

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales



FLACSO
ARGENTINA

Maestría Diseño y Gestión de Programas y Proyectos Sociales

Director: Dr. Alfredo Monza

Tesis de Maestría

Servicio Público de Empleo

*Análisis de la Política Oficinas de Empleo Municipal del Ministerio de Trabajo,
Empleo y Seguridad Social de la Nación, en Argentina, entre 2005 y 2010*

Tesista: Lic. Alejandro Casalis

Director de Tesis: Dr. Daniel García Delgado

Buenos Aires, 21 de octubre de 2011

INDICE

Agradecimientos	3
Introducción	5
PARTE I: Aspectos teóricos, del contexto empírico y metodológicos	13
Capítulo 1: Marco Teórico	13
Capítulo 2: Etapas de la política de empleo en Argentina 1990-2010	30
Capítulo 3: Metodología	43
PARTE II: El Servicio Público de Empleo y la Red de Oficinas de Empleo Municipal	48
Capítulo 4: Evolución del Servicio Público de Empleo	48
Capítulo 5: La Red de Oficinas de Empleo Municipal en Argentina. Aspectos Institucionales	63
Capítulo 6: Caracterización general de la Red de Oficinas de Empleo	73
Capítulo 7: Caracterización sociolaboral de la población atendida	76
Capítulo 8: El aporte a la gestión local del empleo	83
PARTE III: Análisis de cuatro casos	89
Capítulo 9: Descripción de los casos	89
Capítulo 10: Tipología e indicadores de gestión	108
Capítulo 11: Principales logros y obstáculos para la mejora de la gestión	114
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	117
BIBLIOGRAFÍA	130
ANEXOS	135

Agradecimientos

Aunque todos usualmente le recomienden a quien empieza la ardua tarea de realizar una tesis que elija un tema del cual tengan acceso a la información, acote bien el tema de investigación, sea pragmático en el diseño, y establezca para si mismo plazos poco flexibles para la entrega de la tesis, todo esto con el objetivo de evitar la tentación -o el error- de dilatar en exceso la finalización de la tesis -y aunque los tesistas sepamos que esto es lo más conveniente para finalizar la tesis en un tiempo razonable-, no obstante, la mayoría de nosotros, por diversos motivos postergamos la finalización y entrega de la tesis. Esta tesis, y mi caso en particular, no es la excepción. Me llevó mucho tiempo elegir el tema de investigación aunque una vez que lo tuve definido pude realizar la tesis en un tiempo relativamente razonable.

A muchos le debo el agradecimiento por el apoyo que me han brindado a lo largo de este tiempo. No podré mencionarlos a todos, pero vaya en estas líneas mi agradecimiento. En especial a los funcionarios y técnicos del MTEySS y de los municipios, consultores de la OIT y a docentes e investigadores que me brindaron parte de su tiempo para responder a mis preguntas y me proporcionarme materiales e información muy valiosa sin los cuales no podría haber hecho el trabajo de campo. Quiero reconocer muy especialmente a Luis Castillo Marín que fue quien me abrió las puertas del MTEySS y fue el nexo directa o indirectamente con la mayoría de los entrevistados. Sin su colaboración no hubiera podido realizar la tesis.

A Daniel García Delgado, mi director de tesis, quien a lo largo de este proceso me aportó muchas de las ideas que están plasmadas en la tesis. Asimismo, fue quien con sus reiteradas consultas sobre los avances de la tesis me fue recordando la importancia de entregarla y cerrar una etapa en la formación. También le quiero agradecer al Programa Estado y Políticas Públicas (PEPP) de FLACSO por el apoyo brindado, y en especial a Sergio De Piero por el estímulo y el acompañamiento que me dio. Él fue otro de los que me recordaba insistentemente que debía terminar la tesis.

A Alfredo Monza y a Martín Campos porque supieron tenerme paciencia cuando eran más las reuniones que teníamos para definir el tema que para mostrar los avances concretos. También a ellos el agradecimiento por las recomendaciones que me dieron, las cuales me permitieron diseñar un “proyecto de tesis que sea realizable” y por los comentarios finales de Alfredo Monza que me permitieron realizar los últimos ajustes a la tesis. No me quiero olvidar de Lucía Miranda por su permanente atención y respuestas a todas las inquietudes y pedidos que le hice durante la cursada de la Maestría y durante la etapa de elaboración de la tesis.

Por último, pero el más importante, el agradecimiento a mi mujer Solana porque supo comprender y tolerar, casi hasta el cansancio, mi entusiasmo cuando le contaba sobre los avances diarios de la tesis y darme ánimo en los momentos de desánimo, pero también por preguntarme sistemáticamente cuándo vas a entregar la tesis, queriendo decir en realidad ya es hora de que termines esa tesis. Por ese delicado equilibrio entre apoyo y presión, muchas gracias Sol. Y también el agradecimiento para mis padres que mucho han contribuido a este resultado.

Introducción

Argentina, a partir de mediados de los años 70 comenzó a experimentar profundos cambios en materia social, económica y política que transformaron la relación Estado-Sociedad y provocaron el pasaje del modelo de Estado Social al modelo de Estado Neoliberal. Durante la década del '90 este modelo adquiere su máxima expresión. La implementación de reformas estructurales siguiendo las recomendaciones del Consenso de Washington y la hegemonía del pensamiento neoliberal implicaron significativas modificaciones en la relación Estado-Sociedad generando así cambios en la orientación de las políticas públicas y una transformación en la estructura social y productiva del país.

Argentina entre 2001 y 2002 vivió una profunda crisis política, económica y social que produjo una modificación en la orientación que el Estado había tenido respecto de la relación con la sociedad civil, el mercado, los organismos internacionales durante el modelo neoliberal. Algunos autores e instituciones afirman que a partir de entonces comienza a configurarse un nuevo modelo, todavía en construcción, con énfasis en lo productivo, en el empleo en el desarrollo y en la inclusión social. Este modelo pone énfasis en la producción y el empleo como principales mecanismos para el crecimiento económico y la inclusión social, a diferencia del modelo neoliberal que se ha basado en el sector financiero y con énfasis en el sector servicios. (Plan Fenix, 2006; CEPAL, 2010; García Delgado, 2010; García Delgado, D., y Nosetto, L., 2006).

En términos económicos la crisis de 2001 significó el pasaje de un modelo de financierización de la economía y reprimarización de la producción, con eje en una política monetaria de apreciación cambiaria y de desregulación a otro que incorpora elementos macroeconómicos heterodoxos, centrado en lo productivo, en la creación de empleo como mecanismos dinamizadores de la economía, en la reindustrialización y con una mayor presencia del Estado en materia regulatoria. En términos sociales generó el aumento del desempleo, la pobreza y la indigencia (ya eran muy altos respecto de los niveles históricos de Argentina) hasta niveles desconocidos para el país.

A partir del 2003 y con la aplicación de políticas económica heterodoxas, un tipo de cambio alto, e impulsado por la demanda externa y el mercado interno comienza un paulatino proceso de recuperación de los principales indicadores macroeconómicos y sociales de Argentina. En materia económica Argentina logra tasas de crecimiento superiores al 7%, con excepción del año 2009 y en cuanto a lo social se reduce la pobreza y la indigencia, cae el desempleo y crece el empleo formal

pero por otro lado se mantiene alta la informalidad laboral.

En el año 2003 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) elabora el Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo” que, fundamentado en el concepto de empleo decente de la OIT (Samovía, 2002) y en la promoción de políticas activas de empleo tiene como objetivo promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad.¹ A partir del año 2005 el MTEySS promueve el pasaje de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado (en adelante, JyJHD), hasta entonces la principal política de transferencia de ingresos, hacia *políticas de empleo activas* orientadas a la capacitación laboral y la inserción en el mercado de trabajo. En ese marco se implementa la *Red de Servicio Público de Empleo* mediante la creación de *Oficinas de Empleo Municipal* en las principales ciudades de Argentina².

Las *Oficinas de Empleo Municipal* (en adelante, OEM) son entidades municipales con dependencia técnica del MTEySS que componen la Red Federal de Oficina de Empleo Municipal. Su función es realizar intermediación laboral a nivel local, brindar capacitación para el empleo y el autoempleo a los trabajadores –desocupados y ocupados- y dar servicios y asesoramiento a los empleadores para la contratación de trabajadores. Además, las OEM constituyen una vía de información, acceso y derivación de los trabajadores a los diversos programas sociales del Estado, y fundamentalmente constituyen el instrumento por el cual el MTEySS implementa políticas de empleo a nivel local. Las Oficinas de Empleo integran el abanico amplio de políticas activas destinadas a crear y mantener el empleo y los puestos de trabajo y mejorar las calificaciones laborales de los trabajadores. Constituyen estrategias orientadas a facilitar la intermediación laboral y a atender problemáticas de empleo que presentan ciertos grados de complejidad. Es una herramienta utilizada para abordar ciertas problemáticas que por su especificidad requieren de un acompañamiento y de una intervención, en algunos casos, más personalizada para la creación de empleo o la inserción de las personas en el mercado de trabajo.

Hasta diciembre de 2010 se había implementado en 325 municipios, (a mayo de 2011 se había ampliado a 345 municipios) en todas las provincias de Argentina y en la Ciudad de Buenos Aires y hasta octubre de 2009 había brindado servicios a más de 1.300.000 trabajadores. La actividad más destacada que desempeñan es la implementación de programas de empleo del MTEySS, en especial los que tienen como objetivo incluir en el mercado de trabajo a los sectores más vulnerables, en segundo lugar contribuir a la formación laboral y profesional de los trabajadores, en tercer lugar el autoempleo y la creación de empleo mediante obra pública local y finalmente la intermediación laboral y el fomento del empleo en el sector privado.

¹ Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo”, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. <http://www.trabajo.gob.ar/masymejor/index.asp>

² Las OEM integran aquello que a nivel mundial se conocen con el nombre de Servicio Público de Empleo.

Los antecedentes en el tema

A nivel mundial y en Argentina en particular, es poca la bibliografía y los estudios de casos que existen sobre los Servicios Públicos de Empleo. La OIT cuenta con resoluciones y recomendación en esta materia, y ha contribuido a la reflexión sobre el tema pero no es una cuestión que esté muy presente dentro de la bibliografía y los informes que produce (OIT, 2009: a). Los países en donde se implementa esta política, no obstante, suelen elaborar documentos institucionales e informes de gestión que presentan en las reuniones internacionales que se realizan. Particularmente durante la crisis financiera mundial del 2008 se realizaron encuentros a nivel mundial donde los países presentaron y analizaron las estrategias que desplegaron para evitar la caída del empleo (OIT, 2009:b; FOIL/CECC/SISA, 2009). Por último, en algunos países europeos como España e Inglaterra donde estas políticas tienen mayor desarrollo el tema está más estudiado, pero en general es poca la bibliografía disponible.

En Argentina son pocos los antecedentes, investigaciones y estudios disponibles sobre las OEM. En el año 2005 el MTEySS, en un número de la Revista de Trabajo (2005) publicó una serie de artículos e investigaciones sobre el Servicio Público de Empleo en Argentina y a nivel mundial. Asimismo, se destaca el trabajo coordinado por Neffa (2008: a) sobre el impacto en las mismas del proceso de traspaso de los trabajadores que poseían el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) al Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) en varios municipios de la provincia de Buenos Aires y en Rosario. En ese trabajo se enumera un conjunto de dificultades en relación a la gestión operativa de las Oficinas, a los cursos de capacitación y formación profesional, a la articulación con otros niveles del Estado, etc. y se formulan recomendaciones para una mejor gestión. Por otra parte, también se dispone el trabajo realizado por Abad y Arroyo (2009) sobre el rol que las OEM desempeñaron en la implementación de políticas activas de empleo del MTEySS durante el período 2005-2009.

Fundamentación del tema

La elección del tema y la relevancia de la tesis se fundamenta en primer lugar, en el objetivo que persigue la política que es mejorar las condiciones de empleo e inclusión social a través de una política activa de empleo (el Servicios Público de Empleo), reconociendo la importancia de lo

territorial en esto y que para ello genera instrumentos para intervenir a nivel local como es la Red de OEM. En ese sentido, hasta diciembre de 2010 se había implementado en 325 localidades de Argentina, siendo la mayoría de ellas las principales ciudades del país y en donde están los principales problemas de empleo.

En segundo lugar, está orientada principalmente, aunque no exclusivamente, a personas pertenecientes a grupos vulnerables (beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, jóvenes, mujeres jefas de hogar) con problemas de empleo (desocupación, baja calificación laboral, trabajo informal, etc.), por lo tanto, mejorar su situación de empleo implica mejorar la inclusión social de estas personas. Las características socio-laborales que presenta la población a la que se orienta la política es otro motivo que justifica esta tesis.

En tercer lugar, la información cuantitativa y cualitativa sobre los distintos aspectos operativos de la política con que cuenta el MTEySS y las OEM y algunas “lecciones aprendidas” durante la gestión entre el año 2005 y el año 2010 constituye otro motivo que hace al tema un caso de interés para analizar la articulación del MTEySS con los municipios y la contribución de las OEM a la creación de empleo y a la inclusión social a nivel local. El estudio de esta política da lugar a la posibilidad de analizar algunos de los resultados alcanzados e identificar los principales obstáculos que se presentan para la mejora de la gestión.

Finalmente y en cuarto lugar, considero que no solo existen motivos que revisten interés social y para la gestión de las políticas públicas sino que también existen motivos de interés académico como es la posibilidad de investigar un tema del que se dispone reducida cantidad de estudios realizados previamente.

Estructura de la Tesis

La tesis se organiza en una Introducción, tres Partes, cada una de ellas integrada por Capítulos, y finalmente Conclusiones y recomendaciones. En la *Introducción* se presenta sintéticamente el tema, se fundamenta la elección del mismo, se mencionan algunas investigaciones previas y antecedentes, se indican algunas preguntas que orientaron la investigación y se exponen los objetivos y la hipótesis.

En la *Parte I “Aspectos teóricos, del contexto empírico y metodológicos”* se presenta el Capítulo 1: Marco Teórico; el Capítulo 2: Etapas de la política de empleo en Argentina 1990-2010; y el Capítulo 3: Metodología. En el *Capítulo 1: Marco Teórico* se trabajan conceptos que permitirán dar cuenta de la significación que tiene el trabajo y empleo como mecanismos de inclusión social y estrategia para reducir la pobreza. En ese sentido, se hará referencia a la relación entre política

social y empleo, la diferencia entre trabajo y empleo, el rol que tiene el trabajo y el empleo como factores de identidad y de ciudadanía de las personas, las políticas activas y pasivas de empleo, el concepto de trabajo informal, de empleabilidad, vulnerabilidad y exclusión, situaciones presentes en las problemáticas que se abordan desde las OEM. En el *Capítulo 2: Etapas de la política de empleo en Argentina 1990-2010* se mencionarán a las características centrales que adoptó la política de empleo durante la década de 1990 la cual estuvo caracterizada por la desregulación del mercado de trabajo, teniendo efecto sobre el empleo y la pobreza. A continuación se señala el impacto que tuvo sobre los indicadores sociales la crisis del 2001-2002 y las respuestas que se implementó por medio del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Por último, se hace referencia a la política de empleo que se comienza a implementar a partir del año 2003, dentro de la cuál se destaca la implementación de políticas activas de empleo para facilitar la reinserción de la población al mercado de trabajo. En este marco se inscribe el Servicio Público de Empleo y la Red de Oficinas de Empleo Municipales. En el *Capítulo 3: Metodología* se presenta la estrategia metodológica desplegada para realizar la tesis, se fundamentan los criterios utilizados para la selección del tema y de los cuatro casos analizados.

En la *Parte II: “El servicio público de empleo y la Red de Oficinas de Empleo Municipal”*, se presenta el Capítulo 4: Evolución del Servicio Público de Empleo; el Capítulo 5: La Red de Oficinas de Empleo Municipal. Aspectos Institucionales; el Capítulo 6: Caracterización general de la Red Oficina de Empleo Municipal; el Capítulo 7: Caracterización sociolaboral de la población atendida; y el Capítulo 8: El aporte a la gestión local del empleo. En el *Capítulo 4: Evolución del Servicio Público de Empleo* se define al Servicio Público de Empleo tomando como referencia los Convenios y Resoluciones de la OIT; se señalan los antecedentes a nivel mundial; se menciona la función que tienen en materia de empleo y se hace referencia a distintos modelos. Por último, se mencionan algunas características del contexto económico, político y social en el que surgió la Red de Servicio Público de Empleo en Argentina. En el *Capítulo 5: La Red de Oficinas de Empleo Municipal. Aspectos Institucionales* en base a la normativa que le dio origen se señalan los aspectos institucionales de la política y los mecanismos de articulación con los gobiernos locales. En el *Capítulo 6: Caracterización general de la Red Oficina de Empleo Municipal*, a partir de información cuantitativa y datos proveniente de la base de datos del MTEySS, se realizará, una descripción general de las OEM para determinar cuántas se crearon entre 2005 y 2010, en qué provincias están localizadas y cuántos trabajadores y empleadores están registrados. En el *Capítulo 7: Caracterización sociolaboral de la población atendida*, se analizan las características socio-económicas que presentan los beneficiarios. Por último, en el *Capítulo 8: El aporte a la gestión local del empleo* se señalan brevemente las características del sistema municipal argentina y el

aporte de la Red de OEM a la gestión municipal.

En la *Parte III “Análisis de cuatro casos”* se presenta el Capítulo 9: Descripción de los casos; el Capítulo 10: Tipología e indicadores de gestión; y el Capítulo 11: Principales logros y obstáculos. En el *Capítulo 9: Descripción de los casos* se analizan las características principales y los resultados en cuanto a la creación y mantenimiento de puestos de trabajo y empleo, mejora de la empleabilidad e intermediación laboral de los casos de la OEM de San Fernando y de Moreno en la provincia de Buenos Aires; de San Francisco en la provincia de Córdoba y de Río Grande en la provincia de Tierra del Fuego. A partir de los anterior, en el *Capítulo 10: Tipología e indicadores de gestión*, se realiza una Tipología de las OEM en base a las funciones que realizan y se señalan algunos indicadores para medir la gestión. Por último, en el *Capítulo 11: Principales logros y obstáculos*, se señalan los algunos logros y algunos obstáculos detectados a partir del análisis de los casos y de las entrevistas realizadas.

En las *“Conclusiones y recomendaciones”* se recapitula brevemente lo realizado, se señalan los principales resultados logrados por la política en cuanto a la creación y el mantenimiento del empleo y de los puestos de trabajo, la mejora de la empleabilidad de los trabajadores, las acciones de intermediación laboral y la articulación con el sector productivo a nivel territorial y la mejora de la gestión municipal. También se identifican obstáculos y se realizan algunas recomendaciones para la mejora de la gestión de la política OEM. Por último, se agrega la Bibliografía y el Anexo.

Preguntas de investigación

La tesis se organiza en torno a algunas preguntas que van guiando la investigación. Estas preguntas, en algunos casos desarrolladas exhaustivamente y en otros casos más tangencialmente de acuerdo al grado de relevancia que tienen para la tesis, van trazando una especie de mapa por donde va discurriendo la investigación. ¿Qué relación existe entre el empleo, la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión social? ¿Cuáles fueron las principales características de la política de empleo en el período 1990-2010? ¿Qué es el Servicio Público de Empleo y cómo se implementa en Argentina? ¿Qué características adopta la política OEM y que servicios presta? ¿Cuál es el perfil socio-laborales de los trabajadores que concurren a las OEM? ¿Qué resultados logran las OEM en cuanto a intermediación laboral, mejora de la empleabilidad, creación y mantenimiento de puestos de trabajo y administración de políticas de empleo? ¿Cuál es el grado de articulación que la política tiene con el perfil laboral y socio-productivo del territorio? Por último, desde la óptica del MTEySS y de los gobiernos locales, ¿cuáles son los principales logros que alcanzó la política y cuáles son los

mayores obstáculos que presenta?

Objetivos

Objetivo general

Comprender, a partir del análisis de la política OEM implementada en Argentina por el MTEySS entre el año 2005 y el 2010, el rol que tiene el empleo como mecanismo de inclusión social. Contribuir a la reflexión sobre la gestión de políticas nacionales de empleo en los ámbitos locales.

Objetivos particulares

a) Identificar cuáles son las características generales que adquiere la política de empleo en el período 1990-2001, en el período 2002-2003 y cuáles adopta en el período 2003-2010.

b) Señalar los objetivos y las características generales que asume el Servicio Público de Empleo en el período 2005-2010.

c) Describir las características generales de la política OEM en Argentina y analizar cuál es la contribución al trabajo y al empleo que la misma realiza.

d) Mostrar el funcionamiento de las OEM a través del análisis de casos.

e) Identificar los principales logros de la política OEM y los mayores obstáculos que presenta para la mejora de la gestión.

Hipótesis

Consideramos que el empleo cumple un rol relevante para la inclusión social en tanto contribuye a reducir la pobreza, favorecer el desarrollo productivo del territorio y mejorar la calidad de vida de la población. No obstante, generar políticas de empleo requiere abordajes multidimensionales (políticos, económicos, sociales, territoriales, laborales, ambientales, territoriales, salud, educación, etc.), multiescalares (escala local, microregional, provincial, interprovincial, metropolitano, nacional) y multiactorales (del sector público, privado, social, del conocimiento).

La hipótesis que plantea la tesis considera que la creación de empleo a nivel local depende de

múltiples factores como por ejemplo los lineamientos de la política económica que se determina a nivel nacional, las características de la estructura productiva del territorio, el grado de inversión pública y privada, y las características socio-laborales de la población, entre otros. La mayoría de estos factores no depende de la política de empleo y exceden la capacidad de intervención desde el ámbito local. No obstante ello, y si bien la capacidad que tiene el Servicio Público de Empleo para crear empleo y contribuir a la inclusión social es acotado porque depende de factores ajenos a la política estrictamente de empleo, sin embargo, la política OEM podría contribuir a la mejora del empleo y a la inclusión social si se constituye en una herramienta que permita atender las demandas socio-laborales de las personas, mejorar la cualificación de las mismas, articular y orientar la política laboral con y hacia los sectores y las actividades más dinámicas a nivel territorial y constituir un espacio de articulación interinstitucional de las políticas públicas para el desarrollo socio-productivo. Para ello es necesario que la gestión de las OEM tenga en cuenta los problemas de empleo que existen a nivel local, que el empleo ingrese en la agenda municipal y que la gestión se articule con los actores del sector productivo y del sistema educativo a nivel local y provincial.

PARTE I: Aspectos teóricos, del contexto empírico y metodológicos

Capítulo 1: Marco teórico

En este capítulo presentaremos el marco teórico general de la tesis. Pondremos atención en la relación entre política social y empleo; conceptualizaremos trabajo y empleo y referiremos al trabajo como fuente de identidad y al empleo como de ciudadanía; haremos referencia a las políticas activas y pasivas de empleo; y finalmente a la relación entre empleabilidad, trabajo informal, vulnerabilidad y exclusión.

1.1 Política social y empleo

El Estado como forma de organización de la vida social de la personas constituye una relación social. Esa relación social no es parte de un proceso natural sino que por el contrario es el resultado de un proceso histórico que se construye y reconstruye en la interacción social y está sujeto al posicionamiento y actuación de clases, grupos e individuos que actúan a partir de motivaciones diversas. El Estado expresa dicha relación social en la conformación de una forma de dominación política, la cual se expresa no solo mediante mecanismos de coerción sino también mediante cooptación, legitimidad, consensos, simbología y la construcción de mecanismos de identificación colectiva del conjunto de la población. Estos últimos garantizan su reproducción al disminuir el conflicto y oposición al mismo. Si solo fuera dominación desnuda, descarnada, la misma se vería más directamente amenazada y en la necesidad de recurrir abiertamente a la violencia para garantizar la dominación. Asimismo, el Estado se expresa en un conjunto de instituciones y regulaciones que instituyen, garantizan y reproducen dicha relación social.

Claus Offe (1991: 78) plantea que la política social ejerce una función central en el proceso de conversión de trabajadores en obreros asalariados al señalar que *“la política social es la manera estatal de efectuar la transformación duradera de obreros no asalariados en obreros asalariados”*. Este proceso que implicó el pasaje de la condición de campesino o artesano a la condición de asalariado no ocurrió solo a causa de los acontecimientos que llevaron a los trabajadores a la

desposesión de los medios de producción, y la consiguiente venta de su fuerza de trabajo, constituyéndose así un mercado de trabajo, sino porque, como sostiene el autor se produjo un proceso todavía más profundo aún como fue la existencia de un conjunto de políticas estatales que lo hicieron posible. Dentro de ellas, las políticas sociales tuvieron la significativa tarea de ser los mecanismos por los cuales se produjo la incorporación de la fuerza de trabajo dentro del mercado de trabajo. La política social es el mecanismo que utiliza el Estado para incorporar a los trabajadores dentro del mercado de trabajo.

En esa línea, se puede considerar a la *intervención social del Estado* como el conjunto de las políticas (de gasto público social, tributarias, laborales, demográficas, etc.) que se dirigen a la población, e inciden sobre sus condiciones de vida y sobre el orden social. Al incidir sobre la distribución del ingreso y la protección social, la intervención social del Estado tiene un impacto regulatorio sobre la oferta de la fuerza de trabajo, el nivel de los salarios y las condiciones de trabajo, es decir que constituye un mecanismo de regulación del mercado de trabajo. Como señala Cortés y Marshall (1993: 12) “*La política social media entre el modelo de crecimiento y su impacto sobre el mercado de trabajo*”. De este modo, la orientación de política social que el Estado tome estará relacionada con el modelo de acumulación que se implemente en un determinado momento histórico. Esta perspectiva difiere del enfoque tradicional de política social que la entiende solamente como la provisión estatal de bienes y servicios y como la seguridad social. Este enfoque, sin dejar de ser útil y práctico en términos de capacidad explicativa muestra una visión acotada de la política social y menos centrada en el análisis del conflicto social (relación capital-trabajo), ya que centra el análisis en la redistribución de recursos y en el impacto sobre el nivel de vida.

El mecanismo clásico de regulación del mercado de trabajo es el desempleo. Pero desde las primeras décadas del siglo XX, y en la necesidad garantizar la reproducción del sistema capitalista, tanto en términos políticos como económicos, *la intervención social del Estado* constituye uno de los principales mecanismos por el cual el Estado interviene para regular el conflicto. Para eso el Estado de Bienestar desarrolló un conjunto de instrumentos de protección social (un marco de legislación laboral, de provisión de bienes, servicios y transferencias de ingresos a los trabajadores, la constitución de un sistema de seguridad social, y medidas y legislación que inciden sobre la población y sobre el mercado de trabajo).

Las políticas introducidas por el modelo de Estado Neoliberal a partir de mediados de la década de 1970 comenzaron a flexibilizar las regulaciones que habían estructurado el andamiaje de protección, inclusión y cohesión social. Para el neoliberalismo, la intervención del Estado constituye un obstáculo al libre funcionamiento del mercado y a la libertad de las personas. Sonia Draibe (1994: 184) en una crítica a la perspectiva neoliberal sobre las políticas sociales dice que

para esta perspectiva “*los programas sociales -o sea la provisión de salarios, bienes y servicios por el Estado- constituyen una amenaza a los intereses y libertades individuales, inhiben la actividad y concurrencia privada y generan indeseables extensiones de los controles burocráticos*”. Por ello, el neoliberalismo impulsa una reducción del gasto social, una intervención social del Estado de carácter asistencial y sólo cuando sea necesaria, reduciendo todo tipo de prestación con criterio universalista, o bien restringiendo la calidad de la misma para generar un desincentivo en aquellos sectores que posean recursos como para concurrir al mercado -es el caso del deterioro de la salud y la educación pública en Argentina que al no poder eliminarse, se empeora la calidad del servicio- para complementar con la filantropía privada y la intervención de organizaciones sociales.³

1.2 Trabajo y Empleo

Habitualmente los conceptos de trabajo y de empleo se utilizan como sinónimos; sin embargo es preciso decir que no significan lo mismo y que la utilización de uno u otro tiene implicancias concretas sobre la definición y sobre los alcances de las políticas públicas. La Comisión del Consejo Europeo de Jefes de Estado y Jefes de Gobierno de la Unión Europea define al trabajo como “*un continuo temporal en un proceso de producción o servicio que implica una organización compleja de actividad humana y medios técnicos*” y al empleo como “*una convención institucional que inserta al trabajador en el proceso de producción encasillándolo en una función y una medida de tiempo*” (Jáuregui, R., Egea, F. y de la Puerta, J., 1998).

Julio Neffa (1999: 12) por su parte, define al trabajo “*como una actividad voluntaria y coordinada de hombres y mujeres, orientada hacia una finalidad específica -que es la producción de bienes y servicios con una finalidad social*” y agrega que este se caracteriza por ser una actividad realizada para producir algo que es exterior al hombre y que tiene una finalidad utilitaria. Asimismo, define al empleo como:

“una relación que vincula el trabajo de una persona con una organización dentro de un marco institucional y jurídico definido independientemente de aquella y que se construyó independientemente de él y con anterioridad a su ingreso en la empresa. Se trata de un trabajo abstracto, que es susceptible de ser dividido en unidades elementales y de reagruparlas

³ Tres criterios son los pilares de este proceso: i) descentralización que suponía que iba a permitir el aumento de la eficacia y al eficiencia del gasto al acercarla a los niveles del Estado más próximos a las necesidades de los beneficiarios; ii) la focalización que dirige los recursos a los beneficiarios selectivamente seleccionados por su mayor necesidad y urgencia; iii) la privatización que implica que el sector privado asuma la provisión de bienes y servicios de modo tal de desregular los mercados donde el Estado ejerce el control y crear mercados privados (Isuani, 1990).

alrededor de un puesto de trabajo, que es reconocido como socialmente útil. Es una relación laboral que permanece en el tiempo y tiene un carácter mercantil, pues se intercambia por un salario asignado individualmente; goza de ciertas garantías jurídicas y de la protección social y está normatizado mediante una clasificación resultante de reglas codificadas en los estatutos profesionales o en los convenios colectivos de trabajo” (Neffa, 1999: 13).

Los puntos en común entre trabajo y empleo los muestran como una actividad humana, individual o colectiva realizada para satisfacer necesidades particulares o sociales y que implica la puesta a disposición de recursos humanos y técnicos para tal fin. La diferencia del trabajo con el empleo radica en que el empleo constituye una *relación social*, implica un acuerdo institucional o contrato entre las partes y ese acuerdo es anterior y está definido total o parcialmente por un tercero -el Estado, los sindicatos, las cámaras empresarias, etc.- que establecen el marco del contrato, obligaciones para las partes, el reconocimiento de derechos laborales para el trabajador. Dentro de las características centrales del empleo está la protección social para el trabajador y el pago de un salario acorde a la tarea.

Siguiendo los lineamientos de la OIT se define al empleo “*como trabajo decente o de calidad, es decir, como trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana del trabajo*” (Samovía, 2002). Para esta definición de empleo se consideran los siguientes elementos: el cumplimiento de derechos en cuanto a registración; niveles salariales dignos; y adecuadas condiciones y ambiente de trabajo. Se podría decir entonces que el empleo es un trabajo con derechos y obligaciones laborales, que establece una relación social entre el empleador y el empleado en el marco de un acuerdo institucional.

1.3 El trabajo como fuente de identidad de la persona y el empleo como portador de ciudadanía

La definición de empleo no se reduce sólo al cumplimiento de un criterio legal-administrativo como es la condición de trabajo registrado/no registrado, sino por el contrario, partiendo de ese piso elemental centra su atención en el conjunto de regulaciones público-privado que hacen al trabajo una relación social.

Grassi (1998: 376) plantea que “*en nuestra sociedad el rol del trabajo, a través de la forma de empleo (es decir, trabajo asalariado) ha cumplido históricamente una doble función. Por un lado, la función de sostén económico para la reproducción del trabajador y de su familia. Y, por*

otro lado, tiene una función simbólica, no menos importante, (...) integradora del sujeto en la sociedad". La relevancia del empleo como relación social no se reduce sólo al plano objetivo de una situación contractual sino que también tiene implicancias desde la dimensión subjetiva de las personas y su contribución a la inclusión social. Nos referimos al trabajo como fuente de identidad de las personas, como mecanismo efectivo contra el riesgo de la pobreza y como portador de ciudadanía.

Como *fuerza de identidad de las personas*, el trabajo tiene una base antropológica. Las personas mediante el mismo transforman la realidad y se transforman a sí mismas. La falta de trabajo genera pérdida de autoestima y de valoración dado que mediante el trabajo las personas pueden desarrollar sus potencialidades, su creatividad e iniciativa. Asimismo, el trabajo hace al reconocimiento social de las personas, contribuye a generar identidad colectiva en torno del trabajo y de los círculos de pertenencia que hace a las personas sentirse valiosas para los demás. Mediante el trabajo el hombre se compromete no sólo consigo mismo, sino también con el conjunto de la sociedad (García Delgado, 2008).

Al mismo tiempo, el *empleo preserva a las personas del riesgo de la pobreza*. En términos generales está extendida la aceptación que *"la razón principal de las situaciones de pobreza, terriblemente extendida en nuestro país, aun en la actualidad, no obstante una retracción importante después de la debacle de 2001-2002, debe atribuirse a las condiciones de empleo de la gente, de las familias"* (Monza, 2008: 226). En las sociedades capitalistas el empleo constituye la principal y más extendida fuente de ingresos con que cuentan las personas y las familias para acceder a los bienes y servicios que se requieren para vivir; no obstante, como lo demuestra Esping Andersen (2000) en su trabajo sobre los diferentes regímenes de Bienestar, el Estado (también las familias y el mercado) ocupa un lugar significativo en la provisión de bienes y servicios, e incide por lo tanto en los niveles de bienestar y de pobreza de las personas y de los hogares.

Por último, *el empleo también constituye un factor portador de ciudadanía* ya que es un elemento que hace al reconocimiento y goce efectivo de derechos sociales. Las condiciones de trabajo precarias y la exposición al desempleo durante largo tiempo implican consolidar niveles diferenciados de ciudadanía entre aquellos que poseen derechos sociales y quienes no, generando desigualdad y pérdida de autonomía de las personas (García Delgado, 2008). La imposibilidad de satisfacer las necesidades individuales y familiares de las personas mediante el empleo genera en éstas un aumento de la desigualdad y vulnerabilidad; y llevado al extremo exclusión social. La precarización de las condiciones de trabajo y falta del empleo afecta los derechos sociales de las personas, descolectiviza, rompe los lazos de solidaridad, en definitiva genera un proceso de pérdida de ciudadanía.

1.4 Política de empleo y políticas activas y pasivas de empleo

En sentido amplio se considera que las *políticas de empleo* son “*el conjunto de intervenciones del Estado que actúan de manera cuantitativa y cualitativa sobre el mercado de trabajo*” (Freyssinet, 2003 y 2007, citado por Neffa, J. 2008: 177: b). De esta definición se desprende que la mayoría de las intervenciones que realiza el Estado en política macroeconómica, monetaria, industrial, agropecuaria, comercial, desarrollo regional, inserción internacional, cultural, salud, educación, etc. se podrían considerar como políticas de empleo porque en mayor o menor medida actúan sobre el mercado de trabajo. En sentido estricto, en cambio, “*la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda y a favorecer la formación profesional y la adaptación de recursos de mano de obra*”. (Freyssinet, 2003 y 2007, citado por Neffa, J. 2008: 177: b).

A su vez, las políticas de empleo pueden clasificarse en *políticas activas y políticas pasivas de empleo*. Para la OCDE las políticas activas de empleo son aquellas que “*con una perspectiva de largo plazo, actuando sobre la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo, se propone reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas estructurales y generar nuevos empleo*” (Freyssinet, 2007, citado por Neffa, J. 2008: 177: b). Por su parte, las políticas pasivas de empleo son aquellas que “*operan en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos, procurando combatir el desempleo mediante la reducción de la oferta de la fuerza de trabajo y proporcionando subsidios a los empleados*” (Freyssinet, 2007, citado por Neffa, J. 2008: 177: b).

Las políticas activas y pasivas de empleo tienen como objetivo revertir el desempleo pero se basan en estrategias diferentes. Las primeras buscan hacerlo mediante la inserción de los trabajadores en el mercado de trabajo; mientras que las segundas lo hacen desincentivando o disuadiendo el ingreso o permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores. El éxito en el logro de los resultados de las políticas de empleo depende, por un lado, de la coordinación de ambos grupos de políticas de empleo, pero por otro lado, también resulta de significativa importancia la implementación de políticas económicas, educativas, tecnológicas, etc. que contribuyan a generar nuevos empleos estables y de calidad y a reducir el desempleo, como así también de la existencia de un sistema de protección y seguridad social que garantice a los desocupados el acceso a la seguridad social. Al respecto, Alfredo Monza (2008: 227) sostiene que “*el mercado de trabajo es un ámbito de determinación con un reducido grado de autonomía relativa. Lo que acontece en él es un reflejo,*

un resultado pasivo, de lo que sucede en el resto de la economía y de la sociedad, incluyendo la totalidad de las políticas públicas (la de la previsión social, la política educativa, la política de migraciones, la política de población, la política económica, etc.)”. La reducción de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de las personas requiere de un conjunto amplio de políticas que sean implementadas de manera coherente y sistemática. Dentro de ese plexo, las políticas activas de empleo realizan su contribución, no obstante, el contexto en el que se implementa y las problemáticas que se desean abordar condiciona el resultado que estas puedan alcanzar. En situaciones de alto desempleo la implementación de las mismas puede dar resultados acotados porque la destrucción de empleos es menor a la creación de empleos, por lo tanto los esfuerzos para generar incentivos resultan inocuos al no haber demanda de empleo suficiente que absorba a los puestos que se pretende crear por medio de las mismas. Por lo tanto, una reducción significativa del desempleo y mejora de las condiciones de empleo requiere sin lugar a dudas introducir modificaciones en el funcionamiento del sistema económico y productivo y esto remite al conjunto de las políticas públicas.

El Servicio Público de Empleo es una política activa de empleo ya que esta destinada a vincular oferta y demanda de trabajo, proveer de información y recursos a los trabajadores con el objetivo de favorecer su inserción en el mercado de trabajo y mejorar la empleabilidad de las personas. De allí la incorporación de este tema dentro del marco teórico. Asimismo, es también un instrumento o una plataforma desde donde implementar además otras políticas activas y también pasivas de empleo. La función del Servicio Público de Empleo es brindar en tiempo real información actualizada y señalar las oportunidades ofrecidas y demandas; actuar operativamente para poner en contacto oferta y demanda de trabajo, informar adecuadamente de los requerimientos que los trabajadores deben cumplir, orientar a lo desocupados hacia acciones de capacitación, perfeccionamiento, y de reconversión profesional, y ofrecer recursos (viáticos para asistir a entrevistas o capacitaciones, posibilidad de confeccionar CV, realizar impresiones, costear los gastos del desplazamiento geográfico de los trabajadores y de la reunificación del núcleo familiar, y en algunos casos proporcionarle vestimenta adecuada para concurrir a la entrevista).⁴

⁴ La importancia de un buen Servicio Público de Empleo radica en que el mercado de trabajo posee características particulares que lo diferencia de otros mercados. El mercado de trabajo no es transparente. Cuando se realizan las transacciones entre oferentes y demandantes no se conocen todas las posibilidades existente como para elegir la opción racionalmente más conveniente; los oferentes y los demandantes de trabajo no se representan individualmente en el mercado de trabajo sino que actúan por medio de intermediarios (sindicatos, cámaras, agencias de empleo) y teniendo en cuenta ciertas reglas (la legislación sobre contrato de trabajo y sobre empleo); los trabajadores que buscan empleos no son perfectamente móviles en el territorio porque además de los costos que implica el traslado, tienen lazos que los arraigan con su familia, amigos y la localidad donde viven; y la racionalidad económica no siempre opera como en el caso de los bienes materiales ya que a veces se renuncia o se acepta un empleo menos remunerado por otros valores como la solidaridad creada con el colectivo de trabajo, las condiciones y medio ambiente de trabajo, el temor al cambio, el deseo de mantener autonomía en el trabajo, etc. (Neffa, 2008: b)

La política OEM es una política activa de empleo ya que tienen como objetivo generar nuevos empleos, incorporar a personas desocupadas en el mercado de trabajo, se capaciten y mejorar las condiciones de empleabilidad de las personas para que ingresen al mercado o accedan a mejores condiciones de trabajo. Asimismo, las acciones de la OEM están dirigidas a insertar a los trabajadores en aquellos sectores productivos más dinámicos. Lejos de desalentar o retrasar el ingreso al mercado de trabajo utilizando para ello mecanismos disuasorios o subsidios con en el caso de las políticas pasivas de empleo, la OEM buscan reducir el desempleo generando nuevos puestos de trabajo. En sentido amplio y estricto, las OEM constituyen una política de empleo ya que tienen como objetivo vincular la demanda con la oferta local de empleo, insertar a las personas en el mercado de trabajo, mejorar su empleabilidad, contribuir a la formación y adquisición de capacidades para el mundo del trabajo, crear y mantener puestos de trabajo, etc.

1.5 Vulnerabilidad y exclusión

Se suele asociar *vulnerabilidad* con la pérdida de capacidades para enfrentar los riesgos sociales. Básicamente dicha capacidad esta en relación con la inserción que las personas tengan en el mercado de trabajo, en el acceso a bienes y servicios provistos por el Estado y en cuanto a la interrelación con el entorno familiar y comunitario. Asimismo, hace referencia a la calidad de los vínculos y de los lazos sociales que poseen las personas. Cuando estos lazos son débiles o frágiles, las personas se encuentran más expuestas a situaciones de vulnerabilidad social. El acceso a un empleo supone mayores capacidades para afrontar los riesgos. Por lo tanto, la precariedad laboral y más aún el desempleo constituyen uno de los principales factores que hacen a la vulnerabilidad social de las personas y de los hogares.

Katzman (2001: 281) plantea que por “*vulnerabilidad social entendemos la incapacidad de una persona o de un hogar para aprovechar las oportunidades, disponibles en los ámbitos socioeconómicos, para mejorar su situación de bienestar o de impedir su deterioro*”. La situación de vulnerabilidad es un proceso dinámico que relaciona, en un tiempo y en un espacio determinado, la capacidad que tiene una persona o un hogar, para aprovechar las oportunidades que se le presentan. Dicha capacidad esta, asimismo, en relación con los activos, es decir, los recursos que la persona o los hogares poseen para tal fin. Por eso, el concepto vulnerabilidad hace referencia al desfasaje entre la estructura de oportunidades que brinda el mercado, el Estado y la sociedad respecto de los activos o recursos que estos poseen para aprovechar tales oportunidades.

Para Katzman, las principales fuentes de vulnerabilidad son la precariedad laboral vinculada

al funcionamiento del mercado; la desprotección e inseguridad social ligada al repliegue del Estado y al debilitamiento de ciertas instituciones como la familia y la comunidad. Los desfasajes respecto del acceso al mercado de trabajo dan lugar a situaciones de precariedad o inestabilidad laboral mientras que aquellos vinculados con el Estado y las familias aumentan las posibilidades de exposición a situaciones de desprotección e inseguridad social. Se podría decir entonces que la vulnerabilidad social se produce cuando la inserción en el mercado de trabajo es precaria y cuando son débiles tanto los lazos que permiten el acceso a los bienes y servicios que provee el Estado como los vínculos con la redes de la comunidad.

Robert Castel (2004: 35) considera que estar protegido socialmente, es decir no expuesto a situaciones de *inseguridad social*, significa “estar a salvo de los imponderables que podrían degradar la vida social del individuo”. La *protección social* es parte de un largo proceso de lucha social de los trabajadores que implica el reconocimiento de derechos por parte del Estado, asociando protección social y derechos a la condición de trabajador. Entonces, el trabajo deja de ser una relación puramente mercantil y pasa a estar estatuido mediante un conjunto de garantías sociales que preservan al trabajador de formas precarias de trabajo y condiciones de vida expuestas a los imponderables. En este proceso, por el cual el trabajo pasa a convertirse en empleo, los trabajadores, como dice Castel, acceden a una propiedad social, la seguridad social, en el marco de la sociedad salarial, que los protege de los avatares de la vida. Si la protección social en la sociedad salarial se da por el acceso al empleo, la desestructuración de las protecciones sociales vinculadas al empleo (nuevas modalidades de contratación laboral, desinstitucionalización del mercado de trabajo, reducción del gasto público social, etc.) produce un aumento de la vulnerabilidad social. Esto se agrava cuando el trabajador pierde el empleo ya que que pierde los derechos sociales adosados al mismo. En lo que respecta a los factores de vulnerabilidad vinculados al mercado, Katzman (2001) señala que cobra significación las formas de contratación que poseen las personas, la estabilidad ocupacional, la cobertura de las prestaciones sociales, la afiliación gremial, la situación laboral de los autoempleados y el tipo de protección social que estos poseen.

La exposición persistente a situaciones de vulnerabilidad y la falta de empleo incrementan las posibilidades de exclusión social. La *exclusión social* se entiende como la ruptura de los vínculos que relacionan a las personas con el conjunto de la sociedad. La exclusión implica un proceso profundo de desafiliación y de ruptura de lazos sociales. No es solo una situación de precariedad y alta exposición a los riesgos sociales sino que es quedar sin ningún tipo de “red económica, laboral, social, comunitaria” para hacer frente a esos riesgos. Un rasgo característico de la exclusión social es la disolución de los lazos que unen a los individuos con el “todo social” hasta dejarlos expuestos a su individuación. La exclusión social implica la *desocialización* de los individuos mediante la

destrucción de los vínculos que mantienen sus inserciones sociales. La precariedad laboral incrementa las posibilidades de vulnerabilidad social en tanto entendida como la precariedad en la relación laboral y la fragilidad de los soportes relacionales. Por lo tanto, la vulnerabilidad constituye una antesala de los procesos de exclusión social.

Las causas de la exclusión son múltiples y puede considerarse como parte de un proceso de acumulación y combinación de factores personales, laborales, económicos, sociales, educativos, culturales, políticos etc. que llevan a una persona a la disolución de sus vínculos con la sociedad. Rosanvallon sostiene que:

“Lo que hay que tomar en cuenta son los procesos de exclusión. La situación de los individuos de que se trata, en efecto, debe comprenderse a partir de las rupturas, los desfases y las interrupciones que sufrieron. Lo que los marcan son distancias y diferencias y no positivities descriptivas corrientes (...). Lo importante es, en primer lugar analizar con claridad la naturaleza de las trayectorias que conducen a las situaciones de exclusión en tanto éstas son cada vez las resultantes de un proceso particular. De donde surge, por lo demás, la nueva importancia de las nociones de precariedad y vulnerabilidad” (Rosanvallon, 1995: 194).

Las situaciones de desempleo estructural y de pobreza son las principales vías hacia la exclusión. De allí la importancia que tiene implementar políticas activas de empleo en el marco de políticas de empleo en sentido amplio, es decir, políticas económicas, sociales, comerciales, productivas, educativas, de ciencia y tecnología, etc. coherentes y coordinadas entre sí con el objetivo de sostener el crecimiento económico y favorecer la creación de empleo y puestos de trabajo. Cuando el desempleo se hace estructural, las sociedades comienzan a transitar por situaciones de creciente fragmentación, pérdida de la cohesión social y aumento de la exclusión. Revertir esta situación mediante la incorporación al mercado de trabajo es uno de los principales mecanismos para inclusión social. El Estado ocupa un rol central en la generación de políticas de empleo con el objetivo reinsertar en el mercado de trabajo a la población excluida. Como recuerda Rosanvallon (1995: 195) *“la exclusión resulta de un proceso de desagregación”*. Para revertirlo propone la reinversión del Estado Social y la adaptación del mismo a los nuevos tiempos: esto es una reconstrucción de la seguridad social, y reemplazar las políticas pasivas de empleo por política activas de empleo que otorguen un ingreso a cambio de capacitación, fomenten el empleo en los jóvenes y estimulen la creación de empleos de proximidad (cuidado de ancianos, niños, enfermos, cuidado de espacios públicos, información a transeúnte, etc.) para jóvenes o personas con menores

calificaciones laborales, entre otras acciones. El objetivos de estas políticas es generar la inserción⁵ de la población.

La población que concurre mayormente a las OE se encuentra en situaciones caracterizadas por la vulnerabilidad social. Son personas que están vinculados al mercado de trabajo pero en modalidades precarias de contratación, inestables, con alta rotación, con remuneraciones inadecuadas, malas condiciones de trabajo e informalidad. Asimismo, los activos que disponen para ingresar, mantenerse y acceder a empleos de calidad son reducidos (capacitación, experiencia laboral, redes o capital social). No obstante, la situación de vulnerabilidad que presenta esta población, no podría decirse que esta esté en situación de exclusión porque tiene acceso a políticas y programas sociales, vínculos con gobiernos locales, no todos están desempleados sino que poseen una inserción laboral precaria, pero que de persistir esta situación corren el riesgo de exclusión, porque como se señaló, la vulnerabilidad, si no revierte, puede conducir a la exclusión social. Algunas de las políticas y acciones a las que acceden por medio del Servicio Público de Empleo en el marco de la Red de OEM juega un rol similar al de un ingreso de inserción (becas por capacitación y finalización de la escolarización en el caso del Programa Jóvenes Más y mejor Empleo, financiamiento al autoempleo, trabajo en el sector público o social, derivando personas hacia programas sociales) que tienen como objetivo la reinserción social de las personas porque permiten su recalificación laboral, además de contribuir concreta o potencialmente al crecimiento de la economía. Es una forma de integrar socialmente y mejorar la situación laboral y social de personas vulnerables -aunque sigan estando en esa situación- y de esta forma evitar procesos de exclusión social o bien directamente incorporar socialmente a personas excluidas por medio del acceso al trabajo, la capacitación y a políticas sociales de diverso tipo.

⁵ La noción de inserción no caracteriza tanto una forma jurídica precisa de actividad o un tipo de empleo económicamente determinado como un conjunto de prácticas experimentales; prácticas cuyo punto es común es procurar combatir la exclusión (Rosanvallon, 1995:160-162). Esto se traduce en un ingreso mínimo de inserción como contrapartida de recibir una prestación social. Implica un compromiso recíproco entre el individuo y la comunidad teniendo en cuenta las necesidades, aspiraciones y posibilidades de los beneficiarios. Lo característico de este ingreso es que se encuentra en un estadio intermedio entre un derecho y un contrato. Es un derecho porque es accesible a todas las personas excluidas y se traduce en el reconocimiento que estos títulos suficientes para acceder a un mínimo de recursos que le permitan encontrar un lugar en la sociedad. Pero también es un contrato ya que supone en compromiso del beneficiario en cuanto a insertarse, es decir, realizar las acciones necesarias para acceder a formación profesional, finalización de la escolarización, trabajo en organizaciones sociales, empleo público, capacitación, etc. Asimismo, Rosanvallon agrega (1995: 171-172) que el derecho de inserción reconoce al individuo como sujeto activo y supera el hecho de transferencia un ingreso solo por el criterio de subsistencia sino por el de utilidad social de la actividad que se dispone a realizar. Además reconstruye los lazos de solidaridad entre el individuo y la sociedad. La sociedad reconoce en el excluido a un sujeto con derecho no solo a vivir, sino a hacerlo en sociedad. El individuo asume como contrapartida el compromiso de darle cumplimiento a la obligación que contrae.

1.6 La empleabilidad o la mejora de las calificaciones laborales de los trabajadores

Dado que la vulnerabilidad supone una débil inserción en el mercado de trabajo, se podría establecer vínculos entre vulnerabilidad, empleabilidad, trabajo informal y trabajo no registrado. Las personas en situación de vulnerabilidad presentan dificultades para acceder a un empleo o trabajo de calidad, su inserción es precaria y se encuentran por lo general en situación de informalidad laboral.

La Recomendación 195 de la OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos define a la *empleabilidad* como “*las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a los cambios tecnológicos, de empleo o de condiciones en el mercado de trabajo.*” Por lo tanto, se entiende por empleabilidad a un conjunto de atributos (materiales e inmateriales) como es la capacitación formal, los saberes informales, las aptitudes y condiciones de relacionamiento, entre otros que permiten a los trabajadores acceder al mercado de trabajo y permanecer en el mismo.

La empleabilidad es un concepto relacional, no refiere a una situación absoluta sino que pone en relación, en tiempo, espacio y bajo circunstancias determinadas, a dos situaciones. Por un lado, vincula las condiciones y situaciones particulares de las personas respecto de un determinado tipo de requerimiento laboral, y por otro a las demandas específicas de dicho requerimiento. Por lo tanto, la empleabilidad es una situación relativa con respecto a un momento determinado y bajo condiciones específicas. En esa línea, la condición de empleabilidad o no de una persona tampoco es definitiva.

El concepto de empleabilidad parece estar vinculado exclusivamente a una responsabilidad individual, sin embargo, la formación y capacitación de las personas para acceder y mantenerse en el mercado de trabajo encierra también una dimensión social. En primer lugar, porque los saberes y los conocimientos que porta un trabajador, si bien fueron adquiridos por la persona y en muchos casos son intransferibles, son el resultado de un largo proceso de inversión social y del esfuerzo colectivo de una comunidad. En segundo lugar, porque las posibilidades para ingresar y permanecer en el mercado de trabajo no son exclusivamente una responsabilidad individual sino del conjunto de la sociedad, en tanto y en cuanto, se requieren condiciones económicas, políticas y sociales que hagan esto propicio. Un contexto económico recesivo o una situación de desempleo estructural no constituye un escenario favorable para el empleo. Con esto quiero referir a que la empleabilidad

está ligada también al conjunto de oportunidades que ofrece una sociedad.⁶

Al respecto, las políticas activas de empleo y dentro de ellas en particular las del Servicio Público de Empleo constituyen instancias que contribuyen a mejorar la empleabilidad de las personas con vistas a su inserción o permanencia en el mercado de trabajo. Las acciones relacionadas con la empleabilidad de las personas son una estrategia orientada a reducir la exposición a situaciones de vulnerabilidad social, y más específicamente vulnerabilidad laboral. Para ello, en primer lugar, el sistema educativo juega un papel central ya que la educación formal y el cumplimiento con la escolarización obligatoria constituye una condición básica, aunque no suficiente, para el ingreso al sector formal de la economía. En segundo lugar, la apropiación de competencias y de saberes laborales adquiridos mediante instancias de educación formal y no formal son también elementos significativos para incrementar la empleabilidad de las personas. Otros elementos igualmente significativo son la posesión de aptitudes y habilidades para el desenvolvimiento social. Finalmente, no menos importante es contar con una red de relacionamiento y capital social para insertarse y mantenerse en el mercado de trabajo como lo demuestra un estudio comparado sobre el rol que desempeña el Servicio Público de Empleo en Brasil, Francia y Japón para el acceso al mercado de trabajo. (Araujo Guimarães, 2006)⁷.

1.7 Trabajo informal e informalidad laboral

Tradicionalmente el concepto *trabajo informal* refiere a la condición excedentaria de la mano de obra que no es absorbida por el mercado de trabajo y encuentra en actividades laborales informales la posibilidad de reproducción social. Alfredo Monza (2000) realiza una síntesis de las principales antecedentes teóricos que sustentan el concepto de trabajo informal. Al respecto, identifica un primer antecedente en Adam Smith que plantea la distinción entre trabajo productivo y trabajo improductivo, es decir, identificar como criterio para su definición “el carácter esencial, o en caso

⁶ Weinberg (2004), sostiene que: "Dicha estructura de oportunidades se vincula a tres ámbitos privilegiados: el Estado, el mercado y la familia. Resulta inevitable que, en un proceso de retroceso o repliegue del Estado, de desestructuración familiar, y de un mercado que no se revela por sí solo capaz de generar oportunidades de trabajo para todos, el intentar colocar la solución en la empleabilidad se convierta en atribución injusta de responsabilidades a las personas. Parece más adecuado y justo, en cambio, situar la discusión en cómo se reconstruye y torna más democrática la estructura de oportunidades que permite a los ciudadanos acceder a unos derechos fundamentales –la educación y la formación profesional o, más ampliamente, el aprendizaje permanente–, como base para su acceso al trabajo y el pleno ejercicio de la ciudadanía”.

⁷ El estudio demostró que en Brasil las redes sociales ocupan un rol destacado, seguido de las instituciones privadas y por último del sector público. En Francia el servicio público ocupa un lugar central, aunque las redes sociales son relevantes; por último, en Japón se destaca el desempeño de los mecanismos individuales y privados, el servicio público tiene buen nivel de desarrollo mientras que las redes sociales son de poca relevancia para la búsqueda y mantenimiento del empleo.

contrario, subsidiario de algunas de las actividades de trabajo particulares con respecto al núcleo central de producción de riqueza y de acumulación del capital” es decir, que los trabajos productivos son aquellos que resultan centrales para la producción de riqueza y de la acumulación de capital mientras que los improductivos, por el contrario, son no esenciales para tal fin.

Una segunda perspectiva, en la tradición económica neoclásica, es la que señala la noción de productividad marginal la cual identifica situaciones de excedente estructural de mano de obra las cuales dan lugar a actividades de nula o casi nula productividad marginal. Estas perspectivas, la de Adam Smith y la de la tradición económica neoclásica, más allá de sus diferencias, ponen el foco en la rentabilidad de las unidades productivas o en la capacidad de las empresas para generar un excedente capaz de ser acumulado en forma de activos productivos.

Una tercera perspectiva, la keynesiana, surgida en el marco de la crisis del '30, está centrada en el concepto de “empleo disfrazado”. Esta pone el foco en la informalidad laboral analizada desde el trabajo, es decir, desde el lugar del trabajador y no del capital o desde la mirada de la unidad productiva, como lo hacen las anteriores. Reconoce el carácter de subsidiaridad del trabajo informal, es decir, que es prescindible en cuanto a la creación de riqueza y trabajo productivo, pero introduce otro concepto que nos interesa destacar en esta perspectiva como es *“la capacidad de proveer un refugio ante la imposibilidad de alcanzar formas más regulares de inserción laboral”* (Monza, 2000: 84). El trabajo informal se caracterizan por: la facilidad de acceso ya que demandan baja dotación de capital, de conocimiento técnico y de calificaciones necesarias; uso intensivo de la mano de obra; obtienen menores ingresos que en el sector formal de la economía; son unidades productivas de pequeño tamaño; y además tiene la particularidad que el puesto de trabajo puede ser generado por el mismo trabajador (autoempleo), es decir, no depende necesariamente de un empresario o patrón. Bajo esta perspectiva, la informalidad laboral es una actividad en la que encuentran refugio los trabajadores que no pueden insertarse en el mercado formal para garantizar sus medios de vida. En teoría se podría pensar que una vez que se recupera el crecimiento económico, el trabajo informal debería reducirse considerablemente, pero la realidad muestra que en los países en desarrollo o en los países de extrema pobreza la informalidad laboral es un rasgo perdurable y mantenido en el tiempo, por las características que presenta el sistema económico y el mercado de trabajo (heterogéneo, con poca capacidad de absorber al conjunto de la población, etc).

Continuando con la reseña sobre trabajo informal, Carpio y Novacovsky (2000) agregan que el enfoque de la heterogeneidad estructural de la CEPAL considera que el sector informal constituye la *“franja de actividades de baja productividad en la que se inserta el excedente de población incapaz de ser absorbido por las ocupaciones generadas por el sector moderno de la economía urbana”* (Carpio y Novacovsky, 2000:11). Este enfoque vincula la informalidad con las condiciones

de producción en los países de menor desarrollo en relación a las características del mercado de trabajo y de la pobreza.

Portes (1994) señala que los trabajadores informales son un conjunto de personas que participan activamente en la economía de un país y que realizan actividades económicas de baja remuneración pero que al menos le permite garantizar la subsistencia. En esa línea, Portes (citado por Carpio y Novacovsky, 2000:12) sostiene que es necesario desvincular el concepto de informalidad del de pobreza porque:

“el fenómeno de la informalidad no es exclusivo de los países menos desarrollados y no constituye solo una manifestación de la incapacidad del sistema para integrar a la población económicamente excedente sino que representa una forma de vinculación entre el capital y el trabajo que es consecuencia de la organización a escala global de la reconstrucción del sistema capitalista”.

El trabajo informal tiene la particularidad de ser funcional a la economía capitalista ya que desde el punto de vista empresarial contribuye a aliviar las consecuencias de la reproducción del proceso de proletarización de los trabajadores, ya que por medio de esa forma de vinculación con el mercado de trabajo los empresarios evitan asumir los costos de la proletarización (no pagan seguridad social, no asumen los costos en caso de enfermedad, muerte y jubilación, o contra despidos arbitrarios, etc.). El sector informal, si bien es mayoritario en los países en desarrollo no es sólo exclusivo de estos. También se registra en los países desarrollados. En ellos, el capitalismo encuentra en el trabajo informal una forma de mantener altas tasas de ganancias y de reproducción del capital.

Rodger (1992) por su parte, habla de *trabajo precario* el cual para el autor es el resultado de la combinación de los siguientes factores: la falta de certeza sobre la continuidad en el trabajo o la inestabilidad en cuanto a la permanencia en el trabajo; el menor grado de control o la falta de control sobre las condiciones de trabajo; la inseguridad en el trabajo al estar carente de cobertura social y de los beneficios que otorga la negociación colectiva; y la vulnerabilidad social y económica que implica estar sometido a trabajos mal remunerados que exponen a las personas a la pobreza y a inserciones sociales inseguras. La combinación de estos factores constituye una situación de precariedad en el trabajo, característica compartida por los trabajadores informales.

Por último, Carpio y Novacovsky (2000: 12) manifiestan que en la década de 1980 y con motivo del auge de la perspectiva neoliberal surgió un enfoque que señalaba que “*la informalidad laboral era una respuesta a las múltiples y anacrónicas regulaciones del Estado en la economía*”.

las cuales desincentivaba el aumento de la competitividad y fomentaba ineficiencias del sistema productivo. Esto se expresaba en la existencia de trabajo informal. Como veremos en el capítulo 3, este fue el argumento que en el que se sustentó el proceso de desregulación del mercado de trabajo a partir de la aplicación de las políticas recomendadas por el Consenso de Washington.

A pesar de las diferencias que presentan entre sí las perspectivas anteriormente mencionadas, se podría identificar como coincidencia que estas consideran que el trabajo informal representa una situación de vulnerabilidad y exposición al riesgo de la exclusión debido que los individuos y/o grupos sociales no logran acceder a los derechos laborales y a las condiciones de trabajo con que cuentan los trabajadores del sector moderno de la economía. La informalidad laboral es considerada así una “actividad de refugio” para amplios estratos de la población, en particular los trabajadores por cuentapropia.⁸

Con posterioridad, ya en la década de 1990 emergió una nueva forma de conceptualización del concepto de informalidad laboral introducida por organismos como la OIT y reconocida por los Estados debido a su practicidad operativa. Esto no quiere decir que la nueva conceptualización haya reemplazado a las perspectivas teórica antes señaladas, pero reduce la cuestión del trabajo informal a la condición de no registración del trabajador en el sistema de seguridad social. Al respecto la OIT (AA.VV, 2005) define al trabajo informal “*como las tareas regulares de trabajadores no declarados ejecutadas en empresas declaradas o no registradas, sin recibir la protección social necesaria, garantías de seguridad y derecho de representación*”. Asimismo, la OIT define al empleo decente o de calidad como aquel “*trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana del trabajo*” (Samovía, 2002). Para esta definición de empleo se consideran a los siguientes elementos: el cumplimiento de derechos en cuanto a registración; niveles salariales dignos; y adecuadas condiciones y ambiente de trabajo.

Asociar trabajo informal con trabajo no registrado constituye una reducción teórica del concepto que lo circunscribe a una de las características que asume la modalidad de trabajo, o más específicamente a la forma que asume la contratación, pero que en ningún caso es capaz de expresar la riqueza y complejidad teórica y metodológica que el concepto reflejaba en las tradiciones anteriores. La no registración es un estado en que se encuentra el trabajador con respecto al reconocimiento y goce efectivo de los derechos laborales y en particular en su relación con la seguridad social pero poco dice con respecto al funcionamiento del sistema económico, a la

⁸ Hasta la década de 1990 se consideraba que la informalidad laboral tenía un comportamiento contracíclico respecto del ciclo económico, aumentando en los momentos de crisis económica y bajando en los de recuperación. Durante la década del '90, en los períodos de crecimiento económico también aumentó el trabajo informal como consecuencia del aplicación del proceso de Reforma Estructural (privatizaciones, desregulación del mercado de trabajo y reducción del gasto público) y del aumento del desempleo y de la pobreza.

homogeneidad o heterogeneidad del mismo, a como responde el capitalismo a los cambios estructurales en el marco de la globalización y a las estrategias de inserción en el proceso productivo que adoptan las personas o las familias para garantizar la reproducción social.

A los fines de la tesis conviene recuperar entonces una perspectiva amplia del concepto trabajo informal, es decir, el que refiere a la condición excedentaria de la mano de obra, además de reconocer también el carácter de no registración que el mismo ha asumido recientemente, ya que el Servicio Público de Empleo trabaja, entre otros pero mayormente, con población que presenta estas características. Asimismo, porque las políticas de autoempleo que se desarrollan en el marco de las OEM en muchos casos dan lugar a situaciones de trabajo que asumen la forma de “actividades de refugio” como por ejemplo cuando se propone el autoempleo como un mecanismo para generar trabajo e inserción laboral para la población que no es absorbida por el mercado de trabajo. De ese modo, la informalidad laboral está en relación con la vulnerabilidad social, la distribución regresiva del ingreso, la descuidadización, la pérdida de cohesión social y el aumento del riesgo social. En esta tesis se trabaja el concepto de informalidad laboral tanto porque la mayoría de los trabajadores que concurren a las OEM presentan la característica ser mano de obra excedentaria, como porque el trabajo informal es el tipo de trabajo que se crea en la mayoría de los municipios que no tienen una base productiva lo suficientemente dinámica como para crear empleos de calidad de forma masiva en el sector formal de la economía, y finalmente porque por medio de la política activa de empleo (Servicios Público de Empleo y OEM, entre otras) se pretende crear puestos de trabajo, reducir la no registración, mejorar la calidad del trabajo y la empleabilidad de las personas.

En síntesis, podemos decir, que hay una relación entre vulnerabilidad, empleabilidad, trabajo informal y no registración. Por lo general, las personas que presentan una débil inserción en el mercado de trabajo presentan baja empleabilidad y esto repercute en el acceso al mercado de trabajo y en el tipo de actividad que desempeñan. Por lo tanto, la exposición a situaciones de vulnerabilidad laboral puede constituir una antesala a situaciones de exclusión social. Las OEM se presentan entonces como un espacio propicio para abordar estos problemas por medio de las prestaciones sociales y las políticas públicas que implementan. En el Capítulo 5 y 9 veremos qué actividades desempeñan las OEM y qué resultados generan en cuanto a mejorar la inserción en el mercado de trabajo, disminuir la vulnerabilidad y mejorar la inclusión social.

Capítulo 2: Etapas de la política de empleo en Argentina 1990 - 2010

En este capítulo señalaremos, en primer lugar, los cambios ocurridos en la estructura social durante la década del 1990 a partir de la implementación de las políticas del proceso de Reforma del Estado, en el marco del modelo neoliberal. En segundo lugar, mencionaremos brevemente las distintas etapas que adoptó la política laboral en el período 1990-2011, señalando las características centrales que adoptó durante la década de 1990, durante el período 2002-2003 y por último en el período 2003-2010. Esto nos permitirá enmarcar, a modo de contexto, al tema de la tesis como así también dar cuenta del proceso que lleva a la implementación del Servicio Públicos de Empleo y la Red de Oficinas de Empleo Municipal como instrumento para favorecer la incorporación de la población al mercado de trabajo, en particular de aquellos sectores más vulnerables.

2.1 Los cambios ocurridos en la estructura social durante la década de 1990

Los cambios y las transformaciones sociales a las que hacemos referencia en este punto, tienen sus orígenes, al menos en Argentina, a mediados de los setentas, pero adquirieron su mayor expresión a partir de las reformas estructurales aplicadas a partir de principios de la década de 1990. La instrumentación a principios de los años '90 de las recomendaciones del Consenso de Washington y la hegemonía del pensamiento neoliberal implicaron, de ese modo, un cambio profundo en la relación Estado-Sociedad, generando así, una profunda transformación en la estructura social del país, que con algunos matices continúan hasta la actualidad.

Como indica María del Carmen Feijoó (2003: 24), se produjo el pasaje de una “*sociedad de integración a otra de tendencias excluyentes*”, de la homogeneidad intraclases a una heterogeneidad con características inéditas. Una sociedad que en un período relativamente corto de tiempo se transformó significativamente, adquiriendo una nuevas características como la fragmentación, la desigualdad, el desempleo y la exclusión social. Como señala Daniel García Delgado (1994; 1998; 2003) este proceso que se expresa en transformaciones sociales, políticas y económicas profundas implica un *cambio estructural*, que se inicia a mediados de los '70, se profundiza hasta su máxima expresión durante la década del 90 y cuya muestra más dramática es la crisis de 2001-2002.

El pasaje de cierta configuración de Estado Social a una de Estado Neoliberal, con las consiguientes consecuencias de apertura económica y financiera y las reformas de mercado, fue desestructurando un andamiaje social, de inserción, de configuración de identidades y de solidaridad sobre el que se conformó la sociedad. Dicho andamiaje constituía una red de seguridad social organizada a partir de la concurrencia de tres elementos: la inserción en el mercado de trabajo, la provisión de bienes colectivos por parte del Estado y el rol desempeñado por la familia como estructura de protección (cuando las personas sufrían las contingencias de la vida o caían brevemente en el desempleo) que dio forma, sentido y pertenencia a la sociedad desde fines de la década de 1940 hasta mediados de la década de 1970. En un país que tenía estructurado su sistema de seguridad social principalmente en torno al empleo y al otorgamiento de bienes públicos por parte del Estado, la desestructuración del mercado de trabajo, el cambio de orientación de las políticas públicas y el deterioro de las condiciones materiales de vida de las familias, principalmente por el aumento del desempleo, implicaron, la desprotección de amplios sectores de la sociedad. Así, Argentina que hasta mediados de la década de 1980 poseía un mercado de trabajo con “casi pleno empleo”, estable, comparativamente menos informal (en las dos acepciones del término) respecto de los países de América Latina y con movilidad social ascendente, pasó a tener un mercado de trabajo flexibilizado, con aumento significativo del desempleo, el subempleo y la informalidad laboral.

En este marco, las políticas sociales, siguiendo las recomendaciones de los organismos internacionales se abandonaron los criterios universalistas y el reconocimiento amplio e integral de los derechos sociales de las personas (Boltivik, 1999). Se abrió paso a la aplicación de las políticas focalizadas contra la pobreza, orientadas a compensar a los sectores que no pudieran proveerse del mercado, mercantilizando, así, la seguridad social. Si las políticas focalizadas hacia la pobreza consisten en orientar su intervención hacia los más pobres, al mismo tiempo que, por su carácter de ‘focalizadas’, deben disuadir el acceso a las mismas por parte de los sectores con capacidad de pago, entonces, la calidad de la cobertura debe ser suficientemente baja como para desincentivar a los sectores con capacidad de pago para acceder a ellas. Los efectos de las políticas focalizadas fueron doblemente perversos. Por un lado, transformaron los criterios universalistas, solidarios (y en buena medida redistributivos) que caracterizaban a las políticas sociales universales. Por otra parte, redujeron la calidad de la prestación y orientaron la intervención a los sectores de extrema pobreza, al mismo tiempo que dejaron sin cobertura a sectores bajos o medios, comprometiendo, de éste modo, el reconocimiento de derechos sociales, que en un contexto de aumento del desempleo y de deterioro del mercado de trabajo, vieron afectada la cobertura por falta de recursos para proveerse desde el mercado, deteriorándose de éste modo su calidad de vida.

El proceso de reformas de la política social que se consolidó en los '90 consideraba que:

“para mejorar la eficiencia del gasto público social y revertir el sesgo distributivo proponía la focalización y la descentralización de los servicios. En relación con la política laboral, en la medida que responsabilizaba a la protección por la débil competencia en el mercado de trabajo, los altos costos laborales, el desempleo y la baja competitividad externa, enfatizó la necesidad de dismantelar la protección, limitar el poder sindical y descentralizar la negociación colectiva. En cuanto a la seguridad social, se colocó el eje sobre la privatización del sistema, que permitiera, controlar el gasto público y al mismo tiempo, reforzar el mercado de capitales” (Cortes y Marshall, 1999: 199).

Entre 1993 y 1997 se implementaron un conjunto de programas de empleo y de capacitación que bajo el criterio de focalización estaban dirigidos a los “estrictamente más necesitados o merecedores” como decía dicho enfoque. Estos programas:

“algunos de los cuales recibieron financiamiento de los organismos internacionales; incluían esquemas de creación de empleo público temporario y de subsidios a la generación de empleo en el sector privado. (...) Tomados en conjunto los programas de creación directa de empleo y los de subsidios al sector privado tuvieron magro alcance y poca significación: en 1997 alcanzaban al 7% de los desempleados urbanos, en tanto que en 1996 su participación en el PBI no superaba el 0,1%” (Cortes y Marshall, 1999: 204).

Sin embargo, la capacidad que tenían estos programas para revertir el desempleo fue casi nula porque, por un lado, no tuvieron el impacto que se necesitaba, y por otro, porque el desempleo era masivo. En un contexto de apertura comercial y desregulación del sistema productivo iniciado a principios de los '90, el impacto sobre el empleo se hizo sentir rápidamente. Argentina pasó de tener una tasa de desempleo del 8,6% en mayo de 1990 a tasas de desempleo que llegaron al 18,5% en mayo de 1995 y que en el momento más profundo de la crisis de 2001-2002 llegaron a más del 23%. El subempleo y el empleo informal también crecieron significativamente en este período, del mismo modo que se produjo la flexibilización de la legislación laboral y del mercado de trabajo.

El aumento de la pobreza, la indigencia y el deterioro de las condiciones de vida de la población fue paralelo al crecimiento del desempleo. La pobreza fue aumentando desde 16,1% en mayo del '96 -el punto más bajo de la década del '90- hasta llegar a 35,4% en octubre de 2001, para luego alcanzar el 57,5% en 2002. La indigencia, por su parte, llegó al 26,3%, en el 2002. Estos

datos, por demás contundentes, significaron el aumento de la vulnerabilidad en amplios sectores de la población y de la exclusión, la pérdida de la autoestima y el deterioro de los lazos sociales y familiares, entre otros, configurando, de éste modo, un cuadro signado por la precariedad en las condiciones de vida.

2.2 Las etapas de la política de empleo en el período 1990-2010

A continuación, identificaremos las características principales de las política de empleo en la década de 1990, en el período 2002-2003 y desde 2003 hasta el año 2010. En el proceso que describiremos se inserta la política Servicio Público de Empleo y la creación de la Red de OEM como una forma de contribuir a revertir los procesos de vulnerabilidad y exclusión del mercado de trabajo y los problemas de empleo de la población -en especial la que se encuentra en situación de pobreza- afectada por las políticas implementadas durante la década de 1990 y por las consecuencias de la crisis del modelo neoliberal en 2001-2002.

La política de empleo de la década de 1990

El diagnóstico que orientaba el debate en la década de 1990 era que la economía argentina había perdido competitividad y por lo tanto era ineficiente. Esto era consecuencia del modelo sustitutivo de importaciones el cual implicaba un fuerte cerramiento de la economía que hacía a la pérdida de competitividad por falta de competencia. Asimismo, el diagnóstico identificaba que el Estado era ineficiente en cuanto a la provisión de bienes y servicios, y que dado su fuerte presencia en la economía trasladaba esa ineficiencia a la misma. La consecuencia del proceso de regulación de la economía era la imposibilidad por parte del sector privado para acceder a la tecnología, importar maquinarias e introducir los cambios en los procesos productivos que daría como resultado un aumento de la competitividad del país. La idea rectora del período era que un aumento de la competitividad redundaría en mayor crecimiento económico y que éste llevaría a un aumento del empleo. Al respecto, como sostiene Sonia Dreibe (1994: 186):

“el énfasis mayor fue puesto en los vectores de políticas que pudiesen sustentar el crecimiento apoyado en la elevación de la competitividad sistémica y en el refuerzo de los mecanismos de modernización y flexibilización de las estructuras y factores sociales,

adecuados a las características de las nuevas tecnologías”.

El enfoque señalaba que si había crecimiento económico habría mayor empleo y para ello era necesario mejorar la competitividad. Las medidas que se implementaron para alcanzar este objetivo eran medidas económicas: la apertura comercial, la desregulación de los mercados y la privatización de las empresas públicas como formas de mejorar la competitividad. En lo que respecta al mercado de trabajo, la orientación era desregularlo, es decir, quitar las regulaciones que interferían en el ingreso y egreso de los trabajadores al mismo, reducir los costos del empleo y debilitar el poder de negociación de los trabajadores.⁹

¿Cómo impacta en el período la desregulación del mercado de trabajo? Si la desregulación del mercado de trabajo era, desde esta perspectiva, una condición para la creación del empleo y para el crecimiento económico, entonces durante el período debería haber crecido el empleo. Sin embargo, durante los años 1991-1994 y 1996-1998 hubo crecimiento económico sin crecimiento del empleo, por el contrario aumentó el desempleo. La respuesta que el pensamiento económico neoclásico esgrimió para explicar este desfase fue que ello se debió a que existían todavía fuertes regulaciones sobre el mercado de trabajo, por lo tanto, se debía seguir desregulándolo. El diagnóstico indicaba que la fuerte regulación del mercado de trabajo impedía la creación de empleo¹⁰. Los cambios que se introdujeron para desregular el mercado de trabajo afectaron las relaciones laborales de tipo individual como por ejemplo: la modificación en las cláusulas de contrato indeterminado, salario mínimo vital y móvil, negociaciones colectivas, atenuar las restricciones a la salida del mercado de trabajo (menor indemnización), reducir los costos laborales,

⁹ Rosalía Cortes y Adriana Marshall (1999: 207) plantean que “Los objetivos de la política laboral aplicada a partir de los '90 incluían el control de salario y la reducción de los impuestos de la nómina salarial, la reformulación del papel de los convenios y el poder sindical, la flexibilización de los contratos de trabajo y de la indemnización por despido. Esta política pretendía satisfacer las persistentes demandas de las organizaciones empresariales, que sostenían que los costos asociados a las regulaciones vigentes atentaban contra la competitividad, que la negociación centralizada fortalecía a los sindicatos y elevaba los costos laborales y que la protección socavaba la disciplina laboral. A partir de 1991 una sucesión de leyes y decretos modificó la regulación del salario, el derecho de huelga y el alcance y contenidos de la negociación colectiva; también se crearon diversas modalidades contractuales temporarias que implicaban rebajas o la eliminación de las contribuciones a la seguridad social, y en algunos casos no contemplaba indemnizaciones por despido. Además se redujo de forma generalizada los aportes empresariales a la seguridad social y las asignaciones familiares y se reformó el régimen de protección frente a accidentes y enfermedades de trabajo, limitando las compensaciones o introduciendo un seguro privado obligatorio que benefició a las compañías privadas aseguradoras y desalentó la inversión en la prevención de accidentes laborales”. Este conjunto de reformas tuvieron como consecuencia el aumento del riesgo social, la pérdida de ciudadanía y el aumento de la vulnerabilidad, un disciplinamiento de la clase trabajadora, el aumento del desempleo y del trabajo precario y alivio del costo de la proletarización de los trabajadores para el sector empresario.

¹⁰ Beccaria y Galín (2002) en un trabajo sobre un análisis de las regulaciones laborales en Argentina presentan los argumentos centrales que postula la perspectiva económica ortodoxa que sostenía la necesidad de seguir desregulando el mercado de trabajo para reducir el desempleo. Según esta perspectiva, se señala que todo programa que proteja a la población de las consecuencias del desempleo constituye un incentivo para no trabajar y es una traba para la economía. Esta perspectiva es contraria a la existencia de beneficios sociales porque si bien aumenta el bienestar de los trabajadores disminuye el producto social global y mantiene el desempleo, ya que la protección social constituye un obstáculo para el libre y más eficiente funcionamiento del mercado de trabajo.

etc. Las políticas de flexibilización del mercado de trabajo se sustentaron en la teoría económica neoclásica la cual sostiene que las regulaciones introducen distorsiones en el funcionamiento de los mercados, por lo tanto, es necesario removerlas para que estos funcionen libremente, es decir para que en un contexto de crecimiento económico se produzca también crecimiento del empleo.

En este contexto ¿cuál era el rol de la política laboral? El rol de la política laboral era flexibilizar el mercado de trabajo y reducir los costos laborales. Esto se formalizó mediante la Ley de Empleo n° 24013 del año 1991. No obstante, la particularidad que tiene el mercado de trabajo es que la introducción de modificaciones en el mismo no genera cambios automáticos en el empleo y el impacto sectorial de estas modificaciones es heterogéneo. Ante la evidencia que la desregulación del mercado de trabajo no generaba más empleo sino que el desempleo aumentaba, se implementaron políticas de empleo focalizadas hacia los sectores más vulnerables, por ejemplo Plan Jóvenes. Pero justamente una de las condiciones que los organismos internacionales de financiamiento como el BID y el BM pusieron para el financiamiento de estas políticas era continuar con la desregulación del mercado de trabajo. La idea subyacente a esta imposición era que el Estado no debía asistir a quienes reunían o tenían mecanismos para ingresar por sus propios medios al mercado de trabajo, es decir, no ayudar a quienes podían acceder al mercado de trabajo o incluso estaban dentro de éste. A raíz de esta recomendación se comienzan a generar políticas de empleo para promover el empleo en determinados sectores donde la desregulación no generaba un aumento en la creación de empleo. Estas políticas se orientan o focalizan en los sectores con menos posibilidad de reinserción por sus propios medios en el mercado de trabajo¹¹. Algunos Programas implementados en el período fueron: el Programa de Empleo Transitorio (PIT), el Programa Trabajar, el Proyecto de Capacitación Joven, Programa de capacitación a desocupados y el Seguro de Desempleo, entre otros.¹²

En relación a una evaluación de las políticas de empleo de este periodo, Dreibe y Castillo Marín (¿?) sostienen que “la aplicación de políticas de empleo sobre la base de asignaciones transitorias orientadas a la atención de los desocupados más pobres y de más baja calificación y que generaran como objetivo secundario obras de infraestructura social y asistencia comunitaria fue el concepto que orientó la política social desde el empleo con mayor asignación de recursos en los últimos años (Programas Trabajar y Servicios Comunitarios). Desde nuestra visión -dicen los

¹¹ La focalización durante los primeros años de la década de 1990 poseía gran valoración porque focalizar estaba asociado a la eficiencia, es decir, a que el gasto público se destine efectivamente a las personas que menos posibilidades tenía de acceder a bienes y servicios mediante la concurrencia al mercado, en otras palabras, las personas más pobres o con menos recursos. Pero asimismo, focalizar era mucho más que destinar de manera eficiente los recursos. Era destinar recursos a quienes estaban verdaderamente muy alejados del mercado de trabajo.

¹² Aquí solo se mencionan los Programas porque no es objetivo de esta tesis analizar los Programas de Empleo de la década de 1990.

autores- uno de los graves problemas que estuvieron presentes en la implementación no fue tanto la selección de los beneficiarios, que en algunas ocasiones tendió a la manipulación política, sino justamente que las necesidades de cobertura eran superiores a los recursos asignados y por lo tanto insuficientes y compleja la designación de los que recibían el subsidio” (Deibe y Castillo Marín, ¿?:102).

La política de empleo en el período 2002-2003

El contexto económico del período 2002-2003 es el de una crisis económica y financiera profunda, que además es una crisis política y social. En términos económicos se manifiesta en la declaración de la cesación de pagos de la deuda externa, y luego el anuncio de la devaluación de la moneda, que ya había ocurrido de hecho en noviembre de 2001, cuasi-monedas provinciales y nacionales para hacer frente al pago de salarios y al funcionamiento del Estado y de la economía nacional. En términos sociales, en 2002, la pobreza llegó al 54%, la indigencia al 24% y la desocupación del 24% configurando una situación de profunda emergencia. En términos políticos, Argentina atravesaba una situación de ingobernabilidad, crisis de representatividad de los partidos políticos y de las instituciones que componen el sistema político y de manifestaciones populares, asambleas y cortes de rutas y calles. La pérdida del valor salario real y de poder adquisitivo de los trabajadores por efecto de la devaluación completaban este cuadro. (García Delgado, 2003)

En este contexto ¿cuál era el rol de la política de empleo? En ese escenario de crisis profunda y con la urgencia de dar algún tipo de respuesta que contenga el nivel de demanda social, el rol que asumió la política de empleo consistió en transferir ingresos a a las familias de desocupados. No había más margen ni tarea más urgente que esta. La medida implementada a tal efecto fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Plan JyJHD). Este Plan llegó a contar con 2.000.000 de beneficiarios en mayo de 2003 y a transferir \$3.600 millones de pesos al año, los cuales tenían asimismo impacto territorial como forma de dinamizar el consumo y sostener el crecimiento económico¹³. En materia de empleo, así como en los años de la década de 1990 la respuesta había sido desregular el mercado de trabajo, en el período 2002-2003, en cambio la respuesta de la política pública de empleo fue regular el mercado de trabajo para evitar la destrucción de empleo mediante el despido. Para ello se implementó la medida de la doble indemnización. En el contexto de emergencia y crisis económica, social y política como fue el periodo 2002-2003, el eje de la

¹³ Mucho se ha discutido durante ese período y en años subsiguientes si la política de transferencia de ingresos era una política de empleo o era una política social en sentido específico.

política de empleo estaba puesto en la transferencia de ingresos mediante el Plan JyJHD y en la regulación del mercado de trabajo mediante el mecanismo de la doble indemnización.

A los fines de la tesis realizaremos una breve caracterización de la población beneficiaria del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Consideramos oportuno referir a este aspecto ya que el Servicios Público de Empleo y la Red de OEM se constituye a partir de la decisión de orientar las políticas de transferencia de ingresos (políticas pasivas de empleo) hacia política activas las cuales favorezcan la inserción al mercado de trabajo y el aumento de la empleabilidad de los trabajadores que percibían el Plan. La población objetivo que se definió originalmente para la Red de OEM era justamente los beneficiarios del Plan JyJHD.

El Plan se comenzó a implementar a partir de enero de 2002. El mismo consistía en otorgar una transferencia de ingresos como asignación de \$150 a todo jefe/a de hogar desocupado con hijos menores a 18 años. Según Monza y Giacometti (2003) las principales características de la población beneficiada indica que el 36,2% de los beneficiarios son hombres mientras que el 63,8% son mujeres. En cuanto al perfil etario, el 37% tiene hasta 30 años, el 29% de 31 a 40 años, el 32% de 41 a 60 años y el 2 % 61 años o más. En cuanto a nivel de estudios, el 66% posee secundario incompleto, el 17,4% tiene primaria incompleta y el 20% el secundario completo y/o más. Se observa que la mayor parte de la población beneficiaria del Plan posee bajo nivel de formación, es decir bajo nivel de empleabilidad para acceder a empleos formales o de mejor calidad¹⁴. El nivel de instrucción de la población beneficiaria es una variable significativa porque brinda la pauta de las posibilidades de reingresar al mercado de trabajo, o de la empleabilidad que presenten quienes son los principales beneficiarios de la Red de OEM. Como sostiene Monza y Giacometti *“El análisis de las características personales de los beneficiarios del Plan Jefes indica que se trata de un conjunto de individuos que exhiben una presencia elevada del sexo femenino y un sesgo definido hacia los estratos etarios menores y los niveles educativos más bajos.”* (Monza y Giacometti, 2003: 24). Esto nos muestra que se trata de personas que presentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, son jóvenes, en su mayoría mujeres, no tienen terminada su formación educativa básica, y por los motivos anteriores (edad y baja formación) tampoco poseen suficiente experiencia laboral para obtener un trabajo. En consecuencia están en situación de vulnerabilidad laboral.

Con respecto a la situación de pobreza e indigencia de los hogares¹⁵, se observa que el 93,3% de los hogares de los beneficiarios del Plan Jefes estaba por debajo de la línea de pobreza y el

¹⁴ Estos datos coinciden, como se verá en el Capítulo 5 con la información que está almacenada en la Base de Datos de la Red de OEM que posee el MTEySS.

¹⁵ Según datos de la EPH, septiembre de 2002, a nivel nacional el 45,9% de la población estaba en situación de pobreza y el 19,7% de indigencia.

57,3% se encontraba por debajo de la línea de indigencia. Esto nos dice que el Plan estaba orientado a hogares que se encontraban en las situaciones más duras de pobreza. Asimismo, el 75,5% de los beneficiarios realizaba una contraprestación en forma de trabajo, el 6,4% participaba de programas educativos o de capacitación, mientras que el 18% no realizaba contraprestación. De los que hacen contraprestación, solo el 0,7% de los beneficiarios realiza una cuyo nivel de calificación es de tipo profesional, el 5,8% es técnica, el 45,4% es operativa y el 48,1% no calificada (Monza, y Giacometti, 2003). El elevado porcentaje de beneficiarios que realizan contraprestaciones de calificación laboral no calificada muestra las dificultades que tienen estos colectivos para insertarse al mercado de trabajo o su bajo nivel de empleabilidad, y por lo tanto haría necesario la implementación de políticas de empleo activas como las que se desarrollan en el marco de la Red de OEM como lo muestra el perfil de las personas que concurren a ellas o para quienes las OEM habían sido pensadas en un principio.

Asimismo, el 72,7% de los beneficiarios realizan contraprestación laboral en el sector público, un 20% lo hacen en proyectos comunitarios, actividades en ONG y en microemprendimientos y un 6% en la industria, oficios o construcción. Esto indica, por un lado la reticencia del sector privado a tomar a estos trabajadores, siendo el Estado a nivel local el principal empleador, situación que se observa también con los trabajadores que concurren a la Red de OEM. Por otro, es de suponer la baja productividad del trabajo de estos trabajadores acerca a éste al concepto de trabajo informal ya que tiene un carácter de “refugio” ante situaciones de desempleo. El Plan JyJHD constituyó una política orientada a transferir ingresos a trabajadores en un contexto de crisis social, económica y políticas de magnitudes desconocidas para Argentina, más que una política para crear empleo. Posteriormente, a partir de 2005 la población beneficiada fue saliendo del Plan JyJHD ya sea porque logró incorporarse al mercado de trabajo o porque se dirigió hacia otros Planes y Programas, quedando actualmente un número más reducido de esta población en el mismo.

La política de empleo en el período 2003-2010

El eje ordenador de las políticas en este período es el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo y de empleo bajo el precepto de una activa intervención del Estado en la economía para asegurar la inclusión social. El supuesto central sobre el que se asienta la política de empleo indica que, a diferencia del diagnóstico que predominaba durante la década del '90, la intervención del Estado es una condición necesaria para asegurar que los beneficios del crecimiento económico se distribuyan de manera más equitativa en la población (Ministerio de Trabajo, 2010).

Esta concepción, en términos generales se plasmó mediante el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo, el superávit fiscal, el fortalecimiento del mercado interno, altos niveles de gasto público, desendeudamiento con los organismos internacionales y políticas de fomento de la demanda y del consumo. El concepto central que sostiene a estas políticas es que los objetivos de empleo y de inclusión social requiere mantener niveles altos de crecimiento económico, y que esto demanda la intervención del Estado.

Este período está caracterizado por un rol activo del Estado que permitió la salida de la crisis de 2001 y 2002, la recuperación de la gobernabilidad política y económica y la mejora de los indicadores sociales, en particular de trabajo y empleo respecto de los niveles que se registraban en el año 2001-2002. En lo económico este periodo estuvo marcado por políticas orientadas a mantener tasas de crecimiento altas, superiores al 7%, reindustrialización, inversión en infraestructura, aumento de la producción, sustitución de importaciones e incremento y diversificación de las exportaciones. En materia social se ha producido el pasaje de una concepción de la política social (década de 1990) basada en la individuación y mercantilización de la política social, la cual se expresaba en la focalización hacia los sectores en situación de extrema pobreza, la flexibilización del mercado de trabajo, la reducción en cantidad y calidad de las coberturas de las prestaciones y la reducción del gasto público social, hacia a una orientación de la política social (período 2003-2010) que busca recomponer derechos sociales perdidos y ampliar la protección social, en donde la política social recupera elementos neouniversales y no contributivos, pero también se mantienen criterios de focalización en los sectores más vulnerables. En este último período se observa una presencia más activa del Estado en cuanto a revertir al avance de la mercantilización que introdujo el modelo neoliberal.

Como resultado de las políticas orientadas al crecimiento económico y la generación de empleo, durante el periodo 2003-2010 creció el empleo, bajó el desempleo, el trabajo no registrado y la pobreza. Se crearon más de 5.000.000 de puestos de trabajo, de los cuales en el periodo 2002-2009 el 66% fueron puestos formales en el sector privado (2,3 millones), el 12% fueron trabajadores independientes inscriptos en el monotributo y un 12% fueron asalariados en el sector público (Ministerio de Trabajo, 2010). La creación de nuevos puestos de trabajo y de empleos, además de las políticas de transferencias de ingresos, permitió reducir la pobreza, el desempleo se redujo del 21,5% en 2002 al 7,4% en 2010¹⁶, el trabajo no registrado pasó del 49,7% en 2003 al 34,6% en 2009.¹⁷ Si bien la reducción del empleo no registrado fue significativa, sigue siendo alto y es un desafío para las políticas públicas seguir reduciéndolo, pero esto no es solo una cuestión que pueda

¹⁶ Fuente: INDEC. EPH, 1º trimestre de 2011.

¹⁷ Ministerio de Trabajo (2010)

o deba ser abordada desde la política de empleo sino que requiere la coordinación con las políticas económicas, educativas, sociales, de ciencia y tecnología, etc. ya que el trabajo no registrado obedece a causas estructurales del funcionamiento de la economía y del mercado de trabajo.

¿Qué características asumen la políticas de empleo? En este nuevo escenario el empleo deja de ser considerado como una variable macroeconómica que había que flexibilizar, reduciendo los costos laborales para aumentar la “productividad” del mercado, como era considerada en la década del 1990, sino, como señalamos en éste Capítulo, se lo vuelve a considerar como una fuente de inclusión social de las personas, ciudadanía y un resorte central para mantener activo el crecimiento económico. Al respecto, esto significa:

“jerarquizar al empleo colocándolo en el centro de las políticas públicas, situando al trabajo como articulador entre la esfera económica y social, como fuente de dignidad de las personas, como factor básico de ciudadanía. El eje de la política pública se orientó a la creación de empleo decente, es decir, productivo y protegido, con los beneficios que prevé la normativa laboral. De este modo el trabajo fue considerado el núcleo central para la inclusión social, para la mejora de los ingresos, y el acceso a derechos.” (Ministerio de Trabajo: 2010:16-17)

Mas allá de la cuestión de *slogan* que supone decir que el empleo se coloca en el centro de las políticas públicas, su afirmación resulta interesante para pensar cuáles son efectivamente las condiciones y los requisitos para hacer realidad esta premisa y objetivos (Monza, 2008). Porque colocar el empleo en el centro de las políticas significa “*establecer una vinculación entre los objetivos laborales y las decisiones que se toman en las áreas económicas, productivas, comerciales*” (Castillo Marín, 2008: 194) educativas, de ciencia y tecnología, de integración regional, desarrollo territorial, etc. para que estas se traduzcan en mayor creación de empleo.¹⁸

Para ello, durante el período 2003-2011 se ha avanzado en la reinstitucionalización del mercado de trabajo, luego de su desestructuración y flexibilización durante la década de 1990. En esa dirección, el MTEySS orientó sus políticas hacia la:

“actualización y rediseño de las herramientas de la administración del trabajo y políticas activas de empleo y formación; la articulación de políticas laborales con las productivas,

¹⁸ Jorge Arroyo en una entrevista que le realicé en el marco de la investigación para esta tesis manifiesta que “Las Oficinas de ningún modo por si solas pueden generar empleos, además se requiere otras políticas”. Alfredo Monza (2008) coincide al decir que las políticas activas de empleo cuando obtienen buenos resultados, logran reducir el desempleo solo en 2 o 3 puntos porcentuales, el resto responde al funcionamiento del sistema económico productivo y allí interviene el conjunto de las políticas públicas.

sociales, educativas, etc; y el énfasis en el trabajo decente, es decir, productivo, protegido, vehículo de ingresos y condiciones dignas de trabajo, como factor de integración social y dignidad de las personas” (Novick y Villafañe: 2008:178).

Durante el período que estamos analizando la política de empleo se orientó hacia crear empleo y trabajo, mejorar la calidad del mismo (si bien es alto el nivel de trabajo no registrado), ampliar el sistema de protección social e impulsar políticas activas de empleo que permitieron lograr la inserción de los trabajadores desocupados en el mercado de trabajo. En un contexto de crecimiento económico, se creó la Red de OEM con el objetivo de implementar políticas activas de empleo que contribuyan a mejorar el acceso de los trabajadores al mercado de trabajo y adquirir habilidades laborales para evitar que se transformen en desempleados de larga duración.

Tomando como referencia a Novick y Villafañe (2008), la política laboral se organizó en torno a tres ejes: i) la institucionalización del mercado de trabajo, es decir, la promoción de la negociación colectiva, la recuperación de la inspección del trabajo, y la mediación estatal en los conflictos laborales; ii) las políticas de ingresos, centradas en la recuperación del salario mínimo vital y móvil, el aumento salarial mediante el esquema de suma fija otorgados por decretos, y la recomposición de las jubilaciones y pensiones; y iii) las políticas de empleo, entre ellas, la reformulación del Plan JyJHD, el seguro de capacitación y empleo para los trabajadores con dificultades para acceder a un trabajo y la creación Red de OEM y las acciones de capacitación y formación profesional para mejorar la empleabilidad de las personas y/o para favorecer y estimular el autoempleo.¹⁹

La crisis financiera mundial del año 2008 (y a nivel nacional la sequía que afectó a la producción agropecuaria y el conflicto con las entidades rurales) puso en evidencia la necesidad de preservar las mejoras en el empleo logradas hasta el momento, por lo tanto, el Estado asumió un rol activo para sostenerlo. En un escenario de caída de la actividad económica se implementaron políticas para el sostenimiento del empleo como el subsidio al salario para empresas del sector privado (Programa REPRO), para las empresas de la economía social y autogestionarias y un mayor impulso a los programas de capacitación destinadas a jóvenes para lograr la terminalidad educativa o generar trabajo. También se utilizaron a las OEM como plataforma para la creación de puestos de

¹⁹ El servicio de intermediación laboral originalmente fue concebido para atender el desempleo de corto plazo de las personas y es más efectivo en períodos de crecimiento económico porque hay mayor demanda de trabajo. Cuando se transita una situación de alto desempleo o de desempleo estructural la efectividad por lo general resulta menor ya que en un escenario de recesión, las acciones que se realicen resultan por lo general inocua. Cuando hay desempleo estructural se requieren otras estrategias, por ejemplo aplicar programas de complementación de ingresos, creación y mantenimiento de empleo. Como los beneficios de los Sistemas Públicos de Empleo se observan en el mediano y largo plazo es conveniente reducir el nivel de expectativas en cuanto a resultados en el corto plazo. No obstante, el Servicio Público de Empleo puede usarse con un sentido anticíclico como fue el caso del uso que se le dio a las OEM durante la crisis financiera mundial del 2008.

trabajo mediante la obra pública local (Arroyo, J., 2010). Por último, también se desplegaron algunas acciones en sentido particular que estuvieron orientadas a los segmentos de la población que a pesar de la reinstitucionalización laboral y las políticas de ingresos no habían mejorado sustancialmente su situación de empleo y condiciones de vida. Algunos ejemplos de esto son las políticas específicas destinadas a algunos trabajadores rurales de las economías regionales, del servicio doméstico y de los trabajadores de empresas de menos de 5 empleados a los que las mejoras de las condiciones generales no necesariamente le mejoran sus condiciones de vida.

Capítulo 3: Metodología

La tesis utiliza una metodología que combina el *análisis de caso*, en lo que refiere a la descripción de la Red de OEM, con el *análisis de casos* en cuanto a la referencia a algunos casos de OEM que se seleccionaron para reflejar la implementación de la misma y algunos de los resultados alcanzados por las OEM en cuanto a la generación de puestos de trabajo, empleo, mejora de la empleabilidad de las personas e inclusión social y la articulación de las OEM con la estructura productiva y del empleo a nivel territorial. La tesis tiene una *pretensión descriptiva y explicativa* en tanto que se propone relatar las características generales de la misma y conocer el contexto socio-económico y laboral y político-institucional que dio origen a esta política; como también presenta un *propósito evaluativo* de algunos de los resultados alcanzados en cuanto a la creación y mantenimiento del trabajo y del empleo, la mejora de la empleabilidad, y la articulación de la gestión con la estructura productiva y del empleo y con los actores del territorio. Por último, posee un *interés propositivo* en cuanto a realizar algunas recomendaciones que permitan mejorar la gestión luego de haber realizado un análisis de la implementación en general de la política, y en particular de los casos de los municipios seleccionados, y de los resultados obtenidos por la misma.

Para realizar la tesis se recurrió tanto a *metodologías cualitativas como cuantitativas*, si bien hubo una mayor preeminencia de abordajes cualitativos para acceder, procesar y analizar la información.

Cuando comencé a pensar qué tema de tesis iba a investigar, lo primero que establecí fue que quería hacer una tesis que consistiera en el análisis de una política pública o de un programa que vinculase los temas pobreza, trabajo e inclusión social y que tuviera alguna referencia con la gestión municipal y con los procesos que ocurren a nivel territorial. Con esas premisas es que empecé a consultar en la página web del Ministerio de Desarrollo Social, de Trabajo y de Planificación Federal para conocer las políticas que estaban implementando estos ministerios.

Una vez que identifiqué cuáles podrían ser los posibles temas de tesis, establecí tres criterios que me permitieron seleccionar definitivamente la política OEM. Estos fueron:

a) La especificidad temática: que sea una política que me permita analizar la relación trabajo, empleo, inclusión social, lo territorial y la gestión local.

b) La relevancia que el tema tiene para la gestión: que sea una política considerada

significativa para la gestión del Ministerio al que corresponda.

c) El acceso a la información: existencia de información sistematizada, documentada, analizada, documentos institucionales, manuales operativos, evaluaciones de resultados de gestión, posibilidad de entrevistar a funcionarios y técnicos a cargo del Programa, etc.

Para corroborar estos criterios, primero indagué en las características generales de la política que figuraban en la página web del MTEySS, luego consulté la bibliografía o artículos publicados sobre el tema en Argentina -que no son muchos- y finalmente solicité una entrevista con un funcionario de jerarquía del MTEySS -que fue un informante clave porque me dio valiosa información y me facilitó contactos para realizar entrevistas- que me confirmó la relevancia que dicha política tenía para el Ministerio y que me facilitó el acceso a documentación institucional, registros de la Red y contactos con técnicos del Ministerio. Con la información proporcionada por el funcionario me di cuenta que era posible hacer una tesis sobre OEM ya que éste me proporcionó valiosa información sobre el diseño de la misma, puesto que había estado vinculado a ella en los orígenes de ésta, y fundamentalmente me facilitó el acceso a algunos funcionarios y técnicos del MTEySS que actualmente están a cargo de la Red de OEM.

Comencé a hacer la tesis en octubre de 2010. Rápidamente realicé el diseño general de la estructura de la tesis y la forma en que abordaría el objeto de estudio. Me había dado cuenta que para analizar el funcionamiento de la política OEM debía hacer un doble movimiento. Por un lado, investigar cuáles eran las características generales de la Red y para ello el trabajo de campo debía dirigirse hacia el análisis de la política nacional del MTEySS. Por otra parte, para conocer el funcionamiento concreto de las OEM y los resultados específicos a nivel territorial debía seleccionar algunos casos a nivel municipal y hacer el trabajo de campo específicamente en las OEM. Este era el desafío metodológico, conocer la política a nivel general, ver los resultados a nivel particular y luego analizar la política en su conjunto y establecer conclusiones y recomendaciones para el mejor funcionamiento de la misma. No era un esquema sencillo porque debía realizar entrevistas a distintas personas -del MTEySS, de los municipios y a algunos consultores de la OIT que habían estado trabajando en el tema- y también analizar la información institucional y estadística de la Red en general, y de los casos municipales que iba a analizar en particular. Y para ello debía conseguir que los funcionarios del Ministerio y de los municipios me faciliten la información.

El trabajo de campo y las entrevistas las realicé entre noviembre de 2010 y abril de 2011. *La obtención de la información* institucional de la política fue relativamente sencilla ya que en la página web del MTEySS había documentos oficiales que establecían las funciones de la Red, los

procedimientos institucionales y el funcionamiento de las OEM. Además los funcionarios del Ministerio que fueron entrevistados me aportaron materiales específicos que facilitaron la comprensión de la política. No obstante, tuve que pedir de manera formal al Ministerio la información que no estaba disponible en la página web, la cual me fue otorgada una vez cumplimentado este procedimiento. Sin embargo, obtener la información estadística fue más difícil. El principal motivo es que la información no estaba procesada sino que había que construirla a partir de la información que estaba cargada en la base de datos de la Red de OEM que posee el MTEySS. Hacer esto llevaba tiempo y era una tarea extra para el técnico que maneja la base. Además, según me dijo este técnico, la base no estaba del todo actualizada y depurada ya que la misma se completa con la información que cargan cada una de las OEM que componen la Red y esta es una tarea que no suele estar al día. Este era un motivo adicional para demorar la entrega de información. Finalmente, después de solicitar la información por escrito y de manera formal como me habían pedido, e insistir en numerosas oportunidades por TE y por correo electrónico, recurrí nuevamente al funcionario que primero había entrevistado. Por su intermedio obtuve la información estadística de la Red que estaba buscando aunque por los motivos antes mencionados, ésta correspondía a los datos que el MTEySS tenía actualizados hasta octubre de 2009.

La consulta de *fuentes primarias y secundarias* se realizó permitió realizar un primer acercamiento al tema. Para conocer la política de OEM del MTEySS se consultaron documentos institucionales de la política OEM, libros e investigaciones realizados por el MTEySS y se revisaron los Convenios de la OIT sobre servicio público de empleo. También se analizaron los datos estadísticos de la base de datos de la Red de OEM del MTEySS. Se pasó revista sobre la bibliografía, artículos y estudios disponibles sobre el servicio público de empleo en Argentina, en algunos países de América Latina y Europa. Por último, se consultaron diarios *on-line* para tener acceso a las noticias locales correspondientes a las OEM.

Las *entrevistas* fueron la fuente más importantes de información para realizar esta tesis. Se realizaron en total 10 entrevistas. Se hicieron 4 entrevistas a funcionarios y técnicos del MTEySS, 4 entrevistas a los funcionarios y técnicos municipales y/o del MTEySS vinculados estrictamente a los casos de OEM analizados, 1 a un consultor de la OIT que participó en el año 2005 en el diseño de la política y que fue convocado por el MTEySS en el año 2010 para realizar una evaluación interna de la misma, y otra a un especialista en temas de gestión municipal que actuó como evaluador del caso de la OEM de Río Grande. Las entrevistas a los funcionarios y técnicos del MTEySS y de la OIT fueron abiertas y en profundidad, no obstante cuando se concertó la entrevista se le comentaron los temas generales sobre los cuales iba a versar la misma y se le solicitó previamente información cuantitativa. La entrevista a los funcionarios y técnicos municipales y al

especialista en gestión fue semiestructurada y a todos prácticamente se le realizaron las mismas preguntas. También a ellos se le comentaron previamente los temas generales de la misma y se le requirió información cuantitativa. Todas las entrevistas fueron concertadas previamente, se realizaron cara a cara, tuvieron una duración de 45 a 60 minutos y fueron grabadas con un grabador digital. Asimismo, algunos de ellos me facilitaron información por correo electrónico una vez finalizada la entrevista. En Anexo I se podrá ver el listado de las preguntas de la entrevista semiestructurada realizada a funcionarios y técnicos municipales y la lista de personas entrevistadas.

Los criterios que se utilizaron para elegir los casos de las OEM que se analizaron fueron los siguientes:

a) Relevancia de los casos: casos representativos por el tipo de gestión, la localización geográfica, la problemática social, etc. que permitan analizar la implementación de la política y observar los resultados en cuanto a la relación entre empleo y inclusión social.

b) Acceso a la información: existencia de información sistematizada, documentos institucionales, evaluaciones de resultados de gestión, posibilidad para entrevistar a funcionarios y técnicos municipales a cargo de la implementación de la política, etc.

La selección de los casos responde a la relevancia que los mismos tienen para esta tesis, ya sea por ser casos destacados en cuanto a intermediación laboral, empleabilidad, administración de planes y programas sociales, por la mayor o menor relevancia que el tema empleo y la OE tiene en la agenda municipal, y por ser casos a los que se ha podido acceder a suficiente información que permite el análisis. En suma, no se trata de casos estadísticamente representativos del universo de las OEM que existen en Argentina -no es objetivo de esta tesis analizar esta cuestión- sino analizar algunos casos de OEM que fueron seleccionados por los motivos antes mencionados. Asimismo, el caso de San Fernando, Moreno (Buenos Aires) y Río Grande (Tierra del Fuego) fue recomendado por funcionarios y técnicos del MTEySS que veían a estos como casos positivos para analizar. El caso de la OEM de San Francisco (Córdoba) responde además a que yo soy oriundo de esta ciudad.

San Fernando y Moreno comparten como característica que están localizados en el conurbano bonaerense, una de las regiones de Argentina con mayores problemas de empleo y alto nivel de trabajo informal y no registrado. San Fernando tienen la particularidad que está ubicado dentro de la principal área industrial de Argentina y las acciones de intermediación y capacitación que realiza la OEM en buena medida se orienta hacia el sector formal e industrial; Moreno, por su parte, es un partido en donde la actividad industrial es poco representativa, tiene mayor relevancia la pequeña

empresa, la unidad productiva familiar y el trabajo informal, además cuenta con un área dedicada a la producción rural, por lo tanto, las acciones de la OEM de Moreno se orientan a mejorar la empleabilidad mediante capacitaciones para que los trabajadores puedan desarrollar actividades de autoempleo, las cuales se desarrollan principalmente bajo la caracterización del *trabajo informal*.

San Francisco es una localidad de 58.000 habitantes (INDEC, 2001) que esta ubicada en un área económica muy dinámica, en donde predomina la actividad agropecuaria y existe un gran desarrollo de la agroindustria, la metalmecánica y la industria de la maquinaria agrícola, además de ser una plaza comercial y financiera significativa de la región centro. En términos cuantitativos no presenta grandes problemas de pobreza, y la calidad de vida de la población es relativamente buena, pero uno de los mayores inconvenientes que tienen las personas con problemas de empleo es desfasaje entre la demanda laboral del territorio y las calificaciones de las personas, ya sea porque esta población no ha cumplimentado la escolaridad obligatoria o porque no posee las habilidades requeridas por el mercado de trabajo formal. Las acciones que realiza la OEM se orientan principalmente a mejorar la empleabilidad de las personas y crear y mantener los puestos de trabajo mediante la obra pública local.

Río Grande es una localidad de 69.000 habitantes (INDEC, 2010), netamente industrial que a través del régimen de promoción con que cuenta la provincia de Tierra del Fuego ha logrado desarrollar la industria de la electrónica y los electrodomésticos. La actividad industrial es una de las principales actividades económicas y generadoras de empleo en Río Grande, seguida de la explotación de petróleo y gas. La cuestión del empleo está presente en la agenda municipal de Río Grande. La OEM muestra una gestión activa, orientada a realizar intermediación laboral y mejorar la empleabilidad de los trabajadores en el marco de una fuerte articulación con el sector privado.

En definitiva, se analizó la información cuantitativa que proporcionaron los funcionarios y técnicos del MTEySS y de los municipios, en especial, la información estadística almacenada en la base de datos de la Plataforma de la RED Federal de Servicios de Empleo que posee el MTEySS donde están consignados los datos socio-laborales de los trabajadores, los empleadores y las instituciones que ofrecen capacitación laboral a nivel local. También se consultaron fuentes primarias y secundarias tales como documentos institucionales, manuales y normativas del MTEySS, Convenio y documentos de la OIT, bibliografía específica correspondiente a la temática y también la información disponible en páginas web del MTEySS, de la OIT, de los municipios y de algunos portales de noticias locales. También se realizaron entrevistas a funcionarios y técnicos del MTEySS, a funcionarios y empleados municipales a cargo de las OEM seleccionadas, a consultores de la OIT y a especialistas en la temática.

PARTE II: El Servicio Público de Empleo y la Red de Oficinas de Empleo Municipal

Capítulo 4: Evolución del Servicio Público de Empleo

4.1 Origen

Los primeros antecedentes sobre el Servicio Público de Empleo se remontan a la primera Conferencia Internacional del Trabajo del año 1919, en la que se adoptó el *Convenio sobre el desempleo (núm. 2)*. En dicho Convenio “se abogó por el establecimiento de un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central, con comités consultivos formados por representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores” (OIT, 2009:a:5). Estas agencias de carácter público, bajo dirección estatal y con participación sectorial, tendrían como función brindar un servicio gratuito a los trabajadores y a los empresarios para favorecer el ingreso de los primeros al mercado de trabajo.

Asimismo, también existían agencias privadas, no gratuitas, que brindaban servicios de empleo. La posición de la OIT era reticente a aceptar el funcionamiento de éstas ya que consideraba que la intermediación privada históricamente había sido fuente de abusos hacia los trabajadores porque las mismas solían cobrar honorarios a los trabajadores por los servicios de prestados, independientemente de lo que los empleadores pagaban a dichas empresas (Neffa y Korinfeld, 2006). En el año 1933 la OIT estableció el *Convenio 34 sobre las agencias retribuidas de colocación*, en que se postulaba en un plazo de tres años la eliminación de las agencias privadas de colocación de empleo, permitiéndose solo algunas excepciones.

El origen del actual Servicio Público de Empleo se fundamenta en el *Convenio 88 sobre Servicios del Empleo* de la OIT del año 1948 y en la *Recomendación 83* de la misma institución. El Convenio núm. 88 “propuso la creación de redes de oficinas locales convenientemente situadas que facilitarían asistencia a los trabajadores y los empleadores, así como información sobre el mercado de trabajo y servicios de colocación” (OIT, 2009:a:5). Asimismo, se establece que el Servicio Público de Empleo constituye una institución pública sujeta al control de la autoridad

nacional, generalmente dependiente de los Ministerios de Trabajo nacionales. Los países miembros de la OIT que suscriben el Convenio deben conformar una Red de Oficinas subnacionales (locales o regionales) las cuales brinden un servicio gratuito de empleo a los trabajadores y empleadores. El Convenio núm. 88 ha sido ratificado por 86 países, entre ellos Argentina en el año 1956.

En el año 1949 con la aprobación del *Convenio 96 sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado)*, la OIT comenzó a cambiar de postura respecto de las agencias privadas de empleo. En dicho Convenio estableció que los Estados poseen la potestad de suprimir o reglamentar a las agencias de empleo privadas. (OIT, 2009:a:5). A partir de la década del 1960, y con la necesidad de aumentar la fuerza de trabajo en los países industrializados, se amplía la aceptación de las agencias privadas de empleo. No obstante, hasta fines de la década de 1980 la preeminencia la tuvo el Servicio Público de Empleo. En el año 1997 el *Convenio 181 sobre las agencias de empleo privado* de la OIT “*consagra la intermediación privada en el mercado laboral como una actividad legal y legítima, y denomina a esas empresas agencias de empleo privadas*” (Neffa y Korinfeld, 2006).

Argentina, en el año 1933 se compromete a crear un servicio público de empleo, gratuito, a la vez que habilita el funcionamiento de agencias privadas. En 1949, por medio de la ley 13.591 se creó la Dirección Nacional de Servicios de Empleo, del Ministerio de Trabajo de la Nación que tiene bajo su órbita el servicio público de empleo; y a la vez se prohibió el funcionamiento de las agencias privadas con fines de lucro, las cuales adoptaron la forma de bolsas de trabajo en el marco de los acuerdos entre los empleadores y los sindicatos o bien pasaron a ser iniciativas de los sindicatos. No obstante, en Argentina, y a pesar de la experiencia internacional acumulada por los países desarrollados y de las recomendaciones de la OIT, hasta el año 2005 el servicio público de empleo no había tenido un desempeño significativo como política activa de empleo.

En el año 1995 el Ministerio de Trabajo retoma la iniciativa del servicio público de empleo asumiendo la tarea de la intermediación laboral. Al poco tiempo, el Ministerio redirecciona la política hacia la implementación de programas de empleo para jóvenes (Programa de Inserción de Jóvenes-ex Proyecto Joven) por medio de la asistencia de las organizaciones de la sociedad civil como ONG e Iglesias y a través de la Unidad de Intermediación Laboral (UIL) del Ministerio de Trabajo (Neffa y Korinfeld, 2006).

4.2 Función

Según establece el artículo 2, inciso 1, del *Convenio 88 sobre Servicios de Empleo* de la OIT, de

1948, la función esencial del Servicio Público de Empleo *“deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción”*.

Esta función se desagrega en cinco acciones específicas consagradas en el artículo 6 del Convenio 88 de la OIT (para más detalle ver Anexo 1):

- a) Realizar la intermediación laboral entre trabajadores y empleadores;
- b) Facilitar la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores para ingresar al mercado de trabajo;
- c) Recolectar y analizar la información pertinente al mercado de trabajo;
- d) Implementar políticas pasivas y activas de empleo;
- e) Contribuir en la elaboración de planes sociales y económicos que puedan influir favorablemente en la situación del empleo.

Según Jacqueline Mazza (2003), desde una perspectiva en positivo del Servicio Público de Empleo, la intermediación laboral brinda a los trabajadores el beneficio de una rápida obtención de un nuevo empleo que reduce el costo personal y familiar de pérdida de ingresos por desempleo y subempleo; a los empresarios le permite una cobertura rápida de las vacantes, evitando las pérdidas de productividad; y a la comunidad en general le posibilita mantener el dinamismo de la economía, mejorar la seguridad social y reducir el gasto social destinado al desempleo y el subempleo.

La bibliografía que existe sobre el Servicio Público de Empleo mayormente analiza los casos de los países europeos donde estos servicios tienen mayor antigüedad. En ellos, la experiencia comparada indica que la principal tarea que históricamente realiza la intermediación laboral, es decir, que la tarea más difundida es el servicio de colocación de trabajadores en el mercado de trabajo y brindar a los empleadores servicios que faciliten la contratación de los empleados para cubrir los puestos que se requieran.

Sin embargo, en la práctica y ante la necesidad de adaptar los servicios de empleo a las transformaciones del mercado de trabajo, los Servicios Públicos de Empleo de los países desarrollados, y también de los países en desarrollo, han ido incorporando otras funciones orientadas a la promoción del empleo²⁰. Algunas de las actividades que también realizan son brindar

²⁰ Los 4 componentes de la promoción del empleo son: a) generar condiciones para la creación de nuevos puestos de trabajo; b) generar condiciones para el mantenimiento de los puestos de trabajo existentes; c) mejorar la empleabilidad de las personas; y d) realizar intermediación laboral.

información sobre el mercado de trabajo, dar asistencia en la búsqueda de empleo, administrar políticas pasivas de empleo como los seguros de desempleo, gestionar programas de empleo, derivar a las personas hacia otros programas sociales (no laborales), generar empleo en el sector público, etc. (OIT, 2009:a). La intermediación laboral es entonces uno de los componentes, pero no el único, de la promoción del empleo. En sentido amplio los Servicios Públicos de Empleo tienen como función contribuir a la promoción del empleo realizando las acciones antes mencionadas; en sentido estricto su tarea es la de realizar intermediación laboral.²¹

Cuadro 1: Acciones y servicios que brindan los Servicios Públicos de Empleo

Categoría de servicio	Cientes destinatarios	Tipos de servicios
Búsqueda de empleo/perfil del empleo	Los que buscan trabajo	Evaluación de competencias o envío a evaluación Caracterización de los usuarios para determinar los servicios que necesitan Elaboración de currículos Orientación laboral Bancos telefónicos para la búsqueda de empleo Asistencia en la búsqueda de empleo "Clubes de empleo" Gestión de los casos individuales
Colocación /intermediación	Empleadores Los que buscan trabajo	Base de datos de vacantes a nivel nacional Colocación Revisión de listas de vacantes (empresas) Selección de candidatos (para las empresas) Recontratación por otra empresa (<i>outplacement</i>) Selección de candidatos para puestos determinados (empresas)
Capacitación	Los que buscan trabajo Proveedores de capacitación Empleadores	Evaluación de necesidades y requisitos de capacitación Remisión a proveedores de capacitación públicos y privados Capacitación directa por el sistema de intermediación laboral (limitada)
Servicios especializados para los empleadores	Empleadores	Evaluación de recursos humanos Asesoría legal en materia de empleo Selección y examen de candidatos Vinculación/enlace con promotores del sector privado Orientación de la capacitación del personal
Información sobre el mercado laboral	Gobierno (local y nacional) Empleadores Los que buscan trabajo Instituciones de capacitación	Provisión de información y análisis de las tendencias del mercado laboral
Seguro de desempleo/acceso a los servicios sociales	Los que buscan trabajo/ trabajadores	Administración de los beneficios del seguro de desempleo o remisión al seguro de desempleo Remisión a, o coordinación con, los servicios sociales Remisión a programas de trabajo por cuenta propia

Fuente: Mazza, Jacqueline (2003) "Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe", en: *Revista de la CEPAL* n° 80, agosto 2003, pág. 168, CEPAL, Santiago.

²¹ Mazza (2003) plantea que los Servicios Públicos de Empleo en las últimas décadas han modificado sus funciones para estar a tono con los cambios en los mercados de trabajo. Por lo tanto, las tareas que estos realizan ya no se reduce a la colocación de trabajadores en el mercado de trabajo sino que supone un rol más activo para vincular al trabajador con la educación, la capacitación, el empleador, el autoempleo, el acceso a otras políticas públicas, etc.

El Servicio Público de Empleo se diferencia de las *empresas privadas de contratación laboral* ya que las últimas cobran (a la empresa y/o al trabajador) honorarios por el servicio y porque, por lo general, este tipo de empresas se especializa en la selección de trabajadores para puestos gerenciales que requiere gran formación y calificación, mientras que los servicios públicos operan sobre el conjunto de los trabajadores, y más específicamente con los trabajadores que mayores problemas tienen para reinsertarse en el mercado de trabajo. Asimismo, los servicios públicos de empleo suelen implementar un amplio número de políticas de empleo²² mientras que las empresas de contratación laboral sólo se especializan en la colocación laboral.

También se diferencia de las empresas de servicios eventuales y trabajos temporarios, que actúan como empleadores intermediarios. Estas contratan a los trabajadores dentro de su nómina y luego suscriben contratos con las empresas privadas a las que le proveen los trabajadores propios. Las empresas remuneran a la empresa intermediaria por dicho servicio. De este modo, las empresas pagan el salario de los trabajadores por el tiempo que dure el convenio pero reducen los costos laborales de contratar trabajadores dentro de su plantilla. Una vez que finaliza el convenio entre las empresas, los trabajadores vuelven a la empresa intermediaria la cual buscará ubicarlos en otras empresas.²³

4.3- Modelos de Servicios Públicos de Empleo

Del análisis de la experiencia comparada, se podría señalar que existen 2 modelos de Servicios Públicos de Empleo, el Modelo de Centralización Territorial y el Modelo de Descentralización Territorial.²⁴

Algunos criterios que se consideran para la elección del modelo de centralización territorial o de descentralización territorial son²⁵:

²² Algunas de ellas son: brindar información sobre el mercado de trabajo, formación profesional, capacitación laboral, promoción del autoempleo, subsidios para implementar proyectos productivos, entrenamiento para insertarse en el mercado de trabajo, generar empleo mediante la incorporación en la obra pública local, derivación a políticas y programas del sector público, etc.

²³ Esta modalidad de contratación, que fue promovida en Argentina por las políticas de empleo de la década de 1990, (ley 24.013, decreto reglamentario 342, del año 1992) actualmente se encuentra regulada para evitar fraudes a la seguridad social.

²⁴ Ver análisis comparado en http://www.oit.org.ar/pagina_imprimir.php?pagina=531

²⁵ Para más detalle ver: FOIL/CECC/SICA (2009), *Estudio sobre la situación de los servicios públicos de empleo en Centroamérica y República Dominicana*. CECC/SICA, FOIL. San José, Costa Rica.

a) La capacidad instalada que posee el Ministerio en el país. Aquí se debería considerar: i) la red de oficinas de empleo que están en funcionamiento y adecuadamente respaldadas con recursos presupuestarios propios; ii) las instalaciones o locales con que se cuenta; iii) los recursos humanos y su cualificación profesional; iv) los recursos materiales, instrumentos y equipos existentes;

b) Los recursos presupuestarios asignados;

c) La existencia de políticas y planes nacionales de empleo que aconsejen que puedan canalizarse por el Servicio Público de Empleo.

El Modelo de Centralización Territorial: en el modelo de centralización territorial, el Estado Nacional, a través del Ministerio de Trabajo o de la Secretaría de Trabajo, es el único encargado de la gestión pública del empleo. Es un modelo fuertemente centralizado y concentrado. El Estado establece unidades de gestión (las oficinas de empleo) en el territorio. Por lo general, este diseño institucional se establece en países donde la gestión está altamente concentrada en la unidad de gobierno central y los grados de descentralización hacia unidades de gobierno provinciales o regiones son nulos o limitados. Las tareas de la intermediación laboral y de mejora de la empleabilidad la realiza el Estado Nación sin dar lugar a la participación de los gobiernos locales.

Algunas ventajas de la modalidad centralizada son:

- Capacidad para diseñar políticas laborales aplicables a la totalidad del territorio.
- Capacidad para implementar rápidamente políticas nacionales a nivel local.
- Permite tomar decisiones de forma unificada y facilita la organización del servicio público de empleo, el traslado de instrucciones y la homogeneidad de las acciones de forma más efectiva.

Desventajas de la modalidad centralizada:

- Traslada las rigideces de la administración central al tratamiento de la problemática laboral local.
- Dificultad para acceder a la información del mercado de trabajo local que permita elaborar estrategias y acciones de políticas laborales específicas.
- Requiere un abundante presupuesto para constituir una red de OE que brinde acceso a la población de todo el país.

El Modelo de Descentralización Territorial: la variante más extendida del modelo de

descentralización territorial es el modelo descentralizado a través de instituciones públicas²⁶. En este Modelo la unidad central (el Ministerio de Trabajo o la Secretaría de Trabajo) descentraliza en el territorio subnacional unidades de gestión (las oficinas de empleo) encargadas de realizar las tareas de intermediación laboral y mejora de la empleabilidad. En este modelo el diseño institucional da lugar a unidades descentralizadas y diseminadas territorialmente. La implementación la realizan por lo general las municipalidades pero el Estado Nacional a través del Ministerio de Trabajo puede y suele reservarse la coordinación o dirección.

Algunas ventajas de la modalidad descentralizada son:

- Cobertura ampliamente diseminada en el territorio nacional.
- Mayor cercanía y vinculación más directa con las problemáticas laborales de la población a nivel local.
- Mayor acceso a información del mercado de trabajo local que permite elaborar estrategias y acciones de políticas laborales de acuerdo a las particularidades del territorio.
- Fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales e introducción de la temática empleo en la agenda local.
- Posibilidad de realizar un diseño, planificación y financiamiento de la política que contemple particularidades regionales.
- Coordinación entre las políticas públicas, si aprovecha la información que proviene de toda la Red.

Algunas desventajas son:

- Heterogeneidad en el funcionamiento de las Oficinas de Empleo.
- Complejidad en el manejo y en la coordinación de la Red y cada una de las OEM.
- La intermediación laboral y la promoción del empleo puede no ser definida como prioritaria por la Oficina, si el tema empleo no es significativo en la agenda local.

En Argentina se aplica el modelo de descentralización territorial en la que el Ministerio de Trabajo otorga a los municipios la responsabilidad de la gestión y administración de la Oficina de Empleo, pero mantiene a su cargo la dirección y coordinación centralizada del Servicio y aporta

²⁶ Otras variantes son el Modelo descentralizado a través de instituciones públicas y privadas, sin fines de lucro; y el Modelo descentralizado a través de instituciones públicas y privadas, con fines de lucro (FOIL/CECC/SICA, 2009).

financiamiento y asistencia técnica. La figura que corresponde en Argentina es la de una descentralización con autonomía de los municipios, pero con asistencia técnica y transferencia de financiamiento por parte del Estado Nacional. La autonomía es el rasgo distintivo de las OEM de Argentina. Esto le permite a las OEM tener mayor margen de iniciativa e inventiva y de implementar líneas de acción propias y acordes a las demandas de la realidad local.

Diferencias en cuanto a las acciones, funciones y recursos con que cuentan los Servicios Públicos de Empleo

Otra diferencia entre los Servicios Públicos de Empleos está dado por las acciones y las funciones que realizan y los recursos con que cuentan. Es decir, por la realidad social con las que operan, los recursos y el grado de profesionalización con que cuentan, las actividades que realizan, grado de institucionalización de las oficinas de empleo, el grado de calificación laboral, el acceso a la tecnología y los recursos con que cuenta la “población objetivo” y los tipos de servicios que se demandan. Así, en los países desarrollados las oficinas de empleo tienen como funciones realizar principalmente intermediación laboral y mejora de la empleabilidad, además de contar con adecuados recursos tecnológicos y económicos; mientras que en los países en desarrollo si bien se realiza intermediación laboral son también instrumento de la administran programas sociales y de derivación de las personas hacia otras políticas del Estado, etc.

En los *Servicios de Empleo de los países desarrollados* la dotación de recursos, la profesionalización, la alta informatización de la gestión de la OE y el amplio acceso a la tecnología (internet y computadoras) en los hogares permite una mayor difusión de información por este medio. En Estados Unidos los trabajadores tienen acceso a servicios gratuitos en línea (*on line*) y a bancos de empleo. También existe una gran variación en cuanto a la dotación de recursos con que cuentan para atender a las personas: por ejemplo en el caso de Francia la OE contempla la posibilidad de abonar al trabajador los gastos de traslado que implica asistir a una entrevista laboral en otra región del país, e incluso cubrir parte de los gastos de traslado e instalación de la familia del trabajadores en caso de ser finalmente contratado. En el caso de Inglaterra, la OE incluso le provee vestimenta a los trabajadores (traje, camisa, corbata y zapatos) para concurrir adecuadamente vestido a la entrevista, es decir, las acciones que la OE realiza también contempla mejorar la imagen del trabajador. Asimismo, la calidad del servicio que prestan cada una las OE -es decir la interior de cada país y entre países- es más homogéneo y está más estandarizado que en el caso del servicio que prestan los servicios públicos de empleo de los países en desarrollo y más pobres.

En cuanto a las *funciones* en los países desarrollados la OE tienen como principal objetivo, si

bien también incorporan otros, orientarse a realizar intermediación laboral para sectores medios y para trabajadores calificados -mientras que en los países en desarrollo la población que concurre a ella posee principalmente baja calificación laboral-, y en algunos casos como en Finlandia y en Alemania -aunque también lo realizan algunos países en desarrollo- a incluir en el mercado de trabajo a los colectivos particularmente vulnerables como las personas discapacitadas (OIT, 2004).

En los *Servicios de Empleo de los países en desarrollo y países pobres* la menor dotación de recursos, de informatización de la gestión de la OE y el menor acceso domiciliario a la tecnología permite una menor difusión de la información por ese medio y da lugar a un trabajo más activo “cara a cara” y menos informatizado entre el personal de la Oficina y los destinatarios (trabajadores y empresarios). En los países en desarrollo, las OE no son todavía una vía de búsqueda de empleo para personas de sectores medios y trabajadores con media o alta calificación laboral sino para los trabajadores con baja calificación, los cuales concurren por su pertenencia a programas sociales orientados a atender situaciones de pobreza o vulnerabilidad más que por ser la OE considerada y reconocida como una institución de referencia a nivel local para abordar los problemas de empleo. Las OE en los países en desarrollo trabajan principalmente con personas desocupadas de larga duración, con alta exposición a la vulnerabilidad y con perfiles laborales de baja calificación. Asimismo, cuentan con menor recursos, equipamiento y profesionalización de la gestión. También, se observa una mayor heterogeneidad en la calidad de los servicios que prestan las OE entre si, es decir, al interior de un mismo país (menor estandarización de los servicios) y entre países.

Con respecto de las *funciones*, en los países en desarrollo y en los países pobres, las OE son principalmente un instrumento de promoción del empleo independiente, la creación de microempresas, la mejora de la empleabilidad, la administración de programas sociales, la creación y mantenimiento de puestos de trabajo, la derivación de las personas hacia otros programas estatales, y también, aunque no centralmente, realizan intermediación laboral. Algunos casos para mencionar podrían ser México, Costa Rica, Honduras, Lituania, República Checa, Polonia, Camboya, Zimbawue y Argentina, (OIT, 2004; FOIL/CECC/SICA, 2009; y OIT, 2009:b), aunque también a partir de la crisis financiera internacional de 2008 el Servicio Público de Empleo de Suiza, Alemania y Gran Bretaña ha comenzado a implementar medidas orientadas a favorecer el autoempleo, la creación de microempresas y a derivar a los trabajadores con problemas de empleo hacia programas sociales (OIT, 2009:b).

4.4 Antecedentes recientes y contexto de surgimiento del Servicio Público de Empleo en Argentina

En Argentina, los *antecedentes* más recientes del Servicio Público de Empleo se ubican en el marco de la creación del *Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo”* promovido por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en el año 2003. (*Resolución del Ministerio de Trabajo n° 256/2003*)

El Plan, fundamentado en la conceptualización de empleo decente de la OIT (2003), se propone ser “una herramienta creada para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad”²⁷. Los objetivos del Plan se orientan a:

1) Generar las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local.

2) Ejecutar acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad.

3) Promover el Diálogo Social, como fundamento de la acción pública, a través de la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, junto a la participación de todos los actores.

El *Plan “Más y Mejor Trabajo”* incorpora dentro sus objetivos a la dimensión territorial. Lo hace al establecer en uno de sus objetivos la voluntad de contribuir a generar las calificaciones laborales que se requieren a nivel regional, no solo sectorial como más comúnmente ha ocurrido con las políticas laborales, para el fortalecimiento del entramado productivo a nivel local. Asimismo, el Plan también incluye a los municipios y a los actores territoriales (organizaciones empresariales, sociales, sindicales, religiosas y en algunos casos técnicas y universitarias) dentro del proceso de planificación como expresión del enfoque territorial que incorpora. Considerar la dimensión territorial en una política de empleo supone reconocer que para lograr mejores resultados de gestión es necesario analizar las dinámicas socio-productivas y las potencialidades de los territorios, el perfil laboral de los mismos a través de las características laborales de su población, y tener en cuenta las demandas específicas y los requerimientos de los actores del sector público,

²⁷ Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo”, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. <http://www.trabajo.gob.ar/masymejor/index.asp>

privado, y social²⁸.

En el marco del *Plan “Mas y Mejor Trabajo”*, en el año 2005 se creó la Unidad de Servicios de Empleo (en adelante la USE) (Resolución del MTEySS n° 316/2005). La USE tiene como objetivo asistir técnicamente a la Red Federal de Servicios de Empleo de la que dependen las OEM²⁹.

Según la Resolución 316/2005 del Ministerio de Trabajo, la USE tiene como objetivos:

Objetivos Generales:

1- Generar y fortalecer las capacidades locales para mejorar la eficacia en la gestión de las políticas públicas activas de empleo y formación profesional y los procesos de intermediación entre demandantes y buscadores de empleo en los espacios geográficos locales y regionales;

2- Desarrollar bases para la constitución y puesta en marcha de una Red Federal de Servicios de Empleo.

Objetivos Específicos:

1- Mejorar las condiciones de prestación de servicios locales de empleo a la población con problemas de empleo, por parte de las oficinas que los tienen a su cargo;

2- Favorecer la incorporación de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y de otros Programas de Empleo y Formación Profesional en actividades formativas y productivas, procurando su inserción en puestos genuinos de trabajo o la mejora de sus condiciones de empleabilidad;

3- Reorientar las tareas municipales de gestión hacia la prestación de servicios integrales de empleo, sostenibles en el tiempo;

4- Promover la articulación entre oficinas públicas y privadas que compartan un mismo ámbito geográfico de actuación, procurando la constitución de redes de instituciones locales;

5- Transferir instrumentos de gestión y manuales de procedimientos a los efectos de

²⁸ Se presupone también que lo territorial constituye una dimensión relevante para la creación de puestos de trabajo y empleo a nivel local y que hace al desarrollo productivo y la inclusión social. Asimismo, se podría inferir la relevancia que lo territorial tiene en cuanto al empleo observando la relación que existe entre el perfil productivo de los territorios y el tipo de trabajo que predomina en este y el grado de industrialización a nivel local, entre otros aspectos. Sin embargo, lo territorial generalmente ha sido poco considerado por las políticas de empleo, ya sea porque se suponía que la creación de empleo dependía casi exclusivamente de la acción del mercado (modelo neoliberal) o porque respondía a una planificación centralizada realizada por el Estado nacional (modelo burocrático y verticalista de gestión).

²⁹ La Red de Servicios de Empleo surge con la creación de las OEM, a partir de la resolución 176/05 del MTEySS. Información extraída de <http://www.trabajo.gob.ar/redempleo/>

homogeneizar procesos entre las oficinas destinatarias de los recursos provistos por el Ministerio de Trabajo.

De este modo, las OEM se constituyen en el instrumento territorialmente situado con que cuenta el MTEySS de la Nación para implementar las políticas de empleo y mejorar la prestación de los servicios de empleo que los gobiernos locales realizan.

El *contexto* en el que crea la USE y las Oficinas de Empleo Municipal está marcado por la confluencia de al menos tres dimensiones: la dimensión teórica, la empírica y la institucional³⁰. a) En la dimensión teórica, el proceso se estructura en torno al debate sobre el empleo de calidad y la creación de puestos de trabajo como los principales mecanismos de inclusión social. b) La dimensión empírica toma los datos sobre la evolución del mercado de trabajo entre 2003-2005. c) La dimensión institucional se nutre del debate que existía en ese momento al interior del MTEySS en cuanto a cuál sería el diseño y la implementación de la política de empleo a nivel territorial. Asimismo, estos tres elementos estuvieron atravesados en el período por un fuerte debate político en torno al desarrollo, la inclusión social y la configuración del modelo de desarrollo y el rol que el empleo tendría al respecto como una de las principales estrategias, sino la principal, para la inclusión social, en contraposición al modelo neoliberal en donde el empleo era considerado como una mercancía (Revista del Trabajo, 2005; García Delgado y Nosetto (comps.), 2006).

a) El debate sobre el empleo de calidad y la creación de puestos de trabajo como los principales mecanismos de inclusión social (dimensión teórica): este debate abreva en el concepto de empleo decente (OIT, 2003) y remite a la creación de puestos de trabajo (empleo decente) como los principales mecanismos de inclusión social. Al respecto señala el Ministro de Trabajo Carlos Tomada:

“sin trabajo – o con la mayoría de los trabajadores privados de empleo decente- no habrá posibilidades de establecer relaciones laborales modernas no será factible reducir las brechas las brechas de equidad y de ingresos. Para este gobierno el empleo está en el centro de las políticas públicas. Esto implica no solo el ejercicio de un rol activo por parte del Estado en el mercado de trabajo, sino la articulación y la integración de políticas económicas y sociales

³⁰ Indagar en y explicar los factores y debates que intervinieron en el contexto de surgimiento de una política pública permite comprender el proceso de conformación de la misma y las características que ésta finalmente adopta.

destinadas a conformar un círculo virtuosos (empleo – consumo - inversión y producción - empleo) capaz de lograr la derrota de la pobreza extrema y el comienzo de la recuperación” (Revista de Trabajo:2005:7-8).

Este debate se nutre de la experiencia histórica del Estado de Bienestar en las sociedades europeas occidentales y en el Estado Social logrado en Argentina en donde el trabajo asalariado constituyó el principal mecanismo de acceso a derechos, de ordenamiento social y un factor identitario (Castel, 2003; Rosanvallon, 1995; Neffa, 2003).

b) Los datos sobre la evolución del mercado de trabajo entre 2003-2005 (dimensión empírica): aquí confluye, por un lado la disminución del desempleo que pasó de 20,4% en el 1º trimestre de 2003 al 13% en igual período de 2005 y la elasticidad Empleo/Producto que en el año 2004 fue de 0,57% y en 2005 de 0,23%³¹ que sostuvieron la idea de que era posible volver a un escenario de “pleno empleo” en contraposición al argumento del “fin del trabajo” (Rifkin, 1996). Pero por otro lado, a fines de 2005 se comienza a hacer más evidente la dificultad para mantener un ritmo acelerado de reducción del desempleo. Superada la etapa inicial de rápida incorporación al mercado de trabajo después de la salida de la convertibilidad, la inserción al mercado de trabajo de los trabajadores menos calificados y de los sectores más vulnerables (jóvenes, desocupados de larga data, mujeres sostén de familia y personas mayores de 45 años) implica la implementación de políticas activas y más específicas.

c) Evaluación de alternativas al interior del MTEySS sobre cuál podría ser el mejor diseño e implementación de la política de empleo a nivel territorial (dimensión institucional): las alternativas de diseño e implementación de las OEM que barajaba el MTEySS eran: i) implementar las OEM en articulación con las provincias o mediante una acción directa con los municipios; ii) atender al conjunto de los trabajadores y personas desocupadas o priorizar algún grupo de población en particular; iii) trabajar con todos los municipios y gobiernos locales o implementarlo en primera instancia en aquellos que posean previamente una estructura municipal dedicada a la cuestión del empleo o bien que registren un alto porcentaje de trabajadores beneficiarios del Plan JyJH³².

Respecto de la dimensión teórica (a), la opción de implementar las OEM en articulación con

³¹ Los datos corresponden a Arceo, N (2008), *El crecimiento del empleo en los distintos sectores sociales en la postconvertibilidad*, Serie Informes, Informe n° 4, Observatorio Social. Allí se define que la “La elasticidad empleo-producto estima en cuánto varía el nivel de empleo por cada punto de crecimiento del producto bruto interno”. www.observatoriosocial.com.ar/dev/pdfs/informe4.pdf

³² Información obtenida de la entrevista realizada a Luís Castillo Marín, Director de Empleo del MTEySS.

las provincias garantizaba al MTEySS mayor acceso a información sobre la demanda regional o provincial de empleos para diseñar políticas pero no necesariamente mayor homogeneidad en la calidad de las prestaciones de las OEM ni amplia disseminación territorial, mientras que hacerlo directamente con los municipios permitía mayor penetración territorial y un control más directo sobre el proceso aunque no necesariamente mayor homogeneidad en la calidad de las prestaciones, pérdida de la dimensión provincial o regional y en algunos casos potencial tensión con el gobierno provincial por la intervención directa en los municipios sin mediación provincial.

Respecto de la dimensión empírica (b), la opción de atender al conjunto de los trabajadores y personas desocupadas posiblemente hubiera sido cualitativamente mejor pero hubiera implicado mayor complejidad en la implementación y comprometer a más cantidad de recursos institucionales para recabar la información, mientras que priorizar a un grupo de población en particular, en este caso a los integrantes del Plan JyJHD, permitió reducir la complejidad, utilizar como base la información que los municipios y el Ministerio disponía, concentrar recursos institucionales y lograr un mayor impacto cuantitativo en menor plazo.

Respecto de la dimensión institucional (c), la opción de trabajar con todos los municipios y gobiernos locales hubiera implicado abordar una mayor pluralidad de casos y de situaciones pero también una mayor dispersión de recursos institucionales y ralentizado el logro de resultados, mientras que implementarlo en primera instancia en aquellos que poseían previamente una estructura municipal dedicada a la cuestión del empleo o bien que registraban un alto porcentaje de trabajadores beneficiarios del Plan JyJHD favoreció la implementación de la política y el impacto cuantitativo.

Finalmente, el MTEySS optó, para el diseño e implementación de las OEM, por desempeñar una acción directa en cada municipio y tener baja articulación con el gobierno provincial, priorizar a los beneficiarios del Plan JyJHD e instrumentarlo en primer lugar en aquellos municipios que ya estuvieran implementando políticas de empleo o bien que contasen con un porcentaje significativo de personas percibiendo el Plan JyJHD. El haberse diseñado la Red de OEM para facilitar originalmente el pasaje de de políticas pasivas a activas de empelo para los beneficiarios del Plan JyJHD le imprimió la “marca de origen” de dedicarse a administrar Planes y Programas. Pero esto no necesariamente hay que verlo como una limitación o condicionamiento porque las OEM han demostrado capacidad de gestión para realizar esta tarea correctamente, aunque es cierto que no es la principal actividad que deberían hacer. No obstante, en localidades como las del NEA y NOA donde la base productiva es reducida, por consiguiente el nivel de pobreza es significativo, administrar planes es lo que las OEM mayormente realizan, ya que dado el contexto socio-económico de la región no habría posibilidades de trabajar activamente en intermediación laboral o

en mejora de la empleabilidad, salvo en localidades más específicas.

La adopción de una determinada opción en cada una de las alternativas tuvo incidencia en el diseño, funcionamiento y resultados de gestión de las OEM. Por ejemplo implicó que hubiera OEM en las principales ciudades y localidades del país, que las OEM fueran exitosa en cuanto a la administración de políticas de empleo y a la derivación de los trabajadores hacia otras políticas sociales, que enfatizaran la gestión en la empleabilidad (capacitación laboral y terminalidad educativa). Pero que a la vez tuvieran menor actividad en la función de la intermediación laboral, baja articulación con el sector productivo, la escasa contribución a generar empleos en el sector privado ya sea porque las OEM trabajar por lo general con personas muy vulnerables o con baja calificación laboral o por una actitud poco activa de la misma para relacionarse con el sector productivo y por el bajo nivel de calificación de sus equipos técnicos.

Capítulo 5: La Red de Oficinas de Empleo Municipal en Argentina. Aspectos institucionales

Las *Oficinas de Empleo Municipal* son entidades municipales con dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo (USE) del MTEySS y componen la Red Federal de OEM. La política Oficinas de Empleo Municipal se implementa por medio de una estructura organizativa que tiene a la USE como referencia. La misma cuenta con un equipo de funcionarios y técnicos que están asignados a 6 regiones en las que se divide el país (NEA, NOA, Patagonia, Cuyo, Centro y Área Metropolitana). La cantidad de técnicos por región depende de la población y la cantidad de Oficinas que exista en cada una de ellas. En cada provincia existe asimismo una Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (en adelante GECAL) del MTEySS. Por su parte, el Área Metropolitana posee, por la cantidad de OEM y de población con problemas de empleo con que cuenta, está dividido en tres zonas: una GECAL para los partidos de la zona norte, otra para los de la zona sur y otra para los de la zona oeste. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires depende directamente el MTEySS.

La función de las OEM es la de brindar a los trabajadores –desocupados y ocupados- y a los empresarios servicios de capacitación para el empleo y de intermediación laboral con el objetivo de relacionar la oferta y demanda de trabajo a nivel local y mejorar las capacidades laborales. Además constituyen una vía de información, acceso y derivación de los trabajadores a los diversos programas sociales del Estado.

Los *objetivos* de las Oficinas de Empleo Municipal son los siguientes³³:

- Mejorar las condiciones de prestación de servicios locales de empleo a la población económicamente activa.
- Favorecer la incorporación de beneficiarios del Plan JyJHD y de otros desocupados en puestos de trabajo genuinos, así como en actividades formativas y productivas.
- Reorientar las áreas municipales de gestión del Plan JyJHD hacia la prestación de servicios integrales de empleo de calidad, sostenibles en el tiempo.

³³ Abad, Luís y Jorge Arroyo (2009) “Argentina Oficinas Municipales de Empleo”. OIT Notas sobre la crisis. Año 2009. <http://www.oit.org.pe/2/wp-content/uploads/2009/10/15-Argentina.pdf>

- Desarrollar formas diversas de articulación entre las Oficinas de Empleo públicas y privadas que compartan un mismo ámbito geográfico de actuación, procurando la constitución de redes de instituciones locales.
- Homogeneizar procesos e instrumentos de gestión en las Oficinas de Empleo destinatarias de los recursos provistos por el programa.

5.1 Servicios que prestan las OEM³⁴

Servicios a los trabajadores

- Apoyo a la búsqueda de empleo: el objetivo de este servicio es ayudar a las personas a definir las estrategias y los mecanismos más adecuados para la búsqueda de empleo: información sobre el mercado de trabajo local, confección de curriculum vitae, de una agenda de búsqueda, pautas para el adecuado desempeño en entrevistas laborales.
- Orientación laboral: el objetivo de este servicio es asistir a quienes buscan su primer trabajo, a quienes tienen necesidad de cambiar su perfil ocupacional o presentan dificultades especiales para ingresar al mercado laboral. Mediante una evaluación de competencias, y de las posibilidades y restricciones del contexto productivo, este servicio permite a las personas desarrollar estrategias de inserción laboral.
- Colocación e intermediación laboral: el objetivo de este servicio, destinado tanto a los empleadores como a las personas que buscan empleo, es cubrir vacantes en las empresas mediante la colocación de postulantes que reúnan los perfiles adecuados.
- Asesoramiento para el empleo autónomo: el objetivo de este servicio es facilitar la inserción laboral de personas que optan por el autoempleo o microemprendimientos, ya sea generado por ellas mismas o para integrarse en alguno ya existente.
- Derivación a Instituciones educativas y/o actividades formativas: el objetivo de este servicio es compatibilizar los niveles educativos y las calificaciones de los postulantes con las demandas del mercado de trabajo.
- Derivación a servicios sociales, al Seguro de Capacitación y Empleo y a otros programas: el objetivo de este servicio es orientar a personas hacia los programas que puedan aportar una respuesta a problemáticas diversas.

³⁴ Información extraída del “Documento Red de Servicios de Empleo”, Ministerio de Trabajo, www.trabajo.gov.ar

Servicios a Empleadores

- Pre selección de postulantes: este servicio ofrece al empleador un listado con los candidatos más adecuados, seleccionados en función de las especificaciones de la demanda, para ocupar las vacantes que ofrece.
- Información a empleadores: este servicio brinda al empleador información sobre legislación laboral y sobre programas de empleo e incentivos, que promueven la contratación de personal.
- Adecuación de la formación de trabajadores/as a las necesidades de los empleadores: mediante el relevamiento de las necesidades y formas de trabajo del sector productivo, este servicio organiza actividades de capacitación para ajustar el perfil laboral de quienes buscan empleo a los requerimientos productivos.

En resumen, las OEM prestan el servicio de intermediación laboral, de capacitación a los trabajadores para acceder al mercado de trabajo como trabajador en relación de dependencia, capacitación para el desarrollo de actividades de autoempleo, implementan y son puerta de acceso y de derivación de los trabajadores a programas sociales y asimismo contribuyen a la creación y al mantenimiento de los puestos de trabajo mediante la implementación de políticas activas y pasivas de empleo.

5.2 Criterios para la creación de OEM a nivel local

Para la constitución de las OEM, el MTEySS prioriza a los municipios que cuenten con áreas dedicadas a atender a los beneficiarios del Plan JyJHD; como así también también a aquellos municipios que posean oficinas de Empleo previamente existentes. También se priorizan a los municipios que estén implementando los Acuerdos Territoriales de Empleo³⁵ del MTEySS, establecidos en el marco del Plan Integral de Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”.

En función de lo señalado en el apartado correspondiente al contexto de surgimiento de las OEM (Capítulo 4), un criterio central para determinar en qué municipios se crean las OEM lo constituye la cantidad de beneficiarios del Plan JyJHD que existen en cada municipio, como así también la capacidad de los últimos para contribuir al pasaje de los beneficiarios de dicho Plan a

³⁵ Los Acuerdos Territoriales de Empleo constituyen una estrategia para fortalecimiento de las áreas productivas de los municipios, la elaboración de diagnósticos de empleo y la articulación con los actores productivos a nivel territorial.

distintos proyectos de formación y productivos.³⁶

5.2.1 Circuito operativo para la implementación de las OEM a nivel local

El MTEySS, a través de la Secretaría de Empleo, realiza convenios con los municipios para la creación de OEM con el objetivo de que estos implementen las políticas de empleo del Ministerio. Para ello el MTEySS exige a los municipios que realicen una Propuesta de Fortalecimiento Institucional -y colabora con ellos en su elaboración- para las áreas de gestión municipal dedicadas a promover el empleo a nivel local.

Para la Propuesta de Fortalecimiento Institucional, se deben cumplir las siguientes etapas³⁷:

1- Difusión y promoción: se dispondrá de la realización de actividades de difusión y promoción de las acciones de fortalecimiento de las OE a través de equipos técnicos de la USE y de las GECAL, a través del contacto directo con los municipios de todas las regiones del país.

2- Diagnóstico Institucional de las OE: los equipos técnicos de la USE realizarán un Diagnóstico Institucional de las condiciones generales de las OE. El Diagnóstico tiene por objetivo construir en forma conjunta con las OE la información acerca de las condiciones iniciales en las que se encuentra la institución, e identificar las necesidades de fortalecimiento para que dicha oficina alcance estándares de calidad en la prestación de los servicios³⁸.

Asimismo, los municipios deberán cumplir las siguientes condiciones básicas:

- a- Haber conformado una unidad administrativa responsable del funcionamiento de la OE.
- b- Disponer de un espacio físico adecuado para la instalación de la OE.
- c- Haber asignado un equipo técnico, cuyo número, dedicación y estabilidad resulten

³⁶ Para conocer cuáles son los Criterios de elegibilidad para la creación de OE, ver el Anexo 1 Reglamento operativo de la USE, Resolución 316/2005 del MTEySS.

³⁷ Información extraída del Anexo 2 Diagnóstico Institucional de la Resolución 316/2005 del MTEySS.

³⁸ El diagnóstico institucional indaga en los siguientes aspectos: datos institucionales de la Oficina, infraestructura, recursos existentes, modelos de gestión y organización interna, usuarios, servicios existentes, organización de la información, articulación con otras instituciones y organizaciones y autoevaluación de las debilidades y fortalezas, a cargo de las OE. Con la información obtenida, la USE realizará la evaluación del Diagnóstico Institucional de la OE y se establecerán los requerimientos para mejorar y/o fortalecer su funcionamiento. Dicho informe constituirá una base para la elaboración de la propuesta de Fortalecimiento Institucional.

suficientes para garantizar el funcionamiento de los servicios básicos de una OE.

d- Tener la facultad de convocar y derivar a los beneficiarios del Plan JyJHD hacia las actividades de promoción del empleo e incremento de la empleabilidad.

3- Propuesta de Fortalecimiento: la misma deberá prever una duración máxima de 12 meses y consignar³⁹:

a) Los datos institucionales de la OEM;

b) Objetivo de la propuesta de fortalecimiento;

c) Descripción de la situación actual de la OE de acuerdo a lo consignado en el Diagnóstico Institucional y análisis de fortalezas, debilidades y necesidades de fortalecimiento;

d) Una Planilla de Programación de la Propuesta de Fortalecimiento que contenga: anunciación y cuantificación de las metas y los resultados esperados, las actividades previstas para su logro, los responsables a cargo de cada una de ellas, los plazos de ejecución y los resultados requeridos (tipo y calidad), estableciendo en cada caso los aportes de la institución municipal y los que se soliciten al MTEySS. La Propuesta deberá contemplar la cantidad de beneficiarios del Programa JyJHD a atender en los distintos servicios previstos;

e) Norma de creación de la OE o de asignación de sus funciones específicas a una unidad administrativa;

f) Designación de responsables de la unidad administrativa en la cual funciona la OE; y

g) Planilla de identificación del responsable y de los integrantes del personal de la OE (indicando nombre, apellido, perfil profesional, forma contractual, dedicación).

5.3 Compromisos y Obligaciones que deben asumir los municipios y el MTEySS

Los Municipios deben cumplir con las siguientes obligaciones para recibir asistencia técnica y financiamiento del MTEySS⁴⁰:

a) De la prestación de los servicios de Empleo:

1- Sostenibilidad: garantizar el normal funcionamiento de la OE, durante un período no inferior a 3 años a partir de la finalización de las acciones ejecutadas en el marco del acuerdo que se

³⁹ Información extraída del Anexo 4 Diagnóstico Institucional de la Resolución 316/2005 del MTEySS.

⁴⁰ Extraído de la Resolución 316/2005 del MTEySS donde se aprueba el reglamento operativo de la USE

suscriba con el MTEySS.

2- Calidad del servicio: asegurar el cumplimiento progresivo de los estándares de calidad en la prestación de los servicios.

3- Gratuidad: garantizar la gratuidad en la prestación de los servicios y colocar en un lugar visible de la OE una leyenda que así lo informe.

4- Atención a los beneficiarios del Plan JyJHD: en todos los casos la OE deberá garantizar la prestación de sus servicios a los beneficiarios/as domiciliados en la zona de influencia.

5- No discriminación: en todos los casos las OE deberán abstenerse de realizar distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, sexo, religión, edad, estado civil, opinión política, ascendencia nacional o nivel socioeconómico que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación. No se entenderá como distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado.

b) De la infraestructura, equipamiento y personal técnico necesario para la sostenibilidad de la OE:

1- Espacio físico: asignar y disponer de un espacio físico de dimensiones y características apropiadas, de uso exclusivo de la OE, claramente identificado y con acceso libre al público.

2- Equipo técnico: asignar y financiar la contratación de la cantidad de personal estable requerido para el funcionamiento de la OE, asegurando la adecuación de los perfiles profesionales a las funciones que deberán desempeñar.

3- Moviliario, equipamiento general y servicios: financiar la compra de todos los bienes y servicios que no sean provistos por el Ministerio de Trabajo, requeridos para el normal funcionamiento de la OE, incluidos los costos de mantenimiento.

4- Destinos y mantenimiento de bienes: destinar los bienes y equipos requeridos en el marco de las prestaciones a cargo del Ministerio de Trabajo exclusivamente para el funcionamiento de la OE y mantenerlos en buenas condiciones de uso, durante un período mínimo de 3 años a partir de la finalización de las acciones ejecutadas en el marco del Convenio de Fortalecimiento de la Oficina.

c) De la ejecución de las Propuestas de Fortalecimiento. Las OE deberán:

1- Realizar todas las acciones previstas de su parte en el Convenio y Propuestas de Fortalecimiento de los servicios, de modo de asegurar la provisión de los servicios a una proporción significativa de postulantes, particularmente beneficiarios del Plan JyJHD, considerada respecto de

la población potencialmente atendible.

2- Proporcionar la información en tiempo y en forma que la USE solicite.

3- Coordinar acciones de asistencia técnica con la USE.

4- Recibir la visitas de seguimiento y monitoreo pertinente, programadas por la USE, para evaluar el cumplimiento de las acciones previstas en el Convenio firmado y/o Propuesta de Fortalecimiento aprobada.

5- Comunicar a la USE circunstancias que dificulten o modifiquen la ejecución del proyecto y de su plan de trabajo, en los tiempos previstos.

Por otra parte, el MTEySS financiará o proveerá⁴¹:

1- Equipamiento informático, de comunicación y mobiliario requeridos por la OE;

2- Software informático para la gestión de la OEM y asistencia técnica para su utilización;

3- Capacitación y asistencia técnica para el personal de la OE;

4- Asistencia técnica y financiamiento para acciones específicas y consultorías: dichas acciones surgirán como requerimientos de contextos productivos específicos, o del déficit de la oferta de capacitación o asistencia a nivel local, por ejemplo a) realizar estudios sobre temáticas vinculadas a desenvolvimiento de las estructuras ocupacionales locales y regionales; b) realizar relevamientos entre las empresas que sean potenciales demandantes de mano de obra en la zona de influencia de las OE; y c) desarrollar acciones que permitan ampliar la prestación de algún servicio específico propio de la OE.

Asimismo, el MTEySS a través del USE provee también recursos para:

- Financiar el sueldo del responsable de la OE y de algunos de los técnicos de la misma;

- Proveer recursos para la remodelación o construcción del edificio de la OE de acuerdo a las necesidades de la misma.

5.4 Políticas y programas del MTEySS que los municipios implementan a través de la OE

Las OE son una puerta de entrada para la mayoría de los programas que implementa el Ministerio por lo tanto el municipio generalmente tiene que implementar la OE para acceder a otros

⁴¹ Idem

programas. De este modo, una de las funciones más importantes que desempeñan las OE es haberse convertido en una especie de MTEySS con asiento en el municipio. Por esta vía el MTEySS puede implementar de manera territorializada las políticas de empleo a nivel local. Esto es positivo tanto para el MTEySS que genera una estructura específica para la implementación de sus políticas con dependencia técnica de sí mismo a la que profesionaliza y dota de recursos, como para los municipios que de este modo pueden acceder a recursos y asistencia técnica que le permite adquirir nuevas capacidades de gestión. Esta modalidad de transferencia de recursos que se implementa a través de la USE es, en principio, una superación con respecto de las políticas de descentralización implementadas por el Estado nacional en la década del 1990. En aquel entonces, la descentralización se realizó delegando funciones en los niveles inferiores de gobierno (provincia y municipios) pero sin haber transferido los recursos económicos, técnicos, infraestructura y administrativos suficientes para dicho propósito. En este caso, la Red de OEM constituye un entramado institucional por el cual el MTEySS desarrolla una estrategia para implementar políticas a nivel local, descentralizando la gestión en los municipios, pero creando una unidad (la OE) con dependencia técnica del ministerio a la cual se la dota de recursos técnicos y financiamiento.

El modelo de Servicio Público de Argentina es el de *descentralización con autonomía de los municipios, pero con asistencia técnica y transferencia de financiamiento por parte del Estado Nacional*, como señalamos en el Capítulo 4. La adopción de este formato supone un cambio significativo con respecto a las políticas de descentralización implementadas durante la década de 1990 las cuales implicaron para los municipios transferencia de funciones⁴² sin la transferencia de recursos o como señala Daniel Arroyo (2003) la “*municipalización de la crisis*”.

Algunas de las políticas y programas de empleo que se implementan o que se implementaron desde las OEM, entre 2005 y 2010 son⁴³:

- Entrenamiento para el trabajo (sector público)
- Entrenamiento para el trabajo (sector privado)
- Régimen especial del servicios doméstico
- Microemprendimientos productivos
- Construcción de OE
- Obra pública Local (entrenamiento)

⁴² Villar define a las funciones municipales como aquellas cuestiones que la ciudadanía le demandan al municipio sin que estas estén establecidas en la Constitución provincial o en la legislación provincial sobre el régimen municipal o en las Cartas Orgánicas, pero que el municipio debe asumir. El autor agrega que “*Como la dinámica social y política tiende a ser más vertiginosa y flexible que las normas jurídicas, se suelen encontrar funciones asumidas por gobiernos locales que no se encuentran necesariamente entre las competencias legalmente establecidas*” (Villar, 2007: 51).

⁴³ Para una descripción de cada Programa ver: <http://www.trabajo.gov.ar/planesyprogramas/listado/> Visita 15-08-2011

- Obra pública Rural (PIL)
- Programa de Inserción Laboral (PIL Autoempleo)
- Programa de Inserción Laboral (PIL Privado)
- Programa de Inserción Laboral (PIL Público)
- Programa de Inserción Laboral (PIL Rural)
- Formación Profesional
- Terminalidad Educativa
- Plan Jóvenes Más y Mejor Trabajo
- Plan JyJHD

Por otra parte, en algunos casos y de acuerdo al grado de relevancia que la cuestión empleo tiene en la agenda de los gobiernos locales y de la capacidad de gestión y recursos con que cuentan los municipios, algunos no implementan todas las políticas que tiene el MTEySS sino solo aquellas que son más congruentes con la agenda de gobierno municipal como es en el caso del municipio de Moreno (ver el Capítulo 9) que tiene definida su agenda. Por este motivo, en algunos casos la relación entre el MTEySS y la OE puede ser conflictiva debida al grado de autonomía que el municipio tiene para la implementación de las políticas de empleo.

Asimismo, en otros casos los municipios implementar sus propias iniciativas y políticas de empleo a través de la OE, u otras financiadas por los gobiernos provinciales. Algunas de las acciones y políticas que se suelen implementar son las siguientes:

- Cursos de capacitación y formación profesional financiados por el gobierno provincial o municipal que se implementan a través de la OE.
- Subsidios o becas como incentivo para participar de iniciativas de empleo municipal.
- Microcréditos destinados al financiamiento de los emprendimientos individuales y/o asociativos promovidos por el municipio.

5.5 Registro de los trabajadores, información y talleres que se le ofrecen cuando concurren a la OE

Cuando un trabajador concurre por primera vez a una OE, los técnicos de la misma le realizan una entrevista para reconstruir la *historia laboral del trabajador*. Esto permite conocer el perfil de la persona, su trayectoria laboral, sus habilidades, su experiencia laboral, sus expectativas laborales, el

sector o el tipo de trabajo al que le gustaría acceder, etc. También se le informa la oferta laboral local que dispone la OE y las posibilidades de capacitación con que cuenta en la localidad. Luego de la entrevista el trabajador pasa a los talleres de capacitación.

La OE a través del MTEySS ofrece 3 tipos de Taller de capacitación para los trabajadores:

a) Talleres de apoyo a la búsqueda de empleo: se le enseña como armar un CV, cómo buscar trabajo y dónde, como identificar las ofertas de trabajo a nivel local acordes a sus expectativas o habilidades, como presentarte y desenvolverse en una entrevista de trabajo, etc.

b) Talleres de capacitación laboral según la oferta de capacitación existente a nivel local: estos talleres abarcan distintos oficios y temáticas. El mayor o menor grado de articulación de los talleres con el perfil productivo local depende de la dinámica de las OE.

c) Capacitación y asistencia técnica para el trabajo independiente: talleres de capacitación y asistencia técnica para iniciar o para fortalecer aquellas actividades de autoempleo que el trabajador desee implementar.

5.6 Presupuesto de la política

Si bien no se ha podido acceder al presupuesto nacional que la política ha tenido asignado desde el año 2005 hasta el año 2010, los funcionarios del MTEySS que fueron entrevistados manifestaron que el presupuesto actual es mayor al que se había previsto. El presupuesto contemplaba originalmente un financiamiento para la compra de computadoras e impresoras, muebles y escritorios y los salarios del coordinador y de los empleados de la OEM por el lapso de 6 meses. Luego de ese plazo los municipios debía hacerse cargo de los salarios. Sin embargo, la experiencia indicó que pasado los 6 meses los municipios no podían hacerse cargo del pago de los sueldos que permita darle continuidad a la política ya que carecían de los recursos necesarios para ellos. Por lo tanto, el MTEySS debió ampliar el presupuesto para hacerse cargo del pago de los sueldos. Esto nos demuestra que en la mayoría de los casos la Red de OEM se sostiene por el aporte económico del MTEySS, dando cuenta de los problemas de sostenibilidad que ésta política tendría si no fuera por el aporte del Ministerio. Como veremos en el Capítulo 8, la escasez de recursos económicos y profesionales que tienen los municipios no les permite implementar las políticas de empleo nacionales -como tantas otras- sin el aporte regular del Ministerio.

Capítulo 6: Caracterización general de la Red de OEM

A continuación se presenta una caracterización de la Red Federal de OEM que permitirá dimensionar cuantitativamente el volumen y la envergadura. Para eso daremos cuenta de la cantidad de OEM creadas, distribución espacial y localización en los municipios, cantidad de beneficiarios fueron atendidos y qué políticas se implementaron desde el año 2005.

6.1 Cantidad de OEM y distribución por provincias

Desde el año 2005 hasta diciembre de 2010 se crearon 325 OEM (a mayo de 2011 se agregaron 20 nuevas Oficinas para llegar a 345) las cuales están distribuidas en las 23 provincias de Argentina y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En general existe 1 Oficina por localidad, con la excepción de algunos municipios como la ciudad de Córdoba, La Matanza, Lomas de Zamora y Quilmes que poseen más de una sede debido a las particularidades que adquiere la urbanización, a problemáticas laborales puntuales de la población que atienden o a procesos de descentralización de la gestión. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Oficina de Empleo depende directamente del MTEySS.

Tabla 1: Cantidad y distribución de las OEM, por provincia

Provincia	Cantidad	Provincia	Cantidad	Provincia	Cantidad
Buenos Aires	70	Formosa	11	Salta	8
Catamarca	13	Jujuy	9	San Juan	19
Chaco	12	La Pampa	8	San Luis	2
Chubut	5	La Rioja	7	Santa Cruz	3
Ciudad de Bs. As.	1	Mendoza	14	Santa Fe	41
Córdoba	24	Misiones	14	Santiago del Estero	5
Corrientes	9	Neuquén	4	Tierra del Fuego	2
Entre Ríos	17	Río Negro	7	Tucumán	20
Subtotal 1: 151		Subtotal 2: 74		Subtotal 3: 100	
Total (subtotal 1+2+3)	325				

Fuente: MTEySS, diciembre 2010.

En Argentina existe 2200 gobiernos locales (municipios y otras formas de gobierno). De ellos, sólo el 20% poseen más 10.000 habitantes, es decir, aproximadamente 440 gobiernos locales. Pero en ellos vive el 83% de la población de Argentina (Iturburu, 2000). La Red Federal de Servicios de Empleo, con sus 325 OEM, está presente en el 15% de las localidades del país. Considerando que en la mayoría de las provincias las OEM están presentes en las localidades con mayor cantidad de población, se podría decir que las OEM están en condiciones de brindar servicios de empleo a la mayoría de la población del país.

6.2 Cantidad de personas registradas

Según datos registrados a octubre de 2010 en la Plataforma informática de la Red de OEM, existen 1.054.023 historias laborales cargadas. Estas historias laborales contienen los datos personales de los trabajadores, la trayectoria laboral, el nivel de calificación laboral y de formación, las expectativas laborales y las postulaciones que el trabajador realiza para reincorporarse al mercado de trabajo; como así también los programas de empleo de los que son beneficiarios.

La Plataforma informática es la principal fuente de información de la Red. No obstante, como la Plataforma se nutre de la información que cargan a nivel local cada una de las Oficinas de Empleo no está totalmente actualizada. Es una práctica habitual en las OEM que la carga de las historias laborales no sea automática, por lo tanto la cantidad de historias laborales y la información registrada no está totalmente actualizada. Sin embargo, más allá de eso, concentra la mayor cantidad de información disponible sobre las OEM y de la población relacionada con las políticas de empleo del MTEySS. Por lo tanto, recurriremos a ella para identificar de manera aproximada la cantidad y el perfil socio-laboral de trabajadores registrados.

Por otra parte, en la Plataforma informática no solo hay datos de los trabajadores. También se registran 42.702 empleadores los cuales entre el año 2005 y 2010 han solicitado los servicios de intermediación laboral de las OEM. Asimismo, se dispone de 71.816 instituciones prestadoras de servicios de capacitación laboral, orientadas a mejorar la empleabilidad de los trabajadores y a desarrollar iniciativas de autoempleo.

Tabla 2: Registro de Historias laborales, de Empleadores y de Instituciones de capacitación (octubre 2010)

Datos registrados	Cantidad
Historial Laborales	1045023
Personas entrevistadas	898629
Personas entrevistadas sin historia laboral	21516
Empleadores asociados a la OEM	42702
Prestadores asociados a la OEM	71816

Fuente: Plataforma informática de la Red Federal de Servicios de Empleo, MTEySS. Octubre 2010.

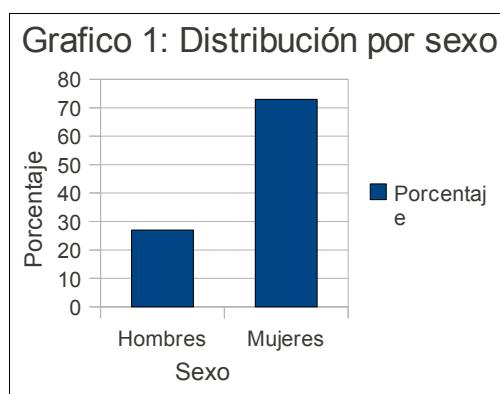
Capítulo 7: Caracterización socio-laboral de la población

A continuación realizaremos una caracterización sociolaboral de los beneficiarios del Plan JyJHD, que están registrados en la Base de Datos de la Red Federal de Servicios de Empleo que posee el MTEySS, y que han pasado al Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)⁴⁴. Estos datos permitirán realizar una aproximación al perfil socio-laboral de las población a la cual estaba destinada originalmente la política activa Servicios Público de Empleo. Conocer la composición por sexo, edad, máximo nivel educativo alcanzado, experiencia laboral, calificación laboral de las personas registradas y la inserción laboral a la que acceden las personas registradas en las OEM permitirán realizar una composición del perfil laboral, la empleabilidad, la vinculación con el trabajo informal, la vulnerabilidad laboral y el riesgo de exclusión al que están expuestos. Estos conceptos teóricos y procesos fueron analizados en el Capítulo 1.

7.1 Distribución por Sexo

El 73% de la población registrada son mujeres y el 27% restantes hombres. La diferencia se explica en que a diferencia de los varones las mujeres presentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo ya que deben dedicarse en la mayoría de los casos a la atención de la familia. En esos casos decide mantener el Seguro mientras desempeña capacitaciones, iniciativa de autoempleo o bien trabaja bajo condiciones de alta informalidad que le permite seguir percibiendo el SCyE. Los hombres por otra parte buscan otro tipo de inserción en el mercado de trabajo mediante trabajos temporales, precarios, y de baja remuneración pero con mayor rotación en un contexto de crecimiento económico.

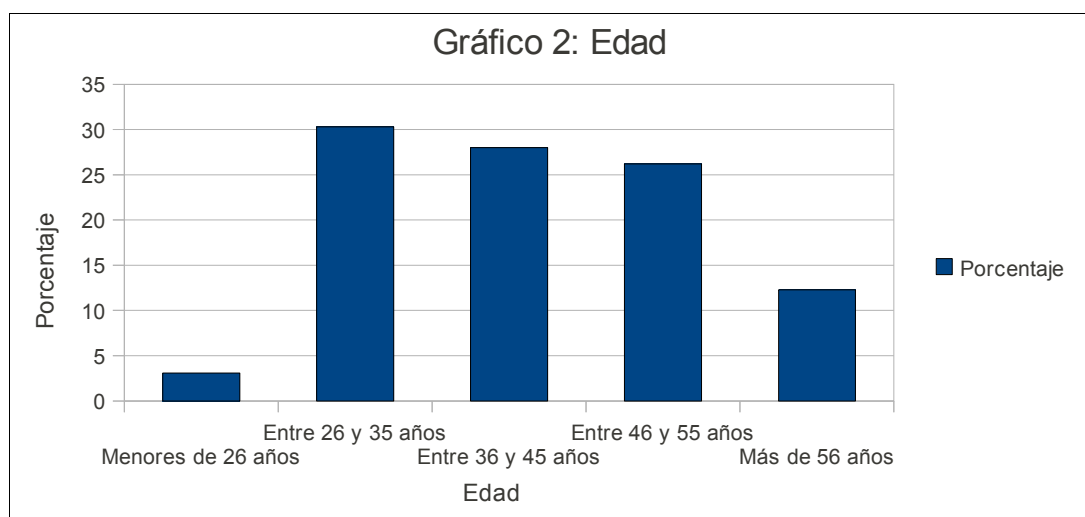
⁴⁴ Para realizar la caracterización socio-laboral de los trabajadores registrados en las OEM se dispone de los registros de 147.959 personas de un total de 307.267 inscritas en el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), octubre de 2009. Se trata de trabajadores desocupados del Plan JyJHD que han accedido al SCyE. El SCyE fue creado mediante el Decreto 1506, en el año 2004 con el objetivo de brindar apoyo para la inserción laboral a los trabajadores desocupados del Plan JyJHD. Otorga una asignación mensual de \$225 por un máximo de 2 años y asistencia en orientación laboral, búsqueda de empleo, intermediación laboral, capacitación, terminalidad educativa, apoyo al autoempleo y derivación a programas sociales. Se implementa por medio de las OEM.



Fuente: Registro del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Base de Datos de la Red Federal de Servicios de Empleo (MTEySS), octubre de 2009.

7.2 Distribución por edad

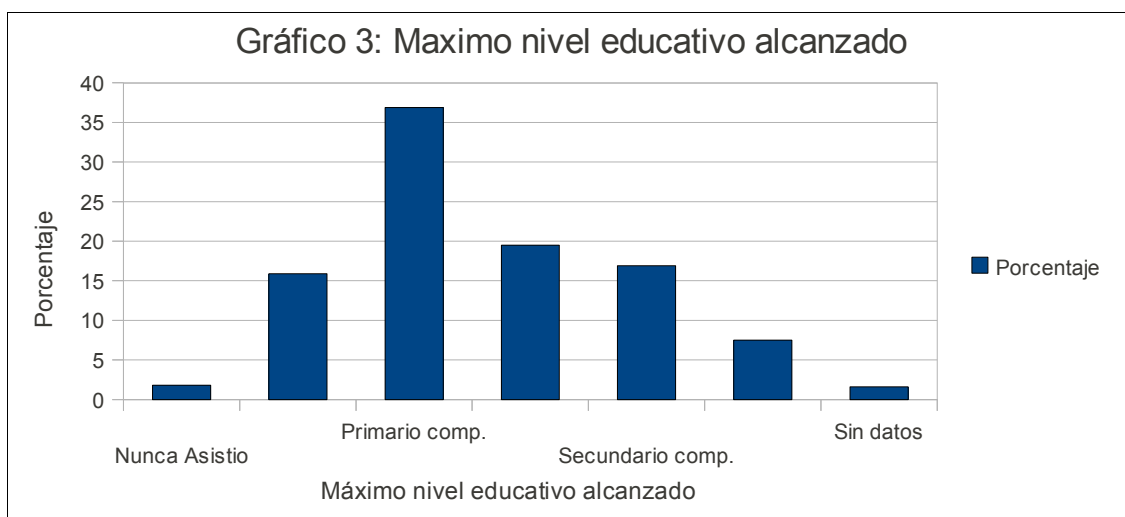
La distribución por franja etaria muestra que el 3,1% son menores de 26 años, el 30,3% tiene entre 26 y 35 años, el 28% entre 36 y 45 años, el 26,2% entre 46 y 55 años y el 12,3% 56 años o mas. El 84% de la población registrada se ubica entre los 26 y 55 años, la etapa de desempeño más activo dentro del mercado de trabajo. La existencia de una baja proporción de menores de 26 años se explica en parte porque era menor la cantidad de personas que estaban en el JyJHD y que pasaron al SCyE. Para revertir esta situación, el MTEySS a través de las OEM ha lanzado el Programa Jóvenes “Más y Mejor Trabajo” orientada a apoyar la inserción laboral de los jóvenes mediante capacitaciones y el financiamiento de proyectos productivos.



Fuente: Registro del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Base de Datos de la Red Federal de Servicios de Empleo (MTEySS), octubre de 2009.

7.3 Máximo nivel educativo alcanzados

Los Registros del SCyE muestran que el 74% de la población registrada posee secundario incompleto o menos. Solo el 24% posee secundario completo o mayor formación. El alto porcentaje de personas con bajo nivel de formación educativa constituye un elemento que repercute en el tipo de inserción laboral a la que podrán acceder, el nivel de ingresos de ingresos, mayor exposición a realizar trabajos informales, con alta rotación de entrada y salida del mercado de trabajo y exposición a situaciones de mayor vulnerabilidad. Se trata de personas con baja calificación en cuanto al nivel educativo alcanzado y por consiguiente es de suponer que con mayor dificultad para acceder a empleos formales.



Fuente: Registro del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Base de Datos de la Red Federal de Servicios de Empleo (MTEySS), octubre de 2009.

7.4 Experiencia Laboral previa

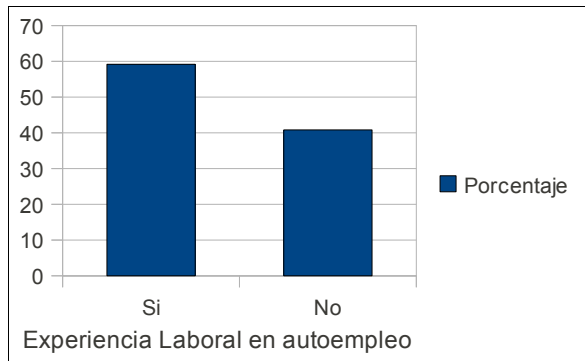
La caracterización socio-laboral de la población registrada en las OEM muestra que la mayoría de la población (55,6%) cuenta con experiencia laboral previa, es decir, que no son personas que nunca han trabajado, sino que algunas vez estuvieron dentro del mercado de trabajo, como se puede observar en el gráfico 4. Pero por otra parte, como se observa en el gráfico 5 la experiencia laboral previa corresponde mayormente a autoempleo (59,2%) y no a inserción laboral en relación de dependencia. Esto permite inferir que estamos en presencia de una población con mayor exposición

a situaciones de vulnerabilidad, trabajos informales y bajos ingresos. Las posibilidades de acceder a trabajos de calidad o de ingresar al sector del empleo formal -y ser posibles de recibir los servicios de intermediación laboral- serán acotados sin una mejora de sus capacidades laborales – empleabilidad- mediante adecuados cursos de capacitación, formación profesional y terminalidad educativa.



Fuente: Registro del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Base de Datos de la Red Federal de Servicios de Empleo (MTEySS), octubre de 2009.

Gráfico 5: Experiencia de autoempleo



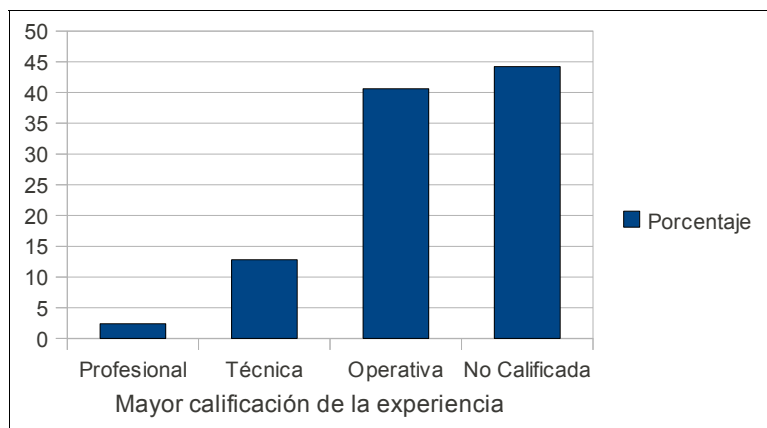
Fuente: Registro del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Base de Datos de la Red Federal de Servicios de Empleo (MTEySS), octubre de 2009.

7.5 Calificación laboral de la experiencia laboral

En relación a lo anterior, la mayoría de los trabajadores registrados en la plataforma de la Red de OEM muestra que la trayectoria laboral corresponde con actividades no calificadas (44,2%) o con baja calificación como los puestos de operarios (40,6%), obteniendo en total entre estas dos categorías el 84,6% de la muestra; mientras que los trabajadores con calificación laboral técnica

(12,4%) y profesional (2,8%), es decir, media y alta calificación laboral, alcanza solo el 15,2%. Esto es un reflejo de las dificultades que presente esta población para insertarse en trabajos formales sin un acompañamiento de las políticas activas de empleo.

Gráfico 6: Calificación laboral de la experiencia laboral



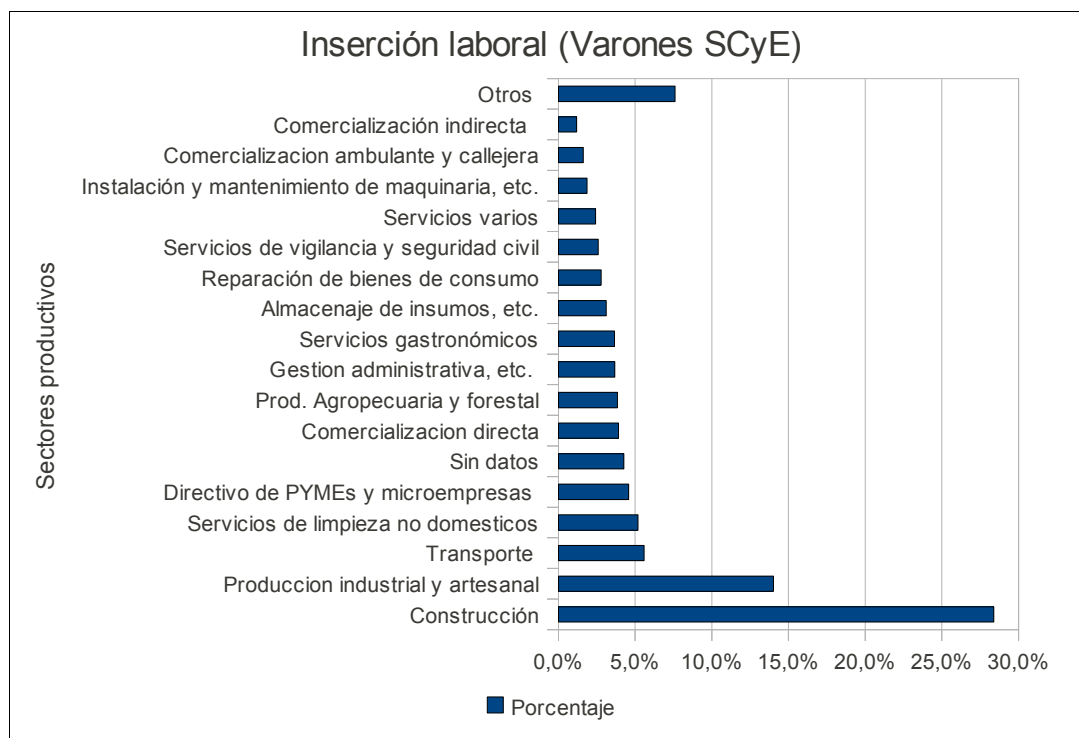
Fuente: Registro del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Base de Datos de la Red Federal de Servicios de Empleo (MTEySS), octubre de 2009.

7.6 Inserción en el mercado de trabajo

La inserción laboral de los trabajadores que componen la muestra muestra una gran dispersión en sectores productivos y en actividades laborales. Una característica común es el hecho de corresponder en general a actividades de baja calificación laboral. La categoría directivo de PyME o microempresas hace referencia principalmente a la conformación de pequeñas unidades productivas familiares las cuales carecen por lo general de los atributos característicos de las PyME's formales.

En consecuencia con la baja calificación laboral de los trabajadores, se observa que la mayoría de los varones registrados en el SCyE se insertaron en la construcción (28,4%), la producción industrial y artesanal (14%), transporte (5,6%) y servicios de limpieza no domésticos (5,2%). Por su parte, las mujeres lo hicieron en el servicio doméstico (24,3%), en la producción industrial y artesanal (9,5%), gestión administrativa (9,4%), servicios de limpieza no domésticos (9,4%) y gastronomía (8,7%).

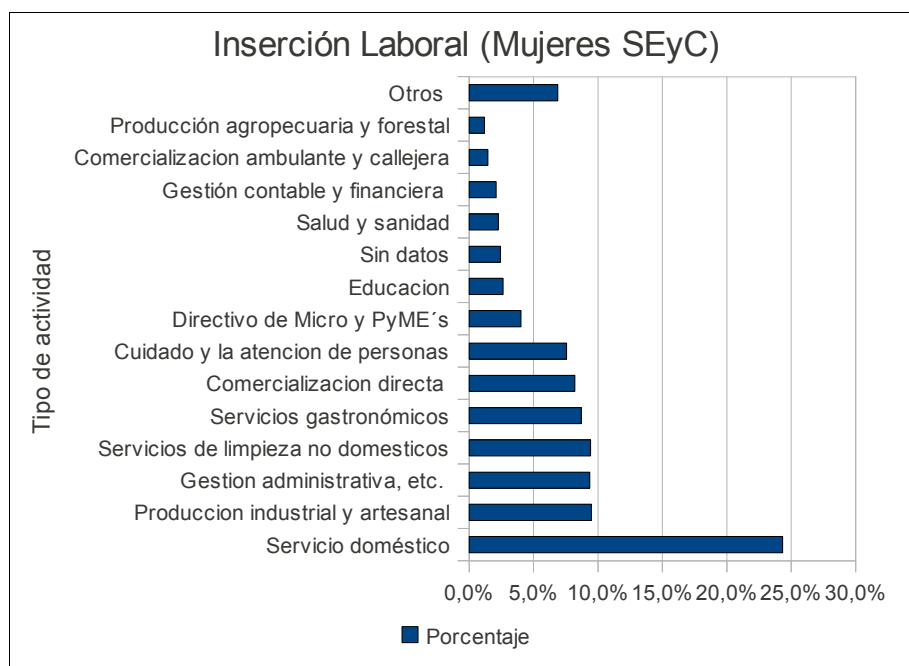
Gráfico 7: Inserción laboral de varones registrados en el SCyE



Cantidad de varones: 36.810

Fuente: Registro del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Base de Datos de la Red Federal de Servicios de Empleo (MTEySS), octubre de 2009.

Gráfico 8: Inserción laboral de mujeres registradas en el SCyE



Total de mujeres: 111.227

Fuente: Registro del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Base de Datos de la Red Federal de Servicios de Empleo que posee el MTEySS.

En síntesis, podemos decir que las personas registradas en la Plataforma de la Red de OEM del MTEySS, originalmente beneficiarios del Plan JyJHD que pasaron al SCyE son mujeres y jóvenes que presentan bajo nivel de formación educativa y de calificación laboral. Esto dificulta la inserción laboral en el sector formal de la economía. No obstante, como demuestran los registros no se trata de personas que carezcan de experiencia laboral previa. La mayoría de ellos se inserta en el mercado realizando, como forma de asegurarse el sustento individual y familiar, aquello que definimos como *trabajo informal*. En línea con lo anterior, la empleabilidad de estas personas es baja. con lo cual si no se le brinda instancias de formación profesional adecuadas a la demanda laboral local y no se estimula la finalización de los estudios básicos y obligatorios, se refuerza la tendencia al trabajo informal, la vulnerabilidad laboral y el riesgo de exclusión social. De allí la importancia de llegar a esta población con políticas activas de empleo para revertir los problemas de empleo y favorecer la inclusión social de ellos.

Capítulo 8: El aporte a la gestión local del empleo

Hasta mediados de los '90 la creación de empleo en el sector privado era una cuestión considerada propia del mercado y poco tenida en cuenta por las políticas públicas, y menos aún a nivel local. La función del Estado nacional y provincial, en todo caso, era la de garantizar las condiciones económicas, políticas, sociales y legales para la creación de empleo y el funcionamiento del mercado. Sin embargo, generar condiciones que favorezcan la creación de empleo en el sector privado, y por este medio generar inclusión social, es también una responsabilidad del Estado. Como se señaló en el Capítulo 2, la política de empleo no es autónoma del modelo de acumulación y está condicionada por las políticas económicas, comerciales, industriales, sociales, educativas, de ciencia y tecnología, etc. que se implementen. Pero también, se pueden generar políticas activas de empleo orientadas a la inclusión de los sectores sociales más vulnerables de la población como por ejemplo jóvenes, desempleados de larga duración, personas con bajo nivel de calificación laboral, mujeres y mayores de 50 años.

En esta línea entra en escena la dimensión territorial. La creación, mantenimiento y destrucción del empleo pone en juego tanto procesos localmente situados como otros cuyo origen o lógica responde a situaciones provinciales, nacionales e incluso globales. En estos procesos la orientación que el Estado (en especial nacional, pero también provincial) le da a las políticas incide sobre las posibilidades de desarrollo del territorio y sobre los procesos que operan sobre éste. El empleo es una dimensión a tener presente en las políticas de desarrollo territorial porque esta relacionado con el nivel de desarrollo productivo de los territorios, con el perfil productivo de los mismos (Arroyo, 2003) y con la formación educativa y profesional de las personas, etc., es decir, con las políticas públicas y con la orientación que el Estado asume en cuanto al desarrollo territorial. En ese sentido, es necesario una mirada amplia sobre el empleo, es decir, que analice tanto las cuestiones estrictamente ligadas con el mismo -como por ejemplo la calificación de los trabajadores, la capacidad económica de los empresarios, las políticas de empleo y las oportunidades de negocios a nivel territorial- como también el contexto macroeconómico nacional, los lineamientos de desarrollo productivo provincial, las políticas de educación, de infraestructura, de integración regional, etc. En ese sentido, las OEM contribuyen a generar puestos de trabajo, mejorar la empleabilidad de las personas, sus posibilidades y fundamentalmente porque tienen la función de generar empleos a nivel local.

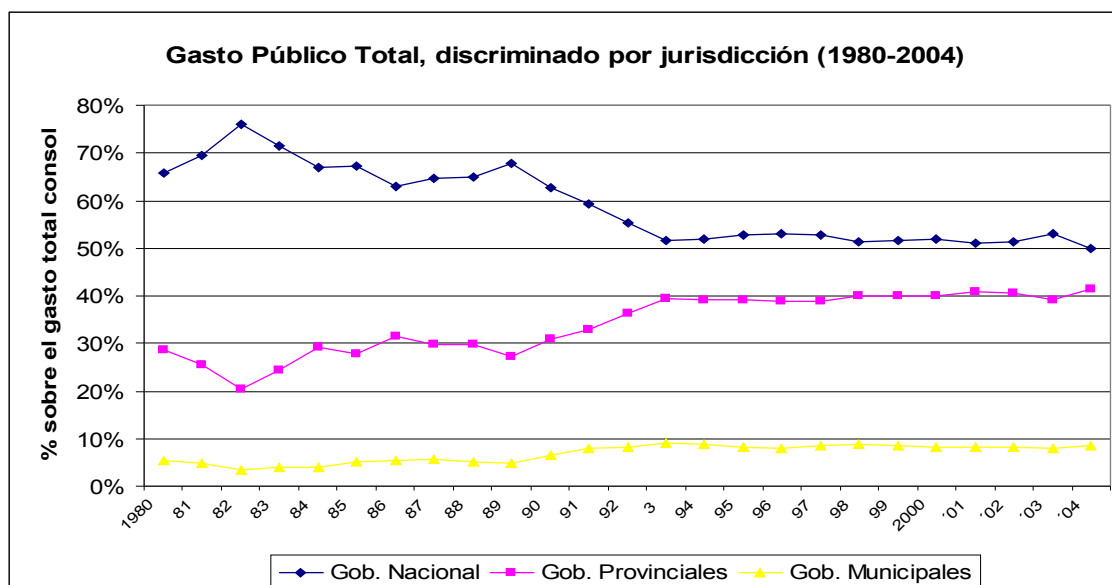
Reflexionar sobre las características que asume la gestión municipal en relación al empleo es

un tema significativo para la tesis. La Constitución Nacional y el derecho constitucional en lo referente al régimen municipal considera, aún cuando la Constitución Nacional reformada de 1994 incorpora la autonomía municipal y la mayoría de las provincias reformaron sus Constituciones haciéndose eco de este aspecto, que los gobiernos locales históricamente poseyeron y poseen competencias⁴⁵ acotadas. En ese sentido, actuaron principalmente como unidades administrativas en representación del Estado nacional y provincial a nivel local. A partir de mediados de la década del '90, sin ampliarse o modificarse sustancialmente las competencias legalmente establecidas, los municipios y gobiernos locales comenzaron a asumir nuevas funciones en materia de desarrollo económico, productivo, social, educación, generación de puestos de trabajo, asistencia técnica a productores, etc. Si bien el contexto nacional y las modalidades de intervención del Estado en la gestión pública registra cambios significativos entre la década del '90 y la década pasada (políticas activas, mayor regulación, etc.), la tendencia a la descentralización de funciones y a un mayor involucramiento del nivel local en las políticas públicas se ha mantenido.

No obstante, los gobiernos locales en Argentina presentan capacidades de gestión reducidas. Los recursos económicos, técnicos, infraestructura, humanos y legales con que cuentan son acotados y afectan a la capacidad de gestión. Los municipios en la mayoría de los casos destinan más del 80% de sus recursos para pagar sueldos y atender a los gastos que exige el funcionamiento básico del mismo. La distribución de ingresos entre el Estado Nacional, Provincial y Municipal como se ve en el gráfico 9 muestra la mayor preeminencia en la ejecución del gasto público a favor del primero. El Estado Nacional concentra el 50% de los recursos, las provincias un poco más que el 40% y los municipios el 8%. A partir de 2008 este porcentaje se incrementó levemente en favor de los municipios por la transferencia de recursos que el Estado nacional hace a los Municipios para la ejecución de obra pública a nivel local.

⁴⁵ Villar (2007: 51) define a las competencias municipales como “*aquellas que el marco legal le confiere al municipio como entidad jurídica pública*”, es decir las Constitución Nacional, las Constituciones provinciales y las Leyes Orgánicas Municipales que dictan provincias. Las funciones municipales, por el contrario, son aquellas cuestiones que se le demandan al municipio. Ver nota a pie número 42, pág. 70.

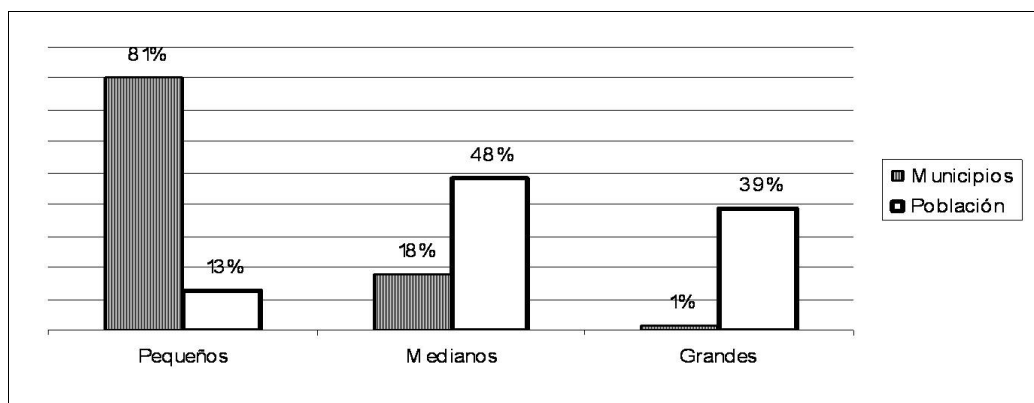
Gráfico 9: Gasto Público Total, discriminado por jurisdicción (1980-2004)



Fuente; Daniel Cravacuore, extraído de la Dirección de Gasto Público y Programas Sociales (¿?) del Ministerio de Economía de la Nación.

Como se observa en el gráfico 10, la debilidad de los gobiernos locales (municipios y otras formas de gobierno como juntas comunales, comisiones, etc.) se refuerza porque en Argentina la estructura municipal muestra que más del 80% de ellos posee menos de 10.000 habitantes con lo cual las capacidades de gestión y de recursos propios para satisfacer las principales demandas de la población son acotadas. Estos concentran solo el 13% de la población de Argentina. Por otra parte, el 18% de los municipios medianos, es decir que tienen entre 10.000 y 250.000 habitantes, reúnen el 48% de la población del país. Si bien en estos las capacidades de gestión son mayores y la escala es más favorable a la implementación de políticas, igualmente presentan límites considerables. Por último, solo el 1% de los municipios posee más de 250.000 habitantes pero en ellos reside el 39% de la población de Argentina. Estos poseen gestiones más profesionalizadas, mayor capacidad técnica y operativa y acceso a recursos pero sus capacidad de gestión también están limitadas porque se ven desbordadas en cuanto a escala de las problemáticas sociales y demandas de la comunidad que deben abordar (política social, salud, educación, infraestructura urbana, etc.)

Gráfico 10: distribución de población y tamaño de las localidades



Fuente: Daniel Cravacuore, extraído de Iturburu, Mónica (2000) “Nuevos Escenarios institucionales para el afrontar el inframunicipalismo argentino” (mimeo), Buenos Aires. La escala que utiliza Iturburu es la siguiente: Municipios pequeños: hasta 10.000 habitantes; Municipios medianos: de 10.001 a 250.000 habitantes; Municipios grandes: más de 250.001 habitantes.

Frente a este panorama de escasez de recursos propios y baja capacidad de gestión, de descentralización de funciones desde los niveles superiores de gobierno hacia los municipios y aumento de la demanda de la población, el Servicios Público de Empleo y la Red de OEM ha contribuido a transferir recursos a los municipios, mejorar y profesionalizar la gestión y dotar a las áreas de producción o empleo de mayores capacidades de gestión para atender los problemas de empleo a nivel local. Su implementación ha dado lugar a la conformación de una nueva área de gestión municipal y ha permitido, en algunos casos, a poner dentro de agenda de las políticas públicas la cuestión de la dimensión territorial de la planificación.⁴⁶

Que el MTEySS haya incorporado lo territorial a la política de empleo, a través de la articulación con los municipios, es relevante porque, si bien la creación y mejora del empleo depende fundamentalmente de las políticas y de la orientación que toma el modelo de acumulación a nivel nacional, lo local también tiene una cuota de significación en el abordaje de la cuestión como se analiza en este capítulo. Al menos, tres cuestiones justifican que el empleo sea abordado también desde el nivel local.

1º cuestión: que siendo el empleo un producto local (porque se crea y se destruye el empleo a nivel local, incluye a trabajadores del territorio, porque generalmente está afincado en un lugar, etc.) su creación, mantenimiento, multiplicación y destrucción depende en buena medida de factores

⁴⁶Luis Abad y Jorge Arroyo (2009) “Argentina Oficinas Municipales de Empleo”. OIT Notas sobre la crisis. Año 2009. <http://www.oit.org.pe/2/wp-content/uploads/2009/10/15-Argentina.pdf>

ajenos al ámbito local pero que incide en él (crisis global, cuestión macroeconómica nacional, demandas y precios fijados en el exterior, inserción internacional del país, nivel de superávit fiscal nacional y provincial, políticas de desarrollo industrial o sectorial, etc.).

2º cuestión: que siendo una cuestión que tiene connotaciones de índole política, social y jurídica se analiza y se decide principalmente en términos económicos. El empleo es una cuestión significativa en la distribución del ingreso de una sociedad y en la calidad de vida de la población, es un ordenador social ya que morigerara el conflicto social y estructura la relación capital-trabajo. Sin embargo, a pesar de la relevancia social, política y jurídica que presenta el empleo se aborda principalmente como costo laboral o como salario dejando al margen la relevancia social y política que tiene para la comunidad.

3º cuestión: que siendo el resultado de la intervención de una pluralidad de actores, sectores e intereses (empresas, sindicatos y gobiernos de distinto niveles jurisdiccionales), sin embargo, las políticas públicas para crear y mejorar del empleo son una cuestión escasamente abordada tanto por el sector público, privado y el social a nivel local. Al respecto Castillo Marín (2008: 196) sostiene que *“las particularidades que inciden en el empleo no sólo se expresan en diferencias sectoriales sino que, la realidad del territorio es heterogénea. Las políticas de empleo deben, por lo tanto, en cada una de las localidades, impulsar la participación de los actores públicos y privados en el diagnóstico de las potencialidades y las problemáticas de empleo, en la gestión de las políticas y en el análisis de su impacto en cada localidad”*.

Entonces, si el empleo es significativo porque es una cuestión que se produce a nivel local; porque es una cuestión que tiene relevancia de índole política, social y jurídica; y porque en su creación, mantenimiento y destrucción él intervienen una pluralidad de actores y procesos, es necesario, razonable y válido que sea abordado también a nivel local. Como señala Castillo Marín (2008: 195) *“Las causas que generan desempleo son variadas y esta complejidad del fenómeno exige a las políticas de empleo que además de incluir los objetivos laborales en las decisiones macroeconómicas de nivel nacional, se reconozca las particularidades que existen a nivel de los distintos sectores y en el territorio”*. De allí la importancia de la política OEM porque permite instalar la política de empleo en la agenda local.

En relación con la dimensión territorial, la política OEM ha asumido una planificación territorializada y una articulación interjurisdiccional (Nación - Municipios) y con los actores del territorio. La *planificación territorializada* significa contemplar las particularidades locales y los

procesos económicos, sociales y políticos que operan en los territorios donde se crea empleo. Al respecto resulta muy útil analizar las políticas de empleo a nivel territorial desde el concepto *Área Económica Local (AEL)*⁴⁷ (Mazorra, Ximena y Beccaria, Alejandra, 2007) en lugar de hacerlo con un andamiaje conceptual y metodológico reducido exclusivamente a los límites de la localidad. Los problemas de empleo son dinámicos, no estáticos. Se modifican de acuerdo a la movilidad de las personas o los flujos de inversiones que arriban o se retiran de los territorios. Se podría dar el caso de una persona que reside en un municipio, trabaja en otro y le surge una oportunidad de empleo en un tercero. Como se observa, una gestión eficiente de las OEM requiere articulación entre ella. La planificación territorializada supone diseñar e implementar políticas con mayor grado de adaptación y de cuestiones diversas de casos proceso y escenarios.

⁴⁷ Las AEL son porciones del territorio que se definen por relaciones económicas cotidianas –en este caso, relaciones laborales- que unen una ciudad nodo con su área de influencia. Dichos procesos no se ajustarán a los límites geopolíticos existentes, sino que quedarán delimitados a partir de las relaciones entre trabajadores y las empresas que los ocupan. Las AEL son ámbitos geográficos que constituyen una unidad económica y entidades relevantes desde el punto de vista del empleo y, por ende, de los ingresos y consumos derivados del mismo. (Mazorra, Ximena y Beccaria, Alejandra, 2007:331)

PARTE III: Análisis de cuatro casos

Capítulo 9: Descripción de los casos

A continuación presentaremos el análisis de los casos de OEM de los municipios seleccionados. Estos son San Fernando y Moreno (Buenos Aires), San Francisco (Córdoba) y Río Grande (Tierra del Fuego). La selección de los casos responde a la relevancia que los mismos tienen para esta tesis, ya sea por ser casos destacados en cuanto a intermediación laboral, empleabilidad, administración de planes y programas sociales, por la mayor o menor relevancia que el tema empleo y la OE tiene en la agenda municipal, y por ser casos a los que se ha podido acceder a suficiente información que permite el análisis. En suma, no se trata de casos estadísticamente representativos del universo de las OEM -no es objetivo de esta tesis analizar esta cuestión- sino de algunos casos seleccionados por los motivos antes mencionados y pertinentes a los fines de la tesis.

9.1 La OEM de San Fernando: un caso de intermediación y empleabilidad en el sector formal

La OEM de San Fernando se destaca por las acciones de intermediación y capacitación que realiza principalmente orientadas hacia el sector formal e industrial. San Fernando está localizado en el conurbano bonaerense, en una de las regiones de Argentina con mayores problemas de empleo, alta informalidad, baja empleabilidad y en donde están alojados los “núcleos duros de la pobreza”.

La OEM de San Fernando es un caso en donde el tema empleo y la gestión de la OE ocupa un lugar destacado en la agenda municipal. La OE tiene la vocación de realizar intermediación laboral y establecer articulaciones con el sector industrial para incluir a los trabajadores dentro de los sectores naval, aeronáutica y maderero-forestal pero es difícil obtener resultados debido a las dificultades de articulación que existen con el sector privado y la baja calificación laboral o empleabilidad de los trabajadores. Por este motivo, es que la OE de San Fernando también está volcando la gestión hacia la mejora de la empleabilidad (servicios de capacitación, talleres y terminalidad educativa). Por último, la OE también administra planes y políticas de empleo y

realiza una gestión activa para derivar a los trabajadores hacia otros áreas del municipios ya que muchos de ellos por las problemáticas de base que poseen necesitan además asistencia social no solo de empleo.

Composición del Equipo técnico de la OE

Originalmente la OE se ocupaba de realizar el traspaso de los beneficiarios del Plan JyJHD al Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE). Con posterioridad comenzó a implementar el *Plan “Jóvenes Más y Mejor Trabajo”*. Esto le dio mayor mayor dinamismo a la gestión de la OE, se amplió la dotación de personal, de recursos y de infraestructura. Por ejemplo la OE pasó de tener un Coordinador, un encargado de producción, una asistente y 2 entrevistadores encargados del ScyE, incorporó una relacionista (persona encargada de articular el trabajo de la OE con el sector privado, los sindicatos y los centros de formación, además de establecer el vínculo con la secretaría de producción) y a 7 entrevistadoras, además de contar con personal administrativo y de una persona encarga de administrar el software que proveyó el MTEySS. La incorporación del software permitió agilizar la gestión ya que se dejaron de usar las planillas *excel* y las fichas manuscritas.

Perfil socio-laboral de los trabajadores que concurren a la OE de San Fernando

La mayoría de los beneficiarios son personas beneficiarios del Plan JyJHD. Actualmente están ingresando jóvenes del *Plan “Jóvenes Más y Mejor Trabajo”*.

En cuanto a sexo la mayoría son mujeres. Las jóvenes demandan empleos y capacitación para insertarse en el mercado. En cambio las mujeres mayores de 46 años buscan trabajos como empleadas domésticas, cuidadores de chicos y de ancianos y enfermos. Los hombres mayores de 45 años concurren porque han sido despedidos. A pesar de tener ser difícil reinsertarlos por la edad, su trayectoria y perfil laboral es más rico que el del resto de la población y esto facilita la tarea.

Con respecto a la edad, los grupos etarios mayoritarios son los comprendidos entre 18 y 29 y más de 46 años. El grupo etario comprendido entre 30 y 45 años son los que menos participación tienen en la OE. Las personas de 30 a 45 años que no están en el mercado de trabajo (aunque sea con alta informalidad y rotación) son desempleados estructurales con lo cual a la OE le resulta difícil llegar a ellos (en realidad llega poco) ya que se encuentran en una situación laboral y problemática específica que no es posible abordar desde la OE sino que habría que derivarlos hacia

otros programas sociales. Los que se acercan a la OE son los que entran y salen del mercado y tienen alta rotación. Los hombres mayores de 45 años se acercan porque fueron despedidos. Tienen un perfil laboral más rico que facilita la inserción.

La calificación es baja. La mayoría posee secundario incompleto. Esto es una limitante para el ingreso en el sector industrial o en trabajos formales. Muchos trabajadores carecen de las habilidades necesarias para sostener el ritmo de trabajo en una industria.

En cuanto a trayectoria laboral, la mayoría son trabajadores desempleados recientes o bien son desempleados estructurales. A la OE se presentan pocos profesionales (que lo hacen como una alternativa más de búsqueda laboral). Son pocos los trabajadores con secundario completo ya que estos tienen mayores posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo por su cuenta.

En síntesis, la OE trabaja principalmente con población vulnerable y con dificultades de empleo.

Servicios que presta la OE a los trabajadores y a las empresas

Los servicios que presta son:

- El Seguro de Empleo y Capacitación (SEyC) del MTEySS y otros Planes y programas nacionales, provinciales y municipales destinados al empleo, la generación de puestos de trabajo y de ingresos.
- Intermediación laboral: se busca vincular al trabajador con la oferta de trabajo de las empresas locales.
- Orientación laboral: preparan a los trabajadores para las entrevistas laborales, los orientan hacia otras formas de acceso a la búsqueda de empleo como por empleo consultoras, los ayudan a elaborar estrategias de búsqueda de empleo, confeccionar el CV, realizar fotocopias e impresiones en la OE, etc.
- Cursos de Orientación laboral: los cursos incluyen los siguientes contenidos: autoconocimiento de la personas –conocer las fortalezas y las debilidades, autoestima y valoración); entrevista laboral (contenidos para presentarse a una entrevista, ejercicios de simulación, ejercicios físicos y posturales, apropiación de lenguaje específico, etc.); Búsqueda de empleo (conocimiento del mercado de trabajo local y de las demandas o posibilidades de empleo); contenidos de derecho laboral.
- Derivación hacia Cursos de Capacitación laboral que ofrecen las instituciones locales (escuelas, institutos, cámaras empresariales y sindicatos).

- Derivación a otras áreas municipales (Desarrollo social, Salud, Violencia, Asistencia Psicológicas, Prevención de adicciones, etc.).⁴⁸

Las empresas también se benefician de los Programas que implementa la OE. Por ejemplo, el Programa de Entrenamiento para jóvenes y para trabajadores que pasan al Seguro de Empleo y Capacitación (SEyC) establece que si la empresa es micro o pequeña el MTEySS paga la totalidad del salario por entrenamiento de \$750 (octubre 2010); si la empresa es mediana el MTEySS paga \$500 de salario de entrenamiento y la empresa abona los \$250 restantes; y si la empresa es grande el MTEySS paga \$250 de salario de entrenamiento y la empresa abona los \$500 restantes. El entrenamiento dura como máximo 6 meses pero la OE establece un convenio de duración de acuerdo al grado de complejidad que requiera el puesto (si se trata de tareas de limpieza y seguridad el tiempo de entrenamiento es menor). El beneficio que obtiene la empresa por tomar a un trabajador del PIL es que el MTEySS abona son \$400 correspondientes al salario del trabajador durante los primeros 6 meses si la empresa contrata al trabajador. La condición es que sea contratado en un empleo formal. Otro beneficio para la empresa es la selección gratuita del personal que realiza la OE.

Otro beneficio que otorga la OE a las empresas locales es detectar las demandas del sector productivo y abrir cursos de formación en temáticas y en localidades donde haya mucha demanda: por ejemplo: demanda de técnicos, demanda en sector náutico, formar a los trabajadores en lo que se conoce como “competencias blandas” (comunicación, pro-actividad, capacidad para resolver problemas, tolerancia a la frustración, trabajo en equipo y familiarizar al trabajadores con el vocabulario que se utiliza en las entrevistas ya que este es el primer filtro por el que deben pasar los postulantes en una entrevista). Sin embargo, a pesar de estos beneficios las empresas son reticentes a tomar trabajadores ya que no consideran que los beneficios sean tan ventajosos, o porque hay cierto prejuicio con tomar trabajadores de vengan de la OE o que pertenezcan a un programa social o de empleo.

⁴⁸ A los jóvenes se los deriva también al área de Juventud del Municipio para que realicen actividades culturales, deportivas, apoyo escolar y para tratar cuestiones vinculadas con violencia familiar, asistencia psicológica (detectaron que muchos chicos iban a menudo a la OE y se quedaban un largo rato ahí porque necesitaban un espacio donde los escuchasen, donde pudieran interactuar con alguien que les pueda dar cierta contención, etc.) y en otros casos también son derivados a la “Casa de Día” que posee el Municipio cuando necesitan realizar un tratamiento de rehabilitación por adicciones.

Destinos y actividades hacia donde se derivan a los trabajadores

La OE de San Fernando tiene como principal intención derivar a los trabajadores a la industria porque esto les permitiría acceder a un empleo de mejor calidad, más estable, incorporar mejor calificación y formación laboral, aunque los resultados son escasos. Con motivo de las problemáticas de empleo y la baja empleabilidad que registran los trabajadores que concurren a la OE de San Fernando, la tarea de intermediación laboral que ésta realiza es relevante para dicha población ya que de otra manera difícilmente podrían acceder por sus propios medios a un empleo en el sector formal. La mayoría cuando se insertan en el mercado de trabajo lo hacen en autoempleo y en trabajos informales. Asimismo, la OE deriva a los jóvenes al sistema educativo para que terminen el ciclo de formación y/o hacia los Centros de Formación Profesional para realizar cursos de capacitación.

Articulación de la OE con el sector productivo y con los Centros de Formación

La OE participa de las reuniones que realiza la Secretaría de Producción con Empresarios, cámaras, sectores empresariales y sindicatos con el objetivo de promover el desarrollo productivo local. La función de la OE es ofrecer al sector privado y a los sindicatos los servicios de la misma, detectar las demandas del sector privado y poner a disposición de estas los perfiles laborales de los trabajadores registrados en la OE, desarrollar estrategias de capacitación para cubrir la demanda local, etc.

La articulación entre la OE y el sector productivo local ha ido mejorando. A partir de 2008 se le dio mayor dinamismo a la gestión y la Secretaría de Producción municipal comenzó a coordinar más la gestión con la OE. También, se ha comenzado a institucionalizar la articulación con el sector privado y a detectar sectores con potencial para el desarrollo productivo y el trabajo. Los sectores más dinámicos de San Fernando son el sector náutico, el maderero y el aeronáutico y metalmecánico. Por ejemplo, la Secretaría de Producción, en articulación con la OE, ha avanzado en un trabajo conjunto con el sector náutico y la UTN. A partir de esto la OE está participando de la creación de una Escuela Técnica especializada en náutica que permita articular la formación con la inserción laboral de los jóvenes. A partir de los resultados positivos obtenidos se está buscando expandir este caso testigo a los sectores de la madera y de la aeronáutica. Al respecto, se empezaron a establecer reuniones mensuales con el sector maderero, del turismo y aeronáutico. De las reuniones con el sector aeronáutico participa el sindicato metalmecánico.

Según surgió de la entrevista, más allá de los resultados de articulación, las relaciones con el sector privado son difíciles ya que el empresariado, desde la mirada de municipio, utiliza ese espacio principalmente para expresar reclamos. Asimismo, temen que dicha articulación de lugar a acciones de fiscalización impositiva por parte del municipio. Tres motivos adicionales a los anteriores no permiten a la OE lograr mejores resultados: i) las empresas -según información proporcionada por técnicos del MTEySS y de la OE- son reticentes para tomar empleados provenientes de las OE ya que existe una suerte de *estigmatización* sobre estos trabajadores debido a su baja calificación y al hecho de que por haber sido beneficiarios del Plan JyJHD los consideran muy “politizados”. ii) la OE cuenta con pocos trabajadores con perfiles laborales con calificaciones adecuadas para satisfacer la demanda del sector náutico, el maderero y el metalmecánico de San Fernando. Solo algunos trabajadores registrados en la OE logran incorporarse a estos sectores pero por lo general lo hacen en tareas que requieren poca calificación laboral como por ejemplo tareas de limpieza, seguridad y puestos de operarios de baja calificación, estos últimos ocupados mayormente por jóvenes que se comienzan a formar en el sector industrial. iii) las condiciones laborales que establece la OE para la incorporación de un trabajador a las empresas son por lo general superiores a las condiciones laborales que las mismas pensaban ofrecer⁴⁹.

La OE articula con el Centro de Formación para ofrecer cursos de capacitación. Pero han detectado algunos problemas que dificultan la inserción de los trabajadores en los sectores más dinámicos del mercado. Por ejemplo, los Centros de Formación -que pertenecen a las áreas de educación- brindan cursos para el autoempleo y la actividad comercial y en menor medida para la inserción en los sectores industriales. En el caso de la oferta hacia las mujeres parecería operar una imagen preconstruida y un estereotipo de la mujer y del lugar que ocupa en la sociedad y en el mercado de trabajo -dijo una entrevistada- ya que en muchos casos, los Centros de Formación no le ofrecen a las mujeres los cursos relacionados con sector industrial, aunque tengan vacantes, y directamente les informan de los de empleadas administrativas, peluquería, corte y confección, belleza, y estética, etc. Y agregó que una de las tareas de la OE es ampliar la oferta de capacitación y de construir la imagen que se tiene de la mujer aunque también indicó que la mayoría de las mujeres demandan ese tipo de capacitaciones porque concurren a la OE con un proyecto personal de auto empleo o de inserción en el sector servicios.

En síntesis, La OE de San Fernando es un caso de intermediación laboral, mejora de la

⁴⁹ De la entrevista a empleados de la OE surge que las empresas tienen la expectativa de disminuir costos laborales. Por ejemplo, con la modalidad entrenamiento laboral, las empresas pueden tomar trabajadores pero no tienen el compromiso de efectivizarlos al finalizar el mismo. A la empresa se le exige que el entrenamiento se realice en una jornada de 4 horas diarias de duración, de lunes a viernes, y se controla que la empresa no reemplace la jornada de 8 horas un trabajador por la de 2 trabajadores (en 2 jornadas de 4 horas cada una). Con este programa de entrenamiento el Estado asume el costo de incorporar a nuevos trabajadores.

empleabilidad y de articulación con el sector productivo, de acuerdo al perfil de la localidad.

9.2 La OEM de Moreno: un caso de mejora de la empleabilidad y promoción del autoempleo

Moreno es un partido en donde la actividad industrial es poco representativa, tienen mayor relevancia las unidades productivas familiares y el trabajo informal, además de contar con un área dedicada a la producción rural, por lo tanto, las acciones de la OEM de Moreno se orientan a mejorar la empleabilidad y a promover capacitaciones para que los trabajadores desarrollen actividades de autoempleo, las cuales se inscriben principalmente bajo la caracterización del *trabajo informal*. Moreno, al igual que San Fernando está localizado en el conurbano bonaerense, y registra serios problemas de empleo, alta informalidad, baja empleabilidad y posee población muy vulnerable.

Perfil socio-laboral de los trabajadores que concurren a la OE

El perfil de los trabajadores que concurren a la OE de Moreno es similar al de la población de la OEM de San Fernando (Capítulo 9.1), en cuanto a composición etaria, de formación y nivel de escolaridad alcanzado. Son personas que cuentan mayoritariamente con experiencias laborales de autoempleo pero inestable y cambiante, y marcadas por las “changas”. Aunque también hay un segmento de la población vinculado a actividades de autoempleo estables relacionadas a la promoción de emprendimientos productivos individuales o asociativos promovidos por las políticas públicas nacionales y municipales. Esta es una característica de Moreno.

Servicios que presta la OE a los trabajadores y a las empresas

En Moreno la cuestión del trabajo y del empleo es una de las prioridades de la agenda municipal y de la gestión local. Por eso se observa una buena articulación entre la gestión de la OE y la gestión municipal. Esto repercute en la calidad del servicios de empleo de la OE de Moreno que presenta servicios de calidad, idoneidad y adecuada formación técnica de los equipos y el desarrollo de los Institutos de Formación Profesional local y provincial como así también el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (en adelante, IMDEL) dedicado a promover a las PyME's, el

autoempleo, la economía social y la producción agropecuaria.

Se podría decir que la principal función de la OE de Moreno es *mejorar la empleabilidad de la persona y promover el autoempleo*, es decir, se orienta hacia la formación profesional. La función de la OE se vincula con una fortaleza de Moreno como es la existencia de Institutos Municipales de formación profesional. Estos Institutos son previos a la aparición de la OE ya que Moreno desde hace tiempo viene trabajando en la mejora de la empleabilidad y la promoción del autoempleo. Por otra parte, los servicios de *intermediación laboral* son escasos ya que Moreno tiene poco desarrollado el sector industrial (es una localidad con el perfil de “ciudad dormitorio”, si bien el municipio está implementando acciones para revertir esta situación), la demanda de servicios de este tipo por parte del sector comercial es bajo y cuenta con una parte significativa de su territorio dedicada a la producción hortícola.

Destinos y actividades hacia a donde las OE derivan a los Trabajadores

La oferta de cursos de Formación Profesional de Moreno es amplia. Incluye a oficios industriales correspondientes al sector metalmecánico, calzado, madera mueble, etc. como también los otros vinculados a servicios (peluquería, confección, estética), manualidades y artesanías, administración y reparación de PC, informática y teletrabajo.

La particularidad de la OE de Moreno es que presenta una gran capacidad de articulación con otras áreas del municipio para generar derivaciones hacia dependencias que efectivamente podrán dar respuesta o canalizar las demandas de empleo de quien concurre a la OE. Esto que parece un dato menor constituye un elemento sustantivo que repercute en la gestión de la OE. Al existir Institutos de capacitación laboral y formación profesional y de promoción como el IMDEL, la OE puede concentrar la gestión en reconstruir la trayectoria laboral de la persona y brindar los servicios e instrumentos con que cuenta para promover el empleo en lugar de tener que dedicar tiempo de gestión a diseñar los cursos de capacitación, generar los instrumentos de microcrédito, de brindar la asistencia técnica, etc. A diferencia de otros casos, la OE de Moreno puede concentrar la gestión en la cuestión del empleo porque en el municipio existe una red de derivación municipal que da respuestas efectiva a las necesidades de los trabajadores. Esto resulta un elemento singular y distintivo de Moreno respecto de otras OE que deben también pensar en los cursos de capacitación y promover la articulación con el sector productivo.

Articulación de la OE con el sector productivo y con los Centros de Formación

La articulación con el sector productivo es baja ya que en Moreno el sector industrial está poco desarrollado. Con los sindicatos la relación es muy buena en cuanto a la formación profesional (tiene mayores articulaciones con la UOM, la UOCRA, el gremio de las estaciones de servicio y con los judiciales) y existen capacitaciones especiales orientadas a aumentar la empleabilidad de los trabajadores para que ingresen a estos sectores.

El sector del autoempleo está muy desarrollado debido a las características productivas y laborales de la localidad (alta presencia de trabajo informal). El autoempleo es una característica del mercado de trabajo de Moreno y las políticas que desarrolla el municipio y la OE se basan en favorecer la sustentabilidad de estos emprendimientos. Para ello el municipio cuenta con el apoyo que realiza el IMDEL en materia de asistencia a los productores del sector informal, promoción de una marca colectiva local para favorecer la comercialización y garantizar estándares mínimos de calidad, reglamentación para la Economía Social, ferias comerciales, asistencia técnica y difusión del microcrédito entre los productores rurales, artesanos y cuentapropistas.

Por último, la OE articula la gestión y canaliza las demandas de mejora de la empleabilidad a través de los Institutos de formación profesional local y provincial con que cuenta el municipio, además de las organizaciones de la sociedad civil que brindan capacitación laboral y formación en oficios en Moreno. La amplia oferta con que cuenta el municipio y calidad de las capacitaciones hace que se canalicen las demandas de formación a través de estas instituciones.

En síntesis, La OE de Moreno es un caso de mejora de la empleabilidad y de promoción del autoempleo, con buena articulación con los institutos de formación profesional y de promoción y desarrollo.

9.3 La OEM de San Francisco: un caso de mejora de la empleabilidad y de administración de políticas de empleo

San Francisco, Córdoba, es una localidad de 58.000 habitantes (INDEC, 2001) que esta ubicada en la región centro, en un área económica dinámica, donde predomina la actividad agropecuaria, agroindustria, metalmecánica y la industria de la maquinaria agrícola, además de ser una plaza comercial y financiera significativa. No presenta grandes problemas de pobreza y desempleo y la calidad de vida de la población es relativamente buena. En cuanto al empleo, el problema principal es la baja empleabilidad que se traduce en la existencia de un desfase entre la demanda laboral del

territorio y las calificaciones que poseen las personas que tienen problemas de empleo. La respuesta que encuentra la población es el trabajo informal o el no registrado. La OE utiliza los recursos que el Programa pone a disposición pero las principales acciones que realiza se orientan a mejorar la empleabilidad de las personas y a generar y mantener algunos puestos de trabajo mediante la obra pública local; las acciones de intermediación laboral que realiza son bajas tanto por los problemas de empleabilidad como por cierta estigmatización del sector privado.

Composición del Equipo técnico de la OE

San Francisco forma parte de la RED de Servicio Público de Empleo porque la OE es para el municipio una herramienta que contribuye a la gestión. A través de la misma accede a los Programas del MTEySS que utiliza para atender a la problemática laboral. Como señaló un entrevistado, los instrumentos que brinda le permite a las personas “salir del paso” o mejorar sus condiciones laborales. No obstante, cuando se creó en 2007, fue el resultado de casi una “exigencia” de la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (en adelante, GECAL Córdoba) del MTEySS ya que una localidad con las características de San Francisco (la cuarta en población y actividad económica) no podía estar ausente de la RED.

La gestión de la OE no parece ser un tema significativo en la agenda local. El equipo con que contaba (diciembre de 2010) es acotado y no muy especializado en al temática. Está integrado por 3 personas, el coordinador y 2 entrevistadores (1 técnico en marketing y otra trabajadora social) que son los encargados de hacer las entrevistas y cargar los datos en la base. No posee un relacionista pero este se va a incorporar en marzo de 2011 cuando se empiece a implementar el *Plan “Jóvenes Más y Menor Trabajo”*. Cuando se realizó la entrevista se estaba construyendo un edificio específico para la EO que se inauguró en marzo del 2011 porque, a pesar de pertenecer a la Secretaría de Economía hasta el momento la OE ocupaba 2 oficinas en la Secretaría de Desarrollo Social.

Perfil socio-laboral de los trabajadores que concurren a la OE

En cuanto al sexo, el 40% son varones y el 60% son mujeres. La composición etaria de los trabajadores muestra que el 35% posee hasta 24 años; el 40% de 25 a 39 años; el 20% de 40 a 55 años; y el 55% 56 años y más.

En cuanto al máximo nivel educativo alcanzado, el 18% no posee educación formal o tiene hasta primario incompleto; el 15% hasta primario completo; el 43% hasta secundario incompleto; el 14% hasta secundario completo; el 7% hasta terciario incompleto; y el 3% hasta terciario completo o más: 3%. En definitiva, el 76% de los trabajadores que concurren a la OE no poseen secundario completo. En San Francisco aproximadamente el 55% de la PEA no tiene secundario completo y ese porcentaje llega al 70% en la población de la PEA de 45 a 65 años.

La situación laboral de los trabajadores registrados en la OE muestra que el 70% son desempleados de larga duración; el 15% son desempleados recientes o de corta duración; el 10% son jóvenes que desean acceder al 1º empleo; y solo el 5% son trabajadores que buscan cambio de trabajo.

En la OE hay aproximadamente 3500 personas registradas. De estas 2000 están cargados en la Base del MTEySS y los 1500 restantes están registrados pero serán cargados a futuro.

Servicios que presta la OE a los trabajadores y a las empresas

La OE de San Francisco se caracteriza por ser un caso en que se utilizan todos los recursos que ofrece el MTEySS. No obstante, tal vez las actividades más destacadas que realiza sean las orientadas a mejorar la empleabilidad de los trabajadores derivándolos hacia los cursos de capacitación y la creación y mantenimiento de puestos de trabajo mediante la obra pública local

Mejora de la empleabilidad: la OE informa a los trabajadores los cursos de capacitación y de formación profesional que ofrecen instituciones locales. La OE articula y deriva a los cursos con el CEDER (Centro para el desarrollo económico regional perteneciente a la provincia de Córdoba) como: electricidad domiciliaria, duración 400hs, 4 veces por semana; tornería, duración 390hs, 3 veces por semana; computación, duración 120hs, 2 veces por semana; diseño gráfico, duración 90hs, 2 veces por semana; administración contable, duración 120hs, 4 veces por semana; costura, duración 280hs, 4 veces por semana; carpintería. Los cursos se abren en marzo, tienen de 10 a 15 alumnos cada uno y en total se inscriben 250 personas por año. Asimismo el Municipio brinda cursos de idioma. También la OE deriva a los trabajadores a los cursos de formación profesional en gasista, técnico en refrigeración y operador de PC que brinda la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) haciéndose cargo la OE del costo de los mismos. A todos los trabajadores se les ofrece la posibilidad de realizar los cursos de capacitación para mejorar para empleabilidad y la terminalidad educativa.

Creación y mantenimiento de puestos de trabajo: el principal demandante es el municipio que

selecciona a los trabajadores para realizar la obra pública. En diciembre de 2010 eran puestos de trabajos los financiados por el municipio para realizar 3 salones de usos múltiples (SUM) en algunos barrios de la ciudad y el nuevo edificio de la OEM de San Francisco. Si bien se han creados nuevos puestos de trabajo, el principal problema que tiene la OE es la alta rotación de los trabajadores por elevado nivel de ausentismo que retrasa las obras. Asimismo, la OE promueve el autoempleo mediante el financiamiento y la capacitación laboral de los trabajadores.

Intermediación laboral: en algunos casos la OE realiza la pre-selección de candidatos según requerimientos de las empresas y en otros casos les envía los datos de las personas registradas según el perfil solicitado y las empresas entrevistan. Según información proporcionada por el entrevistado, el sector privado es un bajo demandante de este servicio y aproximadamente solo el 50% de las acciones de intermediación se concretan. Las empresas demandantes del servicio son las metalúrgicas y también algunos comercios locales y empresas no locales que necesitan personal temporario para realizar promociones, reparto de folletería en ferias y en exposiciones y la promoción de productos. Las actividades que más trabajadores de la EO demandan son en primer lugar la obra pública; en segundo lugar el autoempleo; en tercer lugar el empleo doméstico; en cuarto lugar el sector industrial; en quinto lugar el sector primario o rural, y en sexto lugar el sector comercial. En la OEM de San Francisco la mayoría de las búsquedas de trabajadores que realiza el sector privado se dirigen a varones.

Implementación de las políticas y programas de empleo y derivación a políticas sociales: hasta diciembre de 2010 la OE implementaba el Seguro de Empleo y Capacitación (SEyC) y quedaban algunos beneficiarios del PIL, PIL de Obra pública, del PJyJHD que habían pasado al Seguro de Capacitación, y otros del Plan Familia que habían pasado a la AUH, y otros programas de autoempleo. De estos últimos, en la OE había originalmente 30 proyectos de microemprendimientos de los cuales 10 volvieron a presentar en 2010 los formularios para acceder a una renovación del subsidio que es de \$4000. Las actividades de los emprendimientos financiados por el MTEySS era costura, peluquería y mantenimiento de Espacios verdes.

Destinos y actividades hacia a donde las OE derivan a los Trabajadores

Para la mejora de la empleabilidad, la OE deriva a los trabajadores al CEDER (Centro para el Desarrollo Económico Regional perteneciente a la provincia de Córdoba). También la OE deriva hacia los cursos en idiomas que desarrolla el municipio y financia algunos cursos de Formación profesional que organiza la UTN.

Articulación de la OE con el sector productivo y con los Centros de Formación

La articulación de la OE con el sector productivo es bajo. Los motivos obedecen, según relató el entrevistado, a que por un lado el empresario tiene una imagen negativa de los trabajadores registrados en la OE (piensan que poseen baja calificación laboral, carecen de aptitudes para el puesto de trabajo que se requiere o que están demasiado politizados). Por otra parte, agrega que al compartir el edificio con Desarrollo Social los empresarios asocian la gestión de la OE con la política social, la atención a la pobreza y no con el desarrollo productivo y económico a pesar de pertenecer a esa Secretaría y esto afecta la articulación con el sector privado.

Se observa que la OE no tiene una actitud activa en cuanto a la intermediación laboral. Actúa a partir de la demanda del sector privado, no tiene una actitud proactiva para ofrecer los beneficios (por ejemplo subsidiar parte del salario) que otorgan los programas de empleo del MTEySS. La actitud es pasiva aún cuando San Francisco posee base productiva y el grado de estructura municipal y capacidad de gestión que le permitiría desempeñar un rol más activo.

En síntesis, la percepción que queda es que la OE de San Francisco no está siendo utilizada en su máximo potencial, sino más bien como administración de planes y capacitación. Las acciones de intermediación laboral son bajas habiendo un sector industrial y comercial dinámico y pujante. La OEM tiene una actitud pasiva y de “puertas hacia adentro” en lugar de tener una actitud activa de promoción del empleo, de gestión y de articulación con el sector privado. Esto puede explicarse, en parte, como señaló el entrevistado, porque el municipio hace la promoción económica y del empleo “acompañando al sector privado”, otorgando algunos beneficios impositivos, realizando o gestionando obras de infraestructura, etc. y por otra parte, podría también deberse a que la OE surgió en el año 2007 bajo la gestión de otra administración, dando a entender que fue por una sugerencia desde la GECAL Córdoba, del MTEySS y no como resultado de una definición estratégica de la agenda de gestión del municipio.

9.4 La OEM de Río Grande: un caso de intermediación laboral y empleabilidad en articulación con el sector productivo

Río Grande es una localidad de 105.000 habitantes (según estimaciones del municipio), netamente industrial que a través del régimen de promoción con que cuenta la provincia de Tierra del Fuego ha

logrado desarrollar la industria de la electrónica, los electrodomésticos, la metalmecánica, la textil y la del plástico. La actividad industrial es una de las principales actividades económicas y generadoras de empleo en Río Grande, seguida de la explotación de petróleo y gas.

El motivo que fundamenta la elección de este caso es que se trata de un caso destacado que muestra a una OEM realizando una gestión activa, orientada a la *intermediación laboral y a mejorar la empleabilidad* de los trabajadores en el marco de una fuerte articulación con el sector productivo local (empresarios y gremios). Es decir que es una capacitación orientada a hacer más efectivo los resultados de la intermediación laboral. Asimismo, también es un caso en que la cuestión del empleo ocupa un lugar destacado en la agenda municipal. Vale aclarar que este caso recibió el primer premio al “Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal 2010” en la categoría municipios de más de 100.000 habitantes que otorga el Senado de la Nación⁵⁰. El acceso a la información de este caso se produjo a partir del análisis del formulario que el Municipio presentó en dicho concurso, información que fue ratificada luego en las entrevistas realizadas a los técnicos del MTEySS.

Composición del Equipo técnico de la OE

La OE depende de la Secretaría de la Producción y es considerada por el municipio como una herramienta estratégica para lograr la inclusión social a través del trabajo y el empleo, desarrollando específicamente dos tareas fundamentales: la intermediación laboral y la mejora de la empleabilidad mediante capacitaciones que surgen a partir de identificar las necesidades del sector industrial. Al respecto señaló el Secretario de Producción cuando recibió el Premio *“Hay una gran decisión del intendente Martín y de la Secretaría de generar empleo, porque creemos que el empleo se genera sobre todo en el sector privado, pero con el impulso que le da el municipio.”* Como se observa, la cuestión empleo ocupa un lugar destacado dentro de la agenda de gobierno municipal.

La OE está integrada por un coordinador y por técnicos con formación y conocimientos específicos en empleo, mercado de trabajo, sectores industriales, demandas laborales del sector

⁵⁰ El concurso “Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal” cuenta con el aval de la Secretaría de Asuntos Municipales del Ministerio del Interior, la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, la Federación Argentina de Municipios (FAM), la Universidad Nacional de Quilmes, la Universidad Nacional de General Sarmiento, el Centro de Estudios del Desarrollo y el Territorio (CEDET) de la Universidad Nacional de San Martín, el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Proyecto de Fortalecimiento Institucional y Productivo del Ministerio de Economía (PROFIP) y el Centro Tecnológico de Desarrollo Regional “Los Reyunos” de la Universidad Tecnológica Nacional. El mismo tiene como objeto distinguir a las experiencias innovadoras y eficientes que hayan sido efectivamente implementadas en los ámbitos locales, reconociendo aquellas que estén siendo desarrolladas por municipios de nuestro país y que se destaquen por su calidad y excelencia.

industrial, y habituados a interactuar con los empresarios. También cuenta con recursos para contratar especialistas externos a la OE para que realicen capacitaciones específicas acordes a los perfiles que demanda el sector industrial.

Perfil socio-laboral de los trabajadores que concurren a la OE

La población que concurre a la OE es en su mayoría trabajadores desocupados, con baja calificación laboral y dificultades para insertarse en el mercado de trabajo. En su mayoría son varones, siendo esto una característica predominante en el sector industrial y de la construcción, y las edades de los trabajadores se ubican principalmente entre los 20 y los 45 años. Un porcentaje significativo de ellos son jóvenes que buscan acceder al primer empleo, los cuales por un lado carecen de habilidades laborales específicas que demanda el sector industrial y por otro lado en muchos casos tampoco poseen las capacidades necesarias para adaptarse al ritmo de trabajo de la industria (cumplimiento de los horarios trabajo, presentismo, implementar las ordenes que reciben, calidad del trabajo, seguridad, etc.).

Otro colectivo que concurre a la OE son los trabajadores desocupados los cuales anteriormente eran incorporados por el municipio a planes de empleo público bajo el supuesto de que iban a adquirir las habilidades laborales necesarias para luego incorporarse al mercado de trabajo. El resultado habitual era que no se lograba la adquisición de dichas habilidades.

Servicios que presta la OE a los trabajadores y a las empresas

La OE de Río Grande se especializa principalmente en brindar servicios de intermediación laboral y de mejora de la empleabilidad a través de capacitaciones.

Intermediación Laboral: la OE posee una base de datos de personas que buscan empleo, y sus perfiles. Mediante la articulación con los empresarios locales se vincula la oferta con la demanda laboral, procurando garantizar una buena correspondencia entre la demanda y oferta. La OE en algunos casos también participa en los procesos de búsqueda y de selección de personal y en otros casos esa tarea la realiza la empresa.

Mejora de la Empleabilidad: la OE promueve instancias de capacitación, reconversión y recalificación laboral para mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Estos cursos se realizan a partir de conocer cuál es la demanda laboral local, es decir, se realizan sobre bases ciertas para

garantizar el ingreso de los trabajadores al mercado de trabajo, evitando capacitar en cuestiones sin demanda, evitando de este modo las insatisfacciones y desánimo que esto ocasiona para los trabajadores. Para ello se creó el Centro Municipal de Capacitación Laboral, que es producto de una cooperación institucional público-privada entre la Cámara de Comercio, Industria y Producción de Río Grande y el Municipio. El representante del grupo empresario Mirgor que participó de la experiencia premiada declaró que *“la capacitación es un medio que facilita la posibilidad de acceder a un empleo con una calificación como lo pide la industria hoy, (...) el éxito de esta operación termina cuando un joven que está buscando un empleo, que hoy tiene una calificación mayor, aumenta su nivel de empleabilidad y termina obteniendo un puesto de trabajo en el lugar donde nació, el lugar donde se formó, y tiene la posibilidad de seguir desarrollándose ahí mismo”*.

Destinos y actividades hacia a donde las OE derivan a los Trabajadores

Por las características de la estructura productiva de Río Grande, de marcada composición industrial, los sectores que más demanda de trabajadores presentan son la industrial metalmecánica y electrónica y el sector de la construcción. La OE derivan a los trabajadores hacia las instancias de Capacitación que organizan con la UOCRA y con las empresas metalmecánicas, electrónicas y textiles. Las instancias de capacitación se realizan en las mismas instituciones con las que articulan o bien en el espacios cedidos por el municipio y en el Centro Municipal de Capacitación Laboral.

La OE de Río Grande recibió el premio “Experiencias Exitosas de Gestión”, por el trabajo de articulación público-privado en capacitación e intermediación laboral con el Grupo Mirgor. A lo largo de 2 años la OE junto con la empresa Mirgor han capacitado a 840 trabajadores desempleados –en su mayoría jóvenes- en el curso “Operario Básico de Montaje”, de los cuales más de 550 han ingresado al Grupo Mirgor, mientras que otros lo han hecho en otras empresas.

Los objetivos de la iniciativa fueron:

- Crear transparencia en la intermediación laboral posibilitando al demandante de mano de obra encontrar una oferta de trabajadores con una clara pertinencia respecto de sus necesidades.
- Fortalecer las oportunidades de empleo para los desocupados.
- Facilitar los procesos de búsqueda y selección de personal.
- Disminuir la brecha entre las competencias técnicas requeridas por los empleadores, y las competencias técnicas efectivamente disponibles en el mercado laboral local.

Los problemas a resolver fueron:

- Falta de capacitación ya que las habilidades y las aptitudes que requieren los puestos no se corresponden en general con los perfiles de las personas desempleadas.
- Divorcio entre las competencias técnicas requeridas para desempeñarse en los puestos ofrecidos y las competencias técnicas efectivamente disponibles en el mercado laboral.
- El proceso de selección de personal presenta un alto grado de dificultad e incertidumbre para las empresas ya que la cantidad de postulantes sobrepasa a la cantidad de puestos que las empresas ofrecen.
- Alta rotación en el personal contratado año a año por las empresas debido a ausentismo, escaso rendimiento laboral y bajo grado de fidelización de la mano de obra, entre otros.

Las características generales de la experiencia son las siguientes:

El curso “Operario Básico de Montaje” se dictó en 3 oportunidades. La población beneficiaria estuvo compuesta por un 70 % de hombres y un 30 % de mujeres, con un perfil de edad que va desde los 20 a los 45 años.

La capacitación consistió en ocho módulos: siete teóricos y uno de práctica, con una carga horaria de 40 horas de capacitación, es decir, duró una semana, con jornadas de 8hs por día para evaluar la capacidad de los inscriptos para mantener el ritmo de trabajo. Se abordaron las siguientes temáticas: TPM, mantenimiento, 5S, mejoras de planta, usos de hojas de proceso. El módulo práctico se desarrolló en un simulador de una línea de producción, donde se simuló el ensamble y el montaje de una plaqueta. El dictado del curso lo realizaron capacitadores pertenecientes a la empresa que se desempeñan en distintos cargos dentro de la misma.

El aporte de la OE fue: pre-seleccionar a las personas que cumplieran con los requisitos mínimos necesarios definidos por la empresa para acceder a la formación; comunicar a los pre-seleccionados registrados en la OE sobre la apertura del curso; difundir el curso cuando los cupos no resultaren cubiertos con los candidatos registrados en la OE; gestionar ante los organismos educativos nacionales y/o provinciales el curso de formación técnica promovidos por la empresa; aportar el espacio físico para la capacitación de las personas seleccionadas; aportar recursos humanos necesario para la realización de la capacitación; extender un certificado que acredite la participación y aprobación en la capacitación específica.

El aporte del Grupo Mirgor fue: brindar el curso con el personal propio de la empresa;

establecer las características generales del curso como el perfil de trabajadores, cupo para cada uno, la duración, la carga horaria semanal, los contenidos; los cursos fueron sin cargo para los candidatos; aportar la infraestructura, los medios pedagógicos, didácticos y costear los gastos operativos de los cursos.

Algunos resultados fueron los siguientes:

- Más de 550 trabajadores de los 840 capacitados ingresaron a la empresa y otros a otras empresas de Río Grande.
- Mejora en la calificación laboral de las personas capacitadas.
- Mejora en la calidad del empleo a la que pudieron acceder los capacitados.
- Adquisición de competencias requeridas para desempeñarse en el sector industrial de Río Grande.
- Creación de Centro de Capacitación y Desarrollo dentro de la empresa a partir de los resultados de esta experiencia.
- La empresa pudo evaluar *in situ* a los trabajadores, mediante una selección más exhaustiva y un proceso de aprendizaje específico.
- Los trabajadores contratados que realizaron el curso registraron menor ausentismo y mejor adecuación a diferentes puestos de trabajo.
- Los empleados de la empresa que actuaron como instructores encontraron una motivación extra en sus tareas habituales, al tiempo que se sintieron útiles por brindar un servicio a la comunidad.
- El Municipio logró dar respuesta a 840 personas que requerían capacitación y les brindó la oportunidad de mejorar sus posibilidades de acceso a un empleo.
- El municipio ha generado mecanismos de integración, confianza y articulación público-privada.
- Es una experiencia replicable en otros municipios.

Algunos aspectos negativos que dejó la experiencia, según la mirada del municipio, fueron en primer lugar que el interés de los trabajadores en participar de estos cursos de capacitación sobrepasó la capacidad de la OE y del sector privado para darles respuesta positiva a todos los aspirantes. En segundo lugar, decepción en el porcentaje de alumnos que pese a haber realizado los cursos no fueron seleccionados por la empresa para su ingreso, por lo que no vieron cumplidas sus expectativas.

Articulación de la OE con el sector productivo y con los Centros de Formación

Desde el año 2005 se intentó posicionar a la OE como punto de referencia para las empresas locales pero la tarea tuvo altibajos. Las empresas mostraban reticencia ya que vislumbraban a la OE como una institución política y desconfiaban de la seriedad a la hora de vincular al desempleado con el empleador. Esta sensación cambió a partir del año 2006 en que se comenzaron a realizar capacitaciones dirigidas a niveles de supervisión de las empresas, en articulación con ellas mismas.

También se realizaron numerosos cursos de capacitación en articulación con la UOCRA y ante la demanda de la Cámara de la Construcción de Río Grande para mejorar las capacidades laborales de los trabajadores y atender a la demanda específica que experimenta el sector desde el año 2005, entre ellas: instalaciones eléctricas domiciliarias, colocación de revestimientos de cerámicos, encofrado de hormigón armado, instalaciones sanitarias, montaje de cielorrasos de placa y roca de yeso, etc. Por último, también se realizaron cursos para mejorar las habilidades laborales de los trabajadores de la industria textil mediante los cursos de operación de maquinarias textiles, técnicas de trabajo en empresas textiles, operación de maquinarias textiles, hilado artesanal de lana, teñido artesanal de lana con tintes naturales, uso de telar industrial y diseño de tramas; con el sector de muebles como diseño y acabado de muebles, ayudante de carpintero, entre otros. Esto demuestra la activa vinculación que se fue gestando con el sector productivo (empresas y gremios).

En síntesis, la OEM de Río Grande es un caso de intermediación laboral y de mejora de la empleabilidad en articulación con el sector productivo local. Las capacitaciones son realizadas por la misma OE o por ella en coordinación con las Cámaras y Sindicatos en lugar que los trabajadores sean derivados a los institutos de formación profesional o de capacitación como ocurre en el caso de San Fernando, Moreno y San Francisco.

Capítulo 10: Tipología e indicadores de gestión

10.1 Tipología

La experiencia internacional indica que la principal función de las OE es realizar intermediación laboral y en segundo lugar mejorar la empleabilidad. En Argentina a estas funciones las OEM le agregan otras como la promoción del autoempleo, la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo, administración de políticas de empleo y la derivación de los trabajadores hacia otras políticas nacionales, provinciales y municipales. Un número significativo de OEM trabajan principalmente sobre el eje de la empleabilidad y en menor medida se dedican a la intermediación laboral. Solo aquellas OE que están ubicadas en localidades con una base productiva compuestas por un número significativos de empresas pequeñas, medianas y grandes generadores de empleos formales, base industrial significativa y perfiles laborales calificados realizan intermediación laboral porque hay un contexto local que lo hace posible. Pero en aquellas localidad donde la base productiva e industrial no es significativa pero si hay población con problemas de empleo o elevados índices de pobreza las OE se especializan en realizar mejora de la empleabilidad o directamente implementar las Planes y Programas del MTEySS.

A partir del año 2005 el MTEySS ha comenzado a pasar de la implementación de políticas pasivas de empleo a políticas activas de empleo -intermediación laboral y mejora de la empleabilidad- y las OEM se convirtieron en un instrumento significativo para la administración de las políticas de empleo del MTEySS y la creación y mantenimiento de trabajo y empleo en el sector público, mediante el autoempleo o en menor medida en el sector privado.

La función de administración de las políticas de empleo del MTEySS tienen como objetivo por un lado crear y mantener puestos de trabajo y de empleo, para ello cuenta con alguno de los siguientes instrumentos: generar obra pública, realizar el apoyo a emprendimientos productivos, apoyar el fortalecimiento de los entramados productivos, generar asistencia técnica a los productores. Por otro, ser plataforma de las políticas de empleo del MTEySS como el *Plan “Jóvenes Más y Mejor Trabajo”*, seguros de empleo y capacitación, algunos remanentes del Plan JyJHD y derivación hacia otras políticas públicas, entre otros. Es decir, las acciones están destinadas al empleo asalariado, al autoempleo, a generar empleo público y a administrar las

políticas de empleo y a realizar derivación hacia otras políticas públicas.

Como señalamos, en función de las características socio-productivas de las localidades se podría establecer un tipología de acuerdo a las funciones que realizan las OE. Las tipologías pretenden simplificar la realidad, aunque no se suele ajustar específicamente a ésta, pero es igualmente útil. Las características socio-productivas de la localidad dependen en buena medida de la base productiva existente (si hay gran cantidad de empresas PyME's y grandes generadores de empleo formal, de la calificación del empleo), de la cantidad de población, del nivel de pobreza, y de la capacidad de gestión del municipio. Un tema que no se analiza en esta tesis pero que si se podría plantear como hipótesis para un trabajo posterior, o incluso como continuidad en en tesis de doctorado, es que existiría una relación entre la base productiva de la localidad o del territorio, el tamaño o cantidad de población de la localidad, el nivel de pobreza y situación social, la estructura y capacidad de gestión municipal y el tipo de funciones que desarrolla la OE.

En general, las OE que hacen intermediación laboral y mejora de la empleabilidad son las que pertenecen a las localidades que poseen una base productiva de mediano a gran desarrollo y una gran cantidad de población. Por otra parte, las OE que principalmente se especializan en mejorar la empleabilidad, en segundo lugar administrar planes y crear y mantener el empleo, y en tercer lugar y muy esporádicamente realizan algo de intermediación laboral son las que pertenecen a localidades de con poca base productiva. Por último, las OE que principalmente administran programas de empleo del MTEySS y en segundo lugar mejoran la empleabilidad son las que, por lo general, pertenecen a municipios con altos niveles de pobreza, casi nula base productiva y con baja cantidad de población.

Tipología de los Servicios Públicos de Empleo

	Modelo Intermediación Laboral	Modelo Empleabilidad	Modelo Administración de Políticas de Empleo del MTEySS
Objetivo	Favorecer la intermediación laboral entre trabajadores y empleadores.	Aumentar la empleabilidad de las personas.	Generar empleo público, promover la creación de autoempleo, empleo privado y subsidiarlo. Derivación hacia otras políticas.
Base productiva a nivel local	De medio a alto desarrollo	De medio a bajo desarrollo	Bajo desarrollo
Estrategia	Coordinar acciones con cámaras, sindicatos y empresas. Derivar trabajadores a empresas.	Intervenir entre la oferta y la demanda de capacitación y formación laboral.	Administrar políticas de empleo. Ejecutar instrumentos que permitan generar nuevos puestos de trabajo y mantener

			los actuales por medio de la intervención directa del Estado
Acciones principales	- A los trabajadores: brindar información sobre solicitudes de empleo, concertar entrevistas laborales, en algunos casos financiar movilidad. - A los empleadores: selección de trabajadores, otorgar exenciones, complementar salarios, etc. para la contratación de trabajadores bajo adecuadas condiciones laborales.	Derivar a los trabajadores a los Centros de Formación Profesional para que adquieran las habilidades requeridas por el mercado de trabajo. Coordinar con el sistema educativo formal e informal cursos de formación profesional acordes a las demandas del sector productivo.	- Para el autoempleo: brindar apoyo con asistencia técnica y financiamiento a las iniciativas. - Para el empleo privado: complementar salarios, brindar subsidios, etc. para la creación y mantenimiento del empleo. - Para el empleo público: promover programas de empleo y generar obra pública.
Instituciones que intervienen	Instituciones del sector productivo (cámaras empresarias, sindicatos) empresas, y áreas de gestión municipal dedicadas a lo productivo.	Sector educativo, centros de formación profesional, universidades y organizaciones sociales y ONG que brindan capacitación y áreas de gestión municipal.	Sector público nacional, provincial y municipal. Cámaras, empresas, OSC.
Fin de la intervención de la OE.	Cuando el trabajador logra insertarse en el mercado de trabajo como asalariado.	Cuando el trabajador adquiere las habilidades que otorga el curso de formación de profesional, la capacitación o la educación no formal.	- Para el autoempleo: cuando el trabajador se inserta como trabajador por cuenta propia. - Para el empleo público y privado: cuando se logra crear o mantener el puesto de trabajo.
Medición de resultados *	Cantidad de trabajadores que logran un empleo (y la calidad del mismo.)	Cantidad de trabajadores que obtienen el certificado que acredita formación, saberes y habilidades.	Cantidad de puestos de trabajo creados y mantenidos.
Incidencia del contexto socio-económico para el éxito de la intervención	Alto. El contexto socio-económico nacional y políticas públicas favorables facilita la demanda laboral y la posibilidad de intermediación laboral.	Bajo. El contexto socio-económico tiene baja incidencia en el éxito de la intervención.	Alto. El contexto socio-económico nacional y políticas públicas favorables tiene alta incidencia para el autoempleo y en la creación y mantenimiento de los puestos de trabajo.
Incidencia de las condiciones internas a la OE para el éxito de la intervención.	Alto. Una gestión activa y buenos canales de articulación con el sector productivo es fundamental.	Alto, si la OE es quien diseña los cursos de capacitación y fijar los contenidos Bajo, si solo realiza la derivación a los Centros de Formación existentes.	Alto, en caso de que la EO tenga un rol preponderante en la creación y mantenimiento del empleo y el autoempleo. Medio, en caso de que solo ejecute políticas nacionales, provinciales y municipales de empleo.

Fuente: elaboración propia.

* Aquí se presenta solo un indicador a modo de ejemplo. Más detalles en la siguiente sección.

10.2 Indicadores de gestión

Por último, así como se realizó una tipología, nunca exacta respecto de la realidad, de las funciones que realizan las OEM, también se podría realizar un análisis en términos generales de la relación entre la calidad de la gestión de la OEM y el grado de compromiso que asume el municipio con respecto a la gestión de la OEM. Se podría suponer que si el compromiso es alto, es decir, si el tema entra en la agenda municipal, si el intendente, los secretarios y los cuadros intermedios lo consideran como una prioridad, si a la OEM se la dota de un equipo idóneo y de recursos y si adopta una gestión activa de promoción del empleo, entonces habría más posibilidades que la calidad del servicio de la OE sea mejor, independientemente del tipo de funciones que realice.

Para este análisis las variables a considerar serían: el grado de compromiso que asume el municipio (variable independiente) y calidad del servicio (variable dependiente). Entonces a mayor grado de compromiso, mayor calidad del servicio.

Gráfico: relación entre el Grado de compromiso municipal y la Calidad del servicio

Grado de compromiso municipal	>	Mayor compromiso pero menor calidad.	Mayor compromiso y mayor calidad
	<	Menor compromiso y menor calidad.	Menor compromiso pero mayor calidad.
		<	>
		Calidad del servicio	

Fuente: elaboración propia.

En esta tesis no se evalúa, para cada uno de los casos analizados, el grado de compromiso que cada uno de los municipios tuvo específicamente con la implementación de la política OEM ni la calidad de la gestión. Esto hubiera implicado realizar un trabajo pormenorizado de análisis institucional de la implementación de la política a nivel municipal. No es este el objetivo de la tesis. Sin embargo, nos parece de suma utilidad de dejar asentada esta cuestión como un planteo tanto teórico como empírico que se deriva de esta investigación y que podría ser abordado en futuros trabajos. No obstante, más allá de esta aclaración nos parece pertinente presentar una lista de

indicadores (la cual no es exhaustiva) que se podrían considerar para evaluar el grado de compromiso municipal con la política y la calidad de la gestión de la OE.

Algunos indicadores que se podrían considerar para evaluar el grado de compromiso municipal con la política OE:

- Presencia del empleo en la agenda (alta, media, baja, nula).
- Nivel de articulación entre Municipio, nación y provincia (alto, medio, bajo, nulo)
- Dotación de recursos con que cuentan las OE
- Grado de profesionalización de los recursos locales (alto, medio, bajo)
- Nivel de articulación de la OE con otras áreas municipales (alta, media, baja, nula)
- Nivel de articulación con el sector empresarial, sindical, social y de formación (alto, medio, bajo, nulo)
- Tipo de financiamiento (propio, de nivel nacional, provincial, privado, sindical)
- Composición del financiamiento

Algunos de indicadores que se podrían tener en cuenta para realizar una evaluación de los resultados y calidad de la gestión y de los servicios que se prestan desde las OEM, son los siguientes:

- Cantidad de personas atendidas sobre un total de n cantidad de beneficiarios identificados.
- Cantidad de personas a las que se le mejoró la empleabilidad sobre un total de n personas con problemas de empleo.
- Cantidad de personas que perciben los Planes y programas que administra la OE sobre un total de n cantidad de beneficiarios identificados.
- Cantidad de empleo mantenidos sobre un total de n cantidad de empleos con problemas para sostenerse.
- Cantidad de trabajadores beneficiados por la intermediación laboral sobre un total de n cantidad de gestiones realizadas.
- Cantidad de personas asesoradas para la búsqueda de empleo.
- Cantidad de personas informadas sobre ofertas de empleo a nivel local.

Según señaló el especialista de la OIT durante la entrevista que se le realizó “*es difícil y muy costoso registrar y medir la cantidad de empleo y de autoempleo creado por las OE*”. Esto se debe a que los trabajadores no suelen informar a la OE de los puestos que consiguen; asimismo, por los motivos antes mencionados los datos que se disponen no son confiables, y recolectar de manera exhaustiva y sistemática esa información resulta costoso. Por estos motivos, los Servicios Públicos de Empleo no suelen llevar registros sobre los resultados en cuanto a la creación de puestos de trabajo y de empleo, salvo cuando los empleos han sido creados en el ámbito público y que han dependido exclusivamente de la acción de la OEM o bien si ésta dependió de una acción de articulación muy estrecha entre la OE y una empresa del sector privado como es en el caso de la OE de Río Grande.

Capítulo 11: Principales logros y obstáculos para la mejora de la gestión

¿Cuales son los logros que ha alcanzado la Red de OEM y cuáles son los principales obstáculos que tiene por delante la Red para mejorar la gestión y contribuir a la creación de empleo, reducción de la pobreza y mayor inclusión social?

Algunos de los **principales logros alcanzados** son los siguientes:

- **Posicionó la temática empleo y trabajo en la agenda municipal:** constituyó en los municipios un espacio específico de atención a las demandas de trabajo y empleo de los trabajadores. Haber conformado la Red de OEM sobre la base institucional que poseían previamente los municipio y recuperar la experiencia con que contaban las estructuras del área de producción, empleo, o desarrollo social para atender los problemas de empleos. El MTEySS aprovechó el trabajo que los municipios venían realizando con los beneficiarios del PJyJHD. Esto les permitió acceder a una población identificada previamente y con la que los municipios ya habían establecido mecanismos de articulación.

- **Generó empleo en algunos segmentos vulnerables de la población mediante la intermediación laboral, la mejora de la empleabilidad y haber actuado como instancia de derivación de los trabajadores hacia programas sociales:** por ejemplo se generaron empleos y puestos de trabajos para los beneficiarios del Plan JyJHD, jóvenes, desocupados de larga duración, etc.

- **Fortaleció y profesionalizó la gestión municipal:** la implementación del Servicios Público de Empleo y la Red de OEM aportó recursos extras al municipio que permitió mejorar la gestión que el municipio estaba realizando con la población local con problemas de empleo.

- **Las OEM se han constituido en buenas administradoras de los planes y programas del MTEySS.** Esto es un logro significativo porque le permite al Ministerio descentralizar de manera efectiva la gestión pero manteniendo vinculación y dotándolas de recursos para realizar dicha tarea.

- **Las OEM han logrado generar información valiosa para si mismas y para la Red de OEM:** se generó información sobre la población beneficiada, las acciones de intermediación

laboral y de empleabilidad que estas desarrollan, las estructuras socio-productivas existentes a nivel local, las demandas laborales del sector privado, las instituciones de capacitación y formación profesional existentes a nivel local.

Algunos de los **principales obstáculos que afectan a la gestión de las OEM** y al logro de los objetivos de mejorar el empleo, el trabajo, la inclusión social son:

– **Es débil la articulación de las OEM y del MTEySS con los Ministerios de Economía o Producción a nivel provincial:** esto le permite al MTEySS tener una gestión más rápida, más directa, etc. pero genera algunos problemas de coordinación de políticas con las provincias, tensión en algunos casos y cierta pérdida de información sobre cuáles son las principales demandas productivas y laborales a nivel local.

- **Existen diferentes visiones entre el MTEySS y las OE con respecto a lo que ellas deberían realizar y lo que efectivamente hacen:** este problema se genera principalmente en aquellos municipios que tienen una política de empleo activa y una agenda de gobierno definida. Ellas utilizan con sentido práctico y con cierto grado de autonomía los recursos que ofrece el MTEySS y los adaptan a sus necesidades o prioridades de gestión. Este problema se observa particularmente en los municipios grandes que tienen mayor capacidad de gestión y para acceder a otras fuentes de recursos y en los del conurbano bonaerense. Esta tensión entre visiones podría repercutir *a posteriori* en la calidad de la gestión.

– **Falta de mayor compromiso de las autoridades municipales con la gestión de la OE:** esto dificulta la calidad de los servicios que estas brindan y las posibilidades de contribuir al empleo y al trabajo, a la inclusión social y al desarrollo territorial. Esto se traduce en *escasa dotación de personal* que por lo general no es suficiente para atender a la demanda, en especial, en el conurbano bonaerense donde los problemas de empleo de la población son mayores y la articulación con el sector privado es más compleja. Se requiere mayor presupuesto para así poder contratar a mayor cantidad de técnicos, para mejorar su formación, e incrementar la remuneración de los existentes y poder sostenerlos en sus funciones. También se requieren más recursos para mejorar la infraestructura en las OE (si bien el MTEySS ha contribuido a que las OE funcionen en edificios adecuados) y el equipamiento, por ejemplo si la OE no cuenta con la posibilidad de llamar a los teléfonos celulares es difícil contactar a los beneficiarios porque la mayoría no tiene teléfono fijo, sino solo celulares. Además, para el caso del conurbano o de las grandes ciudades se necesita que la OEM cuente con más de una línea telefónica porque en el caso que la convocatoria para hacer

intermediación laboral sea grande no se podrá cumplir con los plazos que requiere el sector privado.

– **Hay poca coordinación entre el área de producción del municipio y la OE:** si bien los municipios tratan de mejorar la coordinación de la gestión, en algunos casos las áreas de producción poseen una información específica sobre los sectores productivos locales (el “mapa” laboral y socio-productivo del municipio) que no se transfiere al personal de la OE. Asimismo, suele ser *escasa formación en temas productivos que poseen los responsables de las OE de coordinar con el sector privado y sindical a nivel local*. Este desconocimiento obstruye la posibilidad de identificar oportunidades que permitan crear empleo y trabajo, mejorar la empleabilidad de los trabajadores y la articulación público-privada.

– **La gestión principalmente orientada a personas con serios problemas de empleo (beneficiarios de Planes JyJHD y desocupados de larga duración):** debido a la alta vulnerabilidad a la que están expuestos, los resultados en cuanto a intermediación laboral son bajas, con lo cual las posibilidades de contribuir más decididamente a una mayor inclusión social son más acotadas.

- **Las OE no han podido adquirir capacidad estratégica para intervenir sobre el territorio:** actualmente la OE actúa como una estructura administrativa que vincula oferta con demanda y que brinda cursos de capacitación. Pero no ha logrado adquirir capacidad estratégica para brindar servicios de empleo con mayor calidad, para constituirse en la estructura municipal desde donde se implementan los planes y programas nacionales, provinciales y municipales; y asumir un rol más activo como referente institucional para el desarrollo productivo territorial.

– **Se observa una actitud y gestión de la OE “de puertas hacia adentro”:** la OE asume un rol pasivo de esperar a que el trabajador o el empresario se acerque a plantear demandas. Si la OE no tiene una política activa de “puertas hacia afuera”, es probable que el impacto en la mejora del empleo y la articulación con el sector productivo sea menor.

–**La vinculación entre las empresas y el sector público es escasa y esto dificulta el logro de mejores resultados:** las empresas suelen tener poca intención de incorporar dentro de su plantel a personas que son beneficiarios de programas sociales. Asimismo tienen desconfianza porque piensan que las OE las va a fiscalizar. Es necesario realizar un trabajo previo para revertir la idea que el Municipio las va a denunciar si no tienen todo en regla. La OE sólo controla que las empresas cumplan con lo establecido en el convenio firmado con ellas.

Conclusiones y recomendaciones

A continuación presentaremos las conclusiones, realizaremos una síntesis de los principales logros y obstáculos de la política OEM y pondremos énfasis en algunas recomendaciones para la mejora de la gestión.

A lo largo de la tesis se mostró la contribución que la política OEM del MTEySS realiza a la creación de empleo, de puestos de trabajo y a la inclusión social a nivel local. Para ello se realizó tanto un análisis político institucional de la política y una caracterización socio laboral de la población a la que va dirigida, como también el análisis específico de algunos casos de OEM seleccionados. Asimismo, se pudo demostrar que esta política contribuye a la mejora de las capacidades de gestión del empleo a nivel municipal.

La política OEM constituye, en materia de políticas de empleo, un elemento significativo en la reconceptualización que el trabajo y el empleo adquirió para la política pública a partir de 2003. El Servicio Público de Empleo y a la creación de la Red de OEM debe situarse entonces en el marco de la implementación del *Plan Integral “Más y Mejor Trabajo”* del MTEySS y la concepción de “*empleo decente*” de la OIT. En ese sentido, la política de empleo comienza a incorporar instrumentos de *políticas activas de empleo* y a restar significación a las políticas pasivas. El objetivo que se persigue con esta política a partir de 2005 es facilitar la inserción en el mercado de trabajo de las personas que mayores dificultades tenían para hacerlo. El análisis que realiza el MTEySS es que la incorporación al mercado de trabajo o la mejora de la situación laboral de los colectivos en situación de vulnerabilidad laboral (desocupados de larga duración, jóvenes con baja calificación y sin experiencia laboral, mujeres jefas de hogar, mayores de 45 años, entre otros) difícilmente pueda realizarse por la “acción natural” del mercado. Estos trabajadores requieren políticas específicas (políticas activas) que favorezcan su inserción.

Con este diagnóstico, se creó la Red de OEM. En primera instancia, su objetivo fue facilitar la inserción en el mercado de trabajo de los beneficiarios del Plan JyJHD pero con posterioridad se amplió el horizonte de la población objetivo y se convirtió en el principal instrumento por el cual el MTEySS realiza la política de empleo a nivel local. De esta forma, *el Servicio Público de Empleo y la Red OEM asumió un carácter estratégico para el MTEySS* ya que se constituyó en una política activa de empleo en si misma, pero a la vez, en una plataforma para la implementación de otras

políticas activas de empleo del MTEySS como por ejemplo las políticas de capacitación laboral, de asistencia técnica para el autoempleo, de continuidad o reincorporación a la educación formal, de creación o mantenimiento de puestos de trabajo mediante obra pública local, de atención a colectivos en particular como por ejemplo los jóvenes, etc.

Las *Oficinas de Empleo Municipal* son entidades municipales con dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo (USE) del MTEySS de la Nación y componen la Red Federal de Oficina de Empleo Municipal. La Red de OEM se inscribe dentro del *Modelo de Descentralización Territorial* del Servicio Público de Empleo. Este modelo se caracteriza por la existencia de una unidad central (el MTEySS) que descentraliza en el territorio subnacional unidades de gestión de carácter público (las OEM), las cuales se encargan de implementar políticas de empleo diseñadas por el MTEySS, quien a su vez se reserva la dirección y coordinación de la política y provee a las OEM de los principales recursos técnicos, económicos y operativos necesarios para llevarla a cabo.

Las principales ventajas del Modelo de Descentralización Territorial son las siguientes:

- Cobertura ampliamente diseminada en el territorio nacional.
- Mayor cercanía y vinculación más directa con las problemáticas laborales de la población a nivel local.
- Mayor acceso a la información del mercado de trabajo local que permite elaborar estrategias y acciones de políticas laborales específicas, no generales.
- Fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales e introducción de la temática empleo en la agenda local.
- Posibilidad de realizar un diseño, planificación y financiamiento de la política que contemple particularidades regionales.
- Coordinación entre las políticas públicas, si aprovecha la información que proviene de toda la Red.

Las principales desventajas de este modelo son:

- Heterogeneidad en el funcionamiento de las OEM.
- Complejidad en el manejo y en la coordinación de la Red y cada una de las OEM.
- La intermediación laboral y la promoción del empleo puede no ser definida como prioritaria por la Oficina, si el tema empleo no es significativo en la agenda local.

Los *objetivos y las funciones que tienen las OEM* son realizar intermediación laboral a nivel local, brindar capacitación para el empleo y el autoempleo a los trabajadores –desocupados y ocupados-, dar servicios y asesoramiento a los empleadores para la contratación de trabajadores e instrumentar acciones para crear o mantener puestos de trabajo. Además, las OEM constituyen una vía de información, acceso y derivación de los trabajadores a los diversos programas sociales del Estado, y fundamentalmente son el instrumento por el cual el MTEySS implementa políticas de empleo a nivel local.

En Argentina, la política de OEM ha logrado un significativo *desarrollo y distribución espacial*. En el período 2005-2010 se han creado 325 OEM -y hasta mayo del 2011 se llegó a 345-, las cuales están ubicadas en las principales localidades del país. La Red tiene presencia en las 23 provincias y en la ciudad de Buenos Aires. Según indican los datos consignados en la Base de Datos de la Red que posee el MTEySS, al mes de mayo de 2009 más de 1.300.000 trabajadores habían recibido distintos servicios de la Red.

Algunos de los servicios que prestó la Red hasta el año 2010 fueron el pasaje del Plan JyJHDS a otras políticas activas de empleo como por ejemplo capacitación laboral en oficios o inserción en instancias de terminalidad educativa formal, adquisición de conocimientos para la búsqueda laboral en el mercado de trabajo, asistencia técnica y capacitación para el fortalecimiento de los proyectos productivos y de las actividades de autoempleo que realizan los trabajadores, intermediación laboral e incorporación al mercado de trabajo en el sector formal de la economía, creación de puestos de trabajo a partir de la incorporación en programas de obra pública a nivel local, y la derivación hacia otras políticas sociales nacionales o municipales. Pero asimismo, las acciones antes mencionadas no se limitan solo a los antiguos beneficiarios del Plan JyJHD sino que están disponibles (y se han aplicado) para el conjunto de los trabajadores con problemas de empleo -o que desean cambiar de empleo- que concurren a las OEM. También la Red de OEM provee servicios a los empleadores que se contactan con ellas para recibir asesoramiento y solicitar los servicios de pre-selección de personal, intermediación laboral y realizar en forma conjunta capacitaciones específicas dirigidas a los actuales o los futuros empleados.

Como política activa de empleo ¿cuáles son los aportes que hacen las OEM a la mejora del trabajo, empleo, la inclusión social, del perfil productivo territorial y de la gestión municipal? Para responder a esta pregunta **repasemos algunos resultados de la política a partir de los casos analizados.**

En primer lugar, la tesis muestra que las OEM **contribuyen a la creación de puestos de**

trabajo, de empleos de calidad, a la mejora de la empleabilidad de las personas y son una vía de acceso a las políticas de empleo del MTEySS principalmente para la población vulnerable, a nivel local. Como se mostró en los casos analizados las OEM cumplieron estas funciones. En particular, en el caso de Río Grande la OEM contribuyó efectivamente a la inclusión laboral, en puestos de calidad en el sector industrial formal, de los jóvenes y de los desempleados de la localidad. Asimismo, le permitió a la Secretaría de Producción del municipio dar una respuesta específica a la problemática social y laboral de un amplio número de trabajadores. El caso específico de Moreno posibilitó observar cómo la OEM se especializa en realizar acciones que mejoren la empleabilidad de las personas mediante la inserción de estas en los cursos de capacitación laboral y formación profesional. Los mismos tienen la función de fortalecer los proyectos productivos, principalmente de autoempleo y de economía social y solidaria, que desarrollan a nivel local. En el caso de San Fernando, vimos que las acciones de la OEM se orientan a realizar intermediación laboral y a entrenar a los trabajadores para adquirir herramientas, habilidades y conocimientos que les permitan buscar empleo en el sector formal de la economía y a mejorar la empleabilidad. El caso de San Francisco, mostró, por su parte, como la OEM hace una aplicación o utilización general de los recursos que ofrece el MTEySS, aunque hay un énfasis en las acciones que permitan mejorar la empleabilidad y crear y mantener los puestos de trabajo mediante la obra pública local. No obstante, más allá de las particularidades de cada caso, todas las OE, en mayor o en menor medida, hacen uso de los instrumentos que el MTEySS facilita y son una instancia de derivación de los trabajadores hacia otras políticas nacionales o municipales.

En segundo lugar, en la tesis se puede observar que las acciones que realizan las OEM **se orientan principalmente hacia aquellas personas en situación de pobreza, vulnerabilidad y de persistir esta situación corren el riesgo de exclusión social.** Originalmente se crearon para mejorar la situación laboral de las personas pertenecientes al Plan JyJHD. Actualmente continúan trabajando con este sector pero también han incorporado a otros sectores vulnerables como por ejemplo a los desocupados de larga duración, a las mujeres jefas de hogar con hijos a cargo, a las personas con muy bajas calificaciones laborales para insertarse en el mercado de trabajo, a los jóvenes que no han terminado la escuela primaria o secundaria, entre otros, los cuales presentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, y más aún en empleos de calidad. En ese sentido, un aspecto destacado de esta política es que se dirige, si bien no tiene restricciones en cuanto a selección de los beneficiarios, a los sectores de la población que requieren una atención especial por parte Estado para acceder al mercado de trabajo, a un empleo de calidad, mejorar su empleabilidad o bien fortalecer las actividades de autoempleo que ya realizan.

Analizando las características socio-laborales que presenta la población objetivo de las OEM,

la mayoría presenta bajo nivel de educación formal puesto que no han finalizado la escuela secundaria. Esto por lo general constituye un impedimento para acceder a empleos de calidad. La población mayoritaria que concurre a la OEM posee experiencia laboral previa, no en el sector formal y más dinámico de la economía sino en actividades consideradas como *trabajo informal*. Esta descripción deja al descubierto un círculo vicioso que refuerza la vulnerabilidad social y los problemas de empleo. El bajo nivel de calificación formal que poseen les dificulta acceder a puestos de trabajo en el sector formal, lo cual los priva de acceder a derechos sociales y adecuados niveles de ingresos. Para garantizarse la subsistencia se insertan en el sector informal de la economía, en actividades de autoempleo o “refugio” que repercute a su vez en la baja adquisición de habilidades y de conocimientos específicos requeridos en el sector formal del mercado de trabajo. Por consiguiente, se refuerzan las situaciones de vulnerabilidad laboral y social en la que se encuentran insertos. En ese sentido, las contribuciones que realizan las OEM para acceder a empleos de calidad o puestos de trabajo mejor remunerados y en mejores condiciones de trabajo constituyen un aporte a la mejora de las condiciones de vida, de la inclusión y a reducir la vulnerabilidad.

En tercer lugar, la implementación del Servicio Público de Empleo y de la creación de las Red de OEM encuentra fundamento ya que la misma **es una política activa de empleo en si misma y a la vez constituye una plataforma desde la cual implementar otras políticas activas de empleo**. Esto es importante porque se trata de personas que por la situación de vulnerabilidad a la que están expuestas requieren una atención específica, ya sea mediante la intermediación laboral, la mejora de las capacidades laborales o el acompañamiento y asistencia técnica para la implementación de iniciativas autoempleo, que les permita insertarse en el mercado de trabajo formal o bien emprender experiencias de autoempleo con mejores oportunidades. Es decir, requieren que se los ponga en contacto con una oferta de trabajo específica, acorde a sus capacidades, o bien recibir herramientas que fortalezcan las iniciativas laborales que emprendan.

En cuarto lugar, la implementación de esta política, en la medida que **establece acciones de intermediación laboral y de capacitación en coordinación con la demanda laboral del sector privado** como en el caso de Río Grande favorece a la inserción laboral de los trabajadores en el sector formal de la economía y a la mejora la empleabilidad de las personas. De este modo, como se percibe también en el caso de la OEM de San Fernando la coordinación de acciones con el sector empresarial y gremial contribuye a la diversificación y a la complementación del perfil socio-productivo y laboral a nivel local. Esto es, asimismo, un aporte significativo para el desarrollo productivo territorial. Las posibilidades de intermediación laboral y de creación de empleo en el sector formal dependen de la existencia de condiciones de base favorables a la creación de empleo como lo demuestra el caso de la OEM de Río Grande, Tierra del Fuego donde existen condiciones

laborales y un régimen industrial promocionado que impulsa la inversión del sector privado y a partir de allí la creación de empleo. Por otra parte, en el caso de Moreno, ante la falta de una estructura productiva industrial formal desarrollada u una alta preeminencia de trabajo informal, desde la OEM se trabajó por un lado en el eje de la capacitación con el objetivo de mejorar la empleabilidad con vistas a la realización de estrategias laborales de autoempleo. Allí, las posibilidades de ingreso en el sector formal de la economía se ven limitadas. Por lo tanto, las posibilidades se orientan a la prestación de servicios o la realización de producción textiles, alimenticias o artesanías como estrategia de autoempleo. En el caso de San Fernando, vemos una vocación del municipio por poner el tema empleo y las políticas de empleo que se desarrollan desde la OEM en articulación con las políticas productivas que realiza el municipio. Aquí se observa un intento de trabajo articulado que pone al empleo en relación con las políticas para el desarrollo socioproductivo a nivel local. En ese sentido, hay un trabajo intenso de promover la intermediación laboral, de vincular a los trabajadores con los empresarios del partido en los ejes productivos del municipio (metalmecánica, naval, etc.) y para ello hay una actividad proactiva de los funcionarios del municipio que está a cargo de la OEM.

Por último, la creación de la Red de OEM **ha contribuido a profesionalizar y a mejorar las capacidades de gestión a nivel municipal**. Como vimos en la tesis, y está ampliamente analizado en la bibliografía específica, los municipios en Argentina por lo general carecen de los recursos y de las capacidades necesarias para brindar servicios de empleo acordes a las demandas laborales de los trabajadores, del sector privado y de las características socioproductivas territoriales. El MTEySS aporta a los municipios recursos económicos para el equipamiento de la OEM, para el financiamiento del sueldo del coordinador y de algunos técnicos, el software, la plataforma informática para conformar la trayectoria laboral de los trabajadores y las capacitaciones para el personal de la misma. Por último, la implementación de la Red de OEM ha introducido en algunos casos la temática del empleo en la agenda municipal y en otros ha contribuido a fortalecer el vínculo con el sector privado y gremial, como se observa en los casos de San Fernando y Río Grande.

En síntesis, la Red de OEM ha logrado su objetivo de contribuir a la creación de empleo, de mejorar la empleabilidad de las personas, crear trabajo a nivel local y en algunos casos empleo teniendo en cuenta las demandas y características del empleo a nivel territorial. Seguramente si no se hubiera contado con la presencia de esta amplia RED y si la misma no hubiera estado presente en la mayoría de las ciudades medianas y grandes y en los principales centros urbanos no se hubieran obtenido los resultados alcanzados y ni tampoco contribuido a instalar y mejorar las capacidades de gestión local en materia de empleo. De allí que el aporte de la RED de empleo ha sido significativo y ha constituido un avance en cuanto a la implementación de políticas de empleo. En síntesis, los

motivos anteriormente mencionados ponen de manifiesto el aporte y la importancia que tiene esta política para la mejora del empleo y de la inclusión social de los sectores vulnerables, de la gestión local y para la complementación y diversificación de la estructura socio-productiva y laboral de los territorios.

No obstante estos logros alcanzados, la Red no está exenta de obstáculos que interfieren en la obtención de mejores resultados de gestión. Por ejemplo, algunos de ellos son: la débil vinculación de la gestión de las OEM con el perfil productivo territorial; la escasa o dificultosa relación que suele existir entre las OEM y el sector productivo (empresas y sindicatos) a nivel local; vinculado con lo anterior la estigmatización que existe por parte de los empresarios con respecto a los trabajadores que están registrados en la OEM por considerar que poseen bajas calificaciones laborales o que están muy politizados al estar en el imaginario empresarial que estos trabajadores pertenecen a grupos políticos o “piqueteros”; baja profesionalización de la gestión de las OEM que dificulta la producción de información específica y la mejora del servicio tanto para trabajadores como empresarios; la falta de coordinación por un lado, de las OEM entre sí, y por otro, entre el MTEySS y las provincias; la ausencia de esquemas de coordinación microregional que permitan abordar los problemas de empleo en aquellos gobiernos locales que por escala no justifiquen la creación de una OEM; y la dependencia al financiamiento del presupuesto nacional que tiene esta política ya que los municipios no están en condiciones de sostenerla debido a que carecen de recursos propios.

Propuestas para la mejora de la gestión de la política OEM

A partir de los obstáculos antes mencionados señalamos algunas propuestas para la mejora de la gestión de la política OEM. Estas son las siguientes:

– **Vincular el servicio que presta la OE con el perfil productivo del territorio:** orientar la gestión de la OEM hacia el desarrollo productivo territorial y la inclusión social. Articular estrategias para generar sinergias que potencien la gestión municipal y del Ministerio de Trabajo en la dirección del desarrollo productivo territorial. Mejorar la calidad del servicio para atender las demandas de empleo de los sectores productivos más dinámicos. A la vez, fundamentar la gestión de la OE en la solvencia técnica, el conocimiento del potencial laboral y la demanda específica que tiene el territorio. Asumir una actitud activa y una “gestión hacia afuera” para mejorar la relación con el sector privado y la calificación la boral de los trabajadores.

– **Mejorar la articulación con el sector privado y gremial:** reposicionar a las OE como un espacio institucional a donde el sector privado pueda recurrir para satisfacer la demanda de empleo. Esto implica desarrollar una estrategia de visibilidad pública, una gestión “puertas hacia afuera” y un trabajo de diagnóstico previo que permita conocer cuál es la demanda que presenta el sector privado local para luego ofrecer a los trabajadores servicios de intermediación y capacitaciones laborales y formación profesional que coincidan con las demandas del sector privado, asegurando adecuadas condiciones de trabajo. El desafío que presenta esto es abordar la complejidad y el carácter multidimensional, multiescalar y multiactoral que implica promover el empleo en territorios tan complejos como las grandes localidades y el conurbano bonaerense.

– **Profesionalizar la gestión de las OEM y generar mejor información sobre la oferta y demanda de empleo a nivel territorial para poder brindar mejores servicios de empleo:** elaborar mejores diagnósticos sobre cuáles son las principales demandas laborales y los sectores con mayor potencialidad para crear trabajo y empleo en el territorio, identificar cuáles son los sectores con mayor potencialidad para incorporar a desocupados o trabajadores en situación de vulnerabilidad laboral, identificar cuáles son los sectores más dinámicos que puedan generar empleos de calidad, tener mejor conocimiento de la demanda laboral privada y de la oferta de trabajo existente en el territorio. Mejorar la comunicación con las empresas y mejorar la información disponible sobre la oferta laboral a nivel local.

– **En relación con lo anterior generar coordinación de las OEM entre sí:** actualmente las OEM prestan servicios exclusivamente en el municipio al que pertenecen, aun cuando compartan espacios metropolitanos o en casos en que exista proximidad entre las localidades como ocurre por ejemplo en el área metropolitana de Buenos Aires, Rosario, Córdoba, Santa Fe, etc. Las OEM no tienen por lo general una mirada de los problemas de empleo que supere los límites de lo local. Y este es un obstáculo para lograr una gestión más eficiente e integral. Es necesario ampliar el enfoque porque los problemas de empleo no están circunscriptos exclusivamente a los límites de la localidad sino que estos reproducen los desplazamientos que realizan los trabajadores y las inversiones empresariales. De allí la importancia de asumir enfoques territoriales que consideren las múltiples interrelaciones que se producen en el territorio, y no acotar la mirada sólo a la localidad en cuestión.

– **Avanzar en un esquema de coordinación microregional para abordar la problemática del empleo en pequeñas localidades que estén próximas entre si:** dado que estamos en presencia de una política nacional, pero también que es necesario tener en cuenta cuestiones de escala para planificar efectivamente las políticas públicas, se podría pensar para algunos casos en un esquema

de OE, tal vez no necesariamente municipal -para no incurrir en objeciones de los tribunales de cuentas provinciales- sino como estructura del MTEySS que tengan alcance microregional, es decir, que una misma OE aborde la problemática del empleo de varias localidades. Esta propuesta se sugiere para implementar políticas activas de empleo en aquellas localidades que por su pequeña cantidad de habitantes, la escasez o debilidad de la base productiva del territorio y/o de las capacidades de gestión local, por ejemplo para alguno de los gobiernos locales que componen el 80% de las localidades con menos de 10.000 habitantes que componen la estructura municipal argentina, como señalamos en el Capítulo 8 cuando se analizó la situación de los gobiernos locales en Argentina.

– **Generar mecanismos que permitan superar la estigmatización que el sector privado realiza sobre los trabajadores de la OE:** el sector privado no suele solicitar los servicios de intermediación de las OEM porque considera que se trata de trabajadores sin habilidades laborales básicas o conflictivos por haber percibido el Plan JyJHD o pertenecer a movimientos sociales o a “grupos piqueteros”. Un aspecto a desarrollar podría ser mejorar la articulación con el sector privado, conocer más específicamente la demanda laboral del sector privado y mejorar la estrategia de comunicación hacia el sector privado con respecto de los servicios que presta la OEM. Asimismo, la OEM podría orientar también sus servicios no solo a los trabajadores desocupados o con escasas habilidades y trayectoria laboral sino también a las personas desocupadas de corta duración, con trayectoria laboral en el sector formal y a las personas ocupadas que deseen cambiar de trabajo.

– **Generar y/o mejorar la coordinación entre el MTEySS y las provincias respecto de la política OEM:** actualmente la Red de OEM funciona mediante una articulación entre el MTEySS y la OEM pero la vinculación de las últimas con los gobiernos provinciales es baja. Cuando se produce, no se hace principalmente con las áreas productivas, laborales o económicas sino de educación que son quienes tienen a su cargo la oferta de cursos de capacitación laboral y formación profesional. Para vincular mejor la capacitación laboral con las demandas del sector productivo (con vistas al desarrollo productivo y mayor complejidad de la estructura productiva y laboral del territorio) sería conveniente articular la gestión de la Red de OEM con los Ministerios de Producción (industria y agropecuarios) de las provincias para que orienten las capacitaciones hacia las actividades que la provincia identifique como clave para el desarrollo productivo.

– **Pensar mecanismos que le den sustentabilidad el financiamiento de la política OEM:** este es un asunto difícil de resolver porque los municipios carecen de recursos propios para sostener el funcionamiento de OEM. Actualmente el financiamiento está contemplado en el

presupuesto nacional (del Ministerio de Trabajo). Un factor político e institucional que contribuye a la sustentabilidad financiera de la política es el grado de institucionalidad que ha alcanzado la Red, con más de 345 Oficinas creadas desde 2005 a 2010, en las principales ciudades de Argentina, en especial en las capitales de provincias y en las localidades con mayor población y en el conurbano bonaerense que dificultaría desarmar la estructura armada. No obstante, al no existir una legislación particular que asegure el financiamiento la Red, la política OEM podría verse afectada si la misma pierde relevancia para las autoridades del MTEySS. En este caso, se vería afectada la gestión del empleo y la política laboral que realizan los municipios a nivel local.

El trabajo y el empleo ha sido un tema relevante para la política pública en el período 2003-2010 debido al aporte que estos hacen a la reducción de la pobreza y a mejora de la inclusión social. A partir de 2007 se han observado algunos límites para lograr una mejora más significativa en el empleo ya que se ha ido reduciendo la elasticidad empleo/producto, y si bien ha seguido bajando el nivel de desempleo y de trabajo no registrado -en relación a los niveles alcanzados en 2002 y 2003-, estos, en especial el segundo, se encuentra todavía en niveles elevados para lo que es registro histórico de Argentina y lo que sería esperable desde una perspectiva de desarrollo, reducción de la pobreza e inclusión social.

En un contexto socio-económico nacional en que la mejora en la situación del empleo comienza a verse afectada por las características propias del mercado de trabajo y de la estructura productiva de Argentina, y especialmente en términos coyunturales por el impacto que la actual crisis financiera mundial podría tener sobre el empleo -algunos signos se habrían comenzado a vislumbrar en el cuarto trimestre de 2011- se hace más evidente la relevancia que las políticas activas de empleo, en particular de la OEM, podrían tener para atender a las demandas laborales de población más vulnerable, mejorando sus calificaciones laborales y aportando herramientas para insertarse en el mercado de trabajo. Ya se señaló en esta tesis el aporte al empleo y a la creación de puestos de trabajo que hizo la Red de OEM a lo largo del período analizado, en especial en momentos de crisis y pérdida del empleo como fue el período posterior a la crisis financiera mundial del 2008. En esa oportunidad la Red de OEM actuó como política anticíclica. Actualmente el mundo vive una nueva manifestación de esa crisis. La Red podría ser nuevamente un instrumento efectivo para mejorar el empleo, contribuir a una mayor inclusión social y mejorar el perfil productivo de los territorios.

Sin embargo, como señalamos en la hipótesis la mejora del empleo no depende sólo y exclusivamente de la política de empleo, menos aún de la acción que puedan desarrollar las OEM.

La mejora del empleo, la reducción de la pobreza y la mejora de la inclusión social es principalmente resultado de la política económica (macroeconómica, monetaria, fiscal, industrial, comercial, agropecuaria, etc.) y de la acción coordinación de políticas como pueden ser la de educación, social, infraestructura, desarrollo regional, salud, integración regional, etc. En definitiva, el empleo depende mucho de los lineamientos nacionales que asuman las políticas públicas y el grado de coordinación que tengan entre sí.

A lo largo de la tesis hemos visto que el empleo cumple un rol relevante para la inclusión social en tanto contribuye a reducir la pobreza y permite el acceso a derechos sociales. Consideramos que la creación de empleo a nivel local depende de múltiples factores como por ejemplo los lineamientos de la política económica fijados a nivel nacional, las características de la estructura productiva del territorio, el grado de inversión pública y privada, y las características socio-laborales de la población, entre otros. La mayoría de estos factores no depende de la política de empleo y exceden la capacidad de intervención desde el ámbito local. Si bien el contexto externo a las OEM es condicionante para la creación de empleo de calidad a nivel local, la política de Servicio Público de Empleo implementada a través de las OEM, podría contribuir a la creación y mantenimiento del empleo en el sector privado formal, a la mejora de las calificaciones laborales de los trabajadores (la empleabilidad) y a disminuir la vulnerabilidad social, la pobreza y el riesgo de exclusión de los trabajadores si la gestión de la OEM da cuenta de los problemas de empleo a nivel local, y si la problemática del trabajo y del empleo ingresa en la agenda municipal y la gestión que realiza la OEM se articula con los actores del sector privado, los sindicatos y sistema educativo a nivel local y provincial.

La capacidad que tiene el Servicio Público de Empleo de contribuir a la creación de nuevos puestos de trabajo y a mejorar la empleabilidad de las personas, como señalamos, es acotado porque depende de factores ajenos a la política estrictamente de empleo. Sin embargo, también se constató que la política OEM contribuye a la inclusión social a nivel local cuando se constituye en una herramienta que permite atender las demandas socio-laborales de las personas, mejorar la cualificación de las mismas, articular y orientar la oferta laboral con y hacia los sectores y las actividades más dinámicas a nivel territorial y constituir un espacio de articulación interinstitucional de las políticas públicas para el desarrollo socio-productivo.

También dijimos que la reducción de la pobreza y el aumento de la inclusión social no depende sólo del tipo de política social que se diseñe. Ella juega un papel importante, pero como vimos la política social (y de empleo en particular) es una variable dependiente del modelo de desarrollo. Este no se define solo por políticas sociales o económicas aisladas, sino que justamente requiere un abordaje multidimensional (político, económico, social, de educación, salud, territorial,

laboral, ambiental, etc.). También un abordaje multiescalar (a escala local, microregional, provincial, interprovincial, metropolitano, nacional) y sin lugar a dudas también multiactoral (del sector público, privado, social, del conocimiento). Por lo tanto, la reducción de la pobreza y el aumento de la inclusión está relacionada con la coordinación de políticas que se realice en materia macroeconómica, monetaria, tributaria, crediticia, industrial, agropecuaria, de desarrollo regional, de ciencia y tecnología, de educación y salud y con el tipo de inserción e integración regional y global que Argentina configure en el mediano plazo, como también con el grado de grado de articulación territorial y con los actores económicos, sociales, político-instituciones, del conocimiento, etc.

Si bien sostuvimos que el empleo es el principal factor de ciudadanía, también corresponde pensar cómo reconocer derechos a aquellas personas que no acceden a un empleo formal y por lo tanto a los derechos sociales y una ciudadanía más plena. Un desafío de la política laboral para un modelo de desarrollo y una sociedad más inclusiva y justa es reducir el trabajo no registrado. A pesar del alto crecimiento que registra la economía desde 2003, y una caída del empleo no registrado, este presenta dificultades para reducirse más significativamente. Esto se debe por un lado al perfil productivo y la estructura económica que presenta alta heterogeneidad y baja productividad del empleo, por lo tanto la informalidad se presenta como una característica del mismo.

Una estrategia para generar mayor empleo de calidad podría ser profundizar las políticas orientadas a modificar el perfil productivo a mediano plazo generando empleos de mayor productividad y valor agregado, al mismo tiempo que promover la creación de empleo de calidad en aquellos sectores económicos de mano de obra intensiva pero con baja calificación laboral. Al respecto, el MTEySS podría articular a nivel nacional la política OEM con algunos Planes de desarrollo productivo que tienen impacto territorial como por ejemplo el *Plan Industrial Argentina 2020 del Ministerio de Industria* y el *Plan Agroalimentario Nacional del Ministerio de Agricultura*. A su vez, para ser más efectivos estos se deberían vincular también con las políticas provinciales para el desarrollo -varias provincias cuentan con planes estratégicos para el desarrollo provincial o al menos con algunos lineamientos que identifican sectores y regiones con potencialidad para el desarrollo. De esta forma, reafirmamos el sentido que la planificación y la coordinación de las políticas públicas tiene para el desarrollo productivo y la inclusión social a nivel territorial.

Asimismo, se requeriría mejorar la calificación de los trabajadores para que puedan acceder a trabajos de calidad y así salir de la informalidad laboral. Por ejemplo, desde un abordaje integral, procurando que, en especial los jóvenes -que presentan la peor situación en términos de desempleo y trabajo no registrado-, finalicen la escuela secundaria ya que esto constituye un requisito básico

para ingresar al mercado de trabajo formal. Pero al mismo tiempo, se necesitaría que los jóvenes adquieran las habilidades y los saberes específicos que demanda el mercado de trabajo. Para ello, se requeriría tanto un abordaje sectorial como territorial de las calificaciones laborales. Es aquí donde la OEM y los municipios puede contribuir a identificar cuales son las demandas del territorio (del sistema productivo) y junto a empresarios, sindicatos y el sistema educativo local desarrollar las capacitaciones y entrenamientos que demanda el territorio. Asimismo, también habría que generar algunas políticas que amplíen o reconozcan derechos sociales y laborales en relación al trabajo del autoempleo, del trabajo autogestionado y de la economía social y solidaria ya que estos sectores abarcan a un importante colectivo de trabajadores, al tiempo que estas modalidad de trabajo son promovido por el Estado a través de las políticas públicas como una forma de generar puestos de trabajo e ingresos a trabajadores con bajas calificaciones laborales y dificultades para ingresar en el mercado formal.

Todavía es mucho lo que resta por hacer para mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y revertir las situaciones de vulnerabilidad social de la población. Pero también en el período 2003-2011 se ha ido avanzando en algunos aspectos que hasta no hace mucho tiempo estaban fuera de la agenda pública. La política de OEM ha sido una contribución junto con otras muy significativas. Para sostener este proceso y ampliar los derechos sociales será necesario entonces pensar el modelo de desarrollo, esto es analizar qué opciones de políticas públicas se van a privilegiar, qué concepción de ciudadanía tendrá el sistema de protección y seguridad social y cuáles serán las políticas y los consensos necesarios para la sostenibilidad económica, política y social del mismo en el mediano y largo plazo.

BIBLIOGRAFIA

- Araujo Guimarães, Nadya (2006), “En busca de trabajo ¿cuándo las instituciones del mercado significan una diferencia?”, en *Revista del Trabajo*, año 2, número 2, Nueva Epoca, enero/junio 2006, MTEySS, Buenos Aires.
- Abad, Luís y Jorge Arroyo (2009), “Argentina Oficinas Municipales de Empleo”. OIT Notas sobre la crisis. Año 2009. <http://www.oit.org.pe/2/wp-content/uploads/2009/10/15-Argentina.pdf>
- Altimir, Oscar y Beccaria, Luís (2000), “La distribución del ingreso y el nuevo orden económico”, *Revista Sociales* N° 2. Rosario, octubre 2000.
- Araujo Guimarães, Nadya (2006), “En busca de trabajo ¿cuándo las instituciones del mercado significan una diferencia?”, en *Revista del Trabajo*, año 2, número 2, Nueva Epoca, enero/junio 2006, MTEySS, Buenos Aires.
- Arceo, N (2008), *El crecimiento del empleo en los distintos sectores sociales en la postconvertibilidad*, Serie Informes, Informe n° 4, Observatorio Social. www.observatoriosocial.com.ar/dev/pdfs/informe4.pdf
- Arroyo, Daniel (2003) “Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina”. Jefatura de Gabinetes de Ministros, Buenos Aires, Argentina.
- Beccaria, Luís y Galín, Pedro (2002), *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*. Fundación OSDE/CIEPP, Buenos Aires.
- Boltivik, J. “Métodos de Medición de la Pobreza: Una evaluación crítica”. *Revista Sociales*, n° 1, Rosario, octubre de 1999.
- Carpio, Jorge y Novacovsky, Irene (2000), “Introducción”, en Carpio, Jorge, Klein y Novacovsky, Irene (2000) (comps.), *Informalidad y exclusión social*, Fondo de Cultura Económica, OIT, SIEMPRO, Buenos Aires.
- Castel, Robert (2004), *La seguridad social. ¿Qué es estar protegidos?*, Manatíal, Buenos Aires.
- Castillo Marín, Luís (2008), “Estrategias de desarrollo y promoción del empleo”, en: Novick, Marta y Pérez Sosto, Guillermo (Coord.) (2008), *El Estado y la configuración de la protección social. Asuntos pendientes*, Siglo XXI, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- CEPAL (2010), *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. CEPAL, Santiago.
- Cortes Rosalía y Marshall, Adriana (1999), “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa”, en *Desarrollo Económico*, volumen 39, n° 154, julio-

septiembre de 1999, Buenos Aires.

- Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana (1993), “Política social y regulación de la fuerza de trabajo”, *Revista Cuadernos Médico Sociales*, n° 65-66, septiembre-diciembre 1993, Centro de Estudios Sanitarios y Sociales, Rosario.

- Deibe, Enrique y Castillo Marín, Luís (¿?), “Políticas sociales en Argentina. Derecho de inclusión social familiar. El Programa Jefes de Hogar”, en: *Revistas Socialis Reflexiones Latinoamericanas sobre Política Social*, volumen 7, Editorial Homo Sapiens, Rosario.

- Esping Andersen, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Editorial Ariel, Barcelona.

- Draibe, Sonia (1994), “Neoliberalismo y políticas sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas”, en *Desarrollo Económico*, volumen 34, n° 134, julio-septiembre de 1994, Buenos Aires.

- Feijoó, María del Carmen (2001), *Nuevo país, nueva Pobreza*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- FOIL/CECC/SICA (2009), *Estudio sobre la situación de los servicios públicos de empleo en Centroamérica y República Dominicana*. FOIL. San José de Costa Rica.

- García Delgado, Daniel (comp.) (2010), *Rol del Estado y Desarrollo Productivo Inclusivo. Ideas para el Bicentenario*, CICCUS, Buenos Aires.

- García Delgado, Daniel (2008), “La fundamentación ética del empleo y la reconfiguración de las protecciones sociales” en: Novick, Marta y Pérez Sosto, Guillermo (Coord.) (2008), *El Estado y la configuración de la protección social. Asuntos pendientes*, Siglo XXI, Instituto Di Tella, Buenos Aires.

- García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano (comps.) (2006) *El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos*. CICCUS, Buenos Aires.

- García Delgado (2003), *Estado Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

- García Delgado, Daniel (1998), *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del nuevo milenio*, Editorial Ariel, Buenos Aires.

- García Delgado, Daniel (1994), *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, FLACSO - Grupo Norma, Buenos Aires.

- Grassi, E, (1998), “Políticas sociales, necesidades y la cuestión del trabajo como capacidad creadora del sujeto humano” en Villanueva, Ernesto (coord.), *Empleo y Globalización. La nueva cuestión social en la Argentina*. Universidad de Nacional de Quilmes, Buenos Aires.

- Isuani, Aldo (1990), “Crisis, Estado y opciones de política social”, presentado en el Seminario

Estado, Economía y Saúde, OPS-UDUAL-INICAMP.

- Iturburu, Mónica (2000) “Nuevos Escenarios institucionales para el afrontar el inframunicipalismo argentino” (mimeo), Buenos Aires.

- Jáuregui, Ramón, Egea, Francisco y de la Puerta, Javier, (1998), *El tiempo que vivimos y el reparto del trabajo*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

- Kaztman, Ruben (2001), “Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social”. Cap. 21 del 5º Taller Regional para la Medición de la Pobreza. BM, BID y CEPAL. Aguascalientes, México, 6-8 Junio.

- Lahera, Eugenio (2004), “Política y Políticas públicas”, *CEPAL*, Serie Políticas Sociales nº 95, agosto 2004, Santiago.

Mazza, Jacqueline (2003), “Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe”, en: *Revista de la CEPAL* nº 80, agosto 2003, pág. 168. Santiago. Disponible en:

http://www.flacso.org.ar/biblioteca_contenidos.php?ID=10CEPAL

- Monza, Alfredo (2008), “¿Por qué plantearse el “empleo en el centro de las políticas públicas?”, en: Novick, Marta y Pérez Sosto, Guillermo (Coord.) (2008), *El Estado y la configuración de la protección social. Asuntos pendientes*, Siglo XXI, Instituto Di Tella, Buenos Aires.

- Monza, Alfredo y Claudia Giacometti (agosto 2003), *Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar*, Buenos Aires, Serie Documentos de Trabajo 1, Proyecto de cooperación técnica OIT/ Gobierno Argentino (MTEySS).

- Monza, Alfredo (2000), “La evolución de la informalidad en el área metropolitana en los años noventa. Resultados e interrogantes”, en Carpio, Jorge, Klein y Novacovsky, Irene (2000) (comps.), *Informalidad y exclusión social*, Fondo de Cultura Económica, OIT, SIEMPRO, Buenos Aires.

- MTEySS (2010), *Trabajo y empleo en el Bicentenario. Cambios en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión Periodo 2003-2010*, MTEySS, Buenos Aires.

- MTEySS (2005), *Revista de Trabajo* Año 1, número 1, Nueva Epoca, 2005. MTEySS, Buenos Aires.

- Neffa, Julio (coord) (2008: a), *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 nº 43, Ceil- Piette, Conicet, Argentina, Buenos Aires.

- Neffa, Julio (2008: b), “Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción?”, en: Heras, Ana y Burin, David (editores) (2008), *Trabajo, Desarrollo y Diversidad: políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la creación de empleo, trabajo e ingresos*. Ediciones INCLUIR-CICCUS, Buenos Aires.

- Neffa, Julio y Korinfeld, Silvia (2006), “Los intermediarios del mercado de trabajo. Situación en un momento de crisis”, en: *Revista del Trabajo*, año 2, número 2, Nueva Epoca, MTEySS, Buenos Aires.
- Neffa, Julio (2003), *El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece*, Lumen Humanitas, Buenos Aires.
- Neffa, Julio (1999) Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate [En línea]. *Orientación y Sociedad*, 1. Disponible en:
http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2956/pr.2956.pdf
- Novick, Marta y Villafae, Soledad (2008), “El trabajo como factor constitutivo de la ciudadanía”, en: Novick, Marta y Pérez Sosto, Guillermo (Coord.) (2008), *El Estado y la configuración de la protección social. Asuntos pendientes*, Siglo XXI, Instituto Di Tella, Buenos Aires.
- Offe, Claus (1991), *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, México D.F.
- OIT (2009:a), *Aporte de la OIT al papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo*, Consejo de Administración, Comisión de empleo y política social. GB.306/ESP/3/2 306ª Reunión, Ginebra, nov. de 2009. OIT, Ginebra.
- OIT (2009:b), *Respuestas de los Servicios Públicos de Empleo a la Crisis Económica Mundial*, Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, noviembre 2009.
- OIT (2004), *Promover el empleo. Políticas, capacitación y empresas*. Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª Reunión, Ginebra.
- Plan Fenix (2006), *La inclusión social, el bienes y la educación: imperativos para el desarrollo. Plan 2006-2010*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Presentado en la Universidad Nacional del Litoral, octubre, 2006. Disponible en:
<http://www.econ.uba.ar/planfenix/index2.htm> Visita 12 de abril de 2011.
- Portes, Alejandro (1994), *En torno a la informalidad laboral: Ensayo sobre teoría y edición de la economía no formal*, FLACSO México, Porrúa, México DF.
- Rifkin, Jeremy (1996), *El fin del trabajo. Nuevas tecnologías contra puestos de trabajo, el nacimiento de una nueva era*, Paidós, Barcelona.
- Rodger, Gerry (1992), “El debate sobre el trabajo precario en Europa Occidental”, en: Rodger, Gerry y Rodger, Janine (comps.) (1992), *El trabajo precario en la regulación del mercado laboral. Crecimiento del empleo atípico en Europa occidental*. Edición Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, Madrid.
- Rosanvallon, Pierre (1995), *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Mantañal. Buenos Aires.
- Somavía, Juan (2002), *Trabajo Decente*, Memoria a la Conferencia Internacional del Trabajo,

Ginebra.

- Villar, Alejandro (2007), *Políticas municipales para el desarrollo económico y social. Revisando el desarrollo local*. FLACSO-CICCUS, Buenos Aires.
- Weinberg, Pedro (2004), “*Formación profesional, empleo y empleabilidad*”. Ponencia presentada al Foro Mundial de Educación. Porto Alegre, julio de 2004.

Documentos institucionales

- AA.VV (2005) Segunda Reunión de Grupos de Trabajo para la XIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo - Buenos Aires, Argentina, 11 a 13 de abril de 2005.
- MTEySS, “Documento Institucional de Descripción general del Programa Oficinas de Empleo Municipales”, Ministerio de Trabajo.
- MTEySS, “Documento Red de Servicios de Empleo”, disponible en www.trabajo.gov.ar
- MTEySS, “Documento, Formularios y Convenio de Adhesión al Programa Oficinas de Empleo Municipal, Ministerio de Trabajo.
- OIT, Convenio n° 88 Convenio sobre el Servicio del Empleo, Ginebra, 1948
- OIT, Recomendación n° 195 de la OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos, aprobada en 2004, Ginebra.
- Senado de la Nación de Argentina (2010), Concurso “Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal, 2010”, Formulario correspondiente al Caso “Articulación Público Privada en Procura del Mejoramiento de la Calificación Laboral de Desocupados y Acrecentamiento de sus Posibilidades de Empleabilidad, Municipio de Río Grande, Tierra del Fuego”.

ANEXO

Anexo I Referencias Metodológicas

I.1- Preguntas de la entrevista semiestructurada realizadas a funcionarios y técnicos de las OEM.

- 1- ¿Cómo fue el origen de la política OE en el municipio?
- 2- ¿Qué servicios presta la OE a los trabajadores y empresarios?
- 3- ¿Cuál es el perfil socio-demográfico y laboral de los beneficiarios (trabajadores) que concurren a la OE?
- 4- ¿Hacia dónde deriva la OE a los trabajadores que concurren a esta? ¿A qué sector productivo, tipo de empresas, y qué tipo de trabajo demandan los trabajadores? ¿A qué curso de capacitación para mejorar la empleabilidad son derivados los trabajadores?
- 5- ¿Existe articulación entre la OE y el sector productivo local (cámaras, sindicatos, empresarios)?
- 6- Ordene las siguientes acciones según la relevancia para tengan para la OE y establezca qué porcentaje aproximado representa cada una de ellas respecto del total de acciones que realiza la OE: las acciones de intermediación laboral, la mejora de la empleabilidad, administración de políticas de empleo del MTEySS y derivación hacia otras políticas públicas.
- 7- ¿Qué lugar ocupa la política de empleo y la OEM en la agenda municipal?
- 8- ¿Cuáles son los principales logros y obstáculos para la mejora de la gestión que tienen la OE?

I.2- Listado de entrevistados

Nombre y Apellido	Institución	Cargo
Luis Castillo Marín	MTEySS	Director Nacional de Empleo
Alejandro Corti	MTEySS	Coordinador de la Red OEM
Mariana Ravalla	MTEySS	Responsable del Programa Acuerdos territoriales de empleo
Alejandro Albornóz	MTEySS	Técnico a cargo de la base de datos de la Red de OEM

Jorge Arroyo	OIT	Consultor OIT- Participó en el Diseño y Evaluación de la política OEM
Amalia Tasca	MTEySS y OEM San Fernando	Técnica de la Red OEM. Ex- relacionista de la OEM de San Fernando
Claudia Torres	MTEySS-GECAL Zona Oeste	Técnica del Programa Autoempleo del MTEySS, Moreno
Hernán Madaro	IMDEL Moreno	Coordinador de Programas del IMDEL Moreno, a cargo de la promoción del autoempleo
Andres Otero	OEM San Francisco	Director de la OEM de San Francisco
Daniel Cravacuore	Univ. Nac. de Quilmes	Especialista en gestión municipal. Evaluador del Caso de la OEM de Río Grande

Anexo II

Convenio nº 88 Convenio sobre el servicio del empleo, 1948

Convenio relativo a la organización del servicio del empleo (Nota: Fecha de entrada en vigor: 10:08:1950 .)

Lugar:(San Francisco)

Fecha de adopción:09:07:1948

Sesion de la Conferencia:31

Sujeto: **Política y promoción del empleo**

[Ver las ratificaciones que ha recibido este Convenio](#)

Vizualisar el documento en: [Ingles](#) [Frances](#)

Estatus: Instrumento en situación provisoria

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en San Francisco por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 17 junio 1948 en su trigésima primera reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la organización del servicio del empleo, cuestión que está comprendida en el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha nueve de julio de mil novecientos cuarenta y ocho, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948:

Artículo 1

1. Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio deberá mantener o garantizar el mantenimiento de un servicio público y gratuito del empleo.

2. La función esencial del servicio del empleo, en cooperación, cuando fuere necesario, con otros organismos interesados, públicos y privados, deberá ser la de lograr la mejor organización posible del mercado del empleo, como parte integrante del programa nacional destinado a mantener y garantizar el sistema del empleo para todos y a desarrollar y utilizar los recursos de la producción.

Artículo 2

El servicio del empleo deberá consistir en un sistema nacional de oficinas del empleo, sujeto al control de una autoridad nacional.

Artículo 3

1. El servicio del empleo deberá comprender una red de oficinas locales y, si ello fuere oportuno, de oficinas regionales, en número suficiente para satisfacer las necesidades de cada una de las regiones geográficas del país y convenientemente situadas para los empleadores y los trabajadores.

2. La organización de esa red de oficinas:

a) deberá ser objeto de un examen general:

i) cuando se hayan producido cambios importantes en la distribución de la actividad económica y de la población trabajadora;

ii) cuando la autoridad competente considere conveniente un examen general para apreciar la experiencia adquirida durante un período de prueba;

b) deberá revisarse cada vez que dicho examen haya puesto de manifiesto la necesidad de una revisión.

Artículo 4

1. Se deberán celebrar los acuerdos necesarios, por intermedio de comisiones consultivas, para obtener la cooperación de representantes de los empleadores y de los trabajadores en la organización y funcionamiento del servicio del empleo, así como en el desarrollo del programa del servicio del empleo.

2. Estos acuerdos deberán prever la creación de una o varias comisiones nacionales consultivas y, si fuere necesario, la creación de comisiones regionales y locales.

3. Los representantes de los empleadores y de los trabajadores en esas comisiones deberán ser designados, en número igual, previa consulta a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, allí donde dichas organizaciones existan.

Artículo 5

La política general del servicio del empleo, cuando se trate de dirigir a los trabajadores hacia los empleos disponibles, deberá fijarse, previa consulta a los representantes de los empleadores y de los trabajadores, por intermedio de las comisiones consultivas previstas en el artículo 4.

Artículo 6

El servicio del empleo deberá estar organizado de suerte que garantice la eficacia de la contratación y de la colocación de los trabajadores, y a estos efectos deberá:

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

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

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

iii) dirigir hacia los empleos vacantes a los candidatos que posean las aptitudes profesionales y físicas exigidas;

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

b) tomar las medidas pertinentes para:

i) facilitar la movilidad profesional, a fin de ajustar la oferta de la mano de obra a las posibilidades de empleo en las diversas profesiones;

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

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

iv) facilitar cualquier traslado de trabajadores, de un país a otro, que haya sido convenido por los gobiernos interesados;

c) recoger y analizar, en colaboración, si fuere oportuno, con otras autoridades, y con los empleadores y los sindicatos, toda la información disponible sobre la situación del mercado del empleo y su probable evolución, tanto en lo que se refiere al país en general como respecto a las diferentes industrias, profesiones o regiones, y poner sistemática y rápidamente dicha información a disposición de las autoridades públicas, de las organizaciones interesadas de trabajadores y de empleadores y del público en general;

d) colaborar en la administración del seguro y de la asistencia de desempleo y en la aplicación de otras medidas destinadas a ayudar a los desempleados;

e) ayudar, siempre que fuere necesario, a otros organismos públicos o privados en la elaboración de planes sociales y económicos que puedan influir de modo favorable en la situación del empleo.

Artículo 7

Se deberán tomar medidas para:

a) facilitar, dentro de las diferentes oficinas del empleo, la especialización por profesiones y por industrias, tales como la agricultura y todas las demás ramas de actividad donde dicha especialización pueda ser útil; y

b) satisfacer adecuadamente las necesidades de categorías especiales de solicitantes de empleo, tales como los inválidos.

Artículo 8

Se deberán tomar y perfeccionar medidas especiales para los menores en el campo de los servicios del empleo y de la orientación profesional.

Artículo 9

1. El personal del servicio del empleo deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida y que, a reserva de las necesidades del servicio, les garanticen la estabilidad de su empleo.

2. A reserva de las condiciones a las que la legislación nacional sujete la contratación de funcionarios públicos, el personal del servicio del empleo será contratado teniéndose únicamente en cuenta la aptitud del candidato para el desempeño de sus funciones.

3. La autoridad competente determinará la forma de comprobar sus aptitudes.

4. El personal del servicio del empleo deberá recibir formación adecuada para el desempeño de sus funciones.

Artículo 10

El servicio del empleo y, si fuere necesario, otras autoridades públicas deberán tomar todas las medidas posibles, en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y con otros organismos interesados, para estimular la utilización máxima voluntaria del servicio del empleo por los empleadores y los trabajadores.

Artículo 11

Las autoridades competentes deberán tomar todas las medidas necesarias para lograr una cooperación eficaz entre el servicio público del empleo y las agencias privadas de colocación sin fines lucrativos.

Artículo 12

1. Cuando el territorio de un Miembro comprenda vastas regiones en las que, a causa de la diseminación de la población o del estado de su desarrollo económico, la autoridad competente estime impracticable aplicar las disposiciones del presente Convenio, dicha autoridad podrá exceptuar a esas regiones de la aplicación del Convenio, de una manera general o con las excepciones que juzgue apropiadas respecto a ciertas empresas o determinados trabajos.

2. Todo Miembro deberá indicar en la primera memoria anual sobre la aplicación del presente Convenio, que habrá de presentar en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, toda región respecto de la cual se proponga invocar las disposiciones del presente artículo y deberá expresar los motivos que lo induzcan a acogerse a dichas disposiciones. Ningún Miembro podrá invocar ulteriormente las disposiciones de este artículo, salvo con respecto a las regiones así indicadas.

3. Todo Miembro que invoque las disposiciones del presente artículo deberá indicar, en las memorias anuales posteriores, las regiones respecto de las cuales renuncie al derecho a invocar dichas disposiciones.

Artículo 13

1. Respecto de los territorios mencionados en el artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, enmendada por el Instrumento de enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1946, excepción hecha de los territorios a que se refieren los párrafos 4 y 5 de dicho artículo, tal como quedó enmendado, todo Miembro de la Organización que ratifique el presente Convenio deberá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, en el plazo más breve posible después de su ratificación, una declaración en la que manifieste:

a) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;

- b) los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;
 - c) los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los que es inaplicable;
 - d) los territorios respecto de los cuales reserva su decisión.
2. Las obligaciones a que se refieren los apartados a) y b) del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.
3. Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados b), c) o d) del párrafo 1 de este artículo.
4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado, de conformidad con las disposiciones del artículo 17, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

Artículo 14

1. Cuando las cuestiones tratadas en el presente Convenio sean de la competencia de las autoridades de un territorio no metropolitano, el Miembro responsable de las relaciones internacionales de ese territorio, de acuerdo con el gobierno del territorio, podrá comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que acepte, en nombre del territorio, las obligaciones del presente Convenio.
2. Podrán comunicar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo una declaración por la que se acepten las obligaciones de este Convenio:
- a) dos o más Miembros de la Organización, respecto de cualquier territorio que esté bajo su autoridad común; o
 - b) toda autoridad internacional responsable de la administración de cualquier territorio, en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de cualquier otra disposición en vigor, respecto de dicho territorio.
3. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos precedentes de este artículo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.
4. El Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.
5. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 17, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro aspecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

Artículo 15

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 16

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 17

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la

expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 18

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 19

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 20

A la expiración de cada período de diez años, a partir de la fecha en que este Convenio entre en vigor, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo deberá presentar a la Conferencia General una memoria sobre la aplicación de este Convenio, y deberá considerar la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de la revisión total o parcial del mismo.

Artículo 21

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo Convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 17, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;

b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 22

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Cross references

CONSTITUCION:22 artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo

CONSTITUCION:35 artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo

SUPLEMENTO:C096 complementado por el Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949

Fuente: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>