



Tipo de documento: Tesina de Grado de Ciencias de la Comunicación

Título del documento: Análisis del taller de Estrategias de comunicación para Oficinas de Empleo municipales, MTEySS 2011-2013 : una mirada sobre las políticas públicas de empleo en el territorio

Autores (en el caso de tesis y directores):

Paola Gabriela Catelotti

Marina Salzman, tutora

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2014

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

TESINA DE GRADO

Lic. en Ciencias de la Comunicación

Análisis del taller de Estrategias de comunicación para Oficinas de Empleo municipales, MTEySS 2011-2013. Una mirada sobre las políticas públicas de empleo en el territorio

Autora:

Paola Gabriela Catelotti

DNI 25.638.459

15 5605 7028

pcatelotti@gmail.com

Tutora:

Marina Salzman

Año 2014

INDICE

Página

AGRADECIMIENTOS

INTRODUCCIÓN

1

- a. Presentación del objeto de estudio, preguntas preliminares y objetivos
- b. Fundamentación del tema elegido. Justificación personal
- c. Estado del arte
- d. Enfoque metodológico
- e. Estructura de la tesina

CAPÍTULO I

1.1 Marco conceptual. Políticas Públicas, comunicación, cultura y territorio..... 6

De la recuperación del Estado y el contexto

Políticas públicas y desarrollo inclusivo

- Lo público y la participación de nuevos actores
- De la focalización a la integralidad de las políticas
- La territorialidad como condición de posibilidad
- El fortalecimiento de la institucionalidad
- La co-gestión y las responsabilidades del gobierno central

“El empleo en el centro de las políticas públicas”. Las políticas públicas de empleo impulsadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

Comunicación y políticas públicas.....12

- La mirada desde la cultura
- La trama social en el territorio

1.2 Marco Metodológico.....19

- Ejes de análisis
- Herramientas utilizadas

CAPÍTULO II

Los Servicios Públicos de Empleo en el marco de las políticas de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 23

Los servicios públicos de Empleo (SPE).....25

- Perspectivas y enfoques
- Servicios a trabajadores y empleadores

Implementación de los SPE, un recorte para el análisis.....34

- La Dirección de Servicios de Empleo
- Las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (Gecales)
- Las Oficinas de Empleo

La propuesta del Taller de Estrategias de Comunicación para Oficinas de Empleo.....39

CAPÍTULO III

El taller de Estrategias de comunicación para Oficinas de Empleo Análisis de la experiencia. Período 2011-2013

1. Los actores y el territorio.....	44
• El territorio como escenario y como vida cotidiana	
• Las modificaciones en el TEC a partir de la interacción con el territorio	
• Las posibilidades de transformación	
2. Los actores y la Participación.....	53
• La convocatoria a participar del TEC	
• El taller como escenario de encuentro	
• Cuando el taller termina, ¿qué sigue y qué empieza?	
3. Los actores y los Servicios Públicos de Empleo.....	63
• El registro de la información	
• La continuidad de las acciones	

CAPÍTULO IV

Propuestas para el cambio

• Introducción	
• Objetivos	
• Fundamentación	
• Criterios de acción política	
• Estrategias de comunicación	
• Programación	
➤ Proyecto 1	71
Actualización participativa del Taller de Estrategias de Comunicación para Oficinas de Empleo	
➤ Proyecto 2	77
La trama de estrategias: Estrategias de comunicación desde el territorio	
• Metas previstas para los proyectos incluidos en la programación	
• Cronograma	

CAPÍTULO V

Reflexiones finales

Bibliografía.....	88
Anexo metodológico	
Anexo General	

AGRADECIMIENTOS

Esta tesina es para mí el cierre de una etapa intensa, luchada con pasión, y también es la apertura hacia lo nuevo, más liviano el peso, más aprendidas las propias fortalezas.

Quiero agradecer a Marina Salzman, por el acompañamiento y los aportes fundamentales, aun con Catalina por nacer ¡y naciendo! en medio de este proceso.

A mi familia, a mis amigxs y a los compas del Ministerio de Trabajo sin los cuales no podría haber transitado este recorrido.

A Lore, por su amistad y su capacidad invaluable para mí.

¡A mis tres amores! A los que también va el dedicado este trabajo.

“Análisis del taller de estrategias de comunicación para las Oficinas de Empleo municipales, MTEySS (2011-2013). Una mirada sobre las políticas públicas de empleo en el territorio”

INTRODUCCIÓN

a. Presentación del objeto de estudio, preguntas preliminares y objetivos

A partir de 2003, con el reposicionamiento del Estado como promotor del desarrollo y la visibilidad de nuevos actores en la escena pública y social emergidos luego de la crisis de 2001, se da una nueva configuración de lo público, que tiene al Estado nacional como un actor central pero no excluyente. Las políticas públicas, en este escenario, se conciben como el resultado de la interacción entre el Estado, en sus diferentes ámbitos (nacional, provincial y municipal) y la sociedad civil, planteando nuevas formas de relación y de diálogo para la generación de consensos.

Desde esta perspectiva, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), impulsó la puesta en marcha de políticas activas de empleo, promoviendo la articulación sectorial y territorial que dio lugar a la creación de Oficinas de Empleo (OE) municipales y a la conformación de la Red de Servicios Públicos de Empleo, con presencia en todas las provincias, como parte de la política de empleo a nivel nacional.

El propósito del presente trabajo será analizar la experiencia del Taller de Estrategias de Comunicación (TEC), realizado con Oficinas de Empleo municipales como parte de las acciones de capacitación y fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo a la Red de Servicios Públicos de Empleo. Luego se desarrollarán propuestas que posibiliten una mejora del taller en tanto herramienta y escenario para la intervención territorial en el marco de las políticas públicas de empleo.

El TEC en tanto práctica social puede ser *leído* como “experiencia de comunicación y como manifestación de lo político” (Uranga, 2007:3), y se constituye en un espacio privilegiado para la interacción de los actores y para la construcción de miradas y sentidos comunes, atravesados por las particularidades de los territorios en los que se negocian, se consensuan, se apropian, y se implementan las políticas de empleo.

Para su abordaje, partimos de algunas preguntas que guiarán el análisis y la conformación de los objetivos: ¿Cuáles son las características que hacen del TEC una herramienta de mejora de la gestión de los Servicios Públicos de Empleo?, ¿Qué nivel de incidencia tiene lo territorial para la organización de las actividades del taller y para sus resultados?, ¿De qué modo el taller se constituye en un espacio de interacción y construcción de sentidos comunes?, ¿Cómo atraviesan la comunicación y la cultura al TEC en tanto práctica social situada?, ¿Qué propuestas de mejora pueden realizarse para potenciar la herramienta y contribuir a la mejora de las políticas de empleo bajo el enfoque de intervención territorial?

Objetivos

El objetivo general del presente trabajo será analizar el Taller de Estrategias de comunicación (TEC) para Oficinas de Empleo en el marco de la intervención territorial impulsada por el MTEySS para la implementación de las políticas públicas de empleo a nivel local. Para ello, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Caracterizar al Taller de Estrategias de Comunicación como herramienta para la mejora de la gestión de los Servicios Públicos de Empleo (SPE).
- Analizar la dimensión comunicacional y cultural presente en el TEC a través de prácticas, procesos y productos que atraviesan la experiencia.
- Proponer líneas de mejora que fortalezcan el TEC como herramienta de fortalecimiento institucional para los SPE.

b. Fundamentación del tema elegido. Justificación personal

La elección del tema reviste múltiples motivos. Por un lado, Unidad de Servicios de Empleo fue el primer espacio institucional donde pude desarrollar mi práctica profesional. En 2004 comenzó a gestarse un equipo multidisciplinario que se nutrió de compañeros que habían participado de experiencias embrionarias de servicios de empleo bajo la concepción de Unidades de Intermediación Laboral. Ese equipo se convirtió luego en la Dirección de Servicios de Empleo¹, y desde allí, fui parte privilegiada de debates, discusiones apasionadas, ensayos, errores y aciertos de la puesta en marcha de las Oficinas de Empleo y de los procesos de gestión y articulación con los actores, que fueron desarrollándose en el proceso de implementación de las políticas de empleo a nivel local.

También, como parte de mi formación dentro del equipo, pude afianzarme como capacitadora, desarrollando talleres con equipos técnicos de Oficinas de Empleo de distintas partes del país, en aspectos vinculados tanto a la consolidación de los servicios como a aquellos referidos a la gestión cotidiana de las OE. De este recorrido, surgió la posibilidad de sumarme al equipo capacitador del TEC en primera instancia y luego, participar como observadora para la realización de este trabajo.

Es desde esta implicancia con la experiencia, que incluye además de la dimensión laboral, la dimensión afectiva, que se constituye mi punto de partida para el análisis del Taller de Estrategias de Comunicación como instancia de producción de conocimiento y, a la vez, como investigación para la acción. “Todo conocimiento es la recreación de una tradición a través de las interpretaciones que desde nuestra situación histórica particular hacemos de ella”². Se trata, como bien señala Daniela Bruno, de la posibilidad de *re-crear*.

¹ Dirección de Servicios de Empleo (DSE), área que coordina técnicamente a las Oficinas de Empleo que forman parte de la Red de Servicios Públicos de Empleo. La descripción de los actores se desarrolla en el capítulo II.

² Pardo, Rubén: “El giro hermenéutico en las ciencias sociales”, citado por Bruno (s/f)

c. Estado del arte

Son pocos los antecedentes, investigaciones y estudios disponibles sobre las Oficinas de Empleo municipales. Se destaca el trabajo coordinado por Neffa (2008) sobre el impacto de las OE en el proceso de traspaso de los trabajadores del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) al Seguro de Capacitación y Empleo en varios municipios de la provincia de Buenos Aires y en Rosario; y la tesis de maestría de Casalis (2011) sobre el desarrollo de las Oficinas de Empleo como política del MTEySS entre 2005 y 2010. También se encuentran disponibles los trabajos realizados por Abad y Arroyo (2011), y Madoery (2011), como informes finales en el marco de la cooperación brindada por la OIT al Ministerio de Trabajo, ambos utilizados como bibliografía del presente trabajo.

En relación a tesinas que involucren la temática de políticas públicas realizadas en el marco de la Carrera, han sido consultados los trabajos de Karina Schepis (2003), sobre la implementación del Programa Pioneros (San Luis); de Cynthia Romero (2004), vinculado a políticas públicas y salud, y de Daniel Chaves (2010) sobre presupuesto participativo.

No hay registro en la Dirección de la Carrera sobre tesinas relacionadas con políticas públicas y empleo.

d. Enfoque metodológico

El presente trabajo será abordado desde una perspectiva cualitativa, por considerarla la más adecuada para indagar sobre las relaciones y vinculaciones entre los actores que forman parte del análisis, los sentidos que atraviesan sus prácticas y la relación que se establece desde su pertenencia a una cultura y un territorio determinado. El desarrollo del abordaje será retomado en el apartado “Marco Metodológico”, del Capítulo I.

e. Estructura de la tesina

Partiremos de situar el contexto de “recuperación” del Estado que da lugar al enfoque de políticas públicas, detallando sus características en forma general y su relación con las políticas públicas de empleo impulsadas por el Ministerio de Trabajo en particular. También serán desarrollados los conceptos de comunicación, cultura y territorio, centrales para el abordaje del análisis del Taller. Estos temas, junto con el marco metodológico, conformarán el Capítulo I. En el Capítulo II se abordarán los Servicios Públicos de Empleo, sus lineamientos centrales, los servicios que desarrolla y las modalidades de implementación, interrelacionando los tres niveles del estado: nacional, provincial y municipal. También se presentará el Taller de Estrategias de Comunicación, sus ejes temáticos y actividades.

En el capítulo III se desarrollará el análisis del TEC, para luego realizar propuestas de mejora (capítulo IV). Las reflexiones finales del presente trabajo conformarán el capítulo V.

CAPÍTULO I

1.1 Marco conceptual

Políticas Públicas, comunicación, cultura y territorio

Políticas públicas. De la *recuperación* del Estado y el contexto

*“No es posible concebir estrategias de comunicación
aisladas o esterilizadas de lo político”
W. Uranga³*

Las concepciones sobre política pública se han ido modificando al compás de las reconfiguraciones del Estado y su rol como garante de derechos. Durante la década del '90, la *retirada del Estado* fue una característica esencial donde, lejos de desaparecer, consolidó una amplia presencia regulatoria e intervencionista a favor de intereses y poderes concentrados. Sustentado en el Consenso de Washington⁴, los resultados más visibles de la aplicación de la agenda neoliberal fueron el aumento de la tasa de desempleo, la precarización laboral, el crecimiento de la pobreza y la profundización de la desigualdad social, dando lugar a sucesivos escenarios de crisis social, económica y política.

La etapa *posneoliberal* podría pensarse entonces a partir del reposicionamiento del Estado “como actor fundamental en la regulación del mercado, la promoción del desarrollo y el bienestar social, operando directa o indirectamente en sectores considerados clave para el logro de esos fines y una articulación más equilibrada en los escenarios internacionales” regulando y propiciando una mejor compatibilidad entre acumulación y distribución. (Vilas, 2011: 11)

La *recuperación* implicó reconstruir un Estado desguazado no sólo en sus condiciones materiales sino también simbólicas: implicó desandar un imaginario

³ Uranga, W. (2007) Mirar desde la comunicación. Una manera de analizar las prácticas sociales, disponible en <http://www.wuranga.com.ar> (junio, 2014)

⁴ “El Consenso de Washington es entendido desde tres puntos básicos; la relación inexorable entre crecimiento económico e inversión externa; la liberalización de los mercados de las intervenciones del Estado para atraer a ese flujo de capital y una reforma profunda en el aparato del Estado, especialmente a nivel de regulaciones, restricciones, subsidios. Como argumentación y resultado, se planteaba; que la Política y el Estado deben ser reducidas para no generar distorsiones en el desarrollo y flujo del capital y que los resultados se verían en poco tiempo a partir del “derrame” de la riqueza que se generaría hacia el todo social”. (Carballeda: 2011)

sobre la incapacidad del Estado para promover políticas inclusivas y para ejecutar programas consecuentes con el diseño de dichas políticas.

Políticas públicas y desarrollo inclusivo

El Estado argentino promovió, a partir de 2003, un cambio sustantivo al posicionarse como garante de un modelo de desarrollo con inclusión, en consonancia con las definiciones de desarrollo humano que lo consideran como un proceso de expansión de las capacidades de las personas y de las libertades efectivas que ellas experimentan en sus trayectorias de vida, incluyendo a la dimensión económica como una más de las requeridas para el desarrollo integral. En palabras Amartya Sen, “el desarrollo humano como enfoque se ocupa de lo que yo considero la idea básica de desarrollo: concretamente, el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma.” (Citado por PNUD, s/f).

Según Uranga, “toda política pública es manifestación y puesta en práctica de una concepción de sociedad y sobre el modelo de desarrollo que se quiere alcanzar (...) es necesariamente un ámbito de diálogo, de intercambio, de debate y también de lucha política” (2011). Este posicionamiento, dotó a las políticas públicas de un carácter específico, diferenciándose tanto de las acciones de gobierno del Estado neoliberal como de las posiciones promovidas por el Estado benefactor.

Lo público y la participación de nuevos actores

Una de las características del Estado benefactor consistió en concentrar la gestión de lo público, sin dejar margen a la intervención de otros actores sociales. Como señala Uranga, “la condición de garante se entendió y se confundió con la de único actor y protagonista relegando otras iniciativas.” (Uranga, 2011: 2). En este sentido, el concepto de *ciudadanía social* que planteó Marshall (Vilas, 2011) como un conjunto de acciones

gubernamentales promovidas por expertos y destinadas a compensar las desigualdades propias del sistema capitalista y moderar sus efectos, aparecería en el enfoque de políticas públicas como el resultado de experiencias de participación social. Los resultados de esa participación, según Vilas, pueden constituir al igual que en la formulación de Marshall un atenuante de la desigualdad social, “pero ahora el acento se coloca en la participación misma como una vía de ampliación de los alcances de la ciudadanía política, un reforzamiento del sentido de eficacia política de la gente y un mejoramiento de sus condiciones de vida.” (Vilas, 2011: 113)

Lo público, por lo tanto, deja de ser monopolio del Estado para constituirse en una relación, en un diálogo permanente entre el Estado y la sociedad civil. Pero en la definición de Estado, también emergen los *estados locales* como actores clave. Para García Delgado (1997), la crisis del modelo de gestión centralista y burocrático clientelar de los tradicionales Estado-nación y el resultado de los procesos de descentralización producto de las reformas estructurales de los noventa, posicionaron lo local como el espacio de otro tipo de articulación gobierno-sociedad civil, generando nuevas dinámicas e interacciones para la construcción de acciones conjuntas entre actores.

De este modo, las políticas públicas se conciben como “el conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político” (Vilas, 2011: 112) incluyendo desde su origen la premisa de abrir el debate sobre los cursos de las acción gubernamental a una variedad de actores de la sociedad civil y de los ámbitos municipales, provinciales y regionales, con intereses legítimos en los asuntos que serán objeto de determinadas acciones públicas.

De la focalización a la integralidad de las políticas

En la lógica del Estado neoliberal, los aspectos vinculados a la pobreza y la vulnerabilidad social en tanto consecuencias de la ejecución de sus líneas de

acción, fueron abordados a través de lo que se denominó políticas sociales⁵ focalizadas. El énfasis estaba puesto en la atención de “los pobres” y sus familias, pero no en las causas del empobrecimiento. Se hablaba entonces de *beneficiarios*, bajo una concepción fragmentaria y utilitarista, que respondía a la necesidad de generar una red de contención del propio sistema.

El cambio de perspectiva hacia un abordaje integral considera a las personas como *sujetos de derecho* e incorpora la *noción procesual*, para pensar las políticas públicas en constante retroalimentación. En palabras de Acuña, el proceso va “desde el punto mismo de la formación de la política (en el que se constituye a un problema como objeto de la acción pública, y se define la lógica de intervención con una mirada integral ya desde ese punto inicial), continúa con su lógica de gestión y, finalmente, cubre la de su evaluación así como la reformulación estratégica a la que la misma lleva.” (Acuña 2010). Por otra parte, implica el desafío de atender problemáticas complejas y multidimensionales que por lo mismo no pueden ser intervenidas desde una propuesta “enlatada”, sino que deben ser abordadas desde su particularidad. Se trata de generar mecanismos de adaptabilidad a los contextos, sintetizados en la idea del “pensar situado” que en palabras de Carballada “implica un nuevo diálogo con el territorio, con la cultura y el sujeto de intervención.” (2013: 2). Implica atender y reconocer, por un lado, las dinámicas propias de cada municipio, provincia o región; y por el otro, las particularidades culturales, materiales y simbólicas de cada uno de esos ámbitos.

⁵ A los fines del presente trabajo, no nos centraremos en la distinción entre políticas sociales y políticas públicas. Sin embargo, se considerará a las políticas sociales como un subconjunto de políticas públicas, cuya finalidad es dar respuesta a determinadas problemáticas sociales para modificar situaciones de exclusión, vulnerabilidad, desigualdad y pobreza, a través de principios rectores como la equidad, la inclusión y la seguridad social.

La territorialidad como condición de posibilidad

La concepción de lo territorial como eje de las políticas públicas parte de considerar al territorio como organizador de la vida social, económica, cultural e institucional de las localidades, instaurando prácticas de articulación entre una multiplicidad de actores del ámbito público (áreas de gobierno central, de los gobiernos provinciales y municipales) y de la sociedad civil y sus organizaciones.

Para Madoery, estas prácticas de articulación producen tres resultados: *dan una idea de sinergia*, haciendo visible que el desarrollo no es sólo responsabilidad del Estado ni tampoco es una sumatoria de esfuerzos individuales y aislados; *permite incorporar un criterio de estrategia*, para impulsar visiones de futuro; y *posibilita aumentar las capacidades endógenas*, que constituyen una de las razones centrales del desarrollo territorial. Las ciudades, para Madoery, así como las regiones urbano-rurales “se transforman a partir de sus propias dinámicas organizativas, creativas, emprendedoras; de la forma cómo se utilizan los recursos exógenos y se aprovechan las oportunidades del contexto; de la manera cómo se organizan, cómo se gestionan los conflictos y se definen las estrategias territoriales” (Madoery, 2007) vinculándose a lo que Daniel Arroyo denomina crecimiento económico con impacto social” (Arroyo, 2003: 1).

Este modelo ha ido transformando un esquema de política *para el* territorio, con una direccionalidad “arriba-abajo” que concebía al territorio como mero ámbito de aplicación con gestores subordinados a las decisiones del gobierno central; en un enfoque donde se enfatiza la perspectiva *desde* el territorio, “abajo-arriba”, considerando que son los actores del territorio, los que aportan legitimidad a las acciones. Desde esta mirada cobra relevancia el fortalecimiento de las capacidades locales, institucionalizando prácticas y modos de intervención. Pero a la vez se pone de manifiesto la necesidad de

un diálogo permanente y la acción interconectada entre los tres niveles del estado.

El fortalecimiento de la institucionalidad

Como en todo proyecto de transformación, se entrelazan fuertes tensiones políticas, económicas y también sociales. Es por eso que el enfoque integral de políticas públicas busca sostenerse y fortalecerse en el tiempo, y requiere mejorar la estructura de gestión, apoyándola en equipos consistentes para contar con la capacidad operativa necesaria que permita acortar la clásica distancia entre el diseño y la implementación de políticas.

Para ello, la consolidación institucional es fundamental. Por un lado, se busca afianzar las estructuras existentes en los distintos niveles del estado, incluso a partir de la creación de nuevos espacios institucionales en esas mismas estructuras; y por otro, se apoya la generación de nuevos enclaves por fuera de las estructuras tradicionales, a partir de la articulación de distintos actores en el territorio, como mesas de concertación, consejos sectoriales, etc.

La co-gestión y las responsabilidades del gobierno central

La co-gestión de los gobiernos municipal, provincial y nacional garantiza que la política pública –como mencionamos más arriba- sea situada y adaptada a la realidad del contexto, sus demandas y sus formas particulares de hacerla propia. A la vez, permite diferenciar la descentralización neoliberal de los procesos que implica la política pública integral: mientras la primera fue “desestatización” (Coraggio, 1997) bajo un corrimiento de las responsabilidades de los estados centrales y la transferencia de competencias y responsabilidades –en la mayor parte de los casos sin los recursos necesarios-, hacia los estados locales; la segunda implica un

fortalecimiento del Estado, en sus tres niveles, como garante de procesos de desarrollo e inclusión.

El Estado nacional se reserva un rol indelegable como compensador de asimetrías económicas, sociales o territoriales, con el impulso de políticas redistributivas de distinto tipo. Tiene además la responsabilidad de promover el acompañamiento y la asistencia necesarios para generar mayores capacidades de planificación y gestión a nivel territorial. Se trata de una “nueva geografía institucional, donde el gobierno central asume nuevas y renovadas responsabilidades al tiempo que transfiere espacios de responsabilidad (y poder) a los ámbitos regionales y locales” (Madoery, 2011: 55)

Comunicación y políticas públicas

*“En la cultura están las formas de interactuar
y en la comunicación las formas de poner en común la cultura”
J. Jaramillo López⁶*

La gestión de las políticas públicas requiere de los aportes de la comunicación en términos integrales, no sólo como instrumento de información, sino también y sobre todo, como proceso de diálogo e intercambio entre los distintos actores que se entrelazan en la escena pública (Uranga: 2011).

En el marco del presente trabajo, la comunicación es entendida como un “proceso social de producción, intercambio y negociación de formas simbólicas” (Uranga, 2007: 3). Desde esta concepción, pensar la comunicación implica también redefinir sus alcances y posibilidades para concebirla como “perspectiva de abordaje y dimensión estratégica de la gestión para, además, transformar la cultura

⁶ Jaramillo López, J. (2004), *Modelo de comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado MCPOI*, USAID/Casals & Associates Inc. Bogotá.

organizacional de la administración pública, mejorar las interacciones con sus interlocutores y públicos de interés, incrementar la participación ciudadana en las políticas públicas y ampliar la base de sustentación social de un proyecto político transformador.” (Bruno, 2012: 14).

El desarrollo de políticas públicas inclusivas, integrales y situadas se propone *siempre* producir cambios que impacten positivamente en la vida cotidiana de las personas a las que van destinadas y que a la vez son parte desde su propia concepción. Las transformaciones, por lo tanto, no se imponen, sino que se construyen.

En este escenario, lo público se entiende como interés común, “como resultado de la acción colectiva, de un intercambio que es comunicacional en el espacio de la cultura”. Y las políticas públicas –en tanto manifestación de un determinado modelo de desarrollo y de sociedad– pasan a ser “ámbito de diálogo, de debate y también de lucha política.” (Uranga, 2011: 4)

La mirada desde la cultura

Pensar las políticas públicas desde la comunicación requiere, entonces, situar a la comunicación en el marco de la cultura, no como reproducción de las condiciones materiales de existencia, sino como producción social del sentido. Implica, para Saintout, entender la cultura “como esfera que unifica las esferas de la producción (la economía) y de las relaciones sociales (la política). Como el terreno donde se lucha por la hegemonía, es decir, por el poder de nombrar legítimamente las visiones y divisiones del mundo” (Saintout, s/f: 147)

Desde esta óptica, la comunicación deja de circunscribirse a aspectos instrumentales para instalarse en el espacio de las relaciones entre los sujetos, en un determinado contexto, atravesados por una cultura que les es propia y desde una posición que nunca es neutral cuando lo que está en juego, en definitiva, es un determinado modelo de desarrollo.

Los procesos comunicacionales son, por lo tanto, fenómenos culturales complejos donde se produce, se intercambia y se negocian los sentidos que configuran los modos de entender y entenderse de una sociedad. Se trata de procesos de interacción social, que parten de reconocer a los sujetos siempre en relación con otros, no aislados ni pasivos, y que por lo tanto, implican distintos niveles de participación

Para Robirosa (1990) existen tres aspectos que se relacionan a su vez con niveles distintos en lo que respecta a la participación: a) formar parte, en el sentido de pertenecer, ser integrante y estar informado: nivel de información; b) tener parte: nivel de opinión; y c) tomar parte, entendido como influir a partir de la acción: nivel de toma de decisiones. Esta distinción se podría vincular con los tres aspectos que señala Uranga (2011), sin pretensión de agotar el análisis, donde la comunicación puede realizar aportes a la construcción y la implementación de políticas públicas:

1. La información como insumo fundamental

La recuperación del *sujeto de derecho* para las políticas hace imprescindible el acceso a la información, en tanto derecho habilitante de otros derechos y también como punto de partida, como *piso* de la participación. La discusión informada posibilita los intercambios de opinión y los consensos que involucran a los distintos actores sociales de un modo más activo en cada uno de los procesos de los que participan, apropiándose de ellos, y cargándolos de sentido. Según plantea Bruno (2012) existe una asignatura pendiente respecto de la accesibilidad de los ciudadanos a la información adecuada de la gestión de políticas públicas a nivel nacional. Por lo general, aparece como un recurso reservado a la máxima autoridad y no se garantizan canales y mecanismos formales de información en forma sistemática que también sean receptivos de las demandas de los ciudadanos como insumo para la elaboración y reformulación de políticas. Es a partir de manejar información suficiente y adecuada cuando la sociedad puede

tomar decisiones, movilizarse, crear condiciones de igualdad y realizar el derecho fundamental del ciudadano a estar suficientemente informado (Jaramillo López, 2004)

2. La conformación de escenarios de encuentro para la construcción de propósitos colectivos

La redefinición de *lo público* reivindica el pluralismo social y político en el diseño, implementación y evaluación de las políticas. Por lo tanto, el logro de sus objetivos está en estrecha vinculación con los modos de relación y de participación todos los actores intervinientes. Es decir, de cómo la sociedad civil y el Estado en sus distintos niveles puedan interactuar, opinar involucrarse, dependerá también el fortalecimiento de esos actores para participar de la toma de decisiones y apropiarse de los procesos de transformación.

Desde esta perspectiva, también es necesario considerar que los distintos actores sociales se involucran entre sí de un modo muy heterogéneo, con desiguales posibilidades de ser escuchados y de incidir en lo público. Los espacios de concertación y de encuentro están atravesados por situaciones de conflicto y disputa de poder, donde el poder no se manifiesta como una imposición, sino que es parte de las relaciones complejas que se establecen entre los actores y que ponen de manifiesto asimetrías. Podría decirse que el Estado nacional, como promotor de políticas públicas, tiene un rol privilegiado en la conducción de los procesos. Pero es desde el mismo enfoque de política pública –y a partir de la relación que pone en marcha con la sociedad civil y los distintos ámbitos territoriales-, que se incluye la premisa de generar los mecanismos de articulación que favorezcan el empoderamiento de los actores intervinientes, para generar y fortalecer su autonomía. De todos modos, como bien señala Bruno, las “decisiones son necesariamente políticas cuando de lo público se trata, y (...) la política es lucha y confrontación de intereses y no un proceso de construcción discursiva entre iguales” (Bruno, 2012: 15)

3. Las estrategias de comunicación para la puesta en marcha de escenarios de cambio

Toda política pública requiere de estrategias de comunicación, entendidas como la combinación y la aplicación de distintos medios y recursos de comunicación que permitan producir, por un lado, los sentidos políticos, sociales y culturales que sustenten dicha política; y por el otro, que posibiliten generar procesos para el alcance de objetivos y metas propuestas para producir resultados que impacten positivamente en los ámbitos de acción y, por lo tanto, produzcan transformaciones en la vida cotidiana y la calidad de vida de las personas. (Uranga 2011)

Cada contexto y cada ámbito territorial requiere entonces de estrategias específicas donde lo imprescindible es que los actores sociales participen del proceso como productores de mensajes y protagonistas de los procesos comunicacionales, tomando como punto de partida el respeto por la cultura, la idiosincrasia y el lenguaje de la población con la que se está trabajando, aun cuando se trate de la misma política pública.

Para lograrlo, según Uranga (2011), es necesario que las estrategias de comunicación que se generen, partan de diagnósticos situacionales con perspectiva comunicacional, entendidos como una herramienta que permite “evaluar las prácticas sociales, orientada a tener un conocimiento sistemático sobre las mismas, para reconocer las fortalezas y debilidades que luego serán retomadas en la planificación, entendida esta como estrategias destinadas a generar modificaciones en la comunicación que ayuden a producir cambios positivos en el grupo, la comunidad o la institución” (Bruno, s/f)

Desde esta mirada, el abordaje de los procesos comunicacionales implica entonces la necesidad de considerar al *otro* como un interlocutor. Esta concepción, anclada en el terreno de la cultura, implica concebir procesos de “educación/comunicación” (Uranga, 2007:9) donde las relaciones que se

establecen en la búsqueda de las transformaciones toman distancia de la concepción “bancaria” señalada por Freire (1970), donde “la educación es el acto de depositar, de transferir (...) de transferir valores y conocimiento” (Ibídem: 54) para posicionarse en el espacio de la construcción conjunta.

La trama social en el territorio

Las políticas públicas adquieren sentido e influencia significativa en la vida de una sociedad si logran construirse a partir de las creencias y los modos de entender de las personas que se ponen en juego en la vida cotidiana, entendida como el espacio donde los grupos sociales se constituyen como sujetos de las prácticas sociales. La trama de las relaciones cotidianas, en el espacio de lo cotidiano, es lo que Martín Barbero (2002, citado por Uranga, 2007) nombra como *socialidad*, “en el que anclan los procesos primarios de interpelación y constitución de los sujetos y las identidades, que es lo que constituye el sentido de la comunicación como cuestión de *fin*es y no solo de *medios*, en cuanto mundo de la vida en que se inserta, y desde donde opera la *praxis comunicativa*” (Uranga, 2007)

La vida cotidiana es el lugar de las interacciones entre los sujetos, es la conformación de lo que comúnmente se denomina *realidad*, donde se entrelazan los hechos, las percepciones que tienen los sujetos de esos hechos, sus interpretaciones y su valoración. Lo que en términos de Prieto Castillo son “las concepciones, evaluaciones y percepciones de la realidad que en sus diarias prácticas comparten los integrantes de un grupo social” (Prieto Castillo, 1990: 311). Las experiencias que se viven grupalmente, desde la interacción entre los sujetos, conforman asimismo la matriz social del individuo, donde se van armando los significados que definen formas de mirar y de actuar, que no existen como algo preestablecido, sino que devienen significativos en el espacio mismo de la interacción. Como señala Orozco Gómez en palabras de D. Bruno, son esas condiciones de la vida cotidiana las que posibilitan el cambio. Al actuar sobre las

prácticas sociales, sobre las relaciones y las prácticas comunicativas que le dan lugar “estamos modificando también la percepción que cada sujeto, individual o colectivo tiene de la misma” (Bruno, s/f). Desde esta perspectiva, la vida cotidiana puede constituirse en el *escenario* de intervención para la transformación de lo social. Para Carballada, los escenarios de intervención se construyen y dialogan de forma dinámica en diferentes territorios, donde lo territorial es vital como espacio configurador de sentidos y significaciones, y “donde la historia dialoga con el presente y permite a partir de reminiscencias construir una idea de futuro.” (2008: 77). Es en este mismo reconocimiento de la experiencia del presente, de la memoria y de la proyección de alternativas de futuro donde Elina Dabas (2006) propone una mirada que intenta superar la idea de intervención y sustituirla por la de *estrategias para fortalecer la trama social*, entendiendo que “las estrategias pueden ser de todos los que están preocupados por resolver el problema” y no son sólo patrimonio de expertos.

1.2 Marco Metodológico

El abordaje metodológico se realizó desde un enfoque cualitativo, por considerarlo el más adecuado para relevar las interacciones entre los actores analizados, los sentidos que atraviesan sus prácticas y la relación que se establece a partir de la pertenencia a un territorio particular, en cumplimiento a los objetivos propuestos.

El presente trabajo tiene una pretensión descriptiva y analítica de las condiciones de realización del Taller de Estrategias de Comunicación (TEC) durante el período 2011-2013⁷, como parte de las políticas de empleo implementadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; y a la vez, un interés propositivo, centrado en la realización de propuestas que posibiliten una mejora de la herramienta y las posibilidades de intervención territorial para la política pública.

Ejes de análisis

En este sentido, se identificaron tres categorías transversales para la realización del análisis, que corresponden con la concepción del territorio como eje ordenador de la vida social, económica, cultural e institucional de una comunidad, y como el escenario donde se vuelven significativas las prácticas sociales de los actores (Uranga, 2007). Los actores, la vinculación con el territorio y los mecanismos de participación que se despliegan en relación al TEC, se enlazan en un marco más amplio, que permitirá indagar la experiencia particular del taller como parte del proceso de fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo.

Es por eso, que el análisis será estructurado a partir de tres ejes:

1. **Los actores y el territorio**, a partir de indagar sobre las percepciones del taller como aporte al fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo y

⁷ Ver anexo metodológico: mapa de Distribución de la realización del TEC 201-2013

a la transformación de la vida cotidiana de los actores; y la incidencia de los actores y de los condicionantes del territorio en las modificaciones a la Agenda del TEC.

2. **Los actores y la participación**, a través del análisis de la convocatoria, la toma de la palabra, las percepciones sobre los aportes de la instancia del taller a la construcción de miradas comunes y construcción colectiva.
3. **Los actores y los Servicios Públicos de Empleo (SPE)**, a partir de las percepciones sobre el proceso de fortalecimiento de los SPE y la continuidad de las acciones y los usos de la información producida.

Dado que se trata de una investigación para la acción, la teoría es considerada indispensable para poder realizar el análisis de las prácticas que serán abordadas, para luego orientar las propuestas de cambio. Pero a la vez, las conceptualizaciones realizadas previamente se entrelazan con la intervención durante el trabajo de campo y con el análisis presente, de modo tal de producir nuevas conceptualizaciones. Desde esta perspectiva, entendemos con D. Bruno a la teoría como “la sistematización de nuestros aprendizajes y como la organización de las conclusiones aplicadas a nuestras necesidades y preguntas” (Bruno, s/f) y al conocimiento como “recreación de una tradición a través de las interpretaciones que desde nuestra situación histórica particular hacemos de ella.” (Ibidem). Desde esas concepciones se realiza el análisis, reconociendo que cuando tomamos contacto con el “objeto” ya estamos inmersos en un mundo con sentido, y es desde esa pertenencia desde la cual lo comprenderemos.

Herramientas utilizadas

El trabajo de campo se realizó durante el período 2011-2013, a partir de la información relevada a través de la observación participante y no participante en siete talleres.

La elección de la Observación como herramienta se debió a la utilidad brindada para dar cuenta de las significaciones que atravesaron las relaciones de los actores en el espacio del taller (Taller de Producción de Mensajes, 2007). Las modalidades de observación participante y no participante se fueron alternando, permitiendo en algunos talleres un involucramiento mayor en las actividades y la interacción con los grupos de participantes, sobre todo en la primera etapa (2011-2012). En los talleres realizados durante 2013, la herramienta predominante fue la observación no participante, lo que permitió mayor distanciamiento de las relaciones e interacciones observadas.

Por otra parte, se realizaron seis entrevistas individuales en profundidad y una entrevista grupal. Las entrevistas individuales tuvieron lugar entre 2012 y 2013, y corresponden a dos grupos: por un lado, a referentes de Gecal donde se realizó el TEC, y por otro, a referentes de las coordinaciones territoriales de la DSE. La entrevista grupal se realizó al equipo capacitador a comienzos de 2014.

Las entrevistas individuales permitieron relevar los discursos de los equipos de Oficinas de Empleo municipales y de los equipos del Ministerio de Trabajo, tanto de los referentes en las delegaciones territoriales de la Secretaría de Empleo (Gerencias de Empleo y Capacitación laboral –Gecal-) como del nivel central del Ministerio (equipos de coordinaciones regionales), y posibilitaron el acceso a experiencias, vínculos y escenarios anteriores la realización del taller y que se pusieron en juego en el desarrollo del encuentro.

La entrevista grupal fue la herramienta utilizada para el abordaje del equipo capacitador, conformado por tres participantes, con el objeto de conocer y relevar las interacciones de este grupo específico, su mirada respecto del taller, la organización, los contenidos, la modalidad de las actividades previstas y la vinculación con los equipos de Oficinas de Empleo, Gecal y coordinaciones regionales con las que se articula para desarrollar el taller.

Por otra parte, los testimonios recopilados de los participantes de las Oficinas de Empleo corresponden a las manifestaciones de los actores durante el desarrollo

del TEC, recopilados como parte de las observaciones realizadas en el espacio mismo del taller, y en menor medida a las evaluaciones de taller que realizan los asistentes al finalizar los encuentros. Tanto la información obtenida a través de las evaluaciones como la referida a la asistencia a los talleres, utilizada para el análisis de convocatoria, fue obtenida a través de una consulta a los archivos y base de datos de la Dirección de Servicios de Empleo (DSE).

Además de la utilización de las técnicas de observación participante y no participante, entrevistas en profundidad, individuales y grupales, también se relevó documentación de la DSE sobre los Servicios Públicos de Empleo, normativa, y materiales del TEC, así como formularios e informes diseñados para el registro de las actividades.

El detalle de la localización de talleres, fechas de realización, guías de observación y de entrevista utilizadas se encuentra en el **Anexo metodológico** del presente trabajo, así como también los cuadros de síntesis de las consultas a la base de datos de la DSE que ilustran cuantitativamente la asistencia a los TEC como apoyo al análisis cualitativo.

CAPÍTULO II

Los Servicios Públicos de Empleo en el marco de las políticas de empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

“El empleo en el centro de las políticas públicas”⁸

En las políticas de empleo impulsadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) se puede observar, a partir de 2003, un período de transición marcado por el corrimiento de políticas de empleo pasivas –con eje en la administración del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados⁹–, hacia políticas activas –a través de la implementación en 2005 del Plan Integral de Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo–, que favorecieron “la creación de empleo genuino y la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada”¹⁰ Así, el objeto y las características de las políticas de empleo fue evolucionando desde “un esquema de política social y transferencia de ingresos (políticas pasivas) a un sistema basado en la mejora efectiva de las condiciones de acceso al mercado de trabajo (políticas activas)” (Novick, 2010).

El Plan Integral de Promoción del Empleo *Más y Mejor Trabajo* constituyó la estrategia del MTEySS para la puesta en marcha de políticas públicas integrales, promoviendo la articulación sectorial y territorial de las políticas activas de empleo. De acuerdo al análisis realizado por Oscar Madoery¹¹ (2011), sobre la puesta en marcha del Plan Integral, se pueden señalar cinco aspectos destacados de la experiencia:

⁸ Expresión frecuente del Ministro de Trabajo para plantear la posición de su gestión en la cartera laboral. Un ejemplo puede tomarse de la intervención del Carlos Tomada en el primer encuentro de ministros de Trabajo del G-20 (abril 2010), disponible en http://www.trabajo.gov.ar/downloads/otros/100420_tomadaeeuu.pdf

⁹ <http://www.trabajo.gov.ar/jefesdehogar/>, recuperado 18 de junio de 2014.

¹⁰ <http://www.trabajo.gov.ar/masymejor/index.asp>, recuperado 18 de junio de 2014.

¹¹ Si bien el análisis realizado se presentó en 2011 a partir de una sistematización requerida por la OIT a través del Programa CEA (Consolidación del Empleo en Argentina), el Plan Integral de Promoción del Empleo sigue en vigencia en 2014 bajo los mismos ejes, con

1. La centralidad del trabajo como política de Estado y la generación de empleo como uno de sus ejes fundamentales, entendiendo “el empleo como un fenómeno social impulsor de creación de riqueza de una sociedad, proveedor de ingresos para las personas e instrumento de progreso social y no únicamente como una relación salarial (Méda, 2007), y el trabajo, como un factor de inclusión, dador de identidad y de ciudadanía (Tomada, 2007)” (Madoery, 2011: 41)
2. La adaptabilidad de políticas y programas a los diferentes contextos, y atendiendo a las dinámicas propias de cada municipio, provincia o región para adecuar la implementación de las líneas de acción y propiciar la articulación con los actores clave.
3. La institucionalidad, a partir de tres pilares fundamentales: los Servicios Públicos de Empleo (SPE), la formación profesional, y el desarrollo económico local; a través de las Oficinas de Empleo municipales, las instituciones de formación profesional, los acuerdos sectoriales de calificación y de los acuerdos territoriales de promoción del empleo.
4. El fortalecimiento de la empleabilidad, en tanto mejora de las condiciones y posibilidades de acceso de las personas al mercado de trabajo, a través de un proceso continuo de promoción del empleo con énfasis en la orientación y la formación profesional.
5. La impronta territorial, a partir de la articulación con municipios y administraciones provinciales y otros actores locales para mejorar el alcance de las políticas y su cobertura. La estrategia fue el diálogo social, “entendido como responsabilidad de los gobiernos democráticos pero también de las organizaciones sociales –especialmente los sectores empresario y trabajador-, que buscan promover alianzas estratégicas para el logro de un desarrollo integral inclusivo” (Madoery, 2011: 24)

Los servicios públicos de Empleo (SPE)

En el marco del Plan Integral de Promoción del Empleo *Más y Mejor Trabajo*, desde 2005 se promueve la creación y fortalecimiento institucional de Oficinas de Empleo (OE) de carácter municipal. La constitución de oficinas municipales como parte de una Red de Servicios Públicos de empleo a nivel nacional tiene su antecedente en la Ley Nacional de Empleo N°24.013, que prevé la integración de las provincias “por medio de convenios con el MTEySS, por los cuales se tenderá a facilitar la descentralización a nivel municipal de la gestión de dichos servicios.”¹² Si bien la constitución de una Red supone la intercomunicación y articulación entre cada uno de sus nodos, este proceso para los Servicios Públicos de Empleo es todavía embrionario. En el presente trabajo, retomaremos la definición utilizada habitualmente por la Secretaría de Empleo, entendiendo a la Red de SPE como el conjunto de Oficinas de Empleo distribuidas en todo el país y con convenio realizado con el MTEySS. En este marco, los municipios pueden, por un lado, recibir apoyo técnico, capacitación, equipamiento informático y acceso a una plataforma en línea¹³ para el registro de la historia laboral de personas atendidas y el seguimiento de las acciones con ellas realizadas; y por el otro, implementar programas de empleo nacionales.

Señalaremos sólo a título ilustrativo algunos datos de la envergadura de la Red de SPE durante el período a analizar (2011-2013), dado que vincula en la dinámica cotidiana a los actores con los que desarrollaremos el análisis.

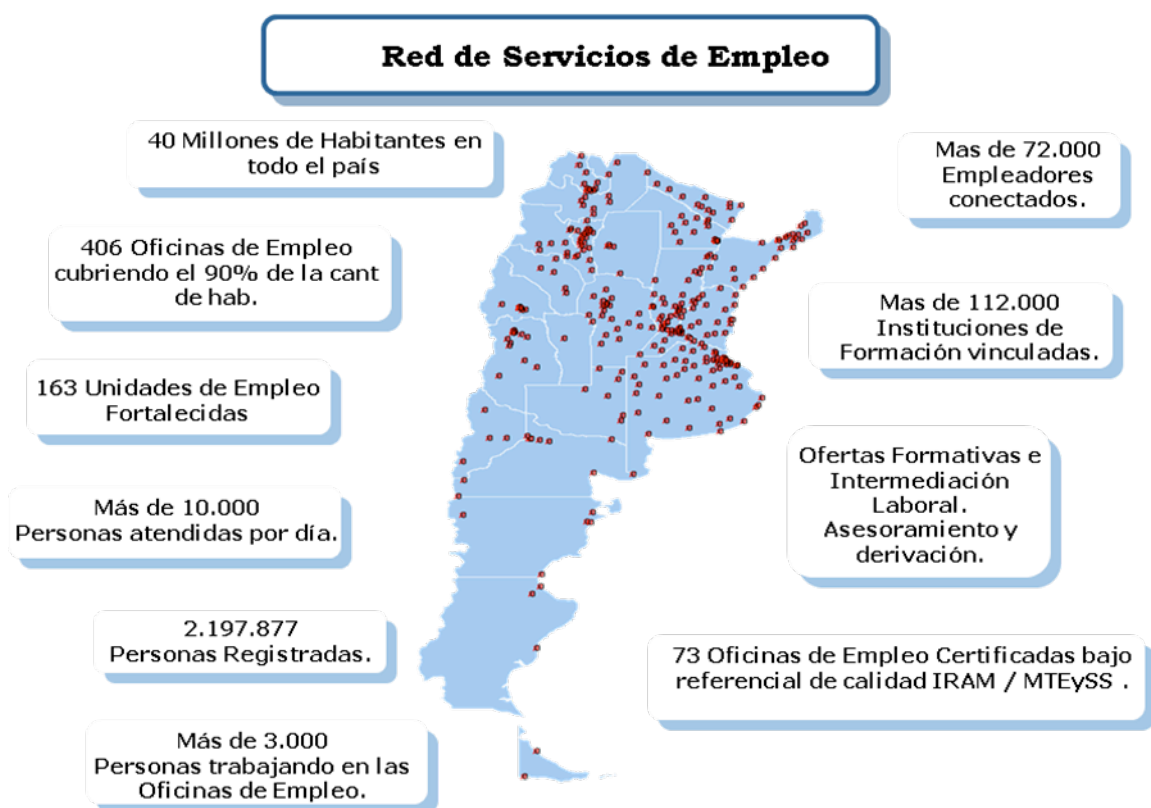
A partir de 2011 se promovió la creación de Unidades de Empleo (UE) en localidades con menos de 10 mil habitantes¹⁴. Las UE creadas entre 2011-2013

¹² Art. 132, Ley Nacional de Empleo N°24.013

¹³ La plataforma informática requiere de conexión a internet y funciona como base de datos a la que tiene acceso toda la Red de SPE. Por el momento, funciona sólo para la consulta de técnicos de OE habilitados, donde cada uno accede a los datos de su propia oficina. Tiene como potencialidades la apertura a la consulta de otras OE y a empleadores, pero aun no ha sido desarrollado el marco en el que se podrán realizar estas acciones.

¹⁴ Si bien los procedimientos de creación y fortalecimiento de las OE y las UE difieren en cuestiones formales, la propuesta de trabajo desarrollada por la Dirección de Servicios de Empleo del MTEySS para la atención de personas con problemas de empleo es la misma. Para el presente trabajo se denominará bajo el genérico OE tanto a Unidades como Oficinas de Empleo.

son 163, posibilitando la incorporación de municipios pequeños a la Red; mientras que las OE pasan de 345 a comienzos de 2011 a 406 en diciembre de 2013.



Fuente: Dirección de Servicios de Empleo, MTEySS (diciembre 2013)

Perspectivas y enfoques

Según el MTEySS, las Oficinas de Empleo forman parte de una política nacional que busca ampliar las posibilidades de acceso a las oportunidades de empleo que se van generando en el ámbito local, “a través de la labor de los municipios en la atención de los trabajadores y el aprovechamiento de las políticas activas generadas a nivel nacional, consolidándose como un actor fundamental en las estrategias de promoción del empleo y la vinculación con el entramado productivo local.” (Dirección de Servicios de Empleo, 2011). Es decir que se busca instalar a las Oficinas de Empleo como espacios reconocidos a nivel municipal para abordar

e incidir en las problemáticas vinculadas con el empleo, como lo son las escuelas con respecto a la educación o los centros de atención médica para la salud. Para ello, es necesario acompañar y fortalecer a las OE como instituciones capaces de planificar su gestión, objetivos y metas, de acuerdo a la población específica que se requiere atender, y potenciar su interrelación con el contexto social, cultural y productivo en el que están insertas, a través de un proceso sostenido en el tiempo.

Las acciones de las OE están enmarcadas en dos ejes: el primero, en relación a la atención de procesos individuales, a partir del acompañamiento a los trabajadores para promover su acceso al mercado laboral. El segundo, en función de su capacidad de intervenir en procesos más amplios de generación de empleo.

Con respecto al primero de los ejes, la tarea de las OE consiste en generar un esquema de acciones integrales que permita la mejora de las posibilidades de inserción de aquellos trabajadores –desocupados, sub-ocupados, etc.- que tienen mayores dificultades para integrarse en el mercado laboral, constituyéndose en la población prioritaria de atención en las OE.

Un legado de los noventa fue considerar que la oferta y demanda de mano de obra se autorregulaban, y que la tarea de un “área de intermediación” consistía en *acercar* a demandantes y oferentes. Posteriormente, se pasó a un modelo que consideraba que el impacto de las transformaciones económicas modificaba las condiciones de los trabajadores y su acceso al mundo del trabajo –en particular del empleo en relación de dependencia- ampliando las brechas entre lo requerido por el mercado y lo que los trabajadores podían ofrecer. Desde esta mirada, el Estado debía intervenir sobre el mercado laboral, y subsanar las falencias de los trabajadores. Los SPE fueron transformándose (y continúan haciéndolo) hacia la instalación de la perspectiva de derechos. Es decir, no se conciben como intermediadores entre oferta y demanda de empleo (lo que se denomina *bolsa de trabajo*), ni tampoco como los espacios institucionales encargados de reparar las desigualdades que el mercado genera. Por el contrario, los SPE, a partir de considerar a los trabajadores como sujetos de derecho, abordan también las problemáticas sociales y culturales que los atraviesan en sus (im)posibilidades de

acceso al empleo, atendiendo a una perspectiva integral para el desarrollo de las personas.

Desde esta mirada, los SPE “interrelacionan un conjunto de herramientas y políticas activas de empleo - nacionales, provinciales y municipales- y oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía; constituyendo un sistema, que implica el desarrollo combinado y articulado, de múltiples acciones, con el objetivo central de lograr la plena integración de las personas al mundo del trabajo.” (Dirección de Servicios de Empleo, 2011).

En relación al segundo eje, cabe señalar que, si bien las OE no son en sí mismas instituciones generadoras de empleo y tampoco se agota en ellas la resolución de todas las problemáticas referidas al tema, sí cumplen un rol fundamental en tanto forman parte de un esquema que aborda el desarrollo local en forma integral. Es en los espacios de articulación multiactoral –con instituciones y organizaciones de la producción, el trabajo y la formación- que la información diagnóstica sobre el mercado laboral que proporcionan las OE dada la cercanía a trabajadores y empleadores (perfiles disponibles y demandados, necesidades de formación profesional, sectores más dinámicos para la incorporación de trabajadores, etc.), cobra relevancia para el desarrollo de estrategias locales de generación de empleo, en el marco de una perspectiva de política pública *desde* el territorio.

Servicios a trabajadores y empleadores

La atención integral de los problemas de empleo implica el uso de diferentes herramientas que permitan desplegar los servicios que ofrece la OE, de acuerdo a las necesidades de las personas atendidas. Las más desarrolladas son las modalidades de *entrevista* y de *taller*.

- 1) La *entrevista* se concibe como un espacio de diagnóstico y de construcción con el otro, donde a partir de la interrelación entrevistador-entrevistado se hace posible analizar y reflexionar sobre la situación educativa, formativa y laboral del entrevistado; permite descubrir potencialidades y ponerlas en

relación con sus propios intereses y con el contexto. La orientación laboral es transversal a todas las acciones de la Oficina de Empleo y tiene en la entrevista un espacio privilegiado. Es a través de la/s entrevista/s que pueden darse en forma consecutiva con un trabajador que llega a la OE, que pueden surgir acciones que mejoren sus posibilidades de inserción laboral desde múltiples dimensiones. Así, por ejemplo, un trabajador puede participar de una entrevista inicial donde su prioridad sea “conseguir un trabajo de lo que sea”, donde la dificultad de definir un perfil laboral se transforma en un impedimento para la búsqueda efectiva de empleo. A través la orientación brindada a través de las entrevistas, puede ser derivado a participar de instancias de acompañamiento para la definición del perfil laboral, redefinir la búsqueda de empleo o iniciar acciones de formación profesional que le permitan desarrollar un oficio, entre algunas posibilidades.

- 2) Los *talleres*, son instancias de orientación en forma colectiva. Se reúne a un grupo de trabajadores con las mismas problemáticas para abordar temas específicos, como la necesidad de definir un perfil laboral, desarrollar herramientas para la búsqueda de empleo, o analizar la posibilidad de sostener un proyecto de empleo independiente como salida laboral. Resulta ser una estrategia adecuada para abordar temáticas referidas al empleo desde la identificación grupal, desde el relato de las experiencias y las posibilidades de remoción de obstáculos para acceder o volver a insertarse en el mercado laboral.

La riqueza de ambos dispositivos reside en el enfoque a través del cual las OE acompañan, asisten y orientan a los trabajadores en la construcción de sus propios proyectos personales de formación y empleo, vinculándolos con otras instancias de asesoramiento o formación a partir de derivaciones específicas.

Las derivaciones, por su parte, son una de las acciones más importantes y frecuentes de las Oficinas de Empleo. No hay un momento determinado en que

pueden ocurrir, pueden darse desde el espacio mismo de la recepción de la OE. Pero, por lo general, son resultado del proceso de orientación laboral realizado en entrevistas o talleres. Requieren como condición inicial que las OE se vinculen con otros actores locales, como establecimientos educativos para la finalización de la escolaridad, centros de formación laboral para el desarrollo de oficios, etc. con los que puedan intercambiar información y articular mecanismos para la atención de personas derivadas por las OE y viceversa. Las áreas de derivación pueden ser tan diversas como lo requiera la situación del trabajador que se presenta a la OE. Desde la información adecuada para la inscripción a un programa de finalización del secundario como la requerida para la tramitación de la libreta sanitaria, documentación de los hijos, áreas de salud o infraestructura y vivienda municipal. Las entrevistas pueden realizarse en distintos momentos de la vinculación del trabajador con la Oficina de Empleo: desde una entrevista inicial hasta una entrevista de pre/selección para cubrir un puesto solicitado por un empleador contactado por la OE, pasando por instancias donde el trabajador haya realizado una capacitación y quiera presentar en la OE la certificación correspondiente para actualizar su perfil laboral, o bien haya participado de un taller sobre empleo independiente y quiera recibir información para desarrollar un proyecto. En cada una, se actualizará la información registrada en su historia laboral a partir de los nuevos análisis, aportes o acciones realizadas por el trabajador, dando lugar a nuevas acciones. Se trata de concebir este proceso como un *proceso continuo y permanente de orientación*.

Planteado este esquema de abordaje –que adquiere características propias según cada oficina de empleo–, se presentará una tipología de servicios que nunca aparece en forma pura en la dinámica cotidiana, pero sobre la que es necesario planificar y capacitar a los equipos técnicos para su implementación.

Servicios para trabajadores

1. Asistencia y acompañamiento para el empleo

La orientación a las personas con problemas de empleo, a través de la asistencia y el acompañamiento permanente puede tomar diversas formas según se implemente el servicio en forma específica, a saber:

- **Orientación Laboral:**

El objetivo es asistir a personas que necesitan revisar sus trayectorias laborales y formativas para puedan iniciar el proceso de definición del perfil ocupacional y desarrollar estrategias de inserción laboral. Es decir, acompañar a las personas en la construcción de un diagnóstico personal de aquello que en términos formativos y ocupacionales los posicionará mejor para insertarse en el mercado de trabajo, recuperando sus experiencias en el ámbito laboral y en otros ámbitos a través de la identificación de saberes, habilidades y/o competencias trasladables a (otras) ocupaciones laborales, atendiendo a las posibilidades y restricciones del contexto. Población destinataria de este servicio: personas que buscan insertarse por primera vez, o hace tiempo están fuera del mercado laboral; trabajadores que tienen la necesidad de reconvertir su perfil ocupacional porque en la localidad donde viven no es un perfil requerido o porque se trata de actividades que ya no pueden desarrollar; personas que presentan dificultades especiales para el ingreso en el mercado laboral (situaciones sociales, familiares, culturales, etc.)

- **Apoyo a la búsqueda de empleo:**

Este servicio tiene como objetivo asistir a personas en el diseño de estrategias y provisión de herramientas adecuadas para la búsqueda de empleo. Brinda información sobre el mercado de trabajo local, asistencia para la elaboración del currículum vitae, pautas para el desempeño en entrevistas laborales y para el armado de una agenda personal de búsqueda de empleo.

- **Orientación al Trabajo Independiente:**

El objetivo es brindar herramientas que permitan a las personas interesadas reflexionar acerca de su potencial perfil emprendedor y sus posibilidades reales de desarrollar un emprendimiento independiente, analizando los pasos que se requieren para el diseño de una idea-proyecto y los lineamientos de un plan de negocios.

Cada una de estas instancias se puede desarrollar mediante una entrevista individual dentro de un proceso de orientación laboral, o bajo la modalidad de taller (Taller de Orientación Laboral, Taller de Apoyo a la búsqueda de empleo o taller de Orientación al Trabajo Independiente según el caso que se trate) a partir de una derivación interna de la OE.

2. Intermediación Laboral

El objetivo es vincular a los trabajadores que están en búsqueda activa de empleo (postulantes) con ofertas de empleo adecuadas a su perfil laboral, cubriendo los puestos solicitados por los empleadores a la OE.

Este proceso involucra una serie de entrevistas en las que se determina si el postulante tiene el perfil requerido en términos de conocimientos, experiencia, habilidades, capacidades, además de contar con disponibilidad horaria, certificados, otros requisitos necesarios, etc. y si está interesado en la vacante propuesta a partir de analizar cuestiones referidas al salario, ubicación del puesto laboral, horario, posibilidades de progreso y capacitación, etc. También se lo asesora y orienta sobre la relación laboral a iniciar, sobre cómo presentarse a la entrevista con el empleador, sus derechos laborales, etc.

Por otra parte, una vez realizada la colocación, la OE realiza un seguimiento de la conformidad tanto del trabajador en su nuevo puesto como del empleador en tanto usuario del servicio.

Volveremos sobre este punto al desarrollar los servicios a empleadores.

3. Intermediación formativa

El objetivo es facilitar el acceso de los trabajadores a instituciones educativas y de formación profesional para mejorar su situación frente al mercado de trabajo local o regional, ampliando sus oportunidades de obtener empleo. Si bien podría considerarse una derivación, en algunos casos se lo denomina como *Intermediación Formativa*, dado que desde la OE se realiza la vinculación entre el postulante a la formación y la institución, compatibilizando ofertas temáticas, localización de los centros educativos, horarios disponibles, etc. con los intereses y necesidades del postulante, por lo general surgidos de procesos de orientación laboral, para luego desarrollar un seguimiento de las acciones realizadas.

Servicios para empleadores

1. Intermediación Laboral

El objetivo del servicio fue, tradicionalmente, vincular oferta y demanda de empleo, es decir, los puestos de trabajo que los empleadores requieren cubrir con aquellos postulantes que tienen el perfil laboral solicitado. El aporte distintivo de las OE es promover la colocación de su población priorizada, identificando y contactándose en forma diferencial con aquellos empleadores que podrían ser demandantes de mano de obra a corto y mediano plazo, para ofrecerles sus servicios de intermediación laboral gratuito y de entrenamiento en situación de trabajo a través de líneas de promoción del empleo. La OE como intermediadora, también contribuye a asesorar al empleador en la definición del perfil laboral buscado promoviendo a los trabajadores que fueron asistidos en distintos procesos en el marco de los SPE. Puede desarrollar búsquedas, entrevistas de preselección y/o selección de postulantes y acciones de seguimiento de las colocaciones. Durante el proceso de pre/selección, como ya se ha dicho, se podrá asesorar y orientar al postulante sobre cómo presentarse a la entrevista con el empleador, o bien asistirlo para el armado de su curriculum vitae. En este sentido, el empleador es una parte fundamental del proceso, que debe cubrir sus expectativas y ser atendido mediante un servicio de calidad como estrategia de promoción (boca a

boca con otros empleadores) y para que se convierta en usuario del servicio en forma habitual. Pero la prioridad está puesta en la inserción laboral de las personas que la OE atiende. Es por ello que “el trabajo con el sector empleador tiene como objetivo lograr el acceso de empleos de calidad para la población priorizada por la OE, y no a la inversa. Operativamente podemos decir que (las OE) brindan servicios a empleadores y trabajadores, sin embargo conceptualmente no están en el mismo plano.” (DSE, 2011).

2. Información y asesoramiento

El objetivo es brindar información sobre programas e incentivos para la incorporación de personal, acciones de entrenamiento laboral, asesoramiento jurídico y legal básico e información sobre instituciones que puedan desarrollar asesoramiento especializado en normativa vigente, convenios colectivos, deberes y derechos de empleadores y trabajadores, etc. Promueve también la protección y seguridad social y realiza un fuerte trabajo de sensibilización de la cultura empresarial acerca de sus responsabilidades sociales en el mundo del trabajo.

Implementación de los SPE, un recorte para el análisis

La puesta en marcha de los SPE requiere de una articulación vertical, entre los niveles de la administración pública y de una articulación horizontal, con actores del mercado y la sociedad para otorgar sustentabilidad a la estrategia.

De acuerdo a la articulación vertical, se destacan tres actores con distintas características, que serán esenciales para el desarrollo del análisis del TEC. A continuación, se realizará una breve descripción como antesala del capítulo IV.

- A nivel nacional: la Dirección de Servicios de Empleo, como área de la Secretaría de empleo en el nivel central del MTEySS responsable de la puesta en marcha y asistencia permanente a las Oficinas de Empleo municipales.

- A nivel provincial: las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (Gecal/es), que constituyen las delegaciones del MTEySS en el territorio encargadas de canalizar todas las líneas de acción que desarrolla la Secretaría de Empleo.
- A nivel municipal: las OE, como el área municipal específica que brinda Servicios Públicos de Empleo.

La Dirección de Servicios de Empleo

La Dirección de Servicios de Empleo (DSE) es el área de la Secretaría de Empleo que coordina técnicamente a las Oficinas de Empleo que conforman la Red de SPE. Desarrolla dos líneas diferenciadas, la asistencia técnica y la capacitación.

La primera tiene que ver con el fortalecimiento institucional y engloba todas las acciones de transferencia e intercambio técnicos que puedan desarrollarse con las OE, en articulación con las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral de cada territorio, referidas a los procesos de gestión de las OE, la constitución de sus equipos, los roles y funciones, el armado de sus circuitos internos de atención y orientación, los procesos de planificación de sus Propuestas de Gestión Anual (PGA)¹⁵, la organización de los servicios, la documentación requerida en términos de convenios, protocolos y otros acuerdos entre los municipios y el MTEySS y el seguimiento de las acciones realizadas, entre otras.

Uno de los objetivos centrales de la DSE es asistir a los equipos técnicos en la elaboración de estrategias, enmarcadas en la realidad de cada localidad, que aseguren la atención prioritaria de las personas con problemas de empleo. Según un manual de la DSE destinado a equipos técnicos de OE, “elaborar una estrategia de intervención implica decidir claramente una forma de organización que establezca una *dirección, metas y objetivos de servicios concretos*, que a su

¹⁵ Las Propuestas de Gestión Anual o PGA constituyen la planificación anual de las OE, que se realizan con asistencia técnica de la DSE y se presentan al MTEySS firmadas por el Intendente, como una forma de refrendar año a año el convenio de fortalecimiento que posibilitó el ingreso de la Oficina de Empleo municipal a la Red de Servicios Públicos de Empleo.

vez debe estar articulada con una planificación estratégica mayor, pensada como la política de empleo del municipio. Desde esta perspectiva *gestionar no sólo significa administrar recursos* y nuestro propósito, desde la DSE, es acompañar a cada Unidad y Oficina de Empleo en la elaboración de estrategias propias para organizar los sistemas de atención.” (DSE, 2011).

La segunda, se vincula con instancias de capacitación en formato de taller, que se brindan a los equipos de las OE referidos a diversas temáticas. Dentro de esta línea se enmarcan los talleres sobre Entrevista, Orientación Laboral, Apoyo a la Búsqueda de Empleo, Orientación al Trabajo Independiente, Plataforma Informática, Formación integral sobre los SPE, Guía de Recursos, Planificación para coordinadores, entre otros.

También se encuentra dentro de esta línea el Taller de Estrategias de Comunicación para Oficinas de Empleo (TEC) que será foco de nuestro análisis en el capítulo IV.

Mientras que las instancias de asistencia técnica se ajustan a las necesidades de cada OE y se realizan por lo general en la misma sede donde funciona la oficina, los talleres nuclean a grupos amplios de OE de varios municipios que comparten características similares (antigüedad, necesidades específicas comunes, incorporaciones al equipo técnico que requieren capacitación, etc.) y tienen carácter provincial o regional.

La DSE se organiza internamente a través de coordinaciones regionales, compuestas por un coordinador y varios referentes territoriales de cada región. Así, cada coordinación se relaciona con distintas Gecales, de acuerdo a la zona de influencia que abarque. Todas las actividades que se realizan en las regiones se basan en una planificación realizada por cada coordinación regional, en articulación con las Gerencias, de acuerdo a los objetivos delineados por la Dirección.

Asimismo, si bien existe desde 2011 una coordinación de capacitación dentro de la DSE, los materiales y los ejes conceptuales son desarrollados y actualizados

por el equipo según experiencia o afinidad temática. En este sentido, quienes desarrollan en sus propias regiones asistencia técnica a las OE de su competencia, pueden realizar capacitaciones en otras regiones, o bien recibir para las OE de la propia región la capacitación de otros miembros del equipo de la DSE, en tanto se los considera referentes en temas específicos. Para el caso del TEC, por ej. el equipo de capacitadores está compuesto por dos integrantes de la Región Buenos Aires y uno de Patagonia.

Las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (Gecales)

Las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (Gecales) constituyen la estructura descentralizada de la Secretaría de Empleo. Forman parte de la Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo, la misma de la que depende la DSE, y tienen el objetivo de articular con las instituciones creadas y/o fortalecidas conjuntamente con los actores locales, todas las líneas y programas de los que dispone el MTEySS en materia de promoción del empleo, orientación y formación profesional.

El área de Políticas Activas de la Gecal es la que se ocupa de abordar los temas concernientes al desarrollo de los SPE en los municipios, generando un vínculo estrecho tanto con las OE como con el nivel central del MTEySS. Para el intercambio cotidiano que supone esta relación, cada Gecal tiene designado un responsable de Oficinas de Empleo. La cercanía territorial permite el abordaje de necesidades específicas de lo local, su dimensión política y las condiciones culturales y sociales que enmarcan todas las intervenciones. La proximidad con la DSE y la coordinación regional designada, permite la planificación de acciones conjuntas y a medida de las necesidades detectadas por la Gecal. El referente de Oficinas de Empleo de la Gecal también realiza asistencia técnica y eventualmente desarrolla talleres de capacitación. Pero por lo general, estos últimos quedan bajo la órbita de la DSE.

Las Gerencias, por otra parte, también son claves en la generación de acuerdos con instituciones de formación locales y la articulación con instancias provinciales (con las que por lo general se realizan convenios de educación), y en la generación de acuerdos con universidades, cámaras y sindicatos que puedan participar de espacios intersectoriales para el abordaje de la problemática del empleo.

Las Oficinas de Empleo

Las Oficinas de Empleo (OE) que conforman la Red de Servicios Públicos de Empleo pertenecen a la estructura municipal, pero son coordinadas técnicamente por la DSE en articulación con las Gerencias.

Si bien las áreas de las que dependen orgánicamente las OE (Producción, Desarrollo Social, etc.) tiene vinculación y apoyo técnico e incluso financiero desde el MTEySS para el desarrollo de temáticas vinculadas con el Desarrollo Local, la interconexión permanente de las OE con la DSE y la Gecal, abrió una nueva dimensión en las relaciones concebidas inicialmente con estas áreas municipales, a partir sobre todo de la complejidad que implica la gestión cotidiana de programas de empleo, y el uso de los sistemas de información y actualización de base de datos que conlleva para garantizar la permanencia –y el cobro de prestaciones dinerarias- de los trabajadores incluidos en dichos programas.

Durante el primer año de convenio con el MTEySS, las OE deben asegurar condiciones básicas de funcionamiento (DSE, 2011):

- Consolidar un equipo técnico, que incluya los roles y las funciones básicas necesarias para el desarrollo de los servicios: coordinador del SPE, entrevistadores para la atención y orientación de trabajadores, capacitador/es para el desarrollo de actividades de taller en el marco de la

orientación laboral, relacionador/es para la vinculación con empleadores y los procesos de intermediación laboral, que tengan perfiles adecuados.¹⁶

- Contar con un espacio que asegure el acceso de la población, por ubicación, cercanía a medios de transporte y visibilidad.
- Garantizar el reconocimiento institucional a través de la formalización de su creación como espacio municipal, dentro del organigrama y con normativa respaldatoria.
- Establecer vínculos con actores del territorio que puedan constituirse en aliados estratégicos para sus objetivos.

Las OE brindan un esquema de servicios que sigue los lineamientos propuestos por el MTEySS, pero también, van adaptando en la práctica las propuestas desarrolladas en instancias de capacitación y asistencia técnica a las necesidades locales. Por otra parte, también generan insumos a partir de su gestión cotidiana que pueden aportar a una revisión de los presupuestos que se conciben desde las esferas de la planificación más abstracta, para adecuar los modelos de intervención y mejorar sus resultados.

La propuesta del Taller de Estrategias de Comunicación para Oficinas de Empleo (TEC)

El Taller de Estrategias de Comunicación para Oficinas de Empleo (TEC) surge a partir de la necesidad de profundizar las acciones de fortalecimiento para Oficinas de Empleo que tuvieran más de un año de funcionamiento en convenio con el MTEySS. Se propone brindar herramientas para la mejora de la planificación de la

¹⁶ La DSE tiene desarrollados términos de referencia para cada uno de los roles mencionados, donde se especifican cuáles son los perfiles, requisitos y las actividades que deben realizar. A este esquema básico luego se le pueden ir sumando perfiles de programas específicos (como por ej. tutor y orientador, para el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) Pero es frecuente que los equipos estén integrados además por otros roles no definidos por la DSE, necesarios también al funcionamiento de los equipos, y que dependen de la idiosincrasia de cada OE, como recepcionista, asistentes, administrativos, personal técnico en el uso de herramientas informáticas, etc.

gestión de las OE, entendiendo la comunicación como una dimensión estratégica de la gestión.

Supone, por lo tanto, ciertas etapas en el acompañamiento brindado a las OE, donde para abordar la planificación de la comunicación es necesario que estén garantizadas las condiciones básicas de funcionamiento en lo que concierne especialmente a la organización del equipo, sus roles y funciones, y la puesta en marcha de sus servicios.

El TEC está destinado a equipos de Oficinas de Empleo, especialmente a coordinadores, asistentes de dirección y equipo técnico que “participen de instancias de planificación, tanto de la planificación anual de las OE como de acciones específicas de gestión de la comunicación de las Oficinas.”¹⁷ Se realiza por lo general en capitales de provincia, donde la Gecal responsable oficia de anfitriona y convoca los participantes, en el marco de una planificación acordada entre la Gecal y la coordinación regional que corresponda.

Temáticamente, el taller propone en su agenda¹⁸ de trabajo, cinco actividades centrales:

1. *Nociones básicas de comunicación institucional:* se trata de un bloque conceptual, que permite la construcción de un discurso común que sirve de marco al resto de las actividades del taller, y por otro lado, permite introducir la necesidad de planificar y poner en marcha *estrategias de comunicación* para mejorar la gestión de la OE. A través de una lluvia de ideas el capacitador propone enumerar acciones de comunicación que la OE realiza habitualmente, que luego serán agrupadas y atravesadas por los siguientes aspectos, que se presentan tal cual aparecen en la Agenda de Transferencia del taller:

¹⁷ Ver Anexo: Modelo de Invitación al taller

¹⁸ Ver Anexo: Agenda del Taller

- Definición de comunicación institucional, estrategias de comunicación y destinatarios. Diferencias entre difusión y comunicación. Las complejidades que supone la comunicación.
 - Definición de discurso, identidad visual y la estrategia de promoción y comunicación; entendiendo que el logro de los objetivos de la OE está en estrecha vinculación con la calidad de las comunicaciones que establezca con sus diferentes interlocutores.
 - La importancia de planificar desde un enfoque estratégico de la comunicación.
 - La comunicación como un espacio de intercambio y como herramienta para el diseño de acciones orientadas hacia un escenario deseado: comunicación como herramienta de gestión.
 - Distintas dimensiones de la planificación de la comunicación según sus destinatarios: Comunicación interna y comunicación externa.
2. *El punto de partida: las comunicaciones al interior de la OE:* esta actividad se propone establecer la importancia de, por un lado, consolidar canales internos de comunicación; y por otro, de la sistematización de la información como herramienta clave de la gestión. fortalecer. La dinámica consiste en el trabajo en grupos heterogéneos de OE, con la consigna de contestar algunas preguntas que hacen a los objetivos de la actividad y tomando como insumo de lectura un pequeño material diseñado para tal fin¹⁹; para luego, compartir las producciones grupales en plenario.
3. *Vinculación de la OE con otras áreas del municipio:* a través del trabajo en grupo y de lecturas disparadoras preparadas para la actividad, se promueve la construcción de respuestas a interrogantes que tienen que ver con el posicionamiento de la OE dentro del municipio, la visibilidad que tienen sus acciones y los obstáculos y las potencialidades que aparecen. También se propone a los grupos delinear un esquema básico de acciones tendientes a

¹⁹ Ver Anexo: Material del Taller

mejorar la relación de la OE con otras áreas municipales y elaborar un mapa de actores con los que la OE se vincula directa o indirectamente, con los cuales poder aplicar dicho esquema.

4. *Revisión de estrategias y diferenciación de actores en la comunicación externa:* esta actividad se propone “identificar las estrategias de comunicación, explícitas e implícitas que implementa la OE; visualizar la necesidad de diseñar y poner en práctica estrategias diferenciadas para los distintos actores vinculados a la OE: población con problemas de empleo, empleadores e instituciones prestadores locales” (Agenda de Taller de Estrategias de Comunicación para oficinas de Empleo, 2011) en términos de finalización de estudios formales, formación profesional, y otras con las que la OE se relaciona cotidianamente. Se lleva a cabo a través del armado de tres grupos (uno por cada actor vinculado a la OE) y posterior plenario donde se trabaja en términos de debilidades, fortalezas y propuestas de mejora de las estrategias detectadas. Para esta actividad se pide a las OE que trabajen a partir de las planificaciones de cada Oficina.
5. *Hacia el diseño de propuestas comunicacionales de vinculación con actores externos de la OE:* tiene un aspecto más lúdico, ya que se propone el armado de un spot televisivo, uno radial y un afiche para vía pública por grupo, según el actor con el que trabajaron en la actividad anterior. Para finalizar la actividad, según la propuesta del taller, el capacitador deberá realizar una síntesis de lo trabajado destacando los siguientes ejes:
 - La necesidad de desarrollar estrategias de contacto explícitas con los actores con los que se vincula la OE y que dichas estrategias deben ser diferenciadas, atendiendo las expectativas, objetivos y posibilidades de cada actor.
 - La importancia de la revisión de estrategias, su actualización e implementación en forma regular y sistemática.

- La posibilidad de optimizar recursos disponibles a partir de la implementación de estrategias diferenciadas para el logro de los objetivos y mejora el servicio de las OE.

El TEC promueve una nueva lectura sobre lo planificado, desde los aportes conceptuales y del intercambio que surge del taller, como insumo para volver a revisar las planificaciones anuales de las OE e impulsar el logro de las metas allí propuestas.

CAPÍTULO III

El taller de Estrategias de comunicación para Oficinas de Empleo

Análisis de la experiencia. Período 2011-2013

Para el abordaje de la experiencia del Taller de Estrategias de Comunicación para Oficinas de Empleo, se identificaron tres ejes de análisis:

1. Los actores y el territorio
2. Los actores y la participación
3. Los actores y los Servicios Públicos de Empleo

Como se trata de un ordenamiento para el análisis, hay dimensiones que se entrecruzan y aparecen en las tres categorías desde un enfoque distinto y a la vez complementario.

1. Los actores y el territorio

El territorio como escenario y como vida cotidiana

El Taller de Estrategias de Comunicación (TEC) se constituye en un lugar privilegiado para la interacción de los actores: las Oficinas de Empleo, los equipos de la Gerencia que oficia como anfitriona, y los equipos del nivel central del MTEySS (referentes de la coordinación regional de la que se trate en cada caso, y el equipo capacitador). Todos ellos entrelazan en este espacio sus percepciones, interpretaciones y valoración de la realidad (Prieto Castillo, 1990), de las posibilidades del abordaje de las problemáticas del empleo y la articulación en lo local de las políticas públicas –que son las que los reúnen en primera instancia-, y de la construcción de miradas comunes para pensar el hacer, desde la matriz cultural en la que están insertos. No siempre se da de la misma manera ni con los mismos resultados. Aparecen tensiones que tienen que ver con las relaciones que se tejen entre los actores con anterioridad al taller, que son parte también de un proceso que continuará cuando el taller acabe.

El TEC puede ser concebido como “el botón de la muestra” de lo cotidiano, y desde la posibilidad de incidir en las prácticas sociales y comunicativas de los

actores, se transforma en escenario de intervención (Carballeda, 2008) Allí se entrecruzan las formas de interacción dentro de cada equipo, los servicios que brinda y cómo lo hace cada Oficina de Empleo (OE), cómo se relaciona institucionalmente con sus interlocutores y las estrategias que se dan y las que podrían darse para mejorar sus resultados, potenciadas a través del intercambio con los capacitadores y los participantes. A la vez, pone de manifiesto los vínculos particulares que se gestan entre las OE de varios municipios entre sí, generando identificaciones a partir de poner en común aquello que las amalgama, en la identidad que construyen como actores que comparten las mismas tareas y los mismos enfoques como Servicios Públicos de Empleo de la Red, aun con las particularidades de cada municipio. Por otra parte, la instancia del taller cobra importancia por lo que promueve a partir del encuentro, en la interacción de los actores, dándole nuevos sentidos a las prácticas. Como señala D. Bruno, citando a Najmanovich: “las propiedades no están en las cosas, sino entre las cosas, en el intercambio” (Bruno, s/f). Es desde allí donde las experiencias que se viven en los grupos van moldeando la matriz social de cada individuo y el repertorio de significados con los que podrá hacer frente a situaciones diferentes de las cotidianas.

“A mí me pareció muy bueno el taller. No sólo porque me voy con cosas nuevas, ¡hay que ponerse a planificar la comunicación! También por lo que se da, lo que se genera entre todos los que estamos acá” (Stella, OE municipal- La Rioja)

“...como que no te sentís solo. Sabés que hay otras oficinas que pasan por las mismas situaciones, que tienen problemas como vos y que los pueden resolver tal vez de una forma que a vos no se te ocurre. Eso es lo bueno de estos espacios.” (Esteban, OE municipal - Catamarca)

“Lo que me llevo del taller es lo que me aporta para pensar sobre el quehacer de todos los días, repensar lo que se hace (...) me voy con ideas para seguir trabajando con el equipo. En la urgencia de todos los días es muy difícil parar para pensar.” (Ricardo, OE municipal – San Martín)

Las modificaciones en el TEC a partir de la interacción con el territorio

La agenda de transferencia del TEC se fue modificando a partir de la implementación de los talleres. Sólo en la primera experiencia se realizó tal como aparece formulada.

“El primer taller se hizo muy extenso. Las OE ya estaban cansadas. Cuando vimos que algunos empezaron a decir *disculpas pero nos tenemos que retirar*, tuvimos que acelerar la última parte. También es cierto que habíamos arrancado muy temprano y ya eran más de las cinco de la tarde, y las OE tienen horarios municipales, hasta las dos. Por suerte estábamos en conurbano, y no había necesidad de viajar grandes distancias (...) pero tuvimos que revisar la agenda y cambiarla para el siguiente taller.” (Equipo Capacitador)

La primera actividad temática, *Nociones básicas de comunicación institucional*²⁰, se fue enriqueciendo con aportes que surgieron del intercambio con las OE participantes, con las preguntas que aparecieron y con las respuestas que se fueron armando, modelando la actividad, puliéndola. Además de la lluvia de ideas, se trabaja con una presentación en power point con algunos conceptos a modo de síntesis, y que después forma parte del material que se entrega a las OE junto a un material para el participante²¹ que sirve de guía de lectura para las actividades grupales.

Esta actividad, por otra parte, sienta las bases conceptuales del taller: lo que se entiende por comunicación y por planificación con una mirada estratégica de las acciones. Si bien esos ejes son retomados en toda la jornada, es durante la primera actividad donde se genera un marco común, construido a partir de las definiciones propuestas por el equipo capacitador, pero también por lo que aportan los participantes.

“Hay mucho que uno pone en cómo atiende a las personas, en el servicio que brinda, que le puedas dar una información que sea adecuada, que le puedas orientar, tomarte tu tiempo. Y que no sea distinto si te recibo yo o te recibe ella. Eso también hace a la comunicación de las Oficinas de Empleo creo yo” (Cecilia, OE municipal – Corrientes)

“La comunicación no sería solo la publicidad, que para eso se necesitan recursos y a veces no tenemos. Y en cada comunidad, cada uno sabe de qué manera llega mejor a quienes quiere llegar. ¡Si nos conocemos todos! Esa es una ventaja que a veces no vemos. Nos quedamos con que no tenemos dinero porque estamos viendo solo una parte de la comunicación.” (Stella, OE municipal – La Rioja)

Las actividades referidas a *Las comunicaciones al interior de la OE, Vinculación de la OE con otras áreas del municipio y Revisión de estrategias y diferenciación*

²⁰ Ver Anexo: Agenda de Transferencia del Taller.

²¹ Ver Anexo: Material para el participante.

de actores en la comunicación externa (actividades 2, 3 y 4 desarrolladas en el capítulo anterior) fueron condensadas en una sola actividad, abordándose a través de cuatro grupos con consignas diferenciadas²², en búsqueda de mayor dinamismo y aprovechamiento del tiempo. Así, se propone a los participantes focalizar el trabajo en: equipos de OE, relación con el municipio, estrategias con la población con problemas de empleo que atiende la OE y estrategias con los empleadores. El actor que resta, Instituciones prestadoras, es retomado en plenario por los capacitadores o bien se utiliza si es necesario armar un grupo más en función de la cantidad de participantes.

“Con el trabajo en grupos con consignas diferentes y en simultáneo ganamos dinamismo. Los plenarios son más ricos, porque abren a la discusión y no se hacen reiterativos. Todos tienen algo que opinar y que aportar al respecto” (Equipo Capacitador)

“Es cierto que usamos estrategias diferentes. Cuando publicitás en un programa de radio y el chico está durmiendo, en realidad establecés aliados. Estás destinando la información a la madre para que acompañe al chico a la oficina. Es una estrategia” (Miguel, área de prensa municipal – Catamarca)

Para la última actividad siempre queda menos tiempo del esperado. La primera gran adaptación la transformó en un espacio más bien expositivo, donde el equipo capacitador presenta lineamientos de un proceso de planificación pensado para abordar en su complejidad a todos los actores y públicos destinatarios de las acciones de la OE que se desarrollan en la actividad anterior. Las etapas para ir trazando una planificación de la comunicación, que además pueda plasmarse en las planificaciones anuales de las OE se va delineando con ayuda de una presentación en power point. Pese a lo estructurado de la actividad, se retoma el espíritu del plenario y se intenta que sea más dialógica que expositiva, no siempre con los resultados deseados.

“A esta actividad seguimos sin encontrarle la vuelta, funciona un poco mejor cuando la trabajamos como introducción a las actividades en grupo, pero nos sigue quedando pendiente resolver qué hacer. Si generar una actividad nueva, como una especie de *taller II*, donde abordemos de lleno la planificación y las herramientas, hacer un manual bien descriptivo... todavía no está resuelto.” (Equipo Capacitador)

²² Ver Anexo: Consignas de actividades de taller

Al expresar que *la última actividad funciona mejor como introducción a las actividades en grupo*, el Equipo Capacitador se refiere al último cambio realizado en la agenda *informal*²³, que ubica las nociones de planificación como una introducción a la necesidad de desarrollar estrategias de contacto explícitas, sistemáticas y diferenciadas según el actor con el que la OE se vincule, dando pie al trabajo en grupos.

La actividad, como bien señala el equipo capacitador, no logra encontrar la forma adecuada para expresar los contenidos propuestos, se hace tediosa y pierde utilidad práctica. En este sentido, un referente de Gecal comentó al equipo capacitador cuando ya había terminado uno de los talleres, que habría que repensar la actividad:

A lo mejor, hay que armar materiales de soporte, tipo un kit de herramientas. Dar el marco conceptual en el taller, pero que las oficinas se lleven materiales para trabajar. Tal vez, a partir de decir *ya compartimos lo más conceptual, te doy las herramientas, te las llevás, y nos juntamos cuando vos hiciste algo...* o, no sé, *te doy un marco, desde dónde leer el manual que te doy...* A lo mejor lo que hace ruido es que se queda ahí, que no tenemos armado cómo seguir.” (Referente Gecal)

Lo que se pone de manifiesto a partir de la actividad más teórica del taller es, en todo caso, que la planificación de la comunicación requiere ser pensada como parte de un proceso más amplio, que debe ser retomado por fuera del espacio del taller. “Lo que hace ruido” es que no se puede resolver en el momento, y que requiere justamente mayor interconexión con *el antes*, y con *el después* del TEC. Cobra importancia en este punto la posibilidad de participación de los actores intervinientes en el re-diseño de la propuesta. Tanto los referentes en Gecal como los referentes de las coordinaciones de la Dirección de Servicios de Empleo (DSE) tienen un vínculo construido con el territorio en forma previa a la implementación del taller. En el caso de los primeros, porque si bien son parte de la estructura descentralizada del Ministerio, pertenecen ante todo a la misma comunidad que las OE que participan del taller. En el caso de los segundos, si bien hay una distancia mayor porque sus vidas cotidianas están fuera de lo local, desarrollan desde el nivel central sus actividades en frecuente contacto. Ambos

²³ Las implicancias de la constitución de una agenda informal serán retomada en el apartado nº3

actores están en condiciones de hacer aportes próximos a la idea del “pensar situado” (Carballeda, 2013) que como ya se señaló, implica un diálogo distinto con el territorio, con la cultura y con los actores, retomando aquello que puede constituirse en insumo para hacer más significativa la propuesta.

El equipo capacitador, por otra parte, también desarrolla actividades como integrante de sus respectivas coordinaciones territoriales, pero en lo que al taller refiere, no se posiciona como facilitador del intercambio entre miembros del Ministerio, de los diferentes ámbitos, para re-pensar alternativas. El comentario del referente de Gecal no fue incorporado a ninguna reflexión o evaluación del taller que motivara reformas. La actividad de herramientas de planificación continúa sin resolverse de un modo satisfactorio. Pero, ¿satisfactorio para quién? Las demandas que parecen primar son las del nivel central.

Hasta el momento, ni las Gecales ni las coordinaciones territoriales de la DSE han propuesto formalmente modificaciones al TEC o manifestado explícitamente la necesidad de realizarlas. Como caso excepcional, puede mencionarse el informe que un referente de la DSE armó con posterioridad a un taller realizado en su región y que el equipo capacitador aportó para su lectura en el marco del presente análisis. En las conclusiones planteaba lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que en las planificaciones anuales de las OE se detallan acciones de difusión, publicidad y posicionamiento, sería factible armar una estrategia de seguimiento para aquellas OE que han participado de la capacitación, específicamente pensando en la próxima planificación anual.”

“(…) Debido a la escasa accesibilidad de parte de la mayoría de las OE al conocimiento teórico y herramientas prácticas respecto a las distintas piezas comunicacionales y sus distintas funciones y objetivos, sería deseable idear una forma específica de asistencia técnica que tenga por objetivo acompañar a las OE en la elaboración y/o utilización de estas piezas, de forma tal de fortalecer a los equipos municipales. Al respecto, además de la asistencia técnica, ¿sería posible pensar en financiamientos específicos para la comunicación de las OE, contra presentación de una propuesta de comunicación? (Referente coordinación regional DSE)

El informe fue enviado a la Directora de la DSE y al equipo capacitador. Por supuesto, la consulta sobre el financiamiento estaba dirigida a la jefatura, pero de todos modos, tampoco fue retomada por el equipo capacitador ni por el referente de la coordinación regional que elaboró el informe. Lo mismo sucedió con la

propuesta de asistencia técnica con previsión a la siguiente planificación anual. El riesgo presente con el taller es que quede en una actividad en sí misma.

En otro apartado, el informe planteaba:

“De forma tal que el taller posea aun mayor adaptabilidad a cada territorio donde se transfiere, sería útil la elaboración de una suerte de “Estado de situación comunicacional” de las OE que van a ser capacitadas. Entre otras cosas, esto servirá como insumo para conocer el auditorio, su desarrollo en términos comunicacionales y, por lo tanto, detectar por anticipado qué temas de la capacitación deben jerarquizarse más o menos. Al respecto, adjuntamos una pequeña propuesta para tal fin.” (Referente coordinación regional DSE)

Resulta interesante la indicación de “aun mayor adaptabilidad”. Está instalado discursivamente en la Secretaría de Empleo el enfoque de la adaptación a las particularidades de lo local con que se abordan las políticas de empleo territorialmente, pero su aplicación es siempre compleja. En ese marco también aparece la concepción de “transferencia”, más cercana a la idea de “entrega de un saber” que hay que depositar, al estilo educación bancaria (Freire, 1970) que de “construcción conjunta”. La propuesta de *Estado de situación comunicacional*, sin embargo, fue tomada por el equipo capacitador, que le hizo algunas cambios a la versión original y la empezó a utilizar a partir de 2013²⁴. Los resultados todavía no han sido evaluados²⁵, pero constituyó una instancia donde se pudo tomar como insumo una parte de la experiencia resultante de la interacción con el territorio a partir de los aportes de actores externos al equipo capacitador. Sin embargo, la coordinación regional pertenece al mismo ámbito que los capacitadores, es decir que es en el nivel central del Ministerio donde la posibilidad de hacer o relevar propuestas queda circunscripta.

Una actividad que surgió del espacio mismo del taller y forma parte de la agenda *informal*, es la que promueve que las OE lleven sus propias piezas comunicacionales al TEC y las puedan compartir con las otras OE participantes. Se trata de un pequeño espacio, antes de las conclusiones, que es estimulado

²⁴ Ver Anexo: Relevamiento para OE

²⁵ Los usos de la información relevada en la instancia previa del taller, serán retomados en el apartado n°3 del presente capítulo.

desde la convocatoria al taller, pero la respuesta es acotada. Las OE que cumplen con el pedido pasan al frente y relatan su estrategia y los resultados alcanzados. En algunas ocasiones se trata de carpetas institucionales que han sido utilizadas para vinculación con empleadores, o en las que han recopilado todas sus acciones, con fotos, folletos, recortes de diario, etc. Otros equipos presentan afiches, tal como los que colocan en sus carteleras o en otras dependencias municipales. En algunos casos, menos numerosos, las OE han compartido spot radiales y hasta videos institucionales. Esta actividad, queda en situación marginal respecto de la jornada. No se le da mayor desarrollo y no se entrelaza lo suficiente con las propuestas realizadas. Tiene un espacio porque ha surgido de la necesidad de los actores locales de mostrar sus producciones, pero no es lo suficientemente retomada ni re-trabajada por los equipos. Continuaremos con este tema en el siguiente apartado.

“A mí me gustó lo que mostraron los compañeros hoy. Le dije a ella, “tenemos que hacernos una carpeta así” (Luis, OE municipal –Corrientes)

“¿Puedo preguntar? ¿Podemos nosotros grabar ese video de ustedes en un pendrive para llevarlo? Algo así queremos hacer...” (Beatriz, OE municipal – Córdoba)

Otra mirada sobre la vinculación de los actores tiene que ver con el momento mismo del diseño de la propuesta del TEC, dado que se realiza desde un espacio ajeno a la vida cotidiana que las OE y las Gecal comparten. El equipo capacitador, incluso los referentes territoriales de la DSE funcionan en ocasiones como “extranjeros”, como portadores o emisarios para la entrega de un saber, , en términos de lo que Freire denomina “educación bancaria” (Freire, 1970), como se mencionó más arriba. Lo que se pone de manifiesto son las asimetrías presentes en la relación entre los diferentes actores. Los espacios de construcción conjunta son precisamente espacios a construir. No están dados ni por la herramienta de taller ni por la política de empleo en sí misma, aunque ambos aspectos presupongan un enfoque participativo, anclado territorialmente. Las Gecales, en ese sentido, tienen un comportamiento pendular. Por momentos se aproximan al nivel central del Ministerio, en tanto parte de la misma organización; y en otras ocasiones se identifican con las OE en tanto parte de lo local. Las Gecales se mueven permanentemente en esa tensión, que repercute en las relaciones

mismas y en los intereses que atraviesan esas relaciones generadas, tanto con los equipos de OE como con los compañeros de las coordinaciones territoriales y el equipo capacitador.

“Hay que laburar mucho con las Gecales. En nuestra dirección, históricamente, laburamos bien con nuestros referentes (en Gecal), pero también es cierto que depende de las relaciones de cada uno, no todos establecemos las mismas relaciones. (...) La relación de cada coordinación regional con sus Gecales y con sus referentes es algo que hay que construir, no es que somos todos del ministerio y ya. Hay que hacer equipo... Nosotros somos *porteños*, los que son locales son ellos.” (Referente coordinación regional DSE)

Por otra parte, el TEC aparece atravesado por lo que cada territorio impone como marco de la intervención, en términos de tiempos, de desarrollo y de maduración de las propuestas. Lo que se pone en relieve es la necesidad de generar mayor flexibilidad en las propuestas, estructuras y agendas de taller, según cada territorio donde van a ser trabajadas, y en articulación con los actores que están más próximos a los destinatarios de la actividad.

“(...) a veces, no se respetan los procesos que cada uno va llevando a cabo. Cómo se arman los municipios así mismos, como se organizan, y cuándo están en condiciones de implementar ciertos programas o servicios (...) En cierta forma está bien que haya alguien apurando, que haya una tracción de otro orden porque se persigue un objetivo mayor, de mejora nacional. Pero a veces hay tanto apuro desde Buenos Aires que se atropella lo local. Entonces todos tenemos las mismas metas y los mismos tiempos para ejecutar lo que se pide. Varía el tamaño quizás, no es lo mismo una capital que un poblado al interior. Pero hay una idea de igualar todo, y a veces, lleva tiempo estar en las mismas condiciones.” (Referente Gecal)

Por último, en relación a las modificaciones realizadas al TEC aparecen aspectos vinculados a las posibilidades de los equipos de OE de asistir a la actividad. No en términos de participación, sino referidas a las condiciones materiales y simbólicas que conlleva el territorio como espacio habitado, en términos culturales y también geográficos. Muchos equipos de OE tienen serias dificultades para trasladarse a los lugares de realización del taller, con frecuencia las capitales de provincia. A veces tienen que viajar varias horas para llegar puntualmente al inicio de la actividad. En algunos talleres, como en el caso de Catamarca y Salta, viajaron equipos de Santiago del Estero y Jujuy respectivamente. En la agenda prevista, esta situación impulsó incluir una recepción con café, a modo de desayuno,

atendiendo a una necesidad bien concreta, en la que los equipos del Ministerio en todos sus ámbitos estuvieron de acuerdo.

Las distancias también juegan un rol central en la duración de la capacitación. Teniendo en cuenta que los horarios de trabajo municipales son por lo general hasta las 14:00 hs., sostener una agenda de taller hasta las 17:00 hs. y sumarle, por ejemplo, dos horas más de viaje, hace que con frecuencia muchos participantes de los talleres se retiren antes del cierre. Esta situación atenta contra la dinámica del taller, y no puede ser soslayada. Desde las Gecales se refuerza la importancia de la participación en la totalidad de la jornada prevista. De todos modos, se ajusta la actividad y muchas veces se hace más corto el tiempo de almuerzo para terminar a las 16.30 hs. como tope, negociando con los participantes del taller el “acortamiento” de la jornada, si es que se comprometen a quedarse hasta el final.

La cuestión económica también está presente. Muchos equipos logran que desde sus municipios pongan a disposición algún transporte para el traslado. Con ello se ahorran el costo de viáticos o tener que hacer luego una rendición de gastos, pero en algunos casos conlleva una limitación horaria que no pueden negociar. Estas dificultades ponen de manifiesto una vez más la necesidad de extender el trabajo propuesto en el TEC a otros espacios de asistencia técnica y acompañamiento, que permitan dar continuidad a los temas trabajados grupalmente en la instancia del taller.

2. Los actores y la Participación

La convocatoria a participar del TEC

La convocatoria al TEC no tiene una sola lógica de implementación. Por lo general, se acuerdan los procedimientos y los municipios a invitar entre la coordinación regional DSE y la Gecal anfitriona del taller. La DSE provee de un

modelo de invitación-agenda²⁶, que envían las Gecales por correo electrónico a las Oficinas de Empleo. Luego refuerzan la información enviada y confirman las asistencias telefónicamente.

Salvo en el caso del taller realizado para las OE de la Gecal La Matanza –cuyo equipo de Políticas Activas evaluó que, en el momento en que se realizó el taller, era adecuada la participación de un grupo acotado de OE, que respondían a ciertas características comunes respecto de sus posibilidades de planificación-, en el resto de las experiencias realizadas se observa que la convocatoria ha sido a sido siempre a un grupo masivo de las Oficinas de Empleo que integran el ámbito de influencia de cada Gecal, sólo quedando fuera casos aislados por dificultades coyunturales que fueron tenidos en cuenta con antelación a la invitación. En este sentido, hubo acuerdo entre Gecal y coordinación regional de la DSE, avalado por el equipo capacitador.

“Nosotros respetamos la decisión de la Gecal, que es quien decide junto a la coordinación regional quienes participan. Y lo que pasó en un principio también fue que teníamos un cronograma muy ajustado, con la propuesta de hacer un solo taller por Región como para probar la experiencia. Las Gecales insistieron mucho en incluir a todas sus OE, porque iba a tardar mucho tiempo en replicarse el taller en cada territorio, y no querían dejar a nadie afuera. Entonces, mejor, aprovechar la instancia. Incluso tuvimos casos, como el del taller de Catamarca, en el que participó una OE de Santiago del Estero que tenía una propuesta interesante de comunicación que ya la estaba trabajando (...) Y después, lo que pasa, es que los talleres son siempre una buena excusa para juntarse con las OE, y también que las OE se juntan entre sí (...) a veces vienen OE que recién empiezan.” (Equipo Capacitador)

La asistencia perfecta al taller funciona como un indicador de la valoración que las OE hacen de la instancia de capacitación. Según la base de datos de la DSE, en los TEC realizados en el período 2011-2013 asistieron la totalidad de las OE invitadas²⁷. Pareciera haber, sin embargo, una diferencia entre los perfiles convocados y los que finalmente concurren al taller. Se promueve la asistencia de coordinadores, asistentes de dirección y equipo técnico que “participen de instancias de planificación, tanto de la planificación anual de las OE como de

²⁶ Ver Anexo: Modelo de Invitación al taller

²⁷ Ver Anexo metodológico: Tabla de asistencia

acciones específicas de gestión de la comunicación de las Oficinas.”²⁸ Dado que el registro de la información no fue concebido para un análisis de los perfiles de los participantes al taller, en las planillas donde se releva la asistencia²⁹ se solicita “función”, y es un campo abierto donde, además de los roles habituales de las OE, pautados por la DSE y mencionados en el capítulo anterior (coordinador, entrevistador, capacitador, relacionador y otros específicos al funcionamiento de programas) aparecen indicados roles administrativos, directores de área y subcoordinadores. Pero de ningún modo puede conocerse quiénes fueron los que participaron en los procesos indicados en la invitación. Sin embargo, se registra gran presencia de coordinadores (36.6%)³⁰ que, sumados a quienes declaran funciones de apoyo a la coordinación (subcoordinadores o asistentes) o Directores de área, abarcan más del 45% de los presentes³¹. Estos datos pueden ser relevantes para el seguimiento de las acciones, si se considera que los perfiles con grados de decisión son los que pueden movilizar a los equipos a revisar y repensar sus acciones, es decir, que tienen mayores posibilidades de motorizar cambios.

Por otra parte, otro dato que surge de la convocatoria es que, si bien no está explicitado en las invitaciones, se insiste oralmente a las OE a través de las Gecales en la importancia de contar con la presencia de referentes de las áreas de prensa y comunicación de los municipios en el taller. Incluir técnicos de otras áreas en una capacitación para los SPE es una estrategia novedosa y se constituye en una primera acción dentro de las propuestas del TEC, dado que genera repercusiones por fuera de la instancia misma del encuentro en pos de mejorar la visibilidad de las OE. De acuerdo a los datos relevados, el porcentaje

²⁸ Ver Anexo: Modelo de Invitación al taller

²⁹ Ver Anexo: planilla de asistencia

³⁰ Ver Anexo metodológico: Tabla síntesis 1 – Consulta base de datos DSE

³¹ Ver Anexo metodológico: Tabla síntesis 2 – Consulta base de datos DSE

de asistentes es bajo (menos del 5%)³², pero hay una valoración positiva de su participación.

“Qué participe gente de prensa del municipio está buenísimo, les cambia la perspectiva de las OE, se van entusiasmados con hacer cosas juntos, y ya se genera un contacto, empieza a gestarse otra relación. Tendríamos que lograr que participaran más áreas de prensa, de más municipios.” (Referente Gecal)

“Lo que está bueno es que además de aportar puntos de vista interesantes, después hacen una nota, sacan fotos, y publican en los medios locales y en la web del municipio contando que participaron de un taller con otras OE y con el MTEySS. Está bárbaro. A las OE les sirve un montón.” (Referente coordinación regional DSE)

En el diseño de la propuesta del TEC se contempla específicamente la participación de OE que ya hubieran atravesado la etapa inicial de organización y que contaran con cierta experiencia en el desarrollo de sus servicios, para poder avanzar y profundizar procesos de planificación que los llevaran a pensar estratégicamente sus acciones y vinculaciones con sus interlocutores cotidianos: equipo técnico, las áreas municipales que también expresan la política y el desarrollo local, los trabajadores que acuden a la OE en busca de servicios, los empleadores, y las instituciones con las que la OE articula prioritariamente la oferta formativa. Este desfase entre la instancia del diseño del TEC y la implementación en la convocatoria, tiene relevancia también en el desarrollo de las actividades y por ende, en lo que puede pensarse como las acciones de seguimiento post taller. La heterogeneidad de las OE, las diferencias dadas por ser productos de lógicas y realidades territoriales distintas, se entrecruza con la heterogeneidad de los momentos, del estado de situación y del estado de avance que tiene cada una en sus propios procesos de fortalecimiento y consolidación institucional, para poder aprovechar la instancia del TEC como insumo para su planificación. En términos de Robirosa (1990 y 2005), se pretendía que la participación se diera a partir de las posibilidades de los equipos de incidir en la toma de decisiones para producir transformaciones en sus acciones y generar impacto en la vida cotidiana de su comunidad. Pero al concurrir equipos de OE que incluso recién se están conformando, esta propuesta se difumina. De este

³² Ver Anexo metodológico: Tabla síntesis 1 – Consulta base de datos DSE

modo, para algunas OE, el taller aporta a la construcción de opiniones comunes, sin posibilidades de incidir en la planificación, y para otras, sólo aporta información y sentido de pertenencia, a partir de identificarse como parte de la red de SPE.

Cuando se realiza una convocatoria “a todas las OE”, lo que está primando son otras necesidades. Aparece, por un lado, el requerimiento desde el nivel central de dar cumplimiento a su propia planificación, y de encuadrar oferta de acciones de capacitación, con territorios que estén disponibles para realizarlas.

“Ya se dio el taller en una provincia, para el año que viene tenemos pensado darlo en otras dos de la región, tal vez el primero entre abril y mayo, y el segundo tipo octubre. Tenemos que ver con la Gecal bien las fechas, cuando cerremos la planificación para el año que viene” (Referente coordinación regional DSE)

Por el otro, cierta tensión expresada en el pedido o la *insistencia* de las Gecales. Como ya se mencionó, los talleres son acontecimientos políticos en los territorios, que implican la llegada *desde Buenos Aires* del MTEySS, que sigue teniendo peso simbólico en las dinámicas cotidianas. Y como acontecimiento político, en muchos casos son los Gerentes, los que leen el taller como parte de su gestión, y ven la distinción entre los procesos que atraviesan las OE como una restricción en la participación, como un factor que atenta en la construcción de relaciones en lo local y la promoción las políticas de empleo que impulsa el Ministerio.

En ese delicado equilibrio, aparecen las necesidades específicas de cada una de las OE que también deben ser atendidas, de acuerdo a un esquema del que sean partícipes en su construcción desde un rol activo y no como destinatarias pasivas sin poder de decisión, portadoras de un “capital social y cultural que tiene que consolidarse, y en todo caso, modificarse en sentido negociado” (Uranga 2007: 20)

El taller como escenario de encuentro

Si bien en el apartado referido a los actores y su relación con el territorio se hizo un recorrido por las actividades del taller en función de las modificaciones

producidas a partir de esa interacción, en esta parte nos referiremos al uso de las dinámicas y de las instancias generadas para promover la participación y la expresión de quienes asisten al taller.

La primera actividad temática, *Nociones básicas de comunicación institucional*, como ya se mencionó, sienta las bases conceptuales del taller. Permite a los actores *poner en común* lo que entienden por comunicación y por planificación, y a la vez, identificar en qué acciones cotidianas está presente la comunicación, con qué soportes, con qué recursos, y cuándo aparece en forma planificada o espontánea, generando un encuadre en función de la interacción que permite consolidar una base para el desarrollo del taller. Los temas abordados, así como la técnica de lluvia de ideas sirven para “romper el hielo” y que la voz de los participantes se empiece a escuchar. Se trata de una actividad que fue ganando fluidez en cada taller. El equipo capacitador también mejoró su habilidad y confianza en la distribución de la palabra y estimula a que no sea capitalizada siempre por los mismos actores; realizan preguntas, pero sobre todo están muy atentos a las reacciones del grupo. La intención es “hacer hablar” a los participantes para identifiquen cuánto de la temática ya manejan, y puedan apropiarse de nuevas lecturas según la propuesta del taller, a partir de su propia realidad. Esto incluso, con la presencia masiva de participantes, que muchas veces atenta contra la dinámica propia de “hacer participar a todos”, propia del formato taller.

“¿Puedo hablar yo? En mi oficina hay carteleras, información, guía de recursos, muchas cosas. Pero nos está faltando reunirnos más seguido” (Paula, OE municipal – San Juan)

“Recién no hablaba nadie ¡y ahora todos quieren decir cosas! ¡Me gusta que se animen!” (Referente Gecal)

La actividad grupal hace foco en la posibilidad de que en un ámbito más pequeño (el grupo), pueda escucharse la voz de todos los presentes. Se organiza en relación a cuatro grandes ejes: comunicación al interior de los equipos de OE, la relación con el municipio, las estrategias que se da la OE con la población con problemas de empleo que atiende y las estrategias de comunicación desarrolladas con los empleadores. La propuesta es el armado de grupos heterogéneos, que

contengan la mayor diversidad de OE presentes en cada uno. En este sentido, el equipo capacitador, junto con la Gecal tienen un rol muy activo en el armado de los grupos. Los asistentes tienden a quedarse con quienes conocen.

Una vez que están conformados, los capacitadores van por los grupos repartiendo las consignas impresas en papel y dando las indicaciones y límite de tiempo con que cuentan para el desarrollo de la actividad. Por lo general, los referentes Gecal y de las coordinaciones territoriales presentes colaboran en el reparto de afiches y marcadores para la puesta en común, y después, según los casos, se integran a alguno de los equipos a participar de la dinámica, o bien, quedan como soporte logístico para proveer de café, agua para el mate o algo para compartir en cada grupo.

De acuerdo a la última agenda del TEC, esta actividad es posterior al almuerzo y también a la presentación por parte del equipo capacitador de los lineamientos para un proceso de planificación de acuerdo a cada uno de los destinatarios de las acciones de la OE, que se utiliza como introducción disparadora de la actividad en grupo. Es una decisión estratégica para “despabilar” a los presentes e involucrarlos de un modo más activo.

Los participantes intercambian aspectos vinculados a las consignas, que también funciona como disparador para el intercambio sobre sus prácticas habituales. Es muy frecuente que los grupos se “dispersen” comentando cómo resuelven algunos problemas, contando anécdotas de casos paradigmáticos y poniendo a consideración del grupo alguna estrategia que sirve de caso testigo para enfatizar las conclusiones que presentarán luego en el plenario. Estos “desvíos” y “dispersiones” son los que dan otro espesor al TEC, y capitalizar lo que aparece en esos espacios lo enriquece como propuesta. En este sentido, todas las OE, con o sin planificación, con o sin experiencia en la prestación de servicios de empleo, se nutren y se fortalecen en el intercambio, y desde ese lugar, valoran también el taller.

“Lo que más me gustó fue el trabajo en grupo. Nos conocimos todos, hablamos de muchos temas y se dio algo lindo. Saber de lo que hacen los otros, cómo lo resuelven sirve un montón para uno.” (María Emilia, Catamarca)

“Con el grupo decíamos: al final, hacemos un montón de cosas de comunicación... Como que siempre uno piensa en el diario, la radio, la televisión.... Y si no estás ahí, no tenés nada. Si planificáramos todas las cosas que hacemos... ¡la rompemos! (risas)” (Laura, OE municipal – La Matanza)

La actividad de plenario es la más extensa de las puestas en común de la jornada. Cada equipo presenta su trabajo en un afiche –a veces pasa al frente el equipo completo, otras sólo representantes elegidos- y comparte las reflexiones que llevaron al grupo a realizar la síntesis para presentar. Luego se abre el espacio a preguntas y comentarios del resto de las OE presentes. De acuerdo a lo expuesto, el equipo capacitador retoma temas o genera disparadores para motivar la discusión.

Al finalizar la exposición de todos los grupos, el equipo capacitador realiza una síntesis, enfatizando la importancia de la planificación y de la generación de estrategias diferenciadas según el destinatario de las acciones. A la vez, retoma las mejores experiencias relatadas como ejemplo para cerrar la actividad.

Es el espacio del trabajo en grupos el clímax del taller. En cada grupo se produce el intercambio de contactos, datos de personas en común que pueden resultar relevantes para la resolución de alguna problemática, materiales de lectura, direcciones de facebook, y también aspectos de la vida personal, que hacen, en definitiva a la construcción de los vínculos que enriquecen a las personas. Como ilustración de lo que puede acontecer durante el trabajo en grupo, mencionaremos por ejemplo, lo ocurrido en un taller realizado en La Rioja. Cuando terminó el plenario un miembro de uno de los equipos propuso a todo el taller *algo para compartir en el cierre*, que habían descubierto en la conversación mientras trabajaban en grupo. Así, al terminar las actividades pactadas, una de las chicas participantes, coordinadora de una OE y a la vez cantante, interpretó para el auditorio el fragmento de una canción y se llevó la ovación de los asistentes, que a la vez, bromeaban con que “¡nunca fuimos a un taller que termine con un show!”

Antes de finalizar la jornada, como ya se mencionó en el apartado anterior, se abrió un espacio en la agenda *informal* para compartir las producciones que las

OE vienen desarrollando con anterioridad al encuentro. Por taller hay un promedio de dos OE que se animan y muestran sus piezas comunicacionales, y algunas pocas más circulan, sin exponer, algo de lo que han producido, como folletos o carpetas, para que los participantes miren mientras tanto. La recepción de la iniciativa por parte del grupo es muy positiva. Se realizan consultas a la OE que expone, sobre los procesos de producción, costos en algunos casos, y de resultados logrados. Piden, asimismo, que algunas de esas piezas sean compartidas entre todos los participantes. Por esta razón, el equipo capacitador y el referente Gecal corroboran que todas las OE se hayan apuntado en la lista de asistentes para enviar algunas de estas piezas por correo electrónico.

“Aparecen cosas interesantes. Ni nosotros las conocemos en muchos casos. Habría que hacer algo con eso. ¡Hay buenas ideas ahí! Y si ves, no se necesitan grandes recursos.” (Referente Gecal)

Al finalizar la actividad en grupos, se realizan las conclusiones de cierre de la jornada. Lo que aparece con mayor frecuencia es la necesidad de “juntarse más y más seguido”. Para algunos, la instancia de taller también les permite volver a ver a quienes se visualizan como “compañeros de otras OE”, con los que tal vez se genera a partir de instancias como esta una relación, y se mantiene hasta el próximo taller. Lo que se pone de manifiesto es que la instancia del taller, en tanto propone el encuentro, es convocante, deseada y positiva, más allá de que la temática funcione como excusa.

“Deberían hacerse más talleres como este. Y ver también que puedan asistir otros compañeros de la Oficina. Está muy bueno lo que se aprende y lo que se comparte” (Mario, OE Municipal - Chaco)

“Nosotros somos nuevos en esto, no sabía que había tantas Oficinas cercanas, y que teníamos tanto en común.” (Romina, OE Municipal – Corrientes)

“Está bueno también el reencuentro entre los que nos conocemos, que hace años estamos al frente de la gestión de las OE. Siempre decimos y nunca lo hacemos, pero tendríamos que juntarnos también por nuestra cuenta, sin esperar ser convocados por el Ministerio (...) nos sirve en el laburo de cada día, y también en lo humano” (Jorge, OE Municipal – San Juan)

Cuando el taller termina, ¿qué sigue y qué empieza?

Del desarrollo del taller, quedan tres demandas recurrentes, relevadas en las conclusiones compartidas en plenario y también en las evaluaciones de taller³³ que los participantes completan y entregan al finalizar la actividad.

Por un lado, la necesidad de generar más encuentros. Se da una alta valoración al taller como espacio de intercambio de experiencias, de saberes, y de aprendizaje conjunto a partir de las propuestas temáticas que son de interés para las OE, cuando pueden ser vistas desde lo local, como de uso y aplicación posible a su realidad; y de la puesta en común de aspectos que identifican a las OE entre sí, a través de sus quehaceres cotidianos y como parte de un modo de actuar situado territorialmente. Este abordaje sigue considerándose la mejor forma de intervención hasta el momento, por todos los actores involucrados en el TEC.

Por otra parte, aparece la necesidad de acceder a mayores herramientas para planificar estrategias de comunicación y producir piezas comunicacionales. Pero lo que subyace a este pedido es la necesidad de profundizar las acciones planteadas en el TEC, a través de la continuidad en el acompañamiento y la asistencia técnica para su desarrollo.

Por último, los equipos de OE demandan compartir sus producciones, para tener modelos en los que apoyarse que hayan resultado experiencias exitosas y que no hayan sido generadas por el Ministerio como “bajada” sino producidas “desde el territorio”, desde el hacer de los pares, a partir de necesidades concretas y con impactos positivos en su comunidad. Los materiales que llegan a las Gecales son redistribuidos entre los interesados, con el sólo objeto de compartirlos. A veces son los mismos propietarios/autores los que los reenvían por correo electrónico. Los materiales no se visualizan desde la posibilidad de dar continuidad a lo trabajado ni como punto de partida para alguna asistencia puntual por parte de las OE que los producen, y tampoco por parte de los equipos del Ministerio. Según señala el equipo capacitador, se trata de una asignatura pendiente. Al momento

³³ Ver Anexo: evaluaciones de taller

de consultar sobre las piezas y productos que se fueron compartiendo durante la experiencia del TEC no había un registro ni una base de datos que los contuviera. Se pudo acceder a algunas producciones de los archivos personales de algunos referentes de la DSE y el equipo capacitador, pero no son representativos de la información circulante durante el período de análisis.

3. Los actores y los Servicios Públicos de Empleo

El Taller de Estrategias de Comunicación como propuesta se inscribe en un proceso más amplio, que tiene como objetivo central el fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo. Pero en la dinámica de implementación del taller, esta noción de proceso pierde visibilidad.

Hay dos aspectos centrales en la consideración del TEC como un proceso que debe ser retroalimentado en forma sistemática. Por un lado, la sistematización de la información y de las acciones realizadas, como insumo para repensar y actualizar las prácticas. Por el otro, las acciones de seguimiento que puedan dar lugar a acciones de asistencia técnica, como continuidad de los ejes planteados en el TEC y a la vez, como aporte fundamental a los procesos de fortalecimiento de los SPE.

El registro de la información

Las OE elaboran y envían por correo electrónico un relevamiento³⁴ previo a la participación en el taller, diseñado, como ya se mencionó, en base a la propuesta realizada por una coordinación regional de la DSE y readaptada por el equipo capacitador.

La información que se solicita a las OE contempla aspectos vinculados a la cultura organizacional y las relaciones interpersonales e interáreas, pero principalmente,

³⁴ Ver Anexo: Información a relevar previo al desarrollo del taller

consulta sobre los medios y soportes con los que lleva a cabo sus acciones de comunicación, donde prima un sesgo instrumental como eje ordenador.

Los relevamientos, según el equipo capacitador, sirven para tener un panorama de todo lo que desarrollan las OE en forma previa al TEC, pero aún es información sub-aprovechada. Si bien se comenzó a utilizar en 2013, durante el año de aplicación hubo sólo una sistematización de todos los relevamientos recolectados.

“Lo hicimos para un solo taller, me pareció interesante. No llegás como paracaidista. Y te das cuenta de todo lo que hacen las OE. En principio fue eso. Una gran matriz para tener todo junto y poder leerlo comparativamente. Y en el taller, poder hacer comentarios y aportes teniendo en cuenta lo que hacen las OE. Y retomar la experiencia de cada uno, cuando no aparece, hacer que salga, que lo cuenten (...) igual, todavía hay que explotarlo más. Hay que hacer más cosas con eso, incorporarlo a las actividades, a la agenda de otra forma, no sólo como comentario, sino sistemáticamente...” (Equipo capacitador)

Otro aspecto que requiere especial atención es la Agenda del Taller³⁵ donde se plantearon las acciones del TEC al momento del diseño original, y luego tuvo modificaciones en el orden y en las actividades propuestas, lo que en el presente trabajo denominamos agenda *Informal*. Esta agenda, si bien es compartida por el equipo capacitador, no está disponible para quien quiera acceder a ella a través de los archivos de talleres, manuales y propuestas de trabajo de la DSE. Por lo tanto, responde a una necesidad de modificación de las acciones en su implementación, pero no ha sido organizada con el formato en que la Dirección utiliza en sus actividades de capacitación y tampoco posibilita ser compartida a otros referentes de coordinaciones territoriales y al ámbito de las Gecal. La formalización de la agenda tiene que ver con un proceso de sistematización de la experiencia, que parte de recuperar los aportes surgidos de la interacción con los distintos actores y en múltiples ámbitos territoriales.

“Es cierto, deberíamos tener una agenda de taller sistematizada como la original. Si hoy de una Dirección (del Ministerio), o ¡el secretario! nos pidiera el taller, tendríamos que darle la vieja, la que en realidad no usamos... la real es como un borrador” (Equipo capacitador)

³⁵ Ver Anexo: Agenda del Taller

Con respecto a los materiales impresos que se entregan en el taller, el equipo capacitador preparó un material para el participante que si bien presenta conceptos sobre comunicación y planificación, sólo se usa como guía de lectura para las actividades grupales referidas a los interlocutores con los que se vincula la OE, en los apartados de comunicación interna y externa. También están disponibles las presentaciones en power point que actúan como soporte o como síntesis en algunas actividades. Si bien el análisis de contenido no se desarrollará en el presente análisis, cabe señalar que en el espacio del taller el material aparece como sólo en la indicación fragmentada de lectura según las consignas. No hay una evaluación de la pertinencia de los conceptos desarrollados, ni tampoco, un análisis de la necesidad de ampliar o no la información que compila. Cuando el equipo capacitador planteó que seguía “sin encontrarle la vuelta” a la actividad de planificación, planteó también la idea de abordar el tema en un manual. Hasta el momento, no se han desarrollado iniciativas que permitan relevar entre los actores qué han hecho con los materiales y a partir de allí, re pensar los contenidos y los usos.

En cuanto a los productos y piezas comunicacionales de las OE, como se mencionó en el apartado anterior, existe una demanda de distribución por parte de los participantes, pero las producciones, así como la recopilación de las mejores experiencias, son fundamentales no sólo como parte de la socialización, sino como insumo para retroalimentar las propuestas y las estrategias de intervención, en función de lo posible y de aquello que logra alcanzar resultados en las comunidades donde se utiliza y desarrolla.

Otro aspecto que requiere de una mirada distinta respecto de la información es el registro que se realiza con posterioridad a cada taller. Pareciera responder más a una exigencia de forma, que de contenido. Se trata de un informe³⁶ que permite realizar la carga en la base de datos de la DSE de la actividad realizada y de quiénes participaron, pero de ningún modo recupera especificidades del taller que

³⁶ Ver Anexo: informe del capacitador por taller

permitan además relevar situaciones problemáticas o posibles alternativas para solucionarlas.

Mejorar todos estos instrumentos –el relevamiento, la agenda de transferencia, los materiales de lectura, y los informes de taller- ordenarlos, organizarlos para que aporten información y den cuenta de la experiencia realizada, es parte de concebir a las intervenciones como un proceso dinámico y en construcción permanente junto con el territorio.

La continuidad de las acciones

Las propuestas del TEC –desde la puesta en común de lo que se entiende por comunicación y por planificación con una mirada estratégica de las acciones, la construcción de una mirada y un discurso desde los actores y las matrices culturales y territoriales que los atraviesan, hasta la identificación de los lineamientos de un proceso de planificación pensado para abordar en su complejidad a todos los actores y públicos destinatarios de las acciones de la OE a partir de sus características diferenciales-, pierden capacidad de producir transformaciones si no se enlazan con actividades e instancias anteriores y posteriores al taller. Esto pone de manifiesto que el TEC no debe considerarse como un hecho aislado, sino parte de un proceso integral de fortalecimiento de los SPE.

Se requiere por lo tanto avanzar, como se señaló más arriba, en la conformación sistemática de información diagnóstica previa que nutra al taller de un estado de situación de las OE que participarán. Por otro lado, diseñar un esquema de trabajo que acuerde los mecanismos, circuitos y formas en que pueden desarrollarse las acciones de seguimiento.

En este sentido, también se hace prioritario repensar qué tareas y qué división de roles se da y cuál debería darse entre los actores. Dentro del ámbito del MTEySS, el planteo inicial del taller, así como sus modificaciones, no tiene en cuenta y tampoco involucra, tal como hemos visto, a las Gecales. Pero sin embargo, dada

su localización territorial, es factible que gran parte de la tarea del seguimiento quede bajo su órbita. Es decir, que quienes deben acompañar en lo cotidiano no participan del diseño de las propuestas y viceversa.

Para la construcción de procesos sostenibles en el tiempo, y que contemplen la mirada *desde* el territorio (Madoery, 2011), cada etapa del taller debería involucrar a todas las partes: equipos de OE, de Gecal, de coordinaciones territoriales y del equipo capacitador. De este modo también, cada uno de ellos tomará un rol activo y las acciones conjuntas con posterioridad al taller serán parte de sus prioridades y sus agendas. La construcción colectiva del proceso de fortalecimiento es también la condición de viabilidad.

Por otra parte, es necesario destacar que el taller como dispositivo está influido no sólo por las necesidades del contexto sino también por las necesidades coyunturales.

“No sabemos qué va a pasar con el taller ahora con el Prog.r.es.ar ... todas las acciones van a tener que estar detrás de eso, incluso la capacitación” (Referente coordinación regional)

“No podemos pensar en una capacitación. Imaginate que no podemos armar un espacio de discusión. ¡Se arma un quilombo!. Sólo bajada de línea (risas)” (Referente coordinación regional)

Y en este sentido, lo que aparece es el cuestionamiento de la herramienta, cuando en realidad debería concebirse como algo flexible y adaptarse a las necesidades, mucho más adecuadamente cuando de períodos de cambios o de implementación de nuevos y masivos programas se trata. Tiene que ver con la concepción, una vez más, de la herramienta como fin en sí mismo, lo que pone de manifiesto también, las contradicciones en las que los propios equipos técnicos también están inmersos. La capacitación, en este sentido, aparece como una amenaza que impide cierta gobernabilidad de las acciones y lo que aparece nuevamente es la necesidad de “transferencia”, por sobre la de construcción.

Los equipos técnicos se mueven en esas tensiones, y acaso también requieran de espacios de encuentro y consenso, que les permitan poner en común y visibilizar que la discusión y el intercambio son condiciones de posibilidad, aun cuando las coyunturas parecen demandar la atención de lo urgente, dejando de lado lo importante.

CAPÍTULO IV

Propuestas para el cambio

Introducción

El Taller de Estrategias de Comunicación para Oficinas de Empleo (TEC) fue concebido como un espacio de capacitación y de intercambio de herramientas para mejorar los procesos de planificación y gestión de las Oficinas de Empleo con más de un año de funcionamiento en convenio con el MTEySS, como parte del fortalecimiento institucional a las OE municipales pertenecientes a la Red de Servicios Públicos de Empleo.

El análisis de los TEC realizados en el período 2011-2013 evidencia la necesidad de revisar el diseño inicial del taller a partir de la experiencia desarrollada y pone de manifiesto la importancia de actualizar los contenidos, propuestas de trabajo y modalidades de intervención, en interrelación con los actores involucrados. Y, por otra parte, da cuenta de la relevancia del taller en tanto instancia valiosa de apoyo a la implementación de las políticas públicas de empleo en el territorio.

En el marco del presente capítulo desarrollaremos algunas propuestas que, sin agotar los nudos críticos detectados en el análisis, tiene por finalidad el abordaje de situaciones problemáticas que consideramos prioritarias para la presentación de proyectos. Utilizaremos para tal fin el esquema de Diseño Estratégico, propuesto por el TAO de Políticas y Planificación.

Objetivos

Las propuestas que serán desarrolladas a continuación, están enmarcadas en el objetivo general de profundizar el fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo, para lo cual, se plantean los siguientes objetivos específicos:

- Promover la participación de los actores territoriales, Oficinas de Empleo, Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (Gecal) y referentes y equipo

capacitador del nivel central del MTEySS, en la redefinición del Taller de Estrategias de Comunicación para Oficinas de Empleo.

- Poner en valor las experiencias y prácticas comunicacionales producidas *desde* el territorio.

Fundamentación

La constitución de la Red de Servicios Públicos de Empleo (SPE) impulsa la creación de Oficinas de Empleo en el ámbito municipal, con el objeto de articular las políticas de empleo nacionales con las necesidades locales.

Las acciones de fortalecimiento de los SPE se proponen enriquecer las capacidades de los actores locales, dotándolos de herramientas, acompañamiento y asistencia técnica para que puedan generar mayor autonomía para planificar sus intervenciones desde su propia realidad. El nivel central del Ministerio puede aportar especificidad técnica y preguntas generales para pensar los procesos a nivel nacional, pero son los actores locales, las Oficinas de Empleo y las Gecales, los que aportan el conocimiento del territorio a las políticas de empleo. Esa instancia de diálogo entre Oficinas de Empleo, Gecal y equipos del nivel central del Ministerio se torna fundamental para la puesta en marcha y la adaptación de las políticas públicas a las necesidades locales, pero no está dada ni garantizada en forma automática.

En este marco, los proyectos del presente capítulo se proponen generar espacios participativos de elaboración de herramientas y de socialización de estrategias de comunicación, que se constituyan en aportes valiosos al quehacer diario de las Oficinas de Empleo y contribuyan al fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo, en la perspectiva de que solo la construcción colectiva permite generar las condiciones necesarias para transformar la realidad.

Criterios de acción política

A lo largo del presente trabajo, se ha considerado a la comunicación como “un proceso social de producción, intercambio y negociación de formas simbólicas” (Uranga, 2007: 3). Desde esa concepción, la proyección de alternativas de cambio implica comprender que lo comunicacional no es autónomo de los marcos históricos, culturales y políticos en los que se inserta, y que, por lo tanto, el abordaje de los procesos comunicacionales involucra a los actores como partícipes de dichos procesos, en lucha y negociación permanente por la creación y re-creación de sentido y por lo que se abre como posibilidad para subvertir el orden de la realidad.

Compartimos con Uranga (2007) que en la construcción de escenarios deseados a los que arribar, es fundamental hacer visibles en el presente los signos portadores de futuro. Y en esa comprensión de lo que del futuro está como germen en el presente, cobra relevancia también la reconstrucción de la memoria como punto de partida. Desde esta perspectiva, la participación de las Oficinas de Empleo, las Gecal y las coordinaciones regionales en los proyectos a desarrollar se transforma en un criterio político central. La recuperación de los recorridos realizados, las experiencias, los aprendizajes de los actores individuales, colectivos e institucionales en interacción, y el anclaje territorial de esas vinculaciones, posiciona a los actores como sujetos protagonistas de su historia y su futuro, dándole sentido al cambio.

Por otra parte, consideramos que es fundamental entender la planificación como un proceso dinámico, que se irá transitando por etapas que permitan enriquecer las acciones a través de instancias de evaluación permanente. De este modo, las propuestas podrán ir adaptándose a los determinantes coyunturales que puedan atravesar las Oficinas de Empleo, las Gecal y los equipos del nivel central del MTEySS en interacción.

Estrategias de comunicación

Entendemos a las estrategias de comunicación como la explicitación de modos, recursos, habilidades y medios que se utilizarán de modo combinado al momento de implementar la planificación para intervenir desde la comunicación. De este modo, cabe señalar que la estrategia central de abordaje de los proyectos que desarrollaremos será la ampliación de la participación de los actores involucrados a través de la conformación de espacios de discusión, concertación e intercambio constituidos por representantes de Oficinas de Empleo, Gecales y equipos del Ministerio. Estos serán punto de partida para la construcción del proceso de mejora del TEC como instancia que permita el fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo, adaptándose a las necesidades de cada territorio y también a las coyunturas, a partir de la posibilidad de ser concebido como herramienta de intervención flexible. Se propone la realización de encuentros y reuniones de trabajo, donde se elaborarán instrumentos, se establecerán circuitos de trabajo conjunto, y se consolidará la información relevada a través de documentos que puedan servir de insumo para establecer nuevas acciones de mejora del proceso. La sistematización de la información y la socialización de lo producido por las Oficinas de Empleo será, en este marco, una de las actividades centrales que favorecerá la concreción de parte de los proyectos, y a la vez, será un aporte indispensable para la asistencia y el acompañamiento a las Oficinas de Empleo en el desarrollo de sus prácticas cotidianas.

Programación

Proyecto 1: Actualización participativa del Taller de Estrategias de Comunicación para Oficinas de Empleo

a. Fundamentación

El análisis de la experiencia del Taller de Estrategias de Comunicación permitió hacer visible la necesidad de generar mayor interconexión entre las etapas

anteriores y posteriores al taller. Se requiere entonces la conformación de información diagnóstica que, por un lado, releve el estado de avance de los procesos de fortalecimiento que atraviesan las Oficinas de Empleo que participan del TEC, de sus prácticas comunicacionales y de las estrategias que ponen en marcha de acuerdo a sus poblaciones destinatarias. Y que, por el otro, se constituya en insumo para el taller, que pueda ser utilizado como parte del desarrollo de las actividades.

Asimismo, es necesario establecer los mecanismos que darán continuidad a las propuestas del taller, retomando el trabajo realizado, y adecuándolo a los requerimientos de acompañamiento y asistencia técnica de cada OE, en una planificación acordada por los tres actores que se articulan en el territorio en diálogo permanente: Oficinas de Empleo, Gecal y equipos del Ministerio en el nivel central, a través de los referentes de las coordinaciones regionales. El equipo capacitador tendrá un rol central, en tanto facilitador de estos procesos y en la generación de las condiciones para que el TEC sea un escenario posible de intervención para fortalecer institucionalmente a las OE.

En este marco, también cobra relevancia la participación de los actores intervinientes en el re-diseño de la propuesta. El análisis de la experiencia 2011-2013 puso de manifiesto que son escasos los intercambios de propuestas de mejora en cualquiera de sus niveles y ámbitos, pero que las sugerencias que tuvieron lugar provinieron del nivel central del Ministerio. Recuperar la voz de las Oficinas de Empleo, pero también de las Gecales en tanto parte de lo local es fundamental si consideramos que el TEC como espacio y como herramienta al servicio del fortalecimiento del Servicios Públicos de Empleo se vuelve más rico y aporta a la construcción colectiva cuanto más flexible y receptivo de lo que surge de los territorios donde se desarrolla.

b. Objetivos

El presente proyecto tiene por objetivo profundizar la participación de los actores territoriales, Oficinas de Empleo, Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (Gecal) y referentes y equipo capacitador del nivel central del MTEySS, en la

redefinición del Taller de Estrategias de Comunicación para Oficinas de Empleo. Para lo cual se propone:

- Promover el diálogo permanente entre los actores involucrados en el proyecto.
- Conocer el estado de situación comunicacional de las Oficinas de Empleo.
- Planificar de manera participativa los talleres de Estrategias de comunicación para Oficinas de Empleo.

c. Interlocutores

Los interlocutores directos del proyecto serán los tres actores centrales involucrados en el Taller de Estrategias de Comunicación: los equipos de Oficinas de Empleo, los equipos de las Gecal y del nivel central, tanto de las coordinaciones regionales como el equipo capacitador.

Constituir al TEC como una herramienta que posibilite el desarrollo de planificaciones comunicacionales más adecuadas beneficiará a los destinatarios de las políticas públicas de empleo, que se transforman así en beneficiarios indirectos de las acciones del proyecto.

d. Actividades

De acuerdo al cronograma de TEC planificados por el MTEySS para el período agosto-noviembre de 2014, se prevé la realización de 2 talleres, en las provincias de Mendoza y Tucumán.

Es por ello, que se propone la realización de actividades que tomen a los talleres planificados como punto de partida de un esquema de trabajo que pueda luego ampliarse no sólo a los talleres a realizarse durante 2015, sino que propicie la recuperación de las experiencias realizadas en el período de análisis (2011-2013) y las que se desarrollaron en la primera mitad de 2014, desarrollando cronogramas de trabajo para la implementación de acciones de asistencia técnica.

- **Actividades a realizarse en Mendoza y Tucumán³⁷**

La primera actividad a realizar consiste en la organización de una reunión previa a la realización del taller con los equipos de cada Gecal, de las coordinaciones regionales y el equipo capacitador, para establecer una mirada común sobre los objetivos del taller, y acordar la propuesta de trabajo a realizar y las etapas que contendrá el proceso.

Luego, las actividades se ordenan de acuerdo en dos etapas en función de los objetivos trazados.

Etapas 1: relevamiento del estado de situación de las Oficinas de Empleo

Incluirá tentativamente las siguientes actividades:

- a. La actualización del instrumento de relevamiento de situación comunicacional que las Oficinas de Empleo completan antes de participar del TEC.
- b. La elaboración de criterios de sistematización de los relevamientos recibidos en forma previa al taller, así como la definición de responsables de dichas tareas entre la Gecal y la coordinación regional.
- c. El envío de relevamientos de situación comunicacional a las OE participantes del TEC.
- d. La sistematización de los relevamientos de situación comunicacional recibidos.

Etapas 2: planificación participativa de los talleres

Esta etapa comprende los aspectos relacionados al desarrollo del taller y a la retroalimentación del proceso. Las actividades que se proponen son:

- a. La revisión y actualización de la Propuesta del TEC. La planificación de actividades de taller de acuerdo a la experiencia realizada desde los inicios

³⁷ Se mencionarán como Taller 1 y Taller 2 respectivamente en el cronograma presentado al final del presente capítulo.

de su implementación, incluyendo los relevamientos de estado de situación comunicacional de las OE sistematizados.

- b. La elaboración de un instrumento de observación del taller, para ser utilizado por:
 - dos Oficinas de Empleo que hayan manifestado interés en la temática o bien tengan cierto desarrollo de estrategias comunicacionales, seleccionadas por la Gecal y la coordinación regional que corresponda, a partir de los relevamientos de situación comunicacional recibidos en forma previa al taller.
 - Un referente de Oficinas de Empleo en Gecal
 - Un referente de la coordinación regional
- c. La elaboración de una guía de trabajo para la reunión a realizarse con las dos OE observadoras del TEC, la Gecal y la coordinación regional, con posterioridad al taller.
- d. La realización del TEC en base a la Propuesta TEC revisada y actualizada.
- e. La realización de las observaciones de taller, por parte de los actores territoriales: OE, Gecal y coordinación regional.

Una vez finalizado el taller, las actividades a desarrollar serán:

- f. La realización de una reunión de revisión de la experiencia con las dos OE observadoras, los referentes de Gecal, la coordinación regional y el equipo capacitador, para consensuar propuestas de mejora y delinear acciones que le den continuidad a lo trabajado en el taller.
- g. La realización de una reunión de trabajo de los equipos del MTEySS (Gecal, coordinación regional y equipo capacitador), para organizar las acciones de asistencia técnica.
- h. Inicio de la asistencia técnica con las Oficinas de Empleo.
- i. La realización de reuniones de monitoreo de las acciones realizadas que permitan la mejorar sistemáticamente las instancias de capacitación y asistencia técnica, iniciando la primera a los 60 días de realizado el taller.

- j. La realización de una reunión con los equipos de ambas Gecales participantes de la experiencia y los equipos del nivel central del Ministerio para hacer una evaluación conjunta de la experiencia e incorporar modificaciones al armado de una propuesta de TEC.

e. Resultados esperados

Al finalizar la primera etapa, se espera contar con.

- Una agenda organizada de encuentros de trabajo entre OE, Gecal, coordinación regional y equipo capacitador.
- El equipo de actores que realizará el proceso, con una mirada común de las acciones a desarrollar y en acuerdo sobre las etapas de trabajo.
- Un instrumento de relevamiento de estado de situación comunicacional para ser enviado a las OE en forma previa a la participación del TEC
- La sistematización de los relevamientos de estado de situación recibidos en base a un esquema diseñado para tal fin.

Los resultados esperados para la segunda etapa son:

- La Propuesta del TEC actualizada y sistematizada, según el formato requerido por la DSE para sus actividades de capacitación.
- Un instrumento de observación del TEC, que incluya una mirada global sobre la propuesta desarrollada.
- La Propuesta del TEC y la observación de los talleres implementada y realizada en las provincias de Mendoza y Tucumán.
- Un esquema de propuestas de mejora y de asistencia técnica consensuado por los actores en el territorio (OE, Gecal, coordinación territorial y equipo capacitador)
- Un cronograma de primeras acciones de asistencia técnica a realizar.
- Un informe de evaluación de proceso por cada reunión de monitoreo realizada.
- Una propuesta de TEC actualizada colectivamente.

f. Viabilidad y factibilidad

Existen condiciones de viabilidad para el desarrollo del proyecto, dado que la Secretaría de Empleo impulsa la profundización de las acciones de fortalecimiento de las Oficinas de Empleo municipales, contribuyendo a la planificación de su gestión y a la mejora de las vinculaciones con sus interlocutores para el logro de sus objetivos.

El proyecto es factible en tanto es posible la realización de visitas al territorio, y el financiamiento de instancias de capacitación, traslados, viáticos, e insumos necesarios para la realización de encuentros, talleres y actividades de asistencia técnica.

g. Responsables

La responsabilidad de la conducción del proyecto quedará a cargo del equipo capacitador, quien a su vez, será el encargado de acordar con las coordinaciones regionales y la Gecal la articulación con las OE correspondientes para la constitución de los espacios de intercambio.

De todos modos, se prevé que a partir de la organización de las reuniones de trabajo con los actores, se designen con acuerdo de las partes los responsables de las acciones que se planifica desarrollar.

Proyecto 2: “La trama de estrategias: Estrategias de comunicación *desde* el territorio”

a. Fundamentación

Además del requerimiento de actualización del TEC, en el análisis de los talleres realizados se puso de manifiesto la necesidad de los participantes de compartir sus estrategias y producciones, en tanto modelos exitosos producidos “desde el territorio”. La recopilación de estrategias comunicacionales es, en este marco, no sólo fundamental en términos de socialización de la experiencia, sino también y principalmente, como fuente para retroalimentar las propuestas y las modalidades de intervención.

El proyecto se propone poner a disposición de las OE el conjunto de estrategias desarrolladas por los equipos en su dinámica cotidiana, en un soporte que pueda ser de uso y consulta para toda la Red de Servicios Públicos de Empleo. Sin embargo, dado que la instancia de interacción entre equipos de OE es considerada valiosa para el fortalecimiento institucional de los actores, se considera que la socialización de las experiencias debe tener en cuenta no sólo la sistematización en una base de datos, sino también, el espacio de puesta en común y de intercambio. Es por eso que hablamos de trama de estrategias, entendiendo que no se trata de un ordenamiento “aséptico” de experiencias, sino de recuperar la mirada, el recorrido y ámbito territorial en el cual fueron producidas. Las Oficinas de Empleo manifestaron interés, no por la mejor estrategia, planteada en un manual, sino por aquella que fue realizada, probada y adaptada a la realidad local por equipos de OE identificables, a los que se pueda contactar y hacer consultas sobre su experiencia. Con esa perspectiva, se plantea la programación de acciones.

b. Objetivos

El presente proyecto se propone poner en valor las experiencias y prácticas comunicacionales producidas *desde* el territorio.

Para lo cual, se plantea los siguientes objetivos específicos:

- Identificar las estrategias de comunicación desarrolladas por las Oficinas de Empleo participantes del Taller de Estrategias de Comunicación.
- Favorecer el intercambio de experiencias para la mejora de las estrategias de comunicación de cada uno de las OE en interrelación.

c. Interlocutores

Los interlocutores directos del proyecto serán las OE, en articulación con las Gecal, las coordinaciones regionales y el equipo capacitador.

Compartir estrategias posibilita el acercamiento de las OE a herramientas, acciones, y prácticas que mejoren la forma de comunicarse con sus interlocutores

y destinatarios de servicios. Por lo tanto, también serán destinatarios indirectos del proyecto.

d. Actividades

Las actividades de este proyecto se estructuran, de acuerdo a los objetivos propuestos, en dos instancias consecutivas.

La primera, está vinculada al desarrollo de un plan de trabajo, que incluya:

1. El armado de un esquema de trabajo con Oficinas de Empleo, Gecales, coordinaciones territoriales y equipo capacitador para recolectar experiencias, estrategias y productos comunicacionales de las OE.
2. La presentación de la propuesta “La trama de estrategias: Estrategias de comunicación desde el territorio” a las OE participantes de los próximos talleres a realizarse (Mendoza y Tucumán) y la convocatoria a OE que hayan participado en la etapa 2011-2013 y primera mitad de 2014.
3. La recopilación de estrategias comunicacionales realizadas por las OE para dar respuesta a sus necesidades cotidianas.
4. La elaboración de criterios de sistematización de la información recolectada, teniendo en cuenta los interlocutores con los que se vincula la OE, los servicios que provee y su inserción territorial (urbana, rural, tamaño de la localidad, etc.) entre otros.

La segunda instancia, contempla:

5. La sistematización de la información recopilada
6. La articulación con el área de Sistemas del MTEySS, para *subir* los materiales a la base de datos en línea –plataforma informática- que es de uso cotidiano de las OE que forman parte de la Red de Servicios Públicos de Empleo.
7. La *carga* de las estrategias producidas por las OE a la plataforma informática
8. El diseño de acciones de comunicación para informar y sensibilizar a las OE sobre el uso de la información contenida y disponible en la base de datos en línea.

9. La realización de un encuentro de intercambio de experiencias y asistencia técnica donde se retome la dimensión comunicacional como eje central de la agenda. De este modo, además de compartir los productos, se genera una instancia de intercambio sobre la evolución de las planificaciones y el diseño de estrategias, constituyéndose a la vez en una acción de seguimiento y continuidad de las acciones desarrolladas en el TEC.

e. Resultados esperados

A partir de la realización de las actividades previstas, se espera contar con:

- Un plan de trabajo coordinado entre Gecal, coordinación regional y equipo capacitador, con delimitación de responsables y tareas.
- Oficinas de Empleo participantes del TEC Mendoza y Tucumán y de las experiencias realizadas en 2011-2013 y primera mitad de 2014, informadas y sensibilizadas sobre la propuesta “La trama de estrategias: Estrategias de comunicación desde el territorio” y sus posibilidades de uso y retroalimentación.
- La sistematización y carga en la plataforma informática de las experiencias desarrolladas por las OE
- Un encuentro de intercambio de experiencias y asistencia técnica para la planificación de la comunicación realizado.

f. Viabilidad y factibilidad

Al igual que para la realización de la propuesta anterior, existen condiciones de viabilidad para el desarrollo del proyecto. La plataforma informática constituye una vía de comunicación entre las Oficinas de Empleo y el MTEySS, de uso habitual de las OE, que ya se usa como base de datos adecuada para compartir información para la Red de Servicios Públicos de Empleo.

El proyecto es factible en tanto en tanto la única actividad que supone el uso de recursos materiales específicos es la realización del encuentro de OE, y se trata

de una línea de trabajo contemplada por la Secretaría de Empleo en el marco del fortalecimiento de las Oficinas de Empleo.

g. Responsables

Al igual que en el proyecto anterior, la responsabilidad de la conducción del proyecto quedará a cargo del equipo capacitador, quien a su vez, será el encargado de coordinar con las coordinaciones regionales y las Gecales la articulación con las OE correspondientes para el logro de los objetivos.

Se prevé que queden plasmadas en el Plan de trabajo coordinado entre Gecal, coordinación regional y equipo capacitador, las acciones específicas de las que será responsable cada actor en forma específica.

Metas previstas para los proyectos incluidos en la programación

En función de considerar la implementación de las propuestas del presente capítulo, se proyecta que las metas deben impactar en la realización de las próximas planificaciones anuales de las Oficinas de Empleo, que se presentan en marzo de cada año y pueden recibir ajustes y modificaciones a partir de los acompañamientos y asistencias técnicas realizadas por los equipos de las Gecales y las coordinaciones regionales del nivel central del MTEySS durante el resto del año.

Por ello, sería deseable que el 100% de las OE que participen del taller a partir del momento en que se implementen los proyectos de este capítulo, incluyan en sus próximas planificaciones anuales el desarrollo de estrategias de comunicación. Sin perjuicio de que se incluyan como acciones estratégicas la ampliación de la capacitación o la asistencia técnica para la realización de acciones específicas.

Por otra parte, otra de las metas será alcanzar la constitución de las bases de un banco de buenas prácticas, con aportes de experiencias y productos comunicaciones de al menos el 50% de las Oficinas de Empleo participantes del taller a partir de la implementación de los proyectos y la incorporación de al menos

un 10% de experiencias y productos comunicacionales recuperados del período 2011-2013.

Se propone la evaluación del proceso y la planificación de nuevas metas luego de la presentación de planificaciones anuales de todas las Oficinas de Empleo de la Red y de acuerdo a la conformación del calendario de TEC previsto para el próximo año.

Cronograma

El cronograma presenta un ordenamiento tentativo de las actividades de cada uno de los proyectos, con la perspectiva de que se trata de una planificación dinámica que será puesta a consideración de los actores involucrados.

Cronograma

El cronograma presenta un ordenamiento tentativo de las actividades de cada uno de los proyectos, con la perspectiva de que se trata de una planificación dinámica que será puesta a consideración de los actores involucrados.

CAPÍTULO V

Reflexiones finales

A lo largo del análisis pudimos observar que si bien las relaciones entre los actores son siempre dinámicas y complejas, en constante proceso de lucha y negociación en la construcción de los sentidos socialmente compartidos, la concepción del abordaje territorial y la integralidad del enfoque con el que se desarrollan las políticas públicas de empleo sigue siendo superadora de otras tradiciones. Esto supone un avance en línea con el modelo de desarrollo con inclusión al que se apuesta desde 2003, pero también pone de manifiesto la necesidad, no sólo de profundizar, sino de sostener en el tiempo sus propuestas. En ese marco, el fortalecimiento de las instituciones en lo local cobra relevancia como un proceso que no se da de una vez y para siempre, sino que necesita ser actualizado en forma permanente. De este modo, no se resolverán las tensiones inherentes a la relación entre los actores de diversos ámbitos, pero sí se permitirá arribar a consensos más negociados, más acordes, más situados, y por lo tanto, con posibilidades concretas de modificar la realidad.

Se trata entonces de fortalecer a las instituciones, brindándoles acompañamiento, asistencia y herramientas; y a la vez, dotarlas de mayor autonomía, para que puedan apropiarse de las propuestas, y hacer con ellas sus propias lecturas, sus usos particulares, generando y produciendo sus estrategias. Como ya se mencionó a lo largo del trabajo, el TEC, como espacio y como herramienta al servicio del fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo se vuelve más rico y aporta a la construcción colectiva, cuanto más flexible y más receptivo de lo que surge de los territorios donde se desarrolla.

Signos de futuro

Desde la concepción de investigación para la acción, se han presentado en este trabajo dos proyectos que, sin agotar las problemáticas relevadas, proponen

líneas de trabajo con algunos de los nudos críticos detectados. El primero abordó la necesidad de concebir al TEC como parte de un proceso que requiere ser revisado y discutido en forma continua por los actores para convertirse en una herramienta dinámica que pueda dar respuesta a los objetivos de la capacitación y también a las necesidades puntuales de las coyunturas. El segundo, retomó la necesidad de los participantes de compartir estrategias de comunicación producidas “desde el territorio”, proponiendo nuevas formas de socialización y de encuentro, que a la vez permitan tomar las experiencias como insumo para retroalimentar las propuestas y estrategias de intervención.

Pero del análisis surgen otras situaciones problemáticas que tienen a la vez un gran potencial para contribuir a la creación de escenarios deseados.

Una de ellas es la disyuntiva se manifiesta en la convocatoria, y las decisiones que será necesario tomar respecto de la participación de Oficinas de Empleo con mayor y menor recorrido institucional. Si bien el TEC fue concebido para Oficinas con más de un año de convenio con el Ministerio, lo que se revela es la aparición de otros sentidos atravesando el espacio del taller, más allá de los que fueron propuestos; y pone de manifiesto el impacto político que genera la instancia del encuentro entre actores en el territorio. Asimismo, la gran presencia de coordinadores, asistentes con funciones de apoyo a la coordinación de OE o pertenecientes a Direcciones de área puede ser relevante si se considera, como ya se dijo, que los perfiles con grados de decisión son los que pueden impulsar a los equipos a revisar sus prácticas, dando continuidad a las acciones propuestas por el taller, movilizándolo hacia la acción, hacia los cambios.

Por otra parte, si bien la mejora de algunos de los instrumentos que registran o proveen información es abordada por los proyectos presentados, quedan pendientes de revisión dos aspectos. Por un lado, los informes que se realizan luego de cada taller, no tanto en términos de formato como de criterios y necesidades que se quiere cubrir a partir de su sistematización. Por el otro, los manuales para los participantes: si bien el análisis de los materiales no fue objeto de este trabajo, sí se observó un uso marginal en el taller, y a la vez potencial para

constituirse en una herramienta que pueda colaborar en las instancias posteriores al TEC. Habrá que relevar exhaustivamente cuál fue el destino dado a los materiales entregados y trabajar, una vez más, en la producción colectiva de manuales, si es que así se requiriera, que se ajusten no sólo a las necesidades del Ministerio de Trabajo, sino también a particularidades y realidades contextuales y culturales de quienes los utilizarán como apoyo para la mejora de sus tareas cotidianas.

En este espacio no se agotan los nudos críticos ni las posibles propuestas de intervención, pero consideramos que la generación de instancias participativas abrirá también a la discusión de otras problemáticas detectadas, que podrán ser abordadas en conjunto por los actores en interrelación.

Las posibilidades de transformación

El Taller de Estrategias de Comunicación para Oficinas de Empleo, concebido como un espacio de capacitación y de intercambio de herramientas para mejorar los procesos de planificación y gestión de las Oficinas de Empleo se constituye en un lugar privilegiado para la interacción de los actores y cobra especial relevancia por lo que promueve a partir del encuentro, dándole nuevos sentidos a las prácticas. Pero atravesada por la coyuntura, la capacitación puede moverse en una franja incierta donde la intención de la construcción colectiva queda atrapada entre la dicotomía falaz de transmitir valores y conocimientos o convertirse en un espacio con escasa gobernabilidad. Aparece entonces la necesidad de uniformar denominaciones, ordenar prácticas, estructurar procedimientos. Lejos de sistematizar las experiencias, se trata más bien de encorsetar la creatividad de los actores, que son los que precisamente de modo creativo resuelven las contradicciones cotidianas. Pero, las Oficinas de Empleo ¿deberían ser todas iguales? ¿Es mejor una Oficina que se ajusta a la perfección a lo que estipulan los manuales que otra que genera sus propias adaptaciones? ¿Qué se puede hacer con “lo distinto” dentro de los necesarios puntos en común en la Red de Servicios Públicos de Empleo? ¿Es posible trabajar con el TEC en períodos de

implementación de programas nuevos? En períodos de transición, una reacción frecuente de resguardo es la verticalidad. Los dispositivos participativos son dejados de lado y se pierde de foco lo que los actores necesitan, o cuál es la mejor forma de producir el intercambio para acercar posiciones hacia un horizonte deseado.

Lo que se pone de manifiesto es la necesidad de ampliar la mirada y dinamizar las estrategias de abordaje; fortalecer a los capacitadores en el uso de herramientas participativas, en la discusión y el intercambio. Pero no sólo a quienes desempeñan estas tareas, y tampoco a quienes trabajan en forma excluyente con políticas de empleo. El fortalecimiento permanente también es necesario para los equipos técnicos que trabajan con políticas públicas en forma ampliada.

La oportunidad de dar continuidad a un proyecto político transformador sigue estando en la posibilidad de ampliar la base de sustentación, y para eso, la construcción con el otro, el crecimiento de sus capacidades y su autonomía se torna fundamental. La apuesta siempre compleja es fortalecer la trama social, donde no hay caminos trazados ni recetas probadas, donde tienen algo que aportar “todos los que están preocupados por resolver el problema” (Dabas, 2006) porque la resolución más efectiva no es sólo patrimonio de expertos.

Las políticas públicas de empleo requieren, como hemos visto a lo largo de este trabajo, de la participación de los actores a los que están destinadas. Y esta particularidad no supone la pérdida de los objetivos de nivel nacional, sino todo lo contrario. Abrir el juego al territorio y sus actores implica el doble desafío de educar y ser educado en el hacer, en el encuentro y en la interacción. Supone, como señala Uranga (2007), considerar al otro como un interlocutor, y no como un ser vacío, a la espera de ser llenado de contenido. El fortalecimiento de los Servicios Públicos de Empleo no puede ser nunca, como señaló Freire (1970) “el acto de depositar, de transferir de transmitir valores y conocimientos”, porque de lo que se trata es de ampliar las posibilidades de transformación.

Bibliografía

- Abad, Luis y Arroyo, Jorge (coord.) (2011) *Políticas públicas de empleo y territorio: informe final del Programa CEA*. 1ª ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina, disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_144.pdf (junio 2011)
- Acuña, Carlos (2010) “Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas pública y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, disponible en http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf (junio de 2014)
- Bruno, Daniela (2012), “Comunicación y Políticas públicas en la Argentina posneoliberal. Propuestas para una práctica profesional políticamente situada”, *Revista Question* – Vol. 1, N.º 34
- _____ (s/f), “El diagnóstico de comunicación. Diagnóstico y poder. Diagnóstico y participación”, Facultad de Periodismo y Comunicación Social, Universidad de La Plata, disponible en <http://contactoradio.com.co/wp-content/uploads/2014/02/Diagn%C3%B3stico-y-Poder.-.pdf> (junio 2014)
- Bruno, D. y Demonte, F. (2013) “Interrogantes, reflexiones y aportes para intervenir desde la comunicación en los procesos de gestión de información y conocimiento en políticas públicas”, *Revista AVATARES de la comunicación y la cultura*, N° 6, disponible en <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/avatars> (junio 2014)
- Carballada, Alfredo (2008), “Los escenarios de la intervención. Una mirada metodológica”, *Los cuerpos fragmentados. La intervención social en los escenarios de la exclusión y el desencanto*, Paidós, Buenos Aires, p.76-94
- _____ (2011), *Las Políticas Sociales y la recuperación de la centralidad del Estado. La Asignación Universal Por hijo (Argentina) y el Programa Bolsa Familia (Brasil)*, Margen, Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales, disponible en <http://www.margen.org/carballada/> (junio, 2014)
- _____ (2013), “La Intervención en lo Social desde una perspectiva americana. Algunos aportes de Enrique Dussel y Rodolfo Kusch”, *Margen* N° 70 – octubre 2013, disponible en <http://www.margen.org/suscri/margen70/carballada.pdf> (junio 2014)
- Casalis, Alejandro (2011). “Análisis de la Política Oficinas de Empleo municipal del MTEySS en Argentina entre 2005 y 2010. Tesis de maestría. Flacso.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2010) “Un nuevo paradigma de políticas sociales” en *Seminario Internacional del Mercosur ampliado sobre Buenas Prácticas en políticas gerontológicas*, Ministerio de Desarrollo Social, disponible en <http://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/3/40183/PaolaVessvesian.pdf> (mayo 2014)

- Coraggio, J.L. (1997), "Descentralización: el día después...", *Cuadernos de Postgrado*, Serie Cursos y Conferencias, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, disponible en http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_d.htm (mayo 2014)
- Freire, Paulo (1970), *Pedagogía del oprimido*, Nueva York, Herder y Herder, (manuscrito en portugués 1968). Publicado con el prefacio de Ernani Maria Fiori. Río de Janeiro, Continuum, disponible en <http://servicioskoinonia.org/biblioteca/general/FreirePedagogiadeloOprimido.pdf> (julio 2014)
- García Delgado, Daniel (comp.)(1997) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. Flacso - Universidad Católica de Córdoba, disponible en http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Garcia_Delgado_Unidad_1.pdf (julio 2014)
- García Delgado, Daniel y Casalis, Alejandro (2006), "Desarrollo local protagónico y Proyecto Nacional", *El desarrollo local en el eje de la Políticas Social*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, disponible en http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/desarrollo_local1.pdf (disponible julio 2014)
- García Delgado, Danie (2011), "Desarrollo local y territorial: perspectivas en el marco de la intervención social", en *I Coloquio Regional y III Coloquio Local: "Organizaciones de la Sociedad Civil, Estado y Universidad: una articulación posible para el desarrollo local"*, Universidad Nacional del Litoral- Santa Fe, 21 de Agosto, disponible en http://pagos.flacso.org.ar/publicaciones_vermas.php?id=694 (julio 2014)
- Jaramillo López, J. (2004), *Modelo de comunicación Pública Organizacional e Informativa para Entidades del Estado MCPOL*, USAID/Casals & Associates Inc. Bogotá.
- Neffa, Julio (coord) (2008), Los servicios municipales de empleo. Las transformaciones en las Oficinas de Empleo en los Municipios de Berisso, Florencio Varela, Moreno, Ensenada, La Plata y Rosario a partir de la aplicación del Seguro de Capacitación y Empleo: Una visión de síntesis. Documento de trabajo n° 43, Ceil- Piette, Conicet, Argentina, Buenos Aires.
- Madoery, Oscar (2007), "Nueva institucionalidad público-privada para el Desarrollo Regional", *La Argentina en las próximas décadas: Hacia una etapa de desarrollo sustentable con equidad* (Buenos Aires, noviembre de 2007), Banco de la Nación Argentina, disponible en http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/Madoery_Oscar_BNA-Nueva%20institucionalidad%20p%C3%ABlico-privada%20para%20el%20Desarrollo%20Regional.pdf (julio 2014)
- Madoery, Oscar (2011), *Más y mejor trabajo para todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado*, 1ª ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina, disponible en http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/cea_masymejor.pdf
- Novick, Marta (Coord.)(2010), *Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión*. Período 2003-2010, septiembre 2010. Disponible en http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bicentenario/Texto_Publicacion_TRABAJO_Y_EMPLEO_EN_EL_BICENTENARIO.pdf (junio 1014)
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario. Un modelo nacional y popular*, Tomo I, disponible en

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/FamiliaArgentina/Pol%C3%ADticas%20Sociales%20del%20Bicentenario%20-%20Tomo%20I.pdf> (junio 2014)

- Prieto Castillo, Daniel (1990), *Diagnóstico de la comunicación*, CIESPAL, Quito, 1990
- _____ (2004), *La comunicación en la educación*, La Crujía, 2da. Edición
- PNUD (s/f), *¿Qué es el desarrollo humano?*, disponible en <http://www.desarrollohumano.org.gt/content/%C2%BFque-es-desarrollo-humano>, (junio 2014)
- Robirosa, Mario y otros (1990), *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado*. UNICEF Siglo XXI, España Editores, Buenos Aires.
- _____ (2005), "La participación en la gestión de la organización: por qué, cuándo, cómo", Cuadernos de Gestión Social, Proyecto SEKN/Argentina Ciclo II, Universidad de San Andrés, disponible en <http://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/03/Robirosa-Conduccion-Social.pdf> (julio 2014)
- Taller de Producción de Mensajes, FPyCS, UNLP (2007), "Al abordaje de las organizaciones: algunas nociones sobre el uso de metodologías desde la mirada comunicacional". Documento de cátedra. Argentina.
- Toro, J. B. (2001), *El ciudadano y su papel en la construcción de lo social*, BID, Santafé de Bogotá, Colombia.
- UNICEF (2006) *Comunicación, desarrollo y derechos humanos*, Colección Comunicación, Desarrollo y Derechos, disponible en http://www.unicef.org/argentina/spanish/resources_4656.htm (mayo, 2014)
- Uranga, W. (2007) *Mirar desde la comunicación. Una manera de analizar las prácticas sociales*, disponible en <http://www.wuranga.com.ar> (junio, 2014)
- _____ (2011) *Sin comunicación no hay políticas públicas democráticas*, disponible en <http://www.wuranga.com.ar> (junio, 2014)
- Villamayor, Claudia (2006) "La comunicación como perspectiva y como dimensión de los procesos sociales. Una experiencia de participación en las Políticas Públicas. PSA FORMOSA", UNIrevista - Vol. 1, n° 3, disponible en http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_Villamayor.PDF (junio, 2014)
- Vilas, Carlos (2011) *Después del neoliberalismo: estado y procesos políticos en América Latina*, UNLA.
- _____ (s/f), *De la focalización a la integralidad*, disponible en <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/18-de-la-focalizacion-a-la-integralidad> (julio 2014)
- _____ (s/f), *Política social: ¿Hacia un nuevo paradigma?*, disponible en <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/77-politica-social-hacia-un-nuevo-paradigma> (julio 2014)

Tesinas consultadas, Carrera de Cs. de la Comunicación, Facultad de Ciencias Sociales:

- Karina Schepis (2003), Políticas públicas y comunicación planificada.
- Cynthia Romero (2004) Políticas públicas y comunicación en salud.
Diagnóstico y planificación de la comunicación en el CAPS Zeballos II. S/T
- Pablo Daniel Chaves (2010), Estrategias de comunicación e incidencia para la formulación de políticas públicas. El caso del presupuesto participativo en San Miguel. Una iniciativa política del Movimiento por la Carta Popular.