



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo

Daniel Helbig, Roxana Mazzola y María García

Serie Documentos de Trabajo

13

Oficina de País de la OIT para la Argentina

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org), solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En [www.ifro.org](http://www.ifro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Helbig, Daniel; Mazzola, Roxana; García, María

Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo / Daniel Helbig, Roxana Mazzola y María García ; Oficina de País de la OIT para la Argentina. - Buenos Aires: OIT, 2015 (Serie Documentos de trabajo ; 13)

ILO Country Office for Argentina

servicio de empleo / política de empleo / Argentina

13.02.4

ISSN: 2310-4619 (impreso) / 2310-4627 (web pdf)

*Datos de catalogación de la OIT*

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com). Para más información, visite nuestro sitio web: [ilo.org/publns](http://ilo.org/publns) o escribanos a: [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org)

Para más información sobre esta publicación, contáctese con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina, visite nuestro sitio web [www.ilo.org/buenosaires](http://www.ilo.org/buenosaires) o escribanos a [biblioteca\\_bue@ilo.org](mailto:biblioteca_bue@ilo.org)

Corrección de estilo: Cecilia Pozzo.

Diagramación: Ingrid Recchia.

Impreso en Argentina.

Documento de trabajo N° 13

# **Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo**

Daniel Helbig, Roxana Mazzola y María García

Diciembre de 2015

Oficina de País de la OIT para la Argentina

## Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo

Daniel Helbig, Roxana Mazzola y María García<sup>(\*)</sup>

### Resumen

Durante los años dos mil la promoción del trabajo decente fue colocada como eje central de las políticas sociales y económicas. En este marco, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social puso en marcha, en 2003, el Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”. Los dos pilares institucionales fundamentales de este Plan son la Red de Formación Continua y la Red de Servicios Públicos de Empleo. Este documento caracteriza y analiza el proceso de construcción de la Red de Servicios Públicos de Empleo, su rol en el proceso de transición de las políticas sociales hacia políticas activas de mercado de trabajo luego de la crisis de 2002 y la gestión de la Red, describiendo a la población que atiende y las políticas y herramientas que se ejecutan a través de las Oficinas de Empleo.

**Palabras clave:** servicios públicos de empleo, políticas activas de mercado de trabajo, Argentina.

**Códigos JEL:** J08, J68.

---

<sup>(\*)</sup> Daniel Helbig (Director de Servicios de Empleo, MTEySS), Roxana Mazzola (Consultora de la OIT) y María García (Dirección de Servicios de Empleo, MTEySS). Los autores agradecen los comentarios de Fabio Bertranou, Zulum Ávila y Luis Casanova.

# Public employment services in Argentina as a pillar to employment policies support

Daniel Helbig, Roxana Mazzola y María García<sup>(\*)</sup>

## Abstract

During the 2000s the promotion of decent work was settled as a priority issue for economic and social policies. In this context, the Ministry of Labour, Employment and Social Security launched, in 2003, a comprehensive plan for employment promotion denominated “More and Better Work”. The two major labour institutions behind this plan are the Vocational Education and Training Network and the Public Employment Services Network. The aim of this document is threefold: i) to describe the development of the Network of Public Employment Services, ii) to analyze its role in the reformulation of labour market policies after the 2002 crisis, and iii) to characterize the Network’s management, the labour policies that are being implemented through this Network, and the population covered by public employment services and other active labour market policies.

**Key words:** public employment services, active labour market policies, Argentina.

**Codes JEL:** J08, J68.

---

<sup>(\*)</sup> Daniel Helbig (Director of the National Public Employment Service, Ministry of Labour, Employment and Social Security), Roxana Mazzola (consultant for the ILO) y María García (National Public Employment Service Office, Ministry of Labour, Employment and Social Security). The authors would like to thank Fabio Bertranou, Zulum Ávila y Luis Casanova for their comments and suggestions.

## Índice de contenidos

|   |    |
|---|----|
| <b>Introducción</b> .....   | 13 |
| <b>1. Servicios Públicos de Empleo como uno de los pilares de las políticas de empleo</b> ..... | 15 |
| 1.1. Reformulación de la política de empleo en Argentina .....                                  | 15 |
| 1.2. Construcción de una Red de Servicios Públicos de Empleo .....                              | 19 |
| <b>2. El funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo</b> .....                           | 24 |
| 2.1. Marco normativo e institucional .....  | 24 |
| 2.2. Recursos humanos y tecnológicos .....  | 29 |
| 2.3. Características de la población atendida .....   | 34 |
| 2.4. Intervenciones y servicios de inclusión laboral .....                                      | 39 |
| <b>Reflexiones finales: balance de logros y desafíos</b> .....                                  | 43 |
| <b>Referencias</b> .....  | 47 |
| <b>Anexo</b> .....  | 49 |

## Índice de gráficos, cuadros y tablas

|              |  |    |
|--------------|--|----|
| Gráfico 1.   | Tipo de intervenciones efectuadas por los Servicios Públicos de Empleo en Argentina.....   | 21 |
| Gráfico 2.   | Evolución de la cantidad de Oficinas de Empleo. Años 2005, 2009, 2013 y 2015 .....   | 21 |
| Gráfico 3.   | Evolución de la cantidad de Oficinas de Empleo por provincia. Años 2005 y 2013 .....   | 22 |
| Gráfico 4.   | Evolución del marco legal e institucionalidad de los Servicios Públicos de Empleo en Argentina.....                                | 24 |
| Gráfico 5.   | Evolución de la cantidad de personas atendidas y las entrevistas efectuadas en las OE. Años 2006 al 2015.....                      | 34 |
| Gráfico 6.   | Porcentajes de población atendida por las Oficinas de Empleo, según sexo y edad.....   | 35 |
| Gráfico 7.   | Porcentajes de población atendida por las Oficinas de Empleo, según nivel educativo.....   | 35 |
| Gráfico 8.   | Principales antecedentes de la historia laboral de la población atendida por las Oficinas de Empleo .....                          | 36 |
| Gráfico 9.   | Características de la población con la que trabajan los Servicios Públicos de Empleo .....   | 38 |
| Gráfico 10.  | Tipo de intervenciones públicas de empleo que se implementan a través de la Red de Servicios Públicos de Empleo de Argentina ..... | 40 |
| Gráfico 11.  | Distribución sectorial de la formación profesional .....   | 43 |
| Gráfico A.1. | Organigrama de la Dirección de Servicios de Empleo .....   | 49 |
| Recuadro 1.  | Parámetros para el funcionamiento de las Oficinas de Empleo .....  | 26 |
| Recuadro 2.  | Líneas de intervención de la Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo-MTEySS .....                              | 28 |
| Recuadro 3.  | Nuevo Programa de Fortalecimiento de la Red de Servicios Públicos de Empleo, 2015 .....  | 30 |
| Tabla 1.     | Resumen de Acciones de la Secretaría de Empleo, 2014.....  | 31 |
| Tabla 2.     | Principales antecedentes de historias laborales de la población atendida por las Oficinas de Empleo, según sexo.....               | 37 |

## Siglas utilizadas

|              |  |
|--------------|--|
| AMSPE        | Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo                               |
| ANSES        | Administración Nacional de la Seguridad Social                                   |
| AREA         | Programa de Apoyo a la Reactivación del Empleo en Argentina                      |
| BM           | Banco Mundial  |
| CUIL         | Código Único de Identificación Laboral   |
| DGT          | Dirección de Gestión Territorial de la Dirección Nacional de Servicios de Empleo |
| DSE          | Dirección Nacional de Servicios de Empleo  |
| FO.AR        | Fondo Argentino de Cooperación Sur Sur y Triangular                              |
| IRAM         | Instituto Argentino de Normalización y Certificación                             |
| JMyMT        | Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo   |
| MERCOSUR     | Mercado Común del Sur  |
| MTEySS       | Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social                                 |
| OE           | Oficinas de Empleo   |
| OEA          | Organización de los Estados Americanos   |
| OIT          | Organización Internacional del Trabajo   |
| PEC          | Programa de Empleo Comunitario   |
| PIL          | Programa de Inserción Laboral  |
| PIT          | Programa de Empleo Transitorio   |
| PjyJH        | Programa Jefes y Jefas de Hogar  |
| PROEMPLEAR   | Aplicación integral de políticas de empleo del MTEySS                            |
| PROG.R.ES.AR | Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina                                  |
| PROMOVER     | Programa Promover las oportunidades de empleo                                    |
| REPRO        | Programa de Recuperación Productiva  |
| SE           | Secretaría de Empleo   |
| SIL          | <i>Software</i> para la Intermediación Laboral                                   |
| SPE          | Servicios Públicos de Empleo   |



## Introducción

En la Argentina de los últimos años, el Estado, a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), ha priorizado la generación de empleo y la mejora de su calidad, fortaleciendo un conjunto de medidas, como la reactivación de las instituciones laborales mediante la negociación colectiva, el salario mínimo y la inspección laboral, la ampliación del sistema de la protección social y el desarrollo de la formación profesional, entre otros aspectos.

Acompañando este proceso y potenciando la transformación de los programas asistenciales en auténticas políticas de integración social y productiva de la población desocupada, también se avanzó en la construcción y la puesta en marcha de la Red de Servicios de Empleo, a partir del fortalecimiento de las Oficinas de Empleo (OE) y en coordinación con el conjunto de políticas de empleo (MTEySS, 2010). El objetivo central de esta articulación es contribuir a la igualdad de oportunidades frente al empleo, particularmente en el caso de aquellos sectores de la población que se encuentran en contextos de mayor vulnerabilidad sociolaboral.

La concepción de *trabajo decente*<sup>1</sup> de la OIT adquiere significación para un gobierno que coloca su eje en la promoción del empleo, como principal mecanismo de integración social y dignificación. En este sentido, la creación en el territorio nacional de los Servicios Públicos de Empleo (SPE) ha resultado estratégica para promover procesos inclusivos durante la recuperación económica de inicios del siglo XXI, así como también para morigerar los impactos laborales que han producido las últimas crisis económicas internacionales de 2008 y 2012. Por otra parte, la constitución de los SPE se perfila como una de las prioridades de la agenda dispuesta para fortalecer el trabajo decente en el orden mundial, tal como fuera manifiesto por el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, en particular, por la Comisión de Empleo y Política Social (GB.306/ESP/3/2).

Los Servicios Públicos de Empleo no constituyen una política laboral aislada sino que, junto con la inspección laboral y la formación para el trabajo, conforman parte de los cimientos orientados a la implementación y el desarrollo de una política de empleo (OIT, 2009). Por lo tanto, son considerados por el Gobierno argentino como un área prioritaria desde donde lograr que el mercado de trabajo funcione de manera más eficaz y equitativa.

En un principio, los SPE fueron pensados como uno de los pilares del Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo” creado en 2003 por el MTEySS con el fin de promover la inserción laboral de los trabajadores desocupados. Esta iniciativa contempla un conjunto de herramientas que promueven el ingreso en empleos de calidad, a través de estrategias que comprenden la asistencia durante los procesos de inserción laboral, tanto en forma asalariada como independiente, y las acciones dirigidas a sostener el empleo en sectores o actividades que requieren asistencia o en circunstancias en las que el ciclo económico

---

<sup>1</sup> La noción de *trabajo decente* implica el desarrollo de un trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos de las personas son protegidos y donde se cuenta con una remuneración adecuada y protección social.

exige acciones que sostengan los puestos de trabajo. Como parte de este plan, se desarrollaron los Acuerdos Territoriales y Sectoriales de Promoción del Empleo, que comprendieron esencialmente la ejecución de propuestas orientadas al desarrollo de las economías locales.

Los dos pilares institucionales fundamentales que fijaba el Plan Integral fueron la constitución de la Red de Formación Continua y la Red de Servicios Públicos de Empleo.

La conformación y el fortalecimiento de una Red de Formación Continua se sustentó en propiciar el diálogo social con los actores del mundo del trabajo (las cámaras empresarias, las organizaciones sindicales las instituciones de formación profesional) que asumen compromisos vinculados con el desarrollo estratégico sectorial y con la definición de mapas funcionales acerca de las ocupaciones y los perfiles y niveles de calificación que son requeridos para los puestos de trabajo según el desempeño de cada sector. De este modo, se buscó alcanzar acuerdos sectoriales que apunten a desarrollar y fortalecer instituciones de formación y certificación de competencias que puedan responder con calidad y pertinencia sectorial a las demandas territoriales basadas en las necesidades de su población. Para este fin, y con la participación tripartita del Estado, los empleadores y los trabajadores organizados, se han constituido los Consejos Sectoriales de Certificación y Formación Continua.

Otro pilar del Plan Integral se vincula con la puesta en marcha de una Red de Servicios Públicos de Empleo. En este sentido, a partir de 2005 cobra impulso su conformación y las Oficinas de Empleo Municipales comienzan a tener un desempeño significativo dentro de la política activa del mercado de trabajo, en tanto se les empieza a restar significación a las políticas pasivas. En efecto, a medida que se avanzaba en la reactivación de la economía, el MTEySS fue progresivamente modificando el objeto y las características de sus políticas. Así se pasó de un esquema de política social y de transferencias de ingresos, especialmente diseñado para atender las necesidades de la población vulnerable en los momentos más complejos de la crisis de 2002 y para contribuir a la gobernabilidad, a una nueva estrategia cuyo principal objetivo consiste en impulsar la integración sociolaboral dentro del mercado de trabajo.

Actualmente, la Red está conformada por más de 600 Oficinas de Empleo, que desarrollan servicios especializados, dirigidos a aquellos trabajadores que requieren apoyo y acompañamiento para acceder a las oportunidades de empleo que se van generando en las localidades, promoviendo el acceso a un empleo decente e implementando políticas activas en materia de promoción del empleo y formación, que son generadas desde el Estado nacional.

Las Oficinas de Empleo forman parte de una política de alcance nacional que adquiere su modalidad final de intervención específicamente en cada localidad. Una particularidad de la Red de Servicios Públicos de Empleo de Argentina es que desde sus inicios el Estado nacional, a través de la Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo del MTEySS, fortaleció a los gobiernos locales (en su mayor parte, municipales) con el fin de lograr un grado de alcance y cobertura más profundos, apoyándolos desde la asistencia técnica y la capacitación de sus equipos técnicos, además de brindarles recursos financieros, programáticos e informáticos que les facilitaran la conformación de las Oficinas.

La implementación y el desarrollo de la Red de Servicios Públicos de Empleo en Argentina ha permitido acumular un caudal de experiencias que requiere ser documentado y luego examinado, con el propósito de extraer enseñanzas e identificar los nuevos desafíos que presenta el contexto actual, sin duda, bastante diferente de aquel inmediatamente posterior a la crisis de 2001-2002. La naturaleza y la dinámica de los ciclos económicos, el nivel y el tipo de actividades productivas, la situación demográfica y las calificaciones que se requieren de la fuerza laboral, entre otros atributos, evidentemente han ido cambiando de manera sustancial durante la última década. La situación económica y laboral del país ya es otra y, de hecho, las acciones que se han emprendido desde el MTEySS y a través de las OE han acompañado estos procesos de manera integral.

El presente documento analiza cómo se construyó la Red de Servicios de Empleo en el país, cuál es su situación actual y cuáles son los nuevos desafíos que quedan por delante. Este estudio se estructura en tres secciones. En la primera sección se define a los Servicios Públicos de Empleo como uno de los pilares de la política nacional de empleo, dando cuenta del proceso de reformulación de las políticas de empleo que ellos implican, junto con el papel desempeñado por los SPE en la inclusión dentro del mundo del trabajo de los sectores más postergados. Todo ello, remarcando los contrastes ocurridos entre los años noventa e inicios de los años dos mil, en tanto se describe el proceso de construcción de la Red de SPE. La segunda sección caracteriza los rasgos centrales de la Red de Servicios Públicos de Empleo de Argentina, refiriéndose al marco legal y a la modalidad de gestión de la Red, describiendo a la población que atienden y las políticas y herramientas que se ejecutan a través de las Oficinas de Empleo. También se da cuenta de cuál es el alcance, la cobertura y los resultados de la Red, junto con el papel desempeñado por el Gobierno nacional, para alcanzar su consolidación y fortalecimiento. Finalmente, en la tercera sección se resaltan los logros y desafíos pendientes en procura de profundizar el fortalecimiento de la Red de Servicios Públicos de Empleo en Argentina.

## **1. Servicios Públicos de Empleo como uno de los pilares de las políticas de empleo**

### ***1.1. Reformulación de las políticas de empleo en Argentina***

La puesta en marcha de una Red de Servicios Públicos de Empleo en Argentina sin lugar a dudas constituyó un salto cualitativo para el MTEySS, ya que le permitió llevar adelante políticas activas de mercado de trabajo, en tanto reemplazaba a aquellas políticas pasivas del mercado de trabajo que se habían centrado en la transferencia de ingresos condicionados y se desarrollaron como respuesta a la crisis del período 2001-2002 o durante los años noventa (como ha sido el caso del Programa Jefes de Hogar y otros de similares características).

En un primer momento, la Red se fue conformando y transitando un contexto donde las acciones que realizaban los servicios de empleo de Argentina era marginal y su aplicación compensatoria del proceso de flexibilización laboral inaugurado en la década de 1990 o, en todo caso, con un accionar acotado a la atención de situaciones de emergencia laboral, como las vividas durante la crisis socioeconómica de 2001. Pero finalmente se avanza hacia un segundo momento, en el cual la política pública de los servicios de

empleo pasa a reformularse desde un marco de política nacional de empleo activa e inclusiva, que impacta generando reflejos en la mejora de los indicadores sociales y laborales.

Efectivamente, durante décadas el contexto político, social y productivo influyó de manera negativa en las posibilidades de integración eficaz al mundo del trabajo de aquellos sectores sociales, donde las altas tasas de desocupación solo constituían el emergente visible de una enorme desigualdad cualitativa que se generaba en torno al acceso al mundo del trabajo, entendiendo a este no solo como una fuente de ingresos económicos, sino también como la puerta de acceso a la seguridad social, al desarrollo de habilidades y de formación laboral, en definitiva, a la realización creativa y productiva de los ciudadanos y a una efectiva integración sociolaboral. De hecho, las políticas desarrolladas en aquel entonces estuvieron fuertemente marcadas por la errada conceptualización de “la falta de cultura del trabajo”, con que se estigmatizó y responsabilizó a quienes, en realidad, fueron víctimas de la exclusión estructural del mundo del trabajo, es decir, de los aspectos laborales y sociales que se adquieren participando de él, que había sido impuesta por la política neoliberal.

La Ley Nacional de Empleo N° 24.013 de 1991 recomendaba al MTEySS la organización y coordinación de la Red de Servicios de Empleo, con el fin de gestionar los programas y actividades que permitieran la intermediación, el fomento y la promoción del empleo, así como el registro de los trabajadores desocupados. También se preveía la integración de las provincias en la Red y se esperaba que esta articulación facilitara la descentralización de los niveles municipales de gestión de los servicios que se proveían. Asimismo, se proponía la integración con la Red de organizaciones empresariales, sindicales y otras sin fines de lucro. Sin embargo, los desarrollos que efectivamente se pudieron desplegar fueron mínimos.

La economía crecía pero no se generaban puestos de trabajo. El empleo por tiempo indeterminado y formal rápidamente perdió su anterior centralidad. En tanto, los diversos programas de ingresos condicionados destinados a los jefes y las jefas de hogar que se hallaban transitando escenas de desocupación y caían en situaciones de gran vulnerabilidad sociolaboral tuvieron una capacidad nula para poder revertir las condiciones generales de desempleo.<sup>2</sup> Como consecuencia, la desocupación y el crecimiento del empleo no registrado se instalaron como problemas de magnitud considerable que, hasta entonces, eran desconocidos (Novick y Tomada, 2007).

Con la crisis de 2001, y a medida que el trabajo se fue descentrando de conformarse como eje de la integración social, los SPE del país ascendían a poco menos de 50 Oficinas de Empleo, las cuales, además, pertenecían a diversos tipos de organizaciones, en su mayoría parroquiales, que casi no contaban con participación ni colaboración de los estados municipales, y cuyas intervenciones consistían en acciones de contención y asistencia social, preeminentemente pasivas.

---

<sup>2</sup> Algunos de los programas implementados fueron el Programa de Empleo Transitorio (PIT), el Programa Trabajar, el Proyecto de Capacitación Joven, el Programa de capacitación a desocupados y el Seguro de Desempleo, entre otros.

Ante este escenario, siempre acompañando la mirada de la época pero tratando de morigerar los impactos de la crisis político-institucional y social desatada a fines de 2001, se declara la Emergencia Ocupacional y Alimentaria y, a continuación, se implementa el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, junto con el Plan Nacional de Emergencia Alimentaria, mediante los Decretos del Poder Ejecutivo Nacional N° 165/02, 565/02 y 108/02.

Luego de la creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJyJH), la Secretaría de Empleo del MTEySS comenzaría a cumplir un fuerte rol para concretar su implementación. De ese modo, el PJyJH se constituyó por aquel entonces en el programa de transferencias de ingresos condicionadas de mayor envergadura y alcance del país, lo que implicó el desarrollo simultáneo de múltiples acciones que planteaban un gran reto de liderazgo y gestión para el MTEySS.

En 2002, el MTEySS conformaba el único organismo estatal con experiencia en programas de transferencias de ingresos condicionadas. El denominado Plan Trabajar, por ejemplo, ya venía siendo desarrollado desde 1995, bajo la coordinación del Banco Mundial, y llegó a alcanzar a casi 300 mil beneficiarios. Además, el MTEySS contaba con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) bajo su órbita, entidad que siempre desarrolló una función destacada al momento de administrar padrones de gran envergadura y que, además, posee varias oficinas en el territorio nacional. Por otro lado, el PJyJH tenía una focalización y sus beneficiarios debían cumplir con una condicionalidad laboral que lo volvían materia directa de su competencia. Por estos motivos, desde el inicio la ANSES tuvo a cargo su implementación.

El programa se puso en marcha en un tiempo récord: en su primer mes ya alcanzaba al millón de personas, en tanto ascendería a dos millones hacia fines de 2002,<sup>3</sup> al cubrir a más del 90% de los más de 2200 municipios de todo el país. No obstante, también mostró sus límites. Por ejemplo, al mes de haber sido lanzado, se cerraron abruptamente las inscripciones debido a que ya se había superado la cobertura que la medida podía alcanzar. Además, no dejaba de tratarse de una política pasiva de mercado de trabajo. Según un informe del MTEySS, para fines de 2003 el 99% de los beneficiarios del PJyJH estaba realizando contraprestaciones que consistían, en su mayoría (94%), en la realización de actividades comunitarias. En efecto, fue muy difícil acercar a estas familias a las puertas del mercado formal de trabajo.

Pero aun así, la experiencia acumulada fue importante. En muchos de los municipios, la organización social en torno a los Consejos Consultivos<sup>4</sup> (que habían constituido una figura institucional multiactoral novedosa, conformada para la ejecución del programa) sirvió de base para la estrategia que puso en marcha la Secretaría de Empleo del MTEySS a partir de 2003, cuando a través del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo se promovieron Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo, en cada uno de los municipios que se fueron integrando a la Red del SPE.

---

<sup>3</sup> Informe del MTEySS, febrero de 2003.

<sup>4</sup> Los Consejos Consultivos Municipales, Provinciales y el Consejo Nacional estaban conformados por representantes de organizaciones sociales, confesionales, empresarias, de partidos políticos y movimientos ciudadanos de todo el país. Ellos contaban con importantes facultades para gestionar la operatoria del PJyJH, relacionadas con la inscripción de los postulantes, la aprobación de los proyectos de contraprestación y la derivación de los beneficiarios, más allá de que sus desarrollos, capacidades efectivas y recursos para ejercerlas luego fueron heterogéneos.

A diferencia de estas situaciones, que predominaron en los años noventa y también a inicios de los años dos mil, desde 2003 se produce un viraje en el rol del Estado, que pasó a impulsar su mayor intervención en la economía. Fue entonces cuando, acompañando la recuperación y el crecimiento económico, así como las políticas de desendeudamiento externo, fomento del consumo, generación de empleo e integración social, descendieron los niveles de pobreza, indigencia y desocupación del país. En efecto, a partir de entonces se produjo una importante recuperación de los salarios reales, junto con una pronunciada caída de la informalidad laboral y de la desigualdad de ingresos.

En este contexto, el Estado argentino se propuso hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades. Así, el acompañamiento en la inclusión y la integración sociolaboral pasó a ser el objetivo central de las políticas de empleo y, a partir de 2004, guió la constitución de la Red de Servicios de Empleo, tal como fuera establecido en el Plan Integral para la Promoción del Empleo (según la Resolución N° 256/2003 del MTEySS).

Para favorecer la reinserción de los trabajadores desocupados beneficiarios de programas sociales en el mercado laboral, entre 2003 y 2005 se administró y luego se reformuló el PjyJH, a través de la Secretaría de Empleo del MTEySS y de las Oficinas de Empleo. A propósito de este último aspecto, debe subrayarse que el PjyJH fue redefinido mediante el Decreto N° 1506 de 2004, sobre la base de los criterios de empleabilidad y de vulnerabilidad social. Mientras bajo el primer concepto se entendía que los destinatarios del PjyJH serían atendidos en las Oficinas de Empleo para luego ser derivados al Seguro de Capacitación y Empleo que administraba el MTEySS, con el objetivo de mejorar sus calificaciones laborales y brindarles apoyo en la búsqueda de trabajo; bajo el segundo aspecto, los destinatarios del PjyJH fueron orientados hacia el Plan Familias por la Inclusión, que estaría a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con el fin de apoyar la salud y la educación de los beneficiarios y de sus familias.

Coordinadas y fortalecidas por la actual Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo del MTEySS (por aquel entonces denominada Unidad de Servicios de Empleo), las Oficinas de Empleo efectuaron el proceso de traspaso de los destinatarios del PjyJH hacia el Seguro de Empleo y Capacitación, además de desplegar políticas de acompañamiento, apoyo y orientación laboral, en capacitación y entrenamiento para el trabajo, con el firme propósito de apoyar la inclusión sociolaboral de los sectores más vulnerables.

Este trabajo, en el que se iban constituyendo nuevas Oficinas de Empleo, se inició de manera particular desde las localidades que contaban con mayor cantidad de beneficiarios del PjyJH, a partir de la decisión de orientar las políticas de transferencia de ingresos hacia políticas activas, buscando favorecer la inserción en el mundo del trabajo de aquellos trabajadores que percibían programas sociales. De esta manera, se pasó de trabajar con las áreas de acción social de los municipios a darle acción y relevancia a las áreas ligadas con la producción y con el empleo. Esta perspectiva de desarrollo tuvo un verdadero carácter estratégico, ya que respondía de manera congruente al contexto socioeconómico y al conjunto de políticas que iban implementándose, lo que permitió que la dinámica se diferenciara claramente de otros momentos, cuando las acciones respondieron a un carácter meramente paliativo.

Más recientemente, se fueron impulsando otras diversas políticas de empleo, relacionadas con los nuevos retos y prioridades que presenta la agenda laboral, las cuales son desplegadas a través de la Red de Servicios Públicos de Empleo. Por ejemplo, las OE participan en la implementación de programas como: el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT), creado en 2008, que se orienta a generar oportunidades de inclusión social y laboral destinadas a los jóvenes; el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina - PROG.R.ES.AR., implementado desde 2013, que promueve y apoya la finalización de los estudios de todos los niveles y la formación técnica y en oficios para jóvenes que se encuentran entre los 18 y los 24 años; y el PROEMPLEAR, que fue aplicado en 2014 y consiste en la aplicación integral de una política de empleo impulsada para enfrentar el actual contexto laboral poscrisis internacional de 2012. Mediante esta iniciativa integral se fortalece un conjunto de políticas, de manera de proteger los puestos de trabajo, promover el empleo registrado y facilitar la inserción laboral, haciendo especial hincapié en los jóvenes y en potenciar los alcances del PROG.R.ES.AR. Este programa, en particular, fue diseñado sobre la base de los resultados alcanzados por las evaluaciones de impacto realizadas por el MTEySS, las cuales demostraron el efecto positivo de ciertas intervenciones desarrolladas desde el Estado.

A lo largo de estos años, en que se colocó el foco en la promoción de políticas activas del mercado de trabajo y de integración sociolaboral, se fue consolidando la Red de Servicios Públicos de Empleo. Las Oficinas de Empleo, acompañadas y apoyadas desde el Estado nacional, comenzaron a consolidarse como un eje central destinado a hacer posible la inclusión e integración sociolaboral de los sectores más vulnerables. A partir de la Red se implementan acciones de acompañamiento individual, orientación, asistencia e integración a programas de capacitación y empleo, apuntalando la inclusión de los sectores que aún permanecen vulnerados en sus derechos de acceso al trabajo, implementando las políticas de empleo desarrolladas y fortaleciendo las habilidades laborales de las personas.

Los resultados de la evaluación aplicada al desempeño de los cursos sectoriales de formación profesional, que fuera realizada por el MTEySS (MTEySS y OIT, 2014), muestran aspectos positivos de la estrategia desarrollada. En efecto, el estudio de impacto pone en evidencia la importancia que ha adquirido la implementación conjunta de políticas de formación profesional, de terminalidad educativa y de promoción de la inserción laboral formal, esta última como eje central del trabajo que realizan las OE.

Sin embargo, este proceso de constitución de la Red de SPE involucró múltiples aristas. Por un lado, había que establecer una nueva concepción estratégica para las OE de acuerdo con las políticas de empleo que se impulsaban y, por otro lado, había que direccionar las prácticas en ese sentido, lo cual involucraba desde aspectos operativos hasta cambios institucionales y culturales. Sobre estos puntos se amplía en los apartados que se presentan a continuación.

## ***1.2. Construcción de una Red de Servicios Públicos de Empleo***

De manera clásica se entiende por SPE a los organismos que, formando parte de los Ministerios de Trabajo o como órganos de ejecución independientes, realizan acciones vinculadas con la administración de seguros

de desempleo y con políticas activas conformadas por acciones de información, orientación, formación e inserción laboral de la población trabajadora desocupada, los que en general tienden a constituirse como sistemas de intermediación laboral. Por otra parte, en distintos países también se constituyen como herramientas de apoyo a las políticas económicas, productivas y sociales.

Esto implica que existen diferentes modelos de Servicios Públicos de Empleo en el mundo. Habitualmente, se suele tomar su propósito general y reproducir sus herramientas, sin analizar y diferenciar los objetivos, cuando en realidad lo que importa es analizar en profundidad el sentido de una política pública, ya que este constituye el marco desde donde deberá ser evaluado su desarrollo. El modelo argentino de SPE requería un esquema complejo y mucho más específico que solo montar un aparato de intermediación laboral que, en el mejor de los casos, facilitará las acciones que la dinámica entre la oferta y la demanda de empleo ejerce por sí misma.

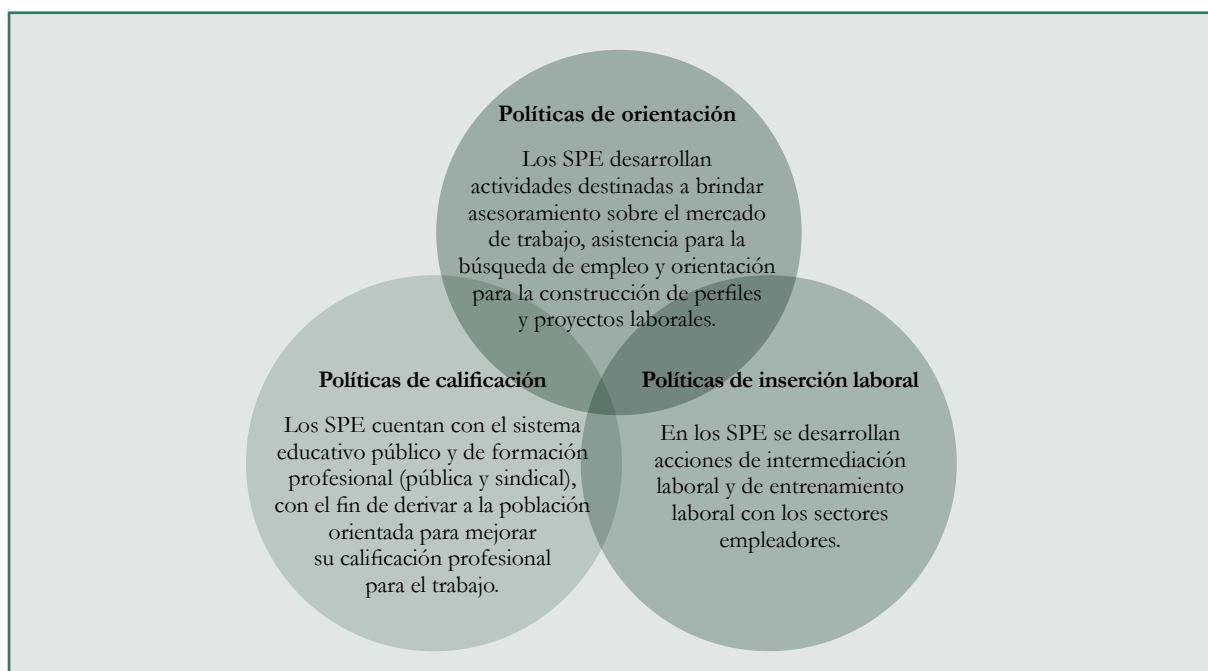
Por ello, la Red de SPE fue diseñada dentro del proceso de crecimiento con inclusión social. Esta política se desplegó partiendo del supuesto de que la integración de la población que aún tiene problemas de empleo no se producirá por el libre funcionamiento de las fuerzas del mercado sino que, por el contrario, se requiere de la intervención del Estado, mediante el despliegue de una política pública activa de apoyo y promoción para la integración al mundo del trabajo digno.

Los Servicios Públicos de Empleo, como servicios integrales, a través de la atención directa y de la prestación de su cobertura y acciones, apoyan la implementación de distintas políticas activas de mercado de trabajo. En este esquema, políticas de orientación, de calificación y de inserción laboral, entre otras, han sido desarrolladas y promovidas por la Secretaría de Empleo.

Estas políticas activas de trabajo llegan a la población a través de la tarea cotidiana de las Oficinas de Empleo integrantes de la Red, mediante actividades destinadas a brindar al público información sobre el mercado de trabajo, asistencia para la búsqueda de empleo y orientación para la construcción de perfiles y proyectos laborales; realizando la articulación con el sistema educativo público y de formación profesional (público y sindical), con el propósito de orientar a la población para mejorar su calificación profesional, y desarrollando acciones de intermediación laboral y de entrenamiento laboral en conexión directa con los sectores empleadores, brindando apoyo para los trabajadores independientes e implementando acciones de promoción de incentivos para el empleo.



**Gráfico 1. | Tipo de intervenciones efectuadas por los Servicios Públicos de Empleo en Argentina**

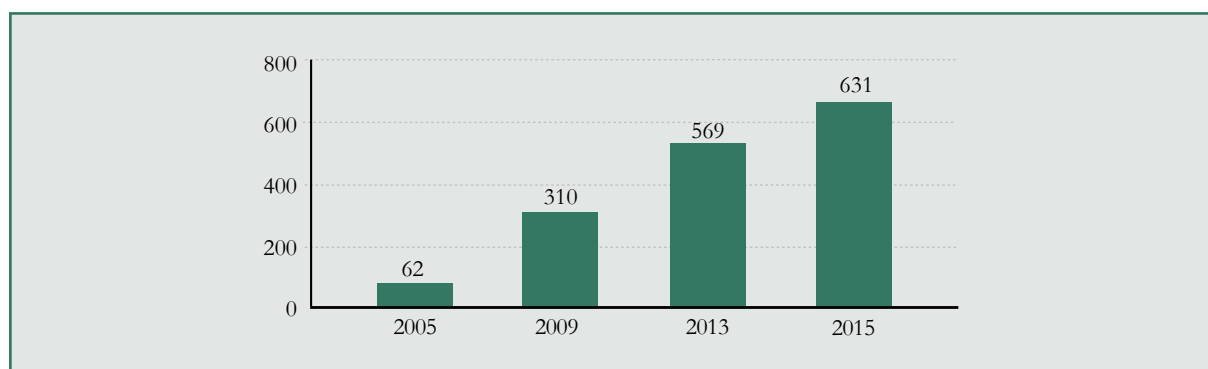


Fuente: elaboración propia sobre la base del MTEySS, Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo, 2015.

### Alcance, área rectora y modalidad de gestión de la Red SPE

El crecimiento que ha tenido la Red de Servicios Públicos de Empleo en los últimos años expresa la prioridad asignada a la política de empleo. En tanto en 2005 la Red contaba con tan solo 62 Oficinas de Empleo, en 2015 estas han ascendido a 631.

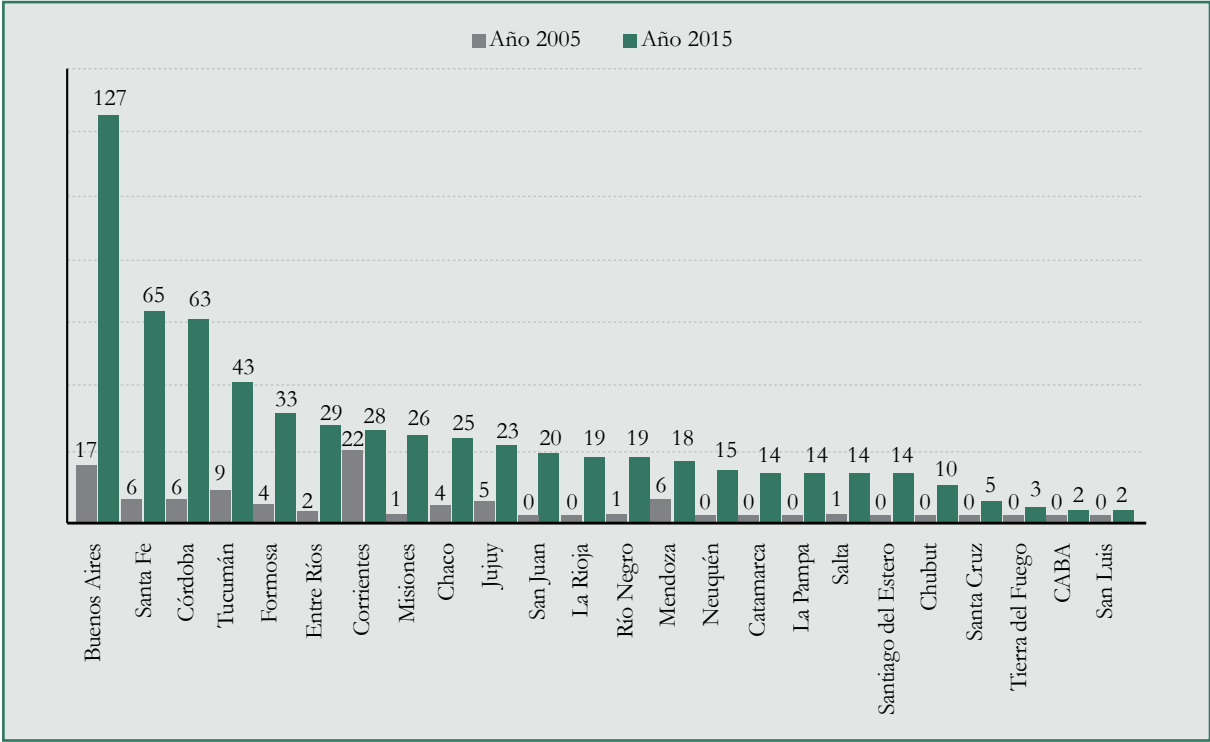
**Gráfico 2. | Evolución de la cantidad de Oficinas de Empleo. Años 2005, 2009, 2013 y 2015**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Estratégica para el Empleo, Secretaría de Empleo, MTEySS.

Por otra parte, como ya fuera enunciado, la creación de las Oficinas de Empleo ha tenido lugar en aquellas zonas que concentran la mayor población del país (actualmente se encuentran instaladas en los municipios cuya población agregada alcanza al 80% de la población nacional) y donde los indicadores sociolaborales manifiestan déficits, lo que remarca el carácter distributivo que adquiere la intervención estatal federal.

**Gráfico 3. | Evolución de la cantidad de Oficinas de Empleo por provincia. Años 2005 y 2013**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Estratégica para el Empleo, Secretaría de Empleo, MTEySS.

La constitución sociodemográfica, productiva y gubernamental de nuestro país presenta una amplia dispersión de más de 2000 municipios y comunas, pero impone al diseño de la Red cierta tensión entre la concentración demográfica y productiva sobre poco más de un centenar de territorios, por otro lado, también se manifiesta una clara necesidad de llegar con los servicios de atención y la implementación de la política de empleo a todo lo largo y ancho del territorio nacional. Por estas razones, también conviene remarcar que si bien en un principio la decisión fue trabajar especialmente con los gobiernos municipales, durante la última etapa y con el fin de asegurar la efectiva implementación de los servicios y las políticas públicas, se ha promovido la incorporación de otro tipo de instituciones.

En esta dirección, se ha desarrollado un sistema de Oficinas integradas que presentan diferentes perfiles operativos, tanto de dependencia municipal como provincial, a los que recientemente se han agregado las Oficinas de nivel nacional, además de Centros de Atención y orientación que han surgido de convenios con asociaciones civiles. A partir de esta estructura, la Red de Servicios de Empleo se ha instalado en municipios y comunas, que alcanzan a cubrir al 80% de la población nacional.

En este proceso, Argentina adoptó un modelo de descentralización territorial de su Red de SPE en el que el MTEySS (a través de la Secretaría de Empleo) otorga a los municipios y a las instituciones de relevancia local la responsabilidad de ejercer la gestión y administración de sus OE, en tanto mantiene a su cargo la coordinación centralizada de los Servicios, para lo cual transfiere asistencia técnica y capacitación destinadas a la implementación del conjunto de estrategias y para asegurar una satisfactoria cobertura territorial, mientras fortalece las capacidades técnicas y los recursos orientados al financiamiento parcial de las OE.

En efecto, como parte del diseño institucional se han creado unidades descentralizadas y diseminadas territorialmente cuyas tareas principales en relación con las personas que atienden se refieren a la asistencia y el acompañamiento en la búsqueda de empleo, la capacitación y/o formación laboral, las acciones de intermediación laboral o su derivación hacia el seguro de desempleo o la vinculación con algún otro programa de índole nacional, provincial o municipal más adecuado a las necesidades particulares.

Este esquema favorece que la Red de Oficinas de Empleo pueda alcanzar una mayor cobertura de la población en el territorio nacional. Al mismo tiempo, la decisión de poner al empleo en el centro de la política económica encuentra en la estrategia de este tipo de Red la posibilidad de vincularse de manera más directa con las problemáticas de empleo en el nivel local, favoreciendo la elaboración de estrategias acordes con las particularidades de la dinámica económica de cada territorio. Sin duda, el diseño, la planificación y el financiamiento de una política que contemple particularidades regionales redundan en el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales.

Esto último se vincula con otro aspecto que también tuvo que tomarse en consideración. En efecto, ha ocurrido que, como contrapartida, la autonomía de las OE puede generar un alto grado de heterogeneidad en el funcionamiento y en la calidad de los servicios que presta a su público. Por lo tanto, es sumamente importante mantener el rol del MTEySS como ente organizador y coordinador de la Red y, en tal sentido, como garante del tipo y calidad de los servicios brindados a la población mediante las OE que la integran.

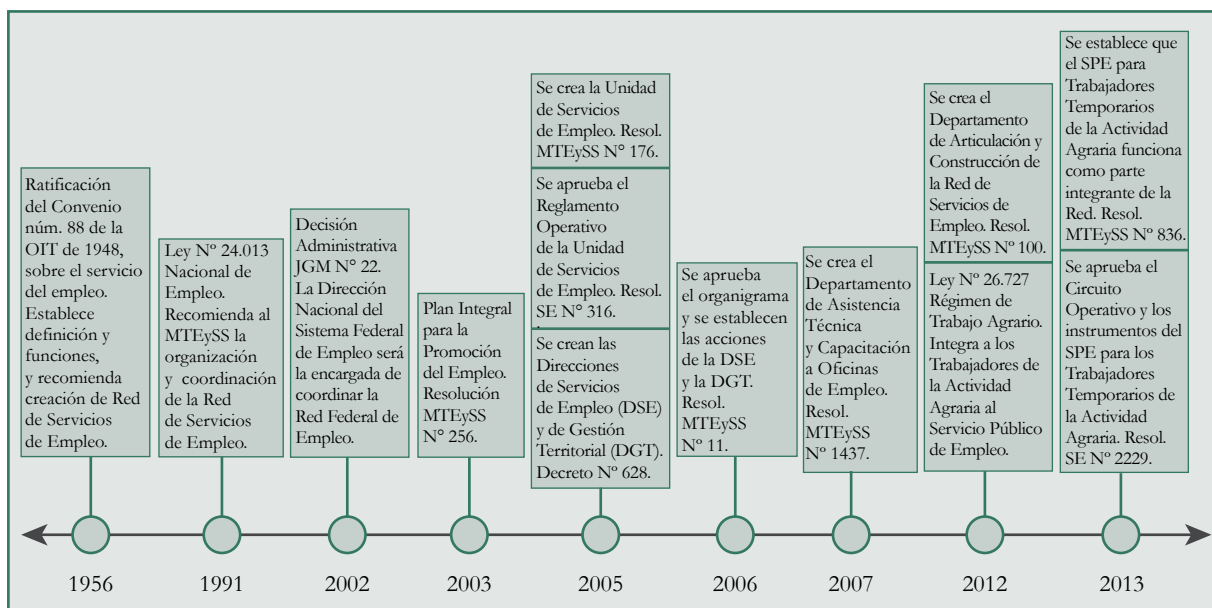
Desde su papel de organismo rector y de coordinación de la Red de Servicios de Empleo, el MTEySS desarrolla múltiples acciones y líneas de trabajo. Así, genera mecanismos para que diferentes instancias de los gobiernos locales constituyan Oficinas de Empleo integradas a la Red, fijando pautas y condiciones de atención, infraestructura, cobertura y funcionamiento. Brinda asistencia técnica y capacitación especializada para la constitución de un equipo de técnicos que sean idóneos para las tareas requeridas, generando jornadas de capacitación y un conjunto de materiales y manuales de formación. Promueve la informatización de la información y la puesta en marcha de un Portal de gestión en línea, que permite integrar entre sí los datos producidos día a día en cientos de localidades de nuestro país, lo que permite generar fluidez en la implementación de los distintos programas de la Secretaría de Empleo y de otros Ministerios de la Nación. Para lograr este sistema, la Red se ha fortalecido mediante la puesta a punto de más de 7000 equipos informáticos, además de brindar asistencia financiera. Estas acciones manifiestan la firme voluntad y el liderazgo ejercido en dar impulso a la Red, comprometiendo todos los esfuerzos en la sustentabilidad del sistema, en su impronta nacional y federal, y distanciándose de cualquier criterio de descentralización de índole liberal.

## 2. El funcionamiento de los Servicios Públicos de Empleo

### 2.1. Marco normativo e institucional

La conformación de la Red de Servicios Públicos de Empleo (SPE) requeriría de la consolidación de un marco legal e institucional que fijara las responsabilidades y las funciones propias tanto del área rectora de la Red como de cada uno de los SPE. El siguiente gráfico identifica algunos de los principales hitos alcanzados durante este proceso.

**Gráfico 4. | Evolución del marco legal e institucionalidad de los Servicios Públicos de Empleo en Argentina**



Fuente: elaboración propia.

La propuesta de crear un Servicio Público de Empleo se fundamenta en el Convenio núm. 88 sobre el servicio del empleo de la OIT y a partir de lo estipulado en la Ley Nacional de Empleo N° 24.013. Por un lado, de acuerdo con el Convenio núm. 88 del año 1948 que fuera ratificado por Argentina, junto con otros 86 países, en 1956, se establece que todo Servicio del empleo constituye una institución pública sujeta al control de la autoridad nacional, generalmente dependiente de los Ministerios de Trabajo nacionales. Sus funciones comprenden la intermediación laboral; recolectar y analizar la información pertinente al mercado de trabajo; implementar políticas pasivas y activas del mercado de trabajo; y contribuir en la elaboración de planes sociales y económicos que mejoren la situación del empleo, entre otras acciones. Además, tal convenio establece que un Servicio del empleo deberá comprender una red de oficinas locales y también regionales.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, la Ley Nacional de Empleo N° 24.013, que fuera sancionada en 1991, plantea la organización y coordinación desde el MTEySS de una Red de Servicios

de Empleo destinada a gestionar los programas y actividades que se deben orientar a la intermediación, el fomento y la promoción del empleo, así como a generar un registro de los trabajadores desocupados.

Sin embargo, más allá de estos marcos legales de base, solo a inicios del siglo XXI comienzan a tenerse los mayores desarrollos para la conformación de la Red. Entonces, a través de la Decisión Administrativa N° 22/2002 se aprueba la estructura organizativa del primer nivel operativo del MTEySS y se establece que la Dirección Nacional del Sistema Federal de Empleo será la encargada de coordinar la Red Federal de Empleo, que estará integrada por las áreas de gobierno provinciales y municipales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de las instituciones productivas y sociales vinculadas con el fomento del empleo y la capacitación laboral.

Luego, en 2003, con la creación del Plan Integral para la Promoción del Empleo, mediante la Resolución N° 256/2003 del MTEySS, se dan nuevos pasos decisivos para concretar la constitución de la Red de SPE, la cual se afianza definitivamente en 2005, al crearse el ámbito institucional necesario desde donde brindar los servicios. Es así como, mediante la Resolución N° 176/2005 del MTEySS, se constituye una Unidad de Servicios de Empleo en el ámbito de la Dirección Nacional del Sistema Federal de Empleo, dependiente de la Secretaría de Empleo.

En esta norma tan importante, se presentan dos aspectos fundamentales que es oportuno destacar. En primer lugar, la resolución establece que las Oficinas de Empleo deberán alcanzar un estándar mínimo de calidad con el objeto de intentar reducir las heterogeneidades que presentan los municipios. En segundo lugar, mediante el instrumento se faculta a la Secretaría de Empleo para suscribir convenios de colaboración recíproca con organismos públicos y con instituciones sin fines de lucro, a fin de facilitar la ejecución de sus acciones, lo que fortalece su capacidad para pasar de las hasta ese entonces políticas pasivas hacia auténticas políticas activas de empleo.

Un par de meses más tarde, en mayo de 2005, la Resolución N° 316/2005 de la Secretaría de Empleo aprobaría el Reglamento Operativo de la Unidad de Servicios de Empleo pero, además, estableció los procedimientos para realizar un Diagnóstico Institucional de las Oficinas de Empleo existentes. Este diagnóstico constituyó una medida sumamente útil, ya que tuvo por objetivo construir de manera conjunta con las Oficinas de Empleo la información acerca de las condiciones iniciales en las que se encontraba cada institución, e identificar en qué consistían las necesidades de fortalecimiento para que cada oficina alcanzara estándares de calidad en la prestación de los servicios. Por último, la norma también reglamentó el modelo de convenio a través del cual las Oficinas de Empleo presentan sus propuestas de fortalecimiento institucional.

Las OE desarrollan sus propuestas de fortalecimiento con asistencia de la Unidad de Servicios de Empleo, con el fin de asegurar la cobertura del PjyJH y su atención, junto con la orientación y el apoyo brindado al público en la búsqueda de empleo. Sin duda, todo esto implicó un salto cualitativo, porque realizar un diagnóstico conjunto entre las OE y el MTEySS permite establecer metas cuantitativas y cualitativas destinadas a la atención de la población con problemas de empleo que el MTEySS pretende abarcar, en pos

de comenzar a trabajar de modo activo en su integración sociolaboral. Por el contrario, hasta ese momento los beneficiarios permanecían “cautivos”, sin recibir la asistencia de políticas activas que les facilitarán la inserción en el mercado laboral.

El trabajo central del MTEySS consistió en abarcar los municipios con mayor cantidad de beneficiarios y acordar con sus gobiernos el fortalecimiento o la creación de sus áreas de empleo. Así se movilizó una estrategia, para estimular el cambio desde el eje de lo asistencial y pasivo hacia políticas activas del mercado de trabajo, ciertamente una tarea ardua y resistida, debido a la gran cantidad de desempleados que requerían acciones de empleo y, además, porque hasta ese momento las políticas pasivas permitían que sobreviviera un manejo clientelar.

En cambio, la política de la Secretaría de Empleo del MTEySS ha hecho foco en: fortalecer capacidades (técnicas y operativas) de acuerdo con sus proyectos y en relación con sus particularidades, sin perder el eje de la inclusión de la población destinataria en políticas activas de empleo; desarrollar procesos de trabajo y procedimientos en las Oficinas de Empleo; y exigir ciertos requisitos para articular el trabajo con el MTEySS en el fortalecimiento de cada Oficina de Empleo.

Entre las obligaciones previstas, se exige una norma de creación para cada Oficina de Empleo, lo que implica que se debe contar con la asignación de un presupuesto del área de Producción o Empleo de cada localidad, junto con la designación formal de equipos técnicos y de un coordinador, además de la disposición de espacios e instalaciones propios de acuerdo con ciertos criterios, como la accesibilidad y el tamaño. Por otra parte, se derivó en las Oficinas de Empleo la potestad de citar a los beneficiarios del PjyJH, lo cual implicó un arduo trabajo de articulación y puesta a punto de la información con cada municipio.

### **Recuadro 1. | Parámetros para el funcionamiento de las Oficinas de Empleo**

Los parámetros destinados a asegurar el funcionamiento de las Oficinas de Empleo - OE, que han sido establecidos por el MTEySS, comprenden tres dimensiones, que resultan necesarias para implementar servicios que sean sostenibles en el tiempo y que logren un impacto real sobre la problemática del empleo que intentan abordar. En primer lugar, deberá contarse con las condiciones institucionales básicas que el coordinador y las autoridades deben procurar para, en un segundo momento, analizar la situación en la que se decide intervenir y luego planificar acciones y estrategias, antes de implementar efectivamente los servicios.

**1) Las condiciones institucionales.** Consolidar un equipo técnico adecuado en cantidad, funciones, capacitación y perfiles, a cuyos integrantes se les brinde vinculación formal y estabilidad laboral. El equipo técnico deberá estar designado e integrado por los roles de: coordinador, recepcionista, entrevistador, vinculador de empleadores y capacitadores. Las autoridades deberán garantizar la cobertura de las funciones establecidas, teniendo en cuenta

que se reúnan los perfiles adecuados y asegurando el cumplimiento de las tareas operativas requeridas para ofrecer cada servicio. La organización del personal y la distribución de las tareas estarán a cargo del coordinador y dependerán de las características, los recursos y el tamaño de los servicios. En general el personal podrá asumir funciones diversas.

Contar con un espacio que sea accesible para la población, tanto por su ubicación y visibilidad como por los medios de transporte que lo conecten con las poblaciones objetivo de las políticas. El espacio deberá poseer sala de espera con recepcionista, espacios para prestar distintos servicios (como realización de entrevistas, capacitación o atención a empleadores) y para el desarrollo de actividades de gestión interna (como actividades administrativas, de archivo y depósito de documentación), además de otros espacios para actividades de coordinación e instalaciones sanitarias para el público y para el personal.

Además, se deberá garantizar el reconocimiento institucional de la Oficina de Empleo mediante su formalización en la estructura del Municipio y garantizar su comunicación interna con niveles de decisión. Finalmente, se promoverán los vínculos necesarios con actores que puedan resultar aliados estratégicos para cumplir con su objetivo.

**2) La atención de los problemas de empleo.** En un segundo momento, el proceso de instalación de una Oficina de Empleo involucra analizar los problemas de empleo que deberán atenderse y que se relacionan con la necesidad de vincularse con empleadores, la información que se deberá disponer sobre el mercado laboral, la asistencia para el trabajo independiente, la orientación laboral y el acompañamiento de las personas en la búsqueda de empleo, entre otras actividades.

**3) La organización estratégica.** En tercer lugar, teniendo en cuenta lo expuesto, organizar estratégicamente una Oficina de Empleo implica: analizar la problemática de empleo de la población de cada municipio; determinar cuál será específicamente la población objetivo de los servicios (es decir, aquella con mayores problemas de empleo); luego segmentar la población objetivo (según segmentos de mayor vulnerabilidad sociolaboral); diseñar servicios específicos e integrales que aseguren la cobertura (en tipo y cantidad) y que ofrezcan respuestas efectivas a las problemáticas detectadas; contactar empleadores que requieran la incorporación de esos segmentos, a corto plazo, y potenciales, a mediano plazo y, por último, gestionar prestaciones que cubran los requerimientos para la atención integral de esos segmentos.

Fuente: MTEySS, Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo. 2015. Manual I - Gestión integral: material introductorio para la apertura de OE dirigido a equipos técnicos. Buenos Aires, MTEySS.

Estos desarrollos continúan, cuando mediante la Resolución N° 11/2006 del MTEySS, se aprueban las aperturas inferiores del primer nivel operativo de la estructura organizativa del Ministerio de Trabajo, establecida por el Decreto N° 628 de 2005, y se crean dos Direcciones, una de Servicios de Empleo y otra de Gestión Territorial.

Más adelante, la apertura a nivel departamental de la Secretaría de Empleo, en lo que se refiere a la Dirección de Servicios de Empleo (DSE), se irá desarrollando en dos etapas. La primera de ellas, mediante la Resolución N° 1437/2007 del MTEySS, que creó el Departamento de Asistencia Técnica y Capacitación a Oficinas de Empleo. Y, en una segunda etapa, mediante la Resolución N° 100/2012 del MTEySS que, si bien derogó la norma anterior, restableció el Departamento de Asistencia Técnica con las mismas funciones al tiempo que creó un segundo departamento –también dependiente de la Dirección de Servicios de Empleo– bajo la denominación: Departamento de Articulación y Construcción de la Red de Servicios de Empleo.

En la actualidad, la DSE está integrada por 30 técnicos y lleva adelante todas las acciones de desarrollo, asistencia y fortalecimiento de las Oficinas de Empleo. El conjunto de normas descritas otorgó institucionalidad al Servicio Público de Empleo y fue configurando el organigrama actual de la Secretaría de Empleo del MTEySS (véase el Organigrama en el Anexo de este documento).

A estos avances se suma que desde fines de 2011, con la sanción de la Ley N° 26.727 de Régimen de Trabajo Agrario y mediante la Resolución N° 836/2013 del MTEySS, se establece la creación del Servicio Público de Empleo para Trabajadores Temporarios de la Actividad Agraria, como un aporte más brindado desde la Red de Servicios de Empleo. En este caso, el objetivo es brindar herramientas de promoción del empleo y de formación profesional y atender los pedidos del seguro por desempleo específicamente de la actividad agraria.

Además, a partir de la Resolución N° 2229/2013 de la Secretaría de Empleo, se aprueba el Circuito Operativo y los instrumentos para el Uso Obligatorio del Servicio Público de Empleo para Trabajadores Temporarios de la Actividad Agraria.

### **Recuadro 2. | Líneas de intervención de la Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo - MTEySS**

Entre las principales actividades de la Dirección de Servicios de Empleo - DSE sobresalen:

- aprobar las incorporaciones a la Red de Servicios Públicos de Empleo,
- brindar acceso al Portal de Empleo para la gestión de programas,
- la asistencia financiera para consolidar los Servicios Públicos de Empleo en todo el territorio nacional,
- brindar asistencia técnica directa para implementar los Servicios de Empleo,



- la transferencia de equipamiento informático y el financiamiento de técnicos especializados,
- organizar Jornadas de capacitación, dirigidas a funcionarios y equipos técnicos de las Oficinas de Empleo,
- el diseño y la edición de manuales de capacitación específicos sobre Servicios Públicos de Empleo, y de manuales y metodologías para la atención de los trabajadores, de manera individual y en talleres,
- y organizar Jornadas de intercambios provinciales, regionales y nacionales.

## ***2.2. Recursos humanos y tecnológicos***

La Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo de la Nación, dependiente del MTEySS, como organismo rector y de coordinación de la Red, se encarga de fortalecer las capacidades técnicas de las Oficinas de Empleo en pos de asegurarles una gestión estratégica. En efecto, el objetivo es posicionarlas como áreas reconocidas para el abordaje de las problemáticas vinculadas con el empleo y, con este fin, acompaña a cada Oficina en la elaboración de estrategias propias que les permitan organizar los sistemas de atención, definiendo la dirección, las metas y los objetivos de los servicios concretos, los cuales deben ser articulados, a la vez, con una planificación estratégica mayor, que constituirá la política de empleo del municipio.

Con este propósito, desde la Dirección de Servicios de Empleo, se realizan talleres específicos de capacitación, se financian recursos humanos especializados como refuerzo de los equipos técnicos existentes se ofrece asistencia técnica permanente, tanto para la implementación de nuevos programas como para la actualización de su nivel de cobertura, y se han diseñado diversos manuales para apoyar la gestión de las Oficinas de Empleo. Algunos de estos insumos vigentes son:

- Manual I - Gestión Integral: material introductorio para la apertura de OE dirigido a equipos técnicos,
- Manual II - Gestión Estratégica: dirigido a coordinadores de OE, para la implementación de SPE y la planificación de la cobertura a nivel territorial,
- Manual IV - Atención de Trabajadores en SPE: abordaje sobre políticas activas de empleo, grupos vulnerados e integración sociolaboral,
- Manual V - Vinculación con Empleadores: abordaje estratégico de la promoción y captación de empleadores a partir de la población trabajadora atendida por las OE.

De manera complementaria, las actividades de asistencia técnica e intercambio vinculadas con diversos organismos regionales e internacionales, como AMSPE, OEA, OIT, BM, MERCOSUR y FO.AR, han permitido fortalecer las capacidades de la Dirección de Servicios de Empleo y analizar diversas formas de implementación a partir de conocer otros modelos existentes. Estas experiencias permitieron que Argentina actualmente ejerza la vicepresidencia del AMSPE para América, además de ya haberlo hecho en otras oportunidades. Por otra parte, gracias al nivel de desarrollo alcanzado, tanto por la Red como por las políticas que desde ella se articulan, Argentina, a través de la DSE, ha brindado asistencia técnica a varios países en temas específicos vinculados con los Servicios de Empleo.

El fortalecimiento de la profesionalización de las Oficinas de Empleo constituye un aspecto esencial, dado que el recurso humano es clave para consolidar los procesos de acompañamiento sociolaboral que se realizan. En las Oficinas de Empleo actualmente ejercen sus funciones aproximadamente 3500 trabajadores técnicos, quienes desarrollan tareas de coordinación, atención orientada de los trabajadores, apoyo en la búsqueda de empleo, vinculación con empleadores, entre otras.

Amplificar la dotación y profesionalización de los equipos técnicos de las OE constituye un aspecto nodal entre los retos que se presentan a futuro. La autonomía de las OE y ciertas dificultades que se presentan en algunos municipios respecto de la asignación de recursos han obstaculizado la consolidación de equipos técnicos estables. A ello también se ha sumado que técnicos con experiencia, que han sido capacitados por la DSE no han logrado continuidad laboral dentro de las OE. Todo esto implica que la profesionalización de la Red aún constituye un desafío que permitirá la consolidación de un sistema más estable.

### **Recuadro 3. | Nuevo Programa de Fortalecimiento de la Red de Servicios Públicos de Empleo, 2015**

Con el propósito de continuar consolidando la institucionalidad de la Red de Servicios Públicos de Empleo, durante la segunda mitad de 2015, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, a través de la Dirección de Servicios de Empleo, ha puesto en marcha un nuevo programa de fortalecimiento de las Oficinas de Empleo.

Esta nueva línea de trabajo implicará para el MTEySS una inversión, durante los próximos tres años, cercana a los 1000 millones de pesos. El eje de la tarea consiste en la consolidación del espacio institucional alcanzado, a través de mejorar la cobertura y la calidad de desarrollo de los servicios de empleo en todo el territorio nacional.

Su implementación asocia las acciones de fortalecimiento con el cumplimiento progresivo de un conjunto de resultados específicos, cuya finalidad es representar, mediante su cumplimiento, el desarrollo integral de las Oficinas de Empleo, acordando con cada una de ellas metas, servicios y acciones centradas en los indicadores locales y nacionales.

Este nuevo programa de fortalecimiento relanza el compromiso que el MTEySS, como organismo rector y coordinador de la Red, ha asumido desde 2003, el cual se ha puesto en marcha de manera creciente, desde la Secretaría de Empleo, mediante la promoción y el desarrollo de Oficinas de Empleo integradas, cuya finalidad es asegurar un conjunto de Servicios Públicos de Empleo fuertemente especializados, de cobertura nacional, que aseguren la implementación efectiva de las políticas, tanto de formación como de empleo, para mejorar el acceso de la población a las oportunidades de empleo generadas.

Por otra parte, desde la Dirección de Servicios de Empleo, se articulan, con las actividades específicas que se desarrollan en las OE, las políticas activas del mercado de trabajo, lo que permite que se generen circuitos específicos y jornadas de capacitación y asistencia a técnicos sobre los programas de empleo brindados, así como otras vinculaciones con los equipos centrales que son necesarias para implementar las diferentes líneas de intervención desarrolladas por la DSE, a través de las OE. Algunas de las políticas y programas de empleo que se implementan o que se implementaron, entre 2005 y 2015, desde las Oficinas de Empleo son:

- Entrenamiento para el trabajo (en el sector público),
- Entrenamiento para el trabajo (en el sector privado),
- Microemprendimientos productivos,
- Obra pública local (entrenamiento),
- Programa de Inserción Laboral - PIL (en sus líneas PIL Autoempleo, PIL Privado, PIL Público, PIL Rural),
- Formación profesional,
- Terminalidad educativa,
- Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo,
- Plan Jefes y Jefas de Hogar,
- PEC,
- PROMOVER,
- PROG.R.ES.AR,
- y PROEMPLEAR.

En la Tabla 1 es posible apreciar el nivel de cobertura cada línea de intervención de la Secretaría de Empleo, para poder dimensionar el amplio alcance de las políticas de empleo en que se sitúan las acciones de las OE, cuyas actividades contribuyen a desarrollar en el territorio nacional.

**Tabla 1. | Resumen de Acciones de la Secretaría de Empleo, 2014**

|                           |                                 | CANTIDAD DE DESTINATARIOS                                     |         |
|---------------------------|---------------------------------|---|---------|
| <b>Programas</b>          | Seguro de capacitación y empleo | 124.112   |         |
|                           | Jóvenes con más y mejor trabajo | 223.316   |         |
|                           | Total                           | 347.428   |         |
| <b>Tipo de prestación</b> | Mejora de la empleabilidad      | <i>Formación profesional</i>                                  | 175.498 |
|                           |                                 | <i>Terminalidad educativa</i>                                 | 110.695 |
|                           |                                 | <i>Entrenamiento para el trabajo</i>                          | 147.188 |
|                           |                                 | <i>Talleres de Orientación laboral</i>                        | 165.463 |
|                           |                                 | <i>Certificación de competencias</i>                          | 12.949  |
|                           | Inserción laboral asistida      | <i>Inserción laboral asalariada (PIL y otros)</i>             | 17.415  |
|                           |                                 | <i>Emprendimientos productivos individuales y asociativos</i> | 18.802  |
|                           |                                 | <i>Otros Programas de inserción laboral</i>                   | -       |

Fuente: sobre la base de la información de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Entre las acciones desarrolladas, merece una mención especial el Portal de Empleo, ya que se trata de una herramienta clave para el desempeño efectivo de las actividades de las OE y también para todo el proceso de articulación llevado a cabo por la Red.

El Portal de Empleo consiste en una plataforma informática que posee un *software* destinado a la gestión de las OE. Allí, cada Oficina puede registrar las historias laborales de los trabajadores, los datos y demandas de los empleadores, una guía de recursos y gestionar los programas de empleo de la Secretaría de Empleo (SE). También permite realizar informes de gestión y realizar búsquedas específicas. Se trata de una herramienta clave para el registro y seguimiento de las historias laborales y para realizar derivaciones. La tarea de seguimiento de las derivaciones realizadas es, en general, compleja, ya que resulta difícil obtener información de los prestadores, pero es sumamente necesaria para la óptima gestión de cada OE.

El proceso de consolidación del Portal fue pasando por diversas instancias, desde 2003 hasta la fecha. Básicamente, en un primer momento, a partir de mayo de 2003, con la asunción de un nuevo equipo de trabajo en el MTEySS, se puso en marcha un paulatino y complejo proceso orientado a mejorar cada uno de los eslabones que formaba la cadena de información sobre las personas que eran atendidas por el MTEySS (en su gran mayoría, destinatarios del PJyJH). En este sentido, se implementó un ajuste de la base de datos, que incluyera controles de consistencia interna, y se realizó una amplia depuración de los registros,<sup>5</sup> para dotarlas de los requerimientos de seguridad e intangibilidad que resultan imprescindibles para resguardar la información que allí se almacena. También se mejoraron e incrementaron los cruces de información con otras bases de datos disponibles en el ámbito de los organismos públicos nacionales y provinciales, con el propósito de optimizar el control y evitar errores en la inclusión de beneficiarios. Estas estrategias estuvieron dirigidas a dotar de mayor transparencia y a mejorar el acceso a la información pública de los programas sociales que se ejecutaban en la órbita del MTEySS.

Posteriormente, se dio un segundo paso, esta vez orientado a transformar el sistema de información disponible en una plataforma informática colocada al servicio de la Red de Oficinas de Empleo, con foco puesto en la orientación laboral, la atención de trabajadores desocupados y el registro de sus historias laborales para efectuar la derivación a cursos y capacitaciones, más que en el control de la elegibilidad.

Esta decisión promovió un salto cualitativo en el desarrollo de la Red y de los SPE, para ir concretando el tránsito desde las políticas pasivas hacia las políticas activas del mercado del trabajo. En este nuevo esquema, las OE debían abrir áreas con capacidad para citar y realizar el seguimiento de los beneficiarios como fue descripto anteriormente, lo que conllevó un notable cambio en la lógica de los municipios y, sobre todo, en la atención de la población respecto de cuestiones vinculadas con el empleo.

En 2004, desde la Secretaría de Empleo se puso en funcionamiento el denominado *software* para la Intermediación Laboral (SIL), y se comenzó su distribución en todas aquellas oficinas que ya habían firmado el Convenio de Fortalecimiento. De esta forma, se lograba que al menos las OE incorporadas a la Red

---

<sup>5</sup> Se puso especial atención a la falta de información básica, como inconsistencias en el nombre y apellido de las personas o la ausencia del número de CUIL (Código Único de Identificación Laboral), lo que permite una acción tan importante como el cruce de información con otras bases de datos disponibles.

contaran con un sistema estandarizado para realizar el ingreso de las historias laborales en una base nacional. Si bien, esta base aún no era *on line*, la acción implicaba que las historias laborales de las personas atendidas en las OE eran registradas en papel y posteriormente cargadas en el SIL.

El siguiente paso avanzó sobre un convenio, firmado entre el MTEySS, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) e Italia Lavoro, la agencia técnica del Ministerio del Trabajo de Italia, para poner en marcha un Programa de Apoyo a la Reactivación del Empleo en Argentina (AREA), pensado para brindar asistencia. En este marco, Italia Lavoro cedió el uso de una plataforma informática, que debió ser adaptada para darle forma a una Plataforma de Empleo. Esta nueva herramienta, además de posibilitar la intermediación laboral, también estaba preparada para la gestión de una serie de actividades y programas del MTEySS, si bien es cierto que contenía varias dificultades para la gestión cotidiana de las OE. Por esta razón, fue necesario realizar mejoras conceptuales en temas de empleo y agilizar el registro y búsqueda de información, promoviendo una interfaz más dinámica.

Finalmente, durante los primeros meses de 2013, se lanzó una nueva versión del Portal Público de Empleo, con el objeto de: mejorar su diseño y facilidad de uso para la atención y apertura del sitio al trabajador, el empleador y los prestadores; adecuarlo tecnológicamente respetando los principios de igualdad, transparencia y responsabilidad en el uso y presentación de información; adaptarlo para que se facilite la explotación de datos y, de esta manera, promover y fortalecer las acciones de intermediación laboral de las Oficinas de Empleo dentro de la Red de Servicios Públicos de Empleo.

La introducción de esta nueva tecnología permitió disminuir los tiempos de carga de información, reducir la cantidad de clics para registrar datos, buscar la presentación de los resultados a través de tablas (*data tables*) e implementar el sistema Identidades (usuario = CUIL). Al mismo tiempo, se rediseñó y organizó la información buscando una mejora visual, la reorganización de las secciones, los bloques y la presentación de la información, junto con una optimización general en la publicación de las ofertas y su gestión, entre otras mejoras realizadas para concretar los intercambios de manera más amigable y efectiva.<sup>6</sup>

Como síntesis, es posible confirmar que, actualmente, el Portal de Empleo cuenta con 630 Oficinas de Empleo conectadas en red y más de 3500 usuarios que acceden a la plataforma, para consultar alguna de las historias laborales de personas inscritas, las ofertas de cursos de formación profesional llevados a cabo por instituciones de formación profesional provinciales, privadas o de los diferentes sectores productivos, vacantes en escuelas de adultos o información sobre otros programas sociales. En definitiva, se puede decir que el sitio es un insumo básico destinado a la gestión de políticas activas de empleo, la atención de las personas que se acercan a las OE, su derivación a actividades específicas y un instrumento imprescindible para la intermediación laboral.

---

<sup>6</sup> La nueva versión del Portal Público de Empleo presenta las siguientes modificaciones: a) revisión de los contenidos de la Historia laboral, con el fin de mejorar la información disponible del trabajador y reducir los tiempos de la entrevista; b) reemplazo del Clasificador ocupacional: de más de 3000 puestos se redujo a cerca de 400 con el objeto de facilitar la intermediación laboral; c) agrupamiento de las prestaciones de la Secretaría de Empleo, para facilitar la intermediación laboral hacia las Oficinas; d) mejora del área de uso privado de la Oficina para que, por ejemplo, pueda administrar su personal o manejar desagregaciones territoriales de la información, según sus propias necesidades; e) mejora del Clasificador de capacitación; f) adecuación de la información que se registra en ofertas y proyectos de acuerdo con la prestación; g) incorporación de una clasificación que permite a la Oficina indicar la línea de acción que lleva adelante una entidad (empleador o prestador); y h) unificación de la carga de empleadores y prestadores en un único lugar denominado Entidades.

Finalmente, en los últimos años se ha buscado homogeneizar la calidad y el tipo de los servicios ofrecidos por cada Oficina de Empleo y por ello, desde la Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo, con el apoyo de la OIT y el IRAM, se confeccionó un Referencial de Calidad que presenta los requisitos que es necesario cumplir para lograr un Sistema de Gestión de la Calidad de las Oficinas de Empleo, que se encuentre en concordancia con los requisitos del ISO 9001.

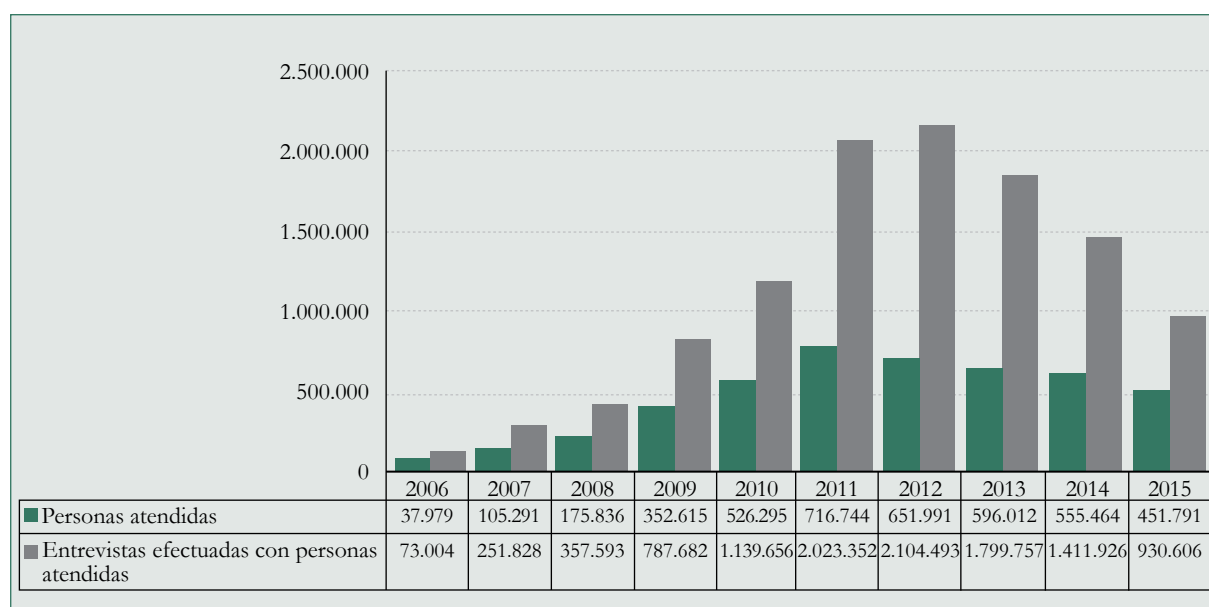
Con este objetivo, se elaboró un referencial donde se sistematizaron los procesos básicos y de apoyo, los cuales comprenden acciones vinculadas con: I) la Vinculación con el contexto socioproductivo; II) el estratégico; III) la Difusión de los servicios; IV) las Entrevistas a postulantes; V) la Intermediación laboral; VI) la Orientación laboral; VII) el Apoyo a la búsqueda de empleo; VIII) la Orientación al trabajo independiente; y IX) la Derivación a instituciones educativas o sociales. El cumplimiento de estos requisitos determina la Certificación de la calidad de los servicios que presta cada Oficina de Empleo, por parte del IRAM.

### 2.3. Características de la población atendida

Las OE realizan una actividad permanente sobre el eje central de trabajo de la Red: promover la integración sociolaboral de las personas y, especialmente, de aquellos sectores que transitan contextos de vulnerabilidad laboral. Esta es precisamente la población que concurre mayormente a las OE.

Para dimensionar los alcances de este trabajo, se cuenta con la información aportada por el Portal de Empleo, donde, desde 2006 hasta 2015, se atendió a más de 4 millones de personas. Mientras en 2006 las consultas llegaron a poco más de 37 mil personas, en 2014 la cifra ascendió a más de medio millón, en tanto crecieron a casi 11 millones las entrevistas realizadas con las personas que buscaron apoyo en las OE.

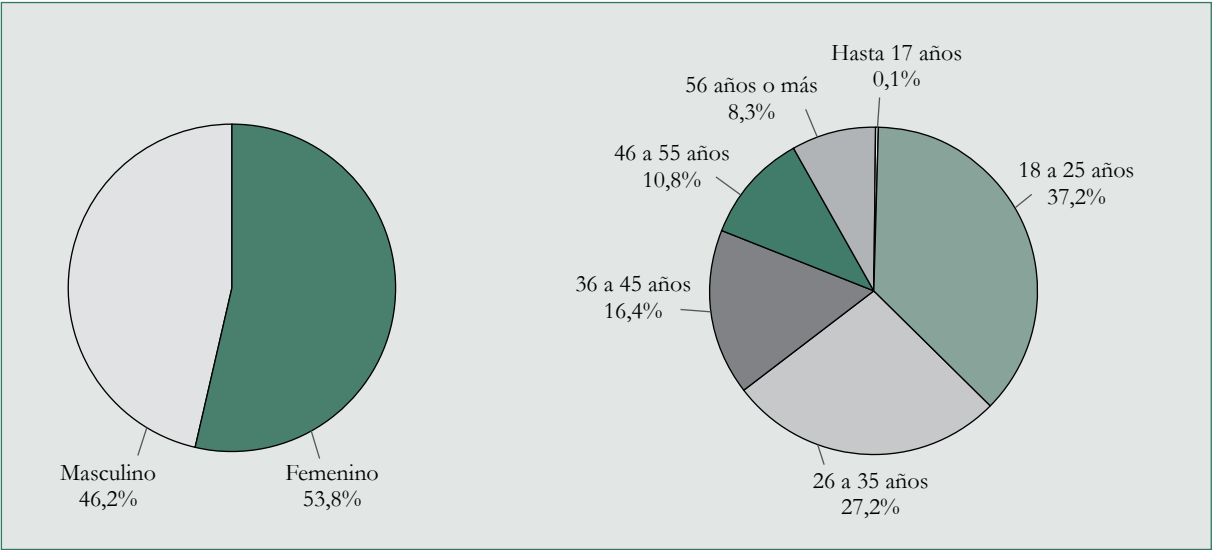
**Gráfico 5. | Evolución de la cantidad de personas atendidas y las entrevistas efectuadas en las Oficinas de Empleo, 2006 a 2015**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Dirección de Información Estratégica para el Empleo, SE del MTEySS.

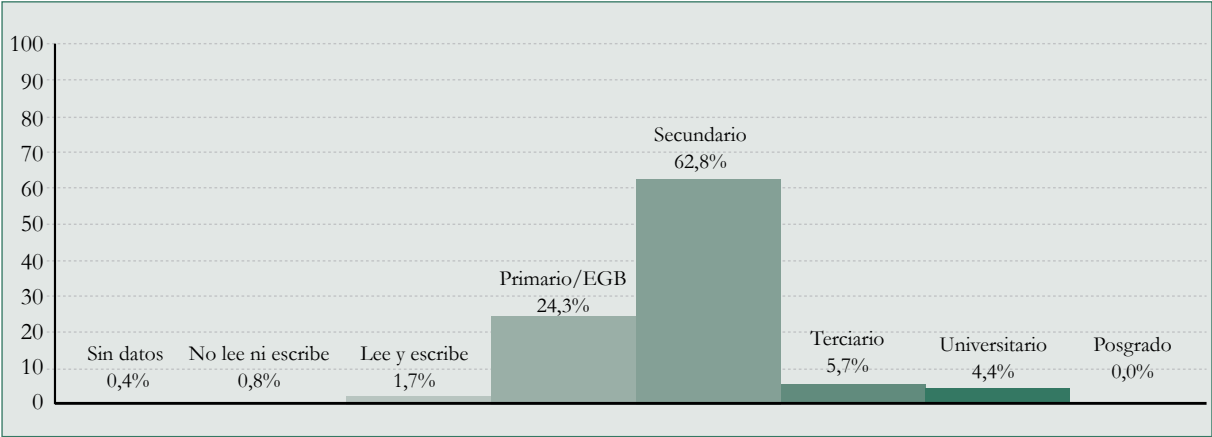
En cuanto al perfil sociolaboral de la población, se conoce que, en general, gran parte de los demandantes son mujeres (en un 53,8%) y más de 6 de cada 10 son jóvenes (el 64,4%), de 18 a 35 años. Su nivel educativo es bajo, un cuarto de las personas (24,3%) tiene primaria completa y 6 de cada 10 (62,8%) alcanzan el nivel secundario. Se trata de trabajadores desocupados o que están vinculados al mercado de trabajo pero mediante modalidades precarias de contratación, de manera inestable, con alta rotación, remuneraciones inadecuadas y, en general, en malas condiciones de trabajo e informalidad.

**Gráfico 6. | Porcentajes de población atendida por las Oficinas de Empleo, según sexo y edad**



Fuente: elaboración propia sobre la base de la información de los registros del Portal de Empleo, desde el período 2004-2005 hasta 2015.

**Gráfico 7. | Porcentajes de población atendida por las Oficinas de Empleo, según nivel educativo**

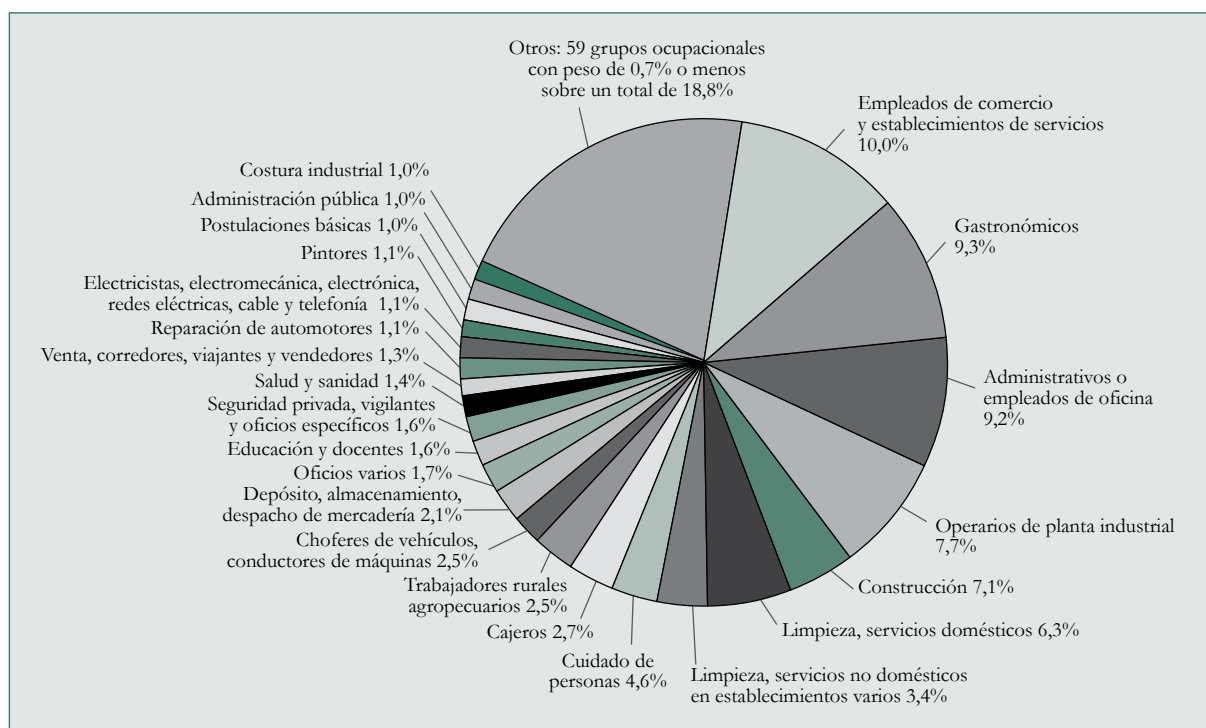


Fuente: elaboración propia sobre la base de la información de los registros del Portal de Empleo, desde el período 2004-2005 hasta 2015.

Como es posible apreciar en el Gráfico 8, los antecedentes laborales de la población que consulta las Oficinas de Empleo son sumamente heterogéneos. Se vinculan sobre todo con el sector terciario y de servicios y, solo en segundo término, con el sector secundario, es decir, con aquel que transforma materias primas en

productos terminados o semielaborados. En cifras, se constata que: un 10% tiene experiencia en comercios y servicios; el 9,3%, en gastronomía; el 9,2%, como personal administrativo; 7,7% han sido operarios en plantas industriales; un 7,1% trabajó en la construcción; el 6,3%, en tareas de limpieza, como servicio doméstico; otro 3,4%, en limpieza, en servicios no domésticos, y un 4,6% trabajó en el cuidado de personas. Luego, el porcentaje restante se distribuye en múltiples grupos ocupacionales, que comprenden desde el trabajo como choferes, viajeros o seguridad privada, hasta las actividades de jardinería, salud, docencia, entre otras.

**Gráfico 8. | Principales antecedentes de la historia laboral de la población atendida por las Oficinas de Empleo**



Fuente: elaboración propia sobre la base de la información de los registros del Portal de Empleo desde el período 2004-2005 hasta 2015.

En cambio, las trayectorias ocupacionales ligadas con el sector primario (como ganadería, pesca, minas y complementos rocosos, o bosques) o con el sector cuaternario (investigación, desarrollo, innovación e información) casi no tienen peso entre la población que se acerca a las OE.

Mientras entre las mujeres adquiere mayor peso la experiencia en trabajos del sector secundario, como comercios, gastronomía, administrativos, limpieza en servicios domésticos y no domésticos, y cuidado de personas; entre los hombres adquieren notoriedad aquellas experiencias ligadas al sector terciario, como la construcción o el hecho de haber sido operarios de plantas industriales.



**Tabla 2. | Principales antecedentes de las historias laborales de la población atendida por las Oficinas de Empleo, según sexo**

| GRUPO OCUPACIONAL  | FEMENINO | MASCULINO | TOTAL |
|--|----------|-----------|-------|
| Empleados de comercio y servicios                                      | 12,4%    | 7,5%      | 10,0% |
| Gastronómicos  | 11,8%    | 6,6%      | 9,2%  |
| Administrativos o empleados de oficina                                 | 13,1%    | 4,9%      | 9,1%  |
| Operarios de plantas industriales                                      | 4,4%     | 11,1%     | 7,7%  |
| Construcción   | 0,4%     | 14,1%     | 7,1%  |
| Limpieza en servicios domésticos                                       | 12,1%    | 0,3%      | 6,3%  |
| Limpieza en servicios no domésticos                                    | 4,9%     | 1,8%      | 3,4%  |
| Cuidado de personas  | 8,8%     | 0,2%      | 4,6%  |
| Cajeros  | 4,1%     | 1,1%      | 2,7%  |
| Trabajadores rurales agropecuarios                                     | 1,6%     | 3,6%      | 2,5%  |
| Choferes de vehículos y máquinas                                       | 0,2%     | 4,9%      | 2,5%  |
| Depósito y despacho de mercadería                                      | 0,6%     | 3,6%      | 2,1%  |
| Oficios varios   | 1,1%     | 2,4%      | 1,7%  |
| Educación y docentes   | 2,5%     | 0,7%      | 1,6%  |
| Seguridad privada y vigilantes   | 0,4%     | 2,8%      | 1,6%  |
| Salud y sanidad  | 2,0%     | 0,7%      | 1,4%  |
| Viajantes y vendedores   | 1,6%     | 1,0%      | 1,3%  |
| Reparación de automotores  | 0,1%     | 2,3%      | 1,1%  |
| Electricidad, redes, electromecánica y telefonía                       | 0,1%     | 2,2%      | 1,1%  |
| Pintores   | 0,1%     | 2,1%      | 1,1%  |
| Postulaciones básicas  | 1,0%     | 1,0%      | 1,0%  |
| Administración pública   | 0,9%     | 1,1%      | 1,0%  |
| Costura industrial   | 1,6%     | 0,3%      | 1,0%  |
| Otros: 59 grupos ocupacionales con peso de 0,7% o menos sobre el total | 14,2%    | 23,8%     | 18,8% |

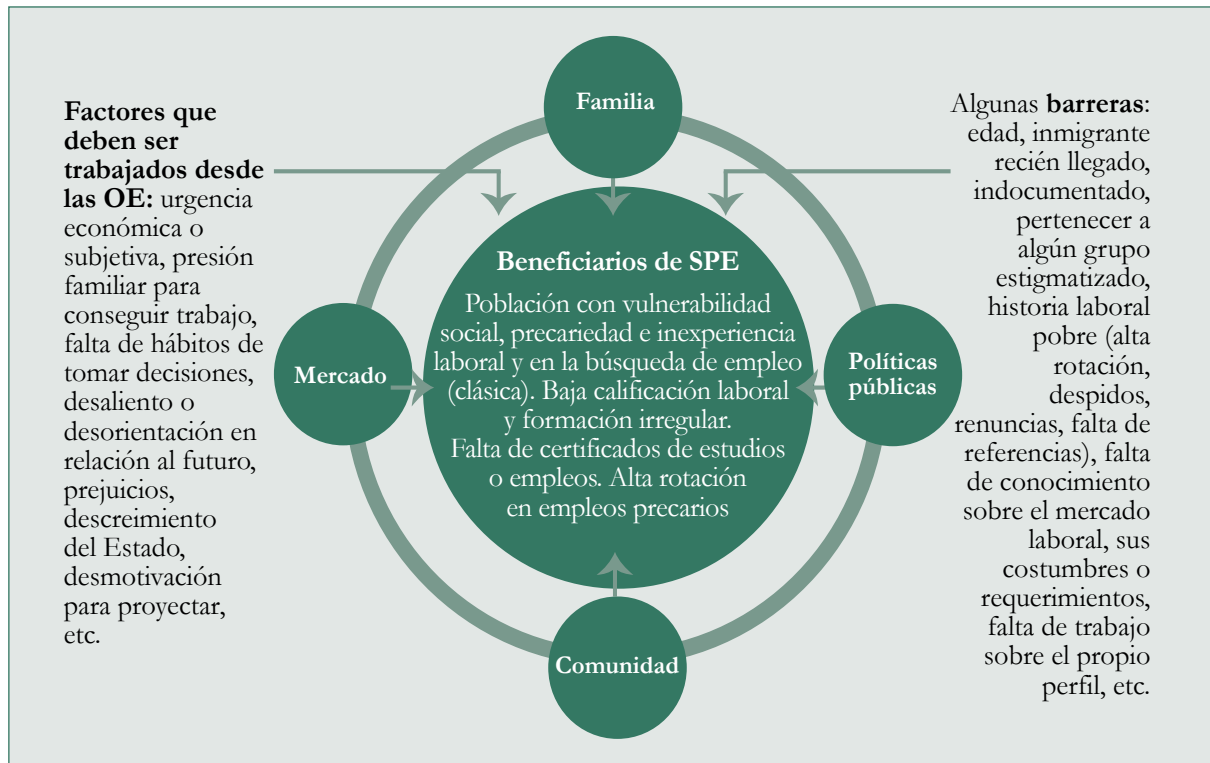
Fuente: elaboración propia sobre la base de la información de los registros del Portal de Empleo, desde el período 2004-2005 hasta 2015.

Esta caracterización permite dimensionar la complejidad, vulnerabilidad y heterogeneidad de situaciones que presenta la población que atienden las OE y, por lo tanto, expone la complejidad que revisten las intervenciones que es necesario realizar para desplegar un acompañamiento que propicie la mejora de sus situaciones sociolaborales. No obstante, todo ello sería insuficiente si no lo situamos bajo una comprensión más global sobre los fundamentos desde los que se trabaja en las OE.

La política impulsada por el MTEySS hace especial hincapié en partir del supuesto de que la historia de vida de los trabajadores está contextualizada dentro de procesos históricos y sociales, de los cuales la exclusión constituye un resultado. El desempleo y también el abandono de los estudios son parte de procesos sociales y no solo consecuencia de historias individuales. Esto quiere decir que las causas estructurales de la exclusión son externas al sujeto. Por lo tanto, más que partir de una concepción que busca que el sujeto se “haga cargo”

de trazarse un recorrido, de modo independiente de un proyecto colectivo y de un modelo económico de desarrollo, donde quedaría librado a su responsabilidad individual de buscar empleo y de fortalecer por sí mismo sus “condiciones de empleabilidad”, desde las OE se apunta a lograr su integración social, mediante el fortalecimiento de sus saberes. Desde este enfoque, las oportunidades que el medio ofrece varían y se entiende al Estado como la figura que vela, protege y acompaña ese desarrollo.

**Gráfico 9. | Características de la población con la que trabajan los Servicios Públicos de Empleo**



Fuente: elaboración propia sobre la base del MTEySS, DSE de la SE, 2013, 2014 y 2015.

Desde esta concepción, se destaca que existe un conjunto de factores que deben ser trabajados desde las OE, como la urgencia económica o subjetiva, el desaliento o la desorientación acerca del futuro, los prejuicios respecto de los empleadores, el descreimiento del Estado, la desmotivación para proyectar alternativas de formación o su falta de confianza en ellas, la dificultad para sostener procesos de mediana o larga inversión de tiempo, la confusión para establecer metas y sus estrategias, o para determinar sus capacidades o deseos, el desaliento por las propias experiencias, o por las de familiares y conocidos o debido a la situación general del mercado laboral, entre otros.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> MTEySS, Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo, Atención de Trabajadores en SPE 2015.

A esto se suman “reglas” del mercado laboral que pueden funcionar como barreras al empleo, que intervienen como obstáculos, y que de no ser revisadas podrían hacer fracasar el trabajo de orientación efectuado desde las OE. Por ejemplo, situaciones respecto de la edad de los trabajadores, si se tratase de inmigrantes recién llegados e indocumentados, por pertenecer a algún grupo estigmatizado, por poseer una historia laboral con alta rotación, múltiples despidos o renunciadas, la falta de referencias, la falta de conocimiento sobre el mercado laboral, sobre sus mecanismos o requerimientos, la falta de conocimientos en relación con ocupaciones específicas o, incluso, la dificultad de los trabajadores sobre la definición de un perfil laboral que le permita mayores posibilidades de inserción efectiva.

Considerar en profundidad estas características de la población con la que se trabaja, como factores y barreras sobre los que deben trabajar las OE, permite contextualizar las intervenciones desarrolladas así como visualizar el aporte y complejidad de las acciones que se ejecutan. A partir de detectar estas características de la tarea, se planteó la necesidad de diseñar un conjunto de intervenciones y servicios directos que propiciaran la inclusión sociolaboral de las personas pertenecientes a los sectores descritos; los cuales, claramente, no se agotan en la intermediación o información.

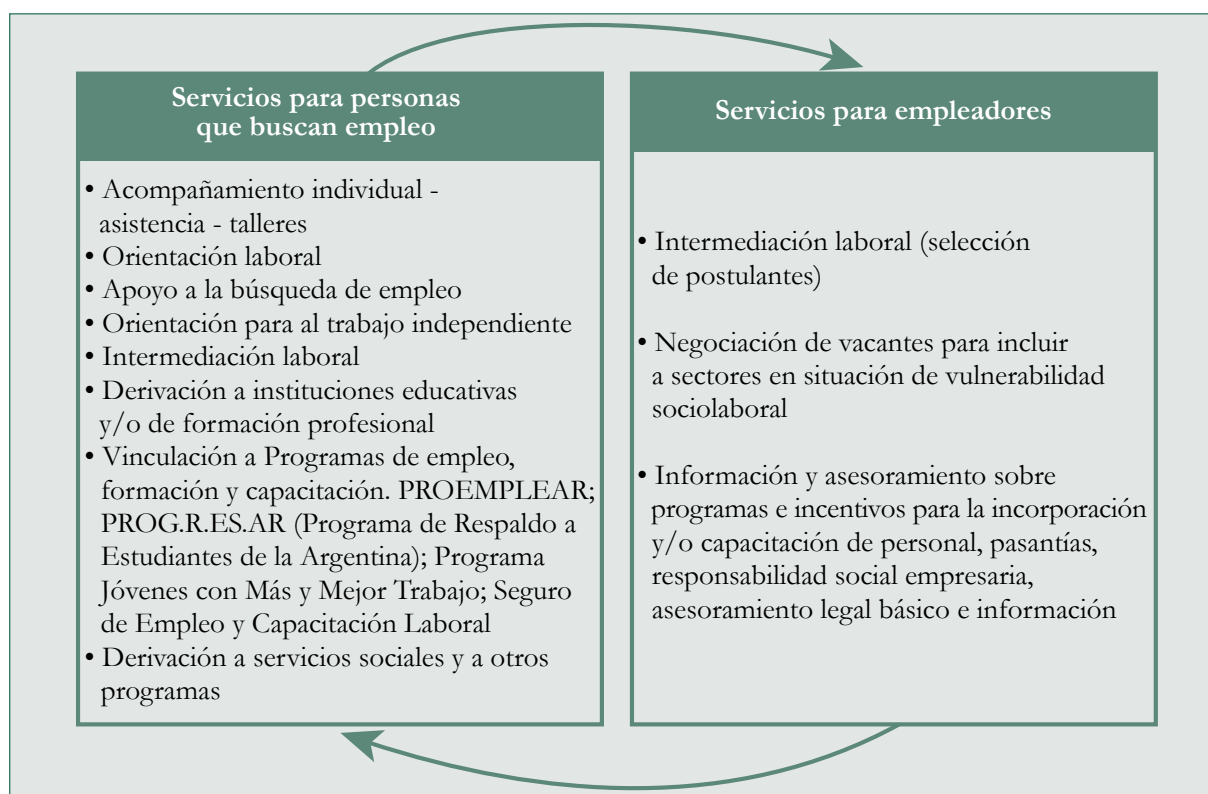
#### ***2.4. Intervenciones y servicios de inclusión laboral***

Como se remarcó desde el inicio, los Servicios de Empleo con los que cuentan las OE que integran la Red conforman un desarrollo articulado de múltiples acciones y dimensiones cuyo objetivo final es la inclusión laboral de las personas. En esta labor, se trasciende cierto abordaje clásico donde los Servicios Públicos de Empleo solo se centran en la intermediación laboral. Las transformaciones económicas impactan y modifican fuertemente las posibilidades de integración efectiva de los ciudadanos en el mundo del trabajo y, en particular, en empleos bajo relación de dependencia, por lo que se requieren de SPE especializados y desarrollados, que exceden el mero papel de ser intermediadores.

La construcción y posterior puesta en marcha de la Red de Servicios de Empleo se promovió con el propósito de asegurar espacios especializados, destinados a brindar servicios directos y gratuitos de acompañamiento y asistencia a las personas que procuran insertarse laboralmente, además de mejorar sus oportunidades de empleo, aumentar su capacitación y formación laboral o cambiar su perfil laboral en pos de lograr mayores y mejores oportunidades para acceder a un empleo decente, en especial, cuando se trata de personas provenientes de los sectores más vulnerables de la sociedad (como los beneficiarios de programas de empleo, los desocupados o subocupados, y los individuos con necesidades de capacitación, entre otras realidades).

En el Gráfico 10 se destacan las diversas líneas implementadas con el fin de orientar y brindar calificación e inserción laboral a los trabajadores interesados.

**Gráfico 10. | Tipo de intervenciones públicas de empleo que se implementan a través de la Red de Servicios Públicos de Empleo de Argentina**



Fuente: elaboración propia sobre la base del MTEySS, Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo, 2015.

Los servicios destinados a las **personas que buscan empleo** comprenden las acciones que a continuación se describen.

- **Acompañamiento y asistencia para la búsqueda de empleo (procesos de entrevistas y talleres).** Esta constituye la función central de una OE y es transversal a todas las acciones que se ofrecen a los postulantes. Las dos modalidades para implementar este servicio contemplan el asesoramiento individual, mediante entrevistas, o el intercambio de información con dinámica de taller.
  - **Orientación laboral:** se trata de un proceso asistido y guiado, donde no solo se brinda información sino que también se producen derivaciones hacia procesos de aprendizaje que promueven la vinculación e integración de las personas a nuevas situaciones y la circulación de saberes y experiencias que contribuyan a la mejora de las oportunidades para acceder a un empleo.
  - **Apoyo a la búsqueda de empleo:** el objetivo es asistir en el diseño de estrategias y mecanismos adecuados para la búsqueda de empleo. Incluye información sobre el mercado de trabajo local, asistencia para elaborar el currículum vitae y una agenda personal de búsqueda de empleo, pautas para el desempeño en entrevistas laborales, entre otras estrategias.
  - **Orientación para el trabajo independiente:** su objetivo es brindar a los trabajadores orientación e información para analizar su potencial perfil emprendedor y reflexionar acerca de sus fortalezas y debilidades para desarrollar un emprendimiento de manera concreta.

- **Vinculación laboral:** busca relacionar a los postulantes con las ofertas de empleo existentes. Consiste en la derivación hacia empleos adecuados a cada perfil laboral, cubriendo las vacantes solicitadas por los empleadores a las OE. Este proceso involucra una serie de entrevistas en las que se determina si el postulante cubre el perfil requerido (conocimientos, experiencia, habilidades, capacidades, disponibilidad horaria, certificados o acreditaciones necesarios) y si está verdaderamente interesado en cubrir la vacante (al conocer las condiciones de salario, ubicación, horario, posibilidades de progreso y capacitación, entre otras).
- **Derivaciones:** constituyen una de las acciones fundamentales de la atención de los trabajadores que requieren un nivel de apoyo más intensivo y se determinan durante el proceso de orientación laboral. Las derivaciones se efectúan hacia diferentes servicios de la OE, como los talleres específicos para orientación laboral, búsqueda de empleo o trabajo independiente; hacia otras áreas o instituciones referidas directamente al empleo, como las que ofrecen capacitación y formación, o las instituciones educativas y de formación profesional; hacia las instituciones que trabajan en el desarrollo local y, también, hacia servicios sociales y otros programas (cuidado de niños, documentación, salud y/o programas asistenciales). Para realizar las derivaciones es necesario analizar la situación del mercado laboral local y el perfil de cada postulante, incluyendo sus aspiraciones y necesidades. Por otra parte, es imprescindible la vinculación con los actores locales.

En relación con el **sector empleador**, las Oficinas de Empleo desarrollan servicios estratégicos que comprenden acciones como las siguientes.

- **Intermediación laboral:** se despliegan acciones de intermediación laboral y de entrenamiento en situaciones de trabajo, promoviendo la incorporación de los sectores menos integrados, a través de lo que se denomina “la negociación de vacantes” (DSE de la SE del MTEySS, Vinculación de los SPE con Empleadores 2015) y mediante las líneas de promoción del empleo, entre otras estrategias. La concepción de los SPE se basa en que se requiere un “acercamiento” entre los trabajadores que atienden y las oportunidades laborales que capta la Red. De hecho, el trabajo con el sector empleador tiene como idea fuerza la captación de empleos de calidad para los segmentos priorizados por las Oficinas de Empleo y nunca de manera inversa. En este sentido, un objetivo central de las entrevistas con los empleadores es “negociar” los perfiles que se demandan, buscando obtener oportunidades para la población que la Secretaría de Empleo y las OE tienen como destinaria de sus políticas. Las condiciones que los empleadores buscan muchas veces no coinciden con los requerimientos de la tarea y, por lo tanto, admiten ser negociadas. Esto implica poner en juego la capacidad de escucha y el análisis, para discernir entre lo central y lo accesorio, para luego poder negociar lo requerido. Esta concepción marca una rotunda diferencia con el mero rol de ser intermediadores, ya que lo que se pretende es lograr que los empleadores puedan, a corto o a mediano plazo, incorporar a los trabajadores desocupados o con dificultades laborales con los que se trabaja en los Servicios Públicos de Empleo.
- **Información y asesoramiento:** se brinda información sobre programas de promoción e incentivos para la incorporación y capacitación de personal, sistema de pasantías, responsabilidad social empresarial, asesoramiento legal básico e información sobre las instituciones que pueden prestar

asesoramiento legal especializado. Todo ello involucra acciones estratégicas para mejorar las condiciones de la demanda, junto con la optimización de la protección y la seguridad social de los trabajadores.

Para el efectivo desarrollo de cada una de las acciones que ofrece el Sistema Público de Empleo, las OE cuentan con diversos programas y herramientas, como el Portal de Empleo, los talleres de orientación laboral, los programas Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, el PROMOVER, el PROGR.E.SA.R, el Programa de Inserción Laboral y los cursos de formación continua, entre otros.

Los alcances de las intervenciones efectuadas son amplios y múltiples. A partir de los registros que constan desde 2007 hasta fines de 2014, la Red de Servicios Públicos de Empleo ha desarrollado las siguientes acciones y obtenido los siguientes resultados:<sup>8</sup>

- 2,1 millones de trabajadores y trabajadoras atendidos y orientados,
- 253 mil trabajadores y trabajadoras fueron vinculados con cursos de formación profesional,
- 500 mil trabajadores y trabajadoras fueron vinculados con la educación formal,
- 600 mil jóvenes realizaron talleres extendidos de orientación laboral,
- 95 mil trabajadores y trabajadoras fueron vinculados con puestos de trabajo,
- 135 mil trabajadores y trabajadoras realizaron acciones de entrenamiento en actividades laborales,
- y 70 mil trabajadores y trabajadoras independientes fueron orientados y asistidos para la financiación de proyectos.

Por otra parte, la Red de Servicios Públicos de Empleo también ha participado en importantes procesos de inclusión sociolaboral, tales como:

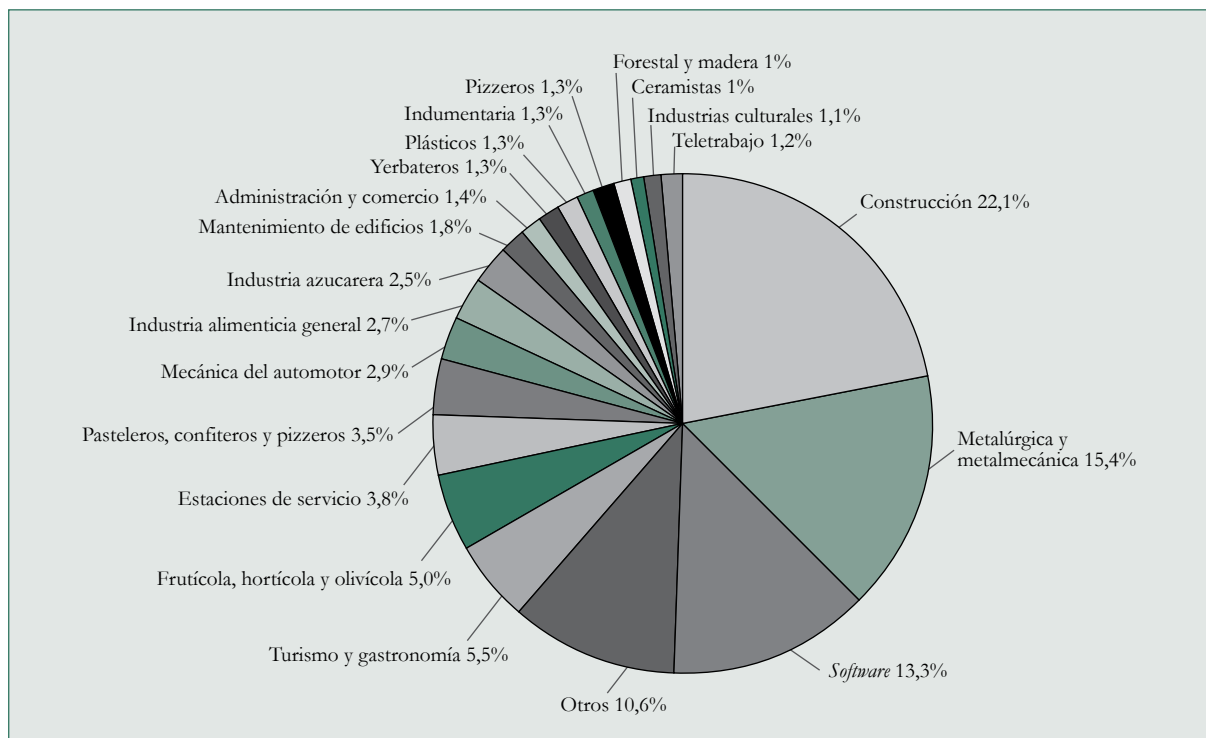
- la activación del programa Jefes y Jefas de Hogar (2005-2006) y luego el traspaso de sus beneficiarios al Seguro de Capacitación y Empleo (desde 2006, en adelante),
- la implementación del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, desde 2008 en adelante,
- la información e inscripción en la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, iniciativa creada a fines de 2009,
- la gestión de actividades de registración de trabajadores rurales, su seguro por desempleo, y otras medidas relacionadas con el trabajo migrante,
- la promoción, entre 2003 y 2013, de acuerdos sectoriales de formación profesional en 40 sectores de actividad, con actividad en 900 instituciones de formación en el país y la formación de 2,6 millones de trabajadores,
- en tanto, en la actualidad, la Red suma una importante participación en la implementación de los programas nacionales:
  - PROGR.E.SA.R para la inclusión laboral y formación para el trabajo de los jóvenes,
  - PROEMPLEAR, mediante el cual se fortalecen las acciones para promover, registrar y conservar los puestos de trabajo a través de tres herramientas centrales que son el Programa de entrenamiento para

---

<sup>8</sup>. Portal de Empleo. Secretaría de Empleo, MTEySS, diciembre de 2014.

el trabajo y de inserción laboral; la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Leyes N° 26.640 y N° 26.641); y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO).

**Gráfico 11. | Distribución sectorial de la formación profesional**



Fuente: elaboración propia sobre la base del MTEySS, Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo.

Además del conjunto de resultados cuantificables que se han detallado, la existencia de la Red de Servicios de Empleo hace un intangible pero valioso aporte a la comunidad, mediante instancias de contención activa, de acompañamiento y de promoción de las competencias laborales de la población que atraviesa situaciones sociolaborales desfavorables. En este sentido, cada Oficina de Empleo constituye un auténtico Centro de inclusión social, que genera resultados indirectos y cualitativos de muy alto impacto.

### 3. Reflexiones finales: balance de logros y desafíos

Los Servicios Públicos de Empleo (SPE) han sido creados, en Argentina, en el marco de un proyecto político, social y económico cuyo centro lo constituyen el crecimiento con inclusión y el trabajo decente. Los resultados de este proceso se reflejan en la mejora de los indicadores laborales y sociales, como son el aumento de la tasa de empleo y la reducción del empleo no registrado, junto con el descenso de la desigualdad, entre otros.

A lo largo de estos años, la Red de Servicios Públicos de Empleo se fortaleció a partir de la política nacional de empleo; así se amplió su alcance y se colocó el énfasis en mejorar la integralidad de las intervenciones realizadas, apuntalando la inclusión de los sectores cuyos derechos de acceso al trabajo aún permanecen vulnerados. Simultáneamente –y para que estos avances sean posibles– se fortalecieron las capacidades de gestión, con el fin de posicionar a la Red de SPE como una instancia de articulación, con alta presencia en territorio, de políticas activas del mercado de trabajo.

Los logros de la Red tanto en la cantidad de OE fortalecidas, asistidas e incorporadas es tan significativo durante el período 2003-2015 como la cantidad de técnicos que en ella trabajan y han sido capacitados por las acciones del MTEySS, del mismo modo que la cantidad de personas atendidas en ellas y su inclusión tanto en las políticas de empleo desarrolladas como en los puestos de trabajo. Esta información ha sido detallada en los diferentes apartados de este documento.

No obstante, a pesar de los importantes avances logrados en términos de empleo y formalización de la economía informal, todavía se presentan diversos retos para las políticas activas del mercado de trabajo, en general, y para los servicios de empleo, en particular. En efecto, existen sectores de la población que aún presentan problemas de empleo. Entre ellos, por ejemplo, se sabe que un tercio de los trabajadores se desempeña en empleos precarios y que este fenómeno, además, afecta en mayor medida a los jóvenes. Tal estado de situación implica que se deben redoblar los esfuerzos para continuar promoviendo la creación de empleo registrado, protegiendo los puestos de trabajo y facilitando la inserción laboral.

Al puntualizar en los retos que quedan por delante, es importante subrayar, respecto de la estructura interna, que la mejora de los Servicios Públicos estará dada por dos líneas concomitantes: a) por un lado, es eminentemente necesario profundizar la calidad de los servicios prestados, lo que conlleva como condición la consolidación de una estructura acorde y b) por otro lado –y en sintonía con el punto anterior– será fundamental avanzar en la profesionalización de la planta técnica de las Oficinas de Empleo.

En cuanto a la calidad de los servicios, podemos señalar dos aspectos centrales: la capacidad de orientación y acompañamiento, y la capacidad de apoyar la inserción laboral de la población objetivo. Sin duda, los trabajadores se acercan al servicio público con la intención de lograr un resultado, que es conseguir y conservar un trabajo. La tarea del servicio entonces es proporcionarles las herramientas necesarias para poner en marcha un plan de acción, el cual, en muchos casos, no es inmediato. Un servicio de calidad implica poder contener, asesorar, orientar y fundamentalmente acompañar a los trabajadores y, aún en mayor medida, a quienes se presentan bajo una condición más desventajosa, porque atraviesan una situación sociolaboral compleja. En general, la mirada está puesta sobre la batería de recursos, oportunidades laborales y de formación que se ofrecen, sin embargo, también es cierto que estos recursos solo serán eficaces si la instancia de orientación y acompañamiento es realizada de manera adecuada.

La contención orientada y activa constituye un elemento clave en la política de inclusión que los Servicios Públicos de Empleo expresan. En este sentido, es necesario desarrollar permanentemente nuevos



instrumentos, útiles y pertinentes, mejores esquemas de entrevistas, procesos de orientación y asistencia a la búsqueda de empleo y talleres, si bien el instrumento central de la intervención siempre será “el oficio” desempeñado por cada agente del servicio público.

De manera complementaria, un poderoso reto para los Servicios Públicos de Empleo será lograr que los sectores empleadores les dirijan sus solicitudes y necesidades, demanda ante la cual las Oficinas de Empleo deben actuar de manera solvente y eficaz para brindar ágiles respuestas, sin perder el norte que les ha marcado la política, que consiste en brindar oportunidades a quienes el mercado se las niega, por diferentes razones.

Disponer de un servicio de orientación, acompañamiento e inserción cada vez más eficaz es entonces clave para la mejora en la calidad, lo que demandará una mayor y permanente profesionalización de los agentes del servicio público. Esta dimensión resalta el carácter activo de la política, que no está dado sencillamente por la distribución de recursos bajo cualquiera de sus formas, sino por el acompañamiento activo que esta política promueve. Por ejemplo, políticas nacionales como el programa PROG.R.ES.AR son asistidas por el carácter activo de los servicios públicos, cuando desde estos se incentiva, alienta e induce a los jóvenes a incluirse en la educación y la formación.

La profesionalización planificada que se propone se apoya en tres componentes fundamentales: aumentar la cantidad de técnicos, promover su estabilidad y antigüedad en el oficio, y mejorar sus habilidades y conocimientos. En primer lugar, una mejora en la calidad también demanda optimizar la cantidad de los recursos humanos. De hecho, las horas de asistencia técnica que son necesarias en un sistema de calidad son mucho mayores que en un sistema de atención básica. En este sentido, el Ministerio de Trabajo se encuentra trabajando para generar un fortalecimiento que brinde la posibilidad de aumentar la planta técnica en un 50%, lo que implicaría un pasaje de 3500 a aproximadamente 5000 trabajadores.

En segundo lugar, el ministerio también está asumiendo una política de fortalecimiento institucional respecto de las Oficinas de Empleo, pues constituye una de sus líneas fundamentales la promoción de la estabilidad de los trabajadores técnicos municipales, y para ello colabora con diversas herramientas financieras hacia los municipios. En este sentido, resulta auspicioso el Plan de fortalecimiento institucional lanzado en 2015 (véase el Recuadro 3 de este documento).

En tercer lugar, más precisamente acerca de las habilidades y conocimientos que debe manejar la planta técnica, es posible afirmar que, superada una etapa inicial en la cual la Dirección de Servicios de Empleo implementó una batería de capacitaciones básicas de diseño propio, en el presente, será necesario trabajar en la formación, pero a otra escala y a otro nivel. Para ello, la Dirección de Servicios de Empleo está trabajando en una Diplomatura, con el aporte de distintos profesionales, que muestre una necesaria perspectiva interdisciplinaria pero, centralmente, que se maneje en el convencimiento de que la formación debe ser consecuente con los objetivos a alcanzar por la intervención del Estado, lo que redundará en un gran desafío.

En cuanto a la articulación con el entorno, los servicios públicos requieren de una mayor penetración en el sector empleador. Servicios públicos con mucha antigüedad en inserción, como podrían ser los del Reino Unido o Francia, alcanzan a recibir hasta un 30% de la demanda de los puestos de trabajo en sus territorios. En cambio, Argentina todavía está muy por debajo de esa participación, no debido a la confianza a posteriori que los empleadores puedan tener en el sistema, ya que muchas empresas han manifestado su satisfacción al haber utilizado los servicios públicos, sino porque esta política, joven todavía, necesita madurar e ir generando una confianza inicial de los empleadores acerca de lo virtuosa que puede ser la cooperación público-privada, tal como los resultados lo manifiestan en otros ámbitos de la política pública. La Red en su conjunto y el Ministerio de Trabajo como su promotor tienen que continuar avanzando para lograr una masiva participación del sector empleador. En esta línea, se está trabajando en la conformación de Centros de Atención a Empleadores, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el Conurbano bonaerense, con el propósito de generar ámbitos específicos para promocionar los servicios de la Red y para atender con un alto grado de especificidad las consultas y solicitudes.

Como se dijo a lo largo de este documento, la inclusión sociolaboral de todos los sectores de la población que aún permanecen vulnerados en sus derechos de acceso al trabajo constituye la prioridad de la Red de los Servicios Públicos de Empleo - SPE. Por lo tanto, contribuir a la concreción de este objetivo, acompañando las trayectorias y brindando servicios de magnitud, integrales y de calidad, que potencien el desarrollo de las políticas de empleo en articulación con las economías regionales, sin lugar a dudas, sienta las bases del horizonte hacia el cual hay que continuar avanzando.

## Referencias

Bertranou, F. 2013. “Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina”. Documento de trabajo N° 3, 1ra. ed. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Bertranou, F. y Paz, J. 2007. “Aspectos conceptuales: definiciones, clasificación de políticas y programas y evaluación”, en Bertranou, F. y Paz, J. *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*. Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo.

Castillo, V., Ohaco, M. y Schleser, D. 2014. “Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional”. Documento de Trabajo N° 6, 1ra edición. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

CINTERFOR. 2013. “Caja de herramientas - Orientación laboral”. Disponible en: <http://www.oitcinterfor.org>: <http://www.oitcinterfor.org/node/2528#conc>

Kritz, E. 2006. “La intermediación laboral en un mercado de trabajo segmentado”. *Revista de Trabajo* (2), 69-75.

Mazza, J. 2003. “Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe”. *Revista de la CEPAL* (80), 165-183.

MTEySS. 2010. *Referencial de Calidad. Oficinas de Empleo: requisitos de gestión de calidad*. Buenos Aires, MTEySS - IRAM - CEA.

MTEySS - DIEE. 2013. *Oficinas de Empleo. Informe Mensual*. Buenos Aires, Dirección de Información Estratégica para el Empleo - Secretaría de Empleo - MTEySS.

MTEySS - SPTTEL. 2010. *Trabajo y empleo en el Bicentenario. Cambios en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión, período 2003-2010*. Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - MTEySS.

MTEySS, DSE de la SE. 2013. “Manual II - Gestión Estratégica: manual dirigido a coordinadores de OE para implementación de SPE y planificación de cobertura a nivel territorial”. Dirección de Servicios de Empleo, Secretaría de Empleo, MTEySS. Buenos Aires, MTEySS.

-----, 2013. “Manual IV - Atención de Trabajadores en SPE: abordaje sobre políticas activas de empleo, grupos vulnerados e integración socio-laboral”. Dirección de Servicios de Empleo, Secretaría de Empleo, MTEySS. Buenos Aires, MTEySS.

-----, 2014. “Manual V - Vinculación con Empleadores: abordaje estratégico de la promoción y captación de empleadores a partir de la población trabajadora atendida por la OE”. Dirección de Servicios de Empleo, Secretaría de Empleo, MTEySS. Buenos Aires, MTEySS.

-----, 2015. “Exposición de motivos: texto que acompaña la propuesta modificatoria de la Ley de Empleo N° 24.013, reúne información sobre RED-SPE, Secretaría y DSE desde el 2003”. Dirección de Servicios de Empleo, Secretaría de Empleo, MTEySS. Buenos Aires, MTEySS.

-----, 2015. “Manual I - Gestión Integral: material introductorio para la apertura de OE dirigido a equipos técnicos”. Dirección de Servicios de Empleo, Secretaría de Empleo, MTEySS. Buenos Aires, MTEySS.

OIT. 2004. “Promover el empleo. Políticas, capacitación y empresas”. Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

----. 2005. *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente*. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

----. 2008. *Informe final del Programa AREA: aportes a las Políticas Activas de Empleo en la Argentina*. Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo.

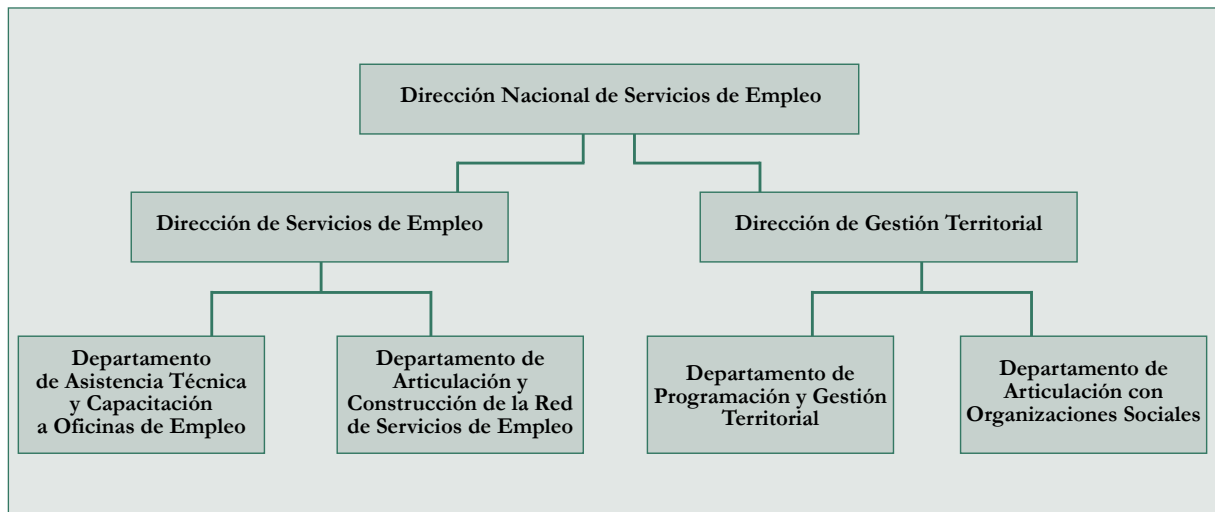
----. 2009a. “Apoyo de la OIT al papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo”. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo - Comisión de Empleo y Política Social.

----. 2009b. “Respuestas de los Servicios Públicos de Empleo a la Crisis Económica Mundial”. Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad. Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

----. 2011. *Políticas públicas de empleo y territorio. Informe final del Programa CEA*. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

----. 2013. “Frente a la crisis en Europa: reflexiones para el caso de Argentina”. Buenos Aires, Organización Internacional del Trabajo.

Gráfico A.1. | Organigrama de la Dirección de Servicios de Empleo



## Serie Documentos de Trabajo - Oficina de País de la OIT para la Argentina

Documento de trabajo N° 1

### **Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012**

Fabio Bertranou, Luis Casanova y Marianela Sarabia. Julio de 2013.

Documento de trabajo N° 2

### **Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina**

Fabio Bertranou, Luis Casanova, Maribel Jiménez y Mónica Jiménez. Septiembre de 2013.

Documento de trabajo N° 3

### **Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina**

Fabio Bertranou. Octubre de 2013.

Documento de trabajo N° 4

### **Desempeño del Monotributo en la formalización del empleo y la ampliación de la protección social**

Oscar Cetrángolo, Ariela Goldschmit, Juan Carlos Gómez Sabaíni y Dalmiro Morán. Noviembre de 2013.

Documento de trabajo N° 5

### **Recibir y brindar cuidados en condiciones de equidad: desafíos de la protección social y las políticas de empleo en Argentina**

Carina Lupica. Julio de 2014.

Documento de trabajo N° 6

### **Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional**

Victoria Castillo, Moira Ohaco y Diego Schleser. Julio de 2014.

Documento de trabajo N° 7

### **Estrategias para la formalización del empleo rural. El caso del Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el sector vitivinícola de Mendoza**

Fabio Bertranou, Rodrigo González y Luis Casanova. Julio de 2014.

Documento de trabajo N° 8

**El efecto de la negociación colectiva sobre la distribución de los ingresos laborales. Evidencia empírica para Argentina en los años dos mil**

Luis Casanova y Javier Alejo. Enero de 2015.

Documento de trabajo N° 9

**Instituciones laborales y políticas de protección social para la erradicación del trabajo infantil en Argentina**

Fabio Bertranou, Luis Casanova, Alejandra Beccaria y Gustavo Ponce. Febrero de 2015.

Documento de trabajo N° 10

**Inserción de las trabajadoras domésticas paraguayas a partir de las reformas laborales y migratorias en Argentina**

Giuseppe M. Messina. Marzo de 2015.

Documento de trabajo N° 11

**Asistencia escolar y participación laboral de los adolescentes en Argentina: el impacto de la Asignación Universal por Hijo**

Maribel Jiménez y Mónica Jiménez. Julio de 2015.

Documento de trabajo N° 12

**Calidad del empleo y cumplimiento del salario mínimo en Argentina**

Luis Casanova, Maribel Jiménez y Mónica Jiménez. Septiembre de 2015.

Documento de trabajo N° 13

**Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo**

Daniel Helbig, Roxana Mazzola y María García. Diciembre de 2015.

Serie disponible en:

<http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/documentos-de-trabajo/lang--es/index.htm>

