

ARGENTINA OFICINAS MUNICIPALES DE EMPLEO

Luis Abad y Jorge Arroyo¹

Desde el año 2005 el gobierno argentino viene apoyando la creación y fortalecimiento de Oficinas Municipales de Empleo (OME), a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Estas oficinas facilitan servicios de empleo, buscan interrelacionar el conjunto de herramientas de políticas activas de empleo y las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía con las personas desocupadas o aquellas que buscan mejorar su situación laboral. Las OME son instancias técnicas que relacionan la oferta y demanda de trabajo, brindando información y orientación para el empleo y capacitación en forma gratuita. Mientras que durante el período de fuerte crecimiento económico las Oficinas de Empleo cumplieron un papel importante en la reinserción laboral de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar, en la crisis actual son principalmente una vía de información y acceso a diversos programas sociales tendientes a aumentar la empleabilidad y el empleo.

1. Introducción

Después de una larga recesión económica a finales de los años 90, que se profundizó con la crisis del 2002 (cuando el desempleo abierto llegó al 22% en el mes de octubre), Argentina experimentó un período de recuperación y crecimiento económico sostenido. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social desempeñó un rol decisivo en la contención de la crisis a través de la puesta en marcha del Programa Jefes y Jefas de Hogar (PJHH) que involucró activamente a los municipios. El PJHH efectuaba una transferencia equivalente a US\$ 50 mensuales “a jefes y jefas de hogar, con hijos de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país.”

Originalmente, el PJHH atendió a poco más de dos millones de beneficiarios directos. Con posterioridad, la dinámica de la política económica que generó un fuerte crecimiento económico y del empleo, fue reduciendo en número de beneficiarios del PJHH en la medida en que pudieron reinserirse en el mercado laboral con la ayuda activa de las OME. Hacia junio del 2009, el número de beneficiarios del PJHH se había reducido a 432.335 personas con una clara tendencia decreciente, a pesar de la crisis financiera global.

Entre los años 2003 y 2005, el MTEySS fue modificando el perfil de sus políticas que hasta ese momento estaban destinadas a atender los efectos más inmediatos de la crisis y, tomando en consideración la fuerte recuperación económica y del empleo, las reorientó hacia la disminución del desempleo de carácter estructural, particularmente para revertir el proceso de descalificación de la fuerza laboral, a la vez que otorgó a la intervención un carácter territorial. En este marco, resolvió impulsar la puesta en marcha de estrategias de políticas activas de empleo y lanzó-en el 2003- el Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo. Este Plan propuso una estrategia novedosa en la articulación de las políticas activas de empleo mediante el desarrollo de Acuerdos Sectoriales de Calificación y de Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo.

Los Acuerdos Sectoriales de Calificación se constituyeron como un conjunto articulado de acciones que los propios actores de un sector impulsaban con el apoyo del MTEySS y de otras áreas del Estado, para fortalecer su productividad, competitividad

¹ Luis Abad es Coordinador Técnico Principal del Proyecto “Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en Argentina” (CEA-OIT) y Jorge Arroyo es Experto en Desarrollo Económico Local de dicho Proyecto. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente representan el pensamiento de la Institución.

y capacidad de generación de empleo desde la dimensión particular de la formación de calificaciones. Estos Acuerdos, bajo la forma de planes sectoriales, buscaron identificar a aquellos trabajadores con menores niveles de calificación y escasa experiencia laboral y convocar a actores públicos y privados a desarrollar acciones y proyectos orientados a fortalecer su empleabilidad y a apoyar el desarrollo de sus proyectos ocupacionales.

Los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo se constituyeron como estrategias impulsadas por los municipios y actores locales, con apoyo del MTEySS y otras áreas del Estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio determinado. El Plan buscó identificar aquellos sectores de actividad económica y empresas con mayor potencial para la generación de empleo y convocar a los actores públicos y privados vinculados a ellos a desarrollar proyectos y acciones que permitieran capacitar e incorporar a trabajadores desocupados beneficiarios del PJJH. Estos Acuerdos esencialmente comprendieron la ejecución de propuestas territoriales para el desarrollo de las economías locales y, a partir de éstas, la puesta en marcha de Oficinas Municipales de Empleo (OME) que dan forma a la Red Nacional de Oficinas de Empleo.

A inicios del 2006 el MTEySS puso en marcha el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE, creado en octubre de 2004) para facilitar la reorientación del Programa Jefes y Jefas de Hogar. Este seguro busca incentivar a los beneficiarios del PJJH a que busquen activamente su reinserción laboral, para lo cual se les presta orientación y mejora su empleabilidad a través de programas de capacitación. Se trata de un seguro de base no contributiva destinado a personas desocupadas, en particular los beneficiarios del PJJH. Este Seguro, que implica un incremento de la asignación mensual del PJJH a US\$ 70, es de duración limitada (dos años) y está orientado a promover activamente la reinserción laboral efectiva de sus beneficiarios.

Más recientemente, mayo-junio del 2009, el MTEySS puso en marcha el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT), dirigido a jóvenes de 18 a 24 años con dificultades de empleabilidad y empleo, con el propósito de generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

En este marco y, particularmente, frente a los efectos de la crisis financiera global, las OME devienen en instrumentos fundamentales de la intervención del MTEySS para la implementación de sus políticas activas de empleo, en el entendido que los gobiernos municipales cuentan con importantes ventajas para atender la problemática del empleo. Entre otras, porque:

- hace ya algunos años que los gobiernos locales vienen ejecutando diversas acciones y programas de carácter social y económico;
- usualmente los gobiernos locales son los primeros en padecer los embates del desempleo;
- el conocimiento que tienen de la realidad local les permite desarrollar estrategias específicas y localizadas para atender de manera concreta los problemas de empleo;
- su cercanía a los actores locales les facilita el contacto y el fomento de la cooperación entre ellos, especialmente entre los responsables del desarrollo económico.

2. Las Oficinas de Empleo

La creación y fortalecimiento de las Oficinas de Empleo, de carácter municipal, se encuentra enmarcada por la Ley de Empleo nacional. Estas oficinas, que empezaron a crearse en 2005, en tanto facilitan servicios de empleo, buscan interrelacionar el conjunto de herramientas de políticas activas de empleo y las oportunidades de trabajo originadas en el sector privado de la economía con las personas desocupadas o aquellas que buscan mejorar su situación laboral. Las OME son instancias técnicas que relacionan la oferta y demanda de trabajo, brindando información y orientación para el empleo y la capacitación en forma gratuita. A la vez, son una vía de información y acceso a diversos programas sociales que ejecuta el Estado argentino, tendentes a aumentar la empleabilidad y el empleo. Su población objetivo está conformada por desocupados, subocupados, personas con necesidades de capacitación o reconversión de sus perfiles laborales, etc. Los objetivos de las Oficinas de Empleo básicamente son:

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

En el período posterior a la crisis del 2002, las OME se constituyeron primero en un canal adecuado para la implementación de políticas sociales de emergencia. En un segundo momento sirvieron para facilitar la reinserción laboral de muchos desocupados aprovechando el proceso de crecimiento económico y del empleo. Entendiendo el papel articulador de las

políticas de empleo que las OME pueden cumplir a nivel local, el MTEySS auspició y apoyó la conformación de una vasta red de oficinas a lo largo de todo el territorio nacional. A junio del 2009 esta red contaba con 282 Oficinas de Empleo (constituidas en su totalidad entre 2005 y 2009 y de las cuales 170 recibieron asistencia técnica directa de la OIT a través del proyecto AREA, entre 2005 y 2008).

Cuadro 1
Oficinas de Empleo por Provincia, mayo del 2009

Provincia	Cantidad de OE en funcionamiento
Buenos Aires	61
Ciudad de Buenos Aires	1
Catamarca	13
Chaco	10
Chubut	5
Córdoba	24
Corrientes	8
Entre Ríos	14
Formosa	8
Jujuy	9
La Pampa	8
La Rioja	6
Mendoza	12
Misiones	12
Neuquén	4
Río Negro	7
Salta	7
San Juan	10
San Luis	2
Santa Cruz	2
Santa Fe	34
Santiago del Estero	4
Tierra del Fuego	2
Tucumán	19
Total	282

Fuente: Informe Mensual de Ejecución y Perfil de los Adherentes. Área de Monitoreo de la Secretaría de Empleo, mayo de 2009.

Hasta el primer trimestre de 2009, las OE –desde que empezaron sus operaciones en 2005– habían atendido a 1.312.196 personas en total con servicios de orientación laboral, apoyo a la búsqueda de empleo y orientación para el trabajo independiente. Asimismo, también con servicios de intermediación laboral y diversas derivaciones a instituciones educativas o de formación profesional a servicios sociales y a otros programas del propio MTEySS. Por otra parte, desde abril de 2006 a mayo del 2009 se habían registrado en la Plataforma Informática (PI) de la Red de Servicios de Empleo, 337.611 historias laborales. Sobre este particular debe decirse que la PI es el instrumento básico de uso en todas las OE y, a su vez, representa el vínculo que permite el funcionamiento de la Red.

Debe indicarse, sin embargo, que la mayor atención de las OE ocurrió en el año 2007 con 691.164 usuarios mientras que esta cifra disminuyó en el 2008 a 515.810 usuarios. Esta contracción se produjo especialmente durante el último trimestre del año lo cual coincidió con la crisis financiera global. Frente a esta situación y como parte de su respuesta al impacto de la crisis financiera global, las OE –con el apoyo del MTEySS– desde fines de 2008 han priorizado la atención de beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En este sentido, a mayo del 2009 el número de usuarios del SCyE era de 65.614 personas y del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, de 68.101 beneficiarios. En este último caso debe destacarse que el mayor número de beneficiarios fue atendido durante el último trimestre de 2008 y este año.

En general, las OME representan un adecuado mecanismo de articulación entre la oferta y la demanda de empleo a nivel local. Adicionalmente, frente a los agudos problemas de empleo de algunas localidades –en algunos casos profundizados por la crisis global– se han probado también como efectivos instrumentos para la promoción del empleo, facilitando

condiciones para favorecer la inserción laboral de los desocupados. Esto ha sido posible particularmente por la inserción de las OE en las estructuras municipales, que en alguna medida han llevado a las corporaciones municipales a un mayor involucramiento en la atención de las problemáticas del empleo de sus jurisdicciones.

Cuadro 2
Cantidad de personas cubiertas por el SCyE, por Provincia, mayo del 2009

Provincia	Total
Buenos Aires	17.691
Ciudad de Buenos Aires	17
Catamarca	4.032
Chaco	4.737
Chubut	413
Córdoba	1.182
Corrientes	7.521
Entre Ríos	1.073
Formosa	4.974
Jujuy	912
La Pampa	1.604
La Rioja	4.347
Mendoza	1.700
Misiones	382
Neuquén	928
Río Negro	332
Salta	2.984
San Juan	768
San Luis	997
Santa Cruz	53
Santa Fe	4.944
Santiago del Estero	708
Tierra del Fuego	118
Tucumán	3.197
Total	65.614

Fuente: Informe Mensual de Ejecución y Perfil de los Adherentes. Área de Monitoreo de la Secretaría de Empleo, mayo de 2009.

3. Conclusiones

El buen funcionamiento de una oficina del empleo no puede asegurar por sí la solución del problema de empleo en una localidad; no obstante, cabe destacar que representa un elemento de soporte necesario para el desarrollo de una política activa del empleo local, aunque se haga cargo en un primer momento sólo de los servicios básicos y no se logre impulsar de inmediato procesos de promoción del empleo, que necesariamente están vinculados a los procesos para el desarrollo de las economías locales. Por ello, una tarea en la que se está trabajando con mucha fuerza actualmente es la interacción de los servicios de empleo con las iniciativas de desarrollo económico local.

Las OE han permitido un importante involucramiento de los municipios en las problemáticas de empleo y de las políticas activas para el mismo y representan un actor fundamental en las estrategias de promoción del empleo y la vinculación con el entramado productivo local.

Sin embargo, la utilización de los servicios de empleo por parte de los empresarios es todavía débil, lo que no extraña tomando en cuenta –entre otros factores– que la mayoría de las historias laborales cargadas en la Plataforma Informática de las OME se refiere principalmente a beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar. Al respecto, el MTEySS está impulsando una acción de sensibilización de los empresarios, en colaboración con las autoridades locales, para que conozcan todos los esfuerzos que se están llevando a cabo en materia de capacitación y adquieran más confianza en el sistema. Una participación más activa de los actores sociales –en este caso sobre todo de los empresarios– podría acelerar dicho proceso.

Los ejes de trabajo futuro deberían focalizarse en la consolidación de las OE sea en materia de recursos humanos propios y su profesionalización, sea en la armonización de las metodologías y servicios sustentadas por los referenciales de calidad. Por otra parte, la integración de las políticas nacionales, provinciales y locales en materia de empleo, formación profesional y desarrollo local también tendrían que fortalecerse para alcanzar una mayor eficiencia de los servicios de empleo.