



Documento de Trabajo N° 43\*

**LOS SERVICIOS MUNICIPALES DE EMPLEO.  
Las transformaciones en las Oficinas de Empleo en los Municipios  
de Berisso, Florencio Varela, Moreno, Ensenada, La Plata y Rosario a  
partir de la aplicación del Seguro de Capacitación y Empleo: Una  
visión de síntesis.**

Julio C. Neffa (coord)  
Agustina Battistuzzi  
Cecilia Del Bono  
Adrián Des Champs  
Ezequiel Grinberg  
con la colaboración de Alejandro Enrique

\*Este Informe ha sido redactado a partir de las observaciones realizadas por miembros del equipo en el transcurso del año 2006 y la primera mitad del 2007, en los Servicios Municipales de Empleo mencionados. En ese período se estaba llevando a cabo la transferencia desde el PJyJHD hacia el Plan Familias y Seguro de Capacitación y Empleo. La escasez de experiencias previas, el carácter innovador de esta iniciativa y su pasividad, generaron las dificultades que se identificaron a medida que se avanzaba en el trabajo de campo, la observación y las entrevistas. A partir de comienzos del 2007 se notaron sensibles progresos, pues la Secretaría de Empleo del MTEySS analizó la experiencia recogida, amplió el número de oficinas creadas, continuó la tarea de asistencia técnica y formación del personal de municipios, tomó en cuenta los principales problemas que se mencionan en este informe y desarrolló acciones para resolverlos. Se trata de una experiencia en curso, a la cual la Secretaría de Empleo otorga un carácter prioritario.

Buenos Aires  
Mayo 2008

Ceil – Piette

**Centro de Estudios e Investigaciones Laborales**  
**Programa de Investigaciones Económicas**  
**sobre Tecnología, Trabajo y Empleo**

---

**Director**

Julio C. Neffa

**Vicedirector**

Guillermo Neiman

**Edición**

Anabella Bustos

**Documentos de Trabajo** corresponde a una de las series de publicaciones periódicas del Ceil-Piette (las restantes son **Informes de Investigación** y **Materiales de Investigación**). A través de las mismas, los investigadores, becarios y personal de apoyo de la Institución presentan resultados de sus proyectos y líneas de trabajo, con el propósito de darlos a conocer a la comunidad científica y académica así como a otros interesados en las temáticas bajo estudio en el Ceil-Piette. **Documentos de Trabajo** es sometido al referato de evaluadores internos y externos a quienes agradecemos por su participación y colaboración para el desarrollo de esta actividad editorial.

ISSN 1515-7466

---

Saavedra 15, piso 4 – C1083ACA Buenos Aires – Argentina  
Tel/fax: (54 11) 4952-7440 / 5273 - 4953-7651  
Correo-e: [postmaster@ceil-piette.gov.ar](mailto:postmaster@ceil-piette.gov.ar)

## **INDICE**

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>5</b>
Contexto	5
Etapas y metodología de investigación	6
<b>RED DE SERVICIOS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA. UNA VISIÓN SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO</b>	<b>9</b>
Marco conceptual y antecedentes relacionados con las oficinas de empleo	9
Marco conceptual	9
Antecedentes	10
Desarrollo del proyecto. Etapa inicial. Creación y fortalecimiento de OE municipales	11
Estrategia de gestión y conformación de los equipos	11
Implementación de acciones en el territorio	12
Coordinación de los equipos	12
Etapas del proceso	13
Características y condiciones de operación de las OE	16
El trabajo con los usuarios	17
Consolidación de OE. Servicios de empleo locales y prioridades nacionales	18
Las políticas nacionales en materia de empleo y el rol de las OE locales	18
Nivel de consolidación de las OE	19
A modo de conclusión	19
Bibliografía	21
<b>LAS TRANSFORMACIONES EN LAS OFICINAS DE EMPLEO: UNA VISIÓN DE SÍNTESIS</b>	<b>23</b>
Oficinas de empleo	23
La Plata	24
Berisso	24
Ensenada	25
Moreno	26
Florencio Varela	27
Rosario	28
Traspaso PJyJHD al Seguro de Capacitación y Empleo	28
La Plata	29
Berisso	29
Ensenada	30
Moreno	30
Florencio Varela	31
Rosario	31
Modalidad de pago único	32

---

La Plata	33
Berisso	33
Ensenada	33
Moreno	33
Florencio Varela	33
Rosario	34
Perfil de los beneficiarios	34
La Plata	34
Berisso	35
Ensenada	36
Moreno	37
Florencio Varela	37
Rosario	37
Relación con el MTEySS y con otros organismos	38
La Plata	38
Berisso	39
Ensenada	39
Moreno	40
Florencio Varela	40
Rosario	41
Oferta de formación profesional	42
La Plata	42
Berisso	43
Ensenada	43
Moreno	44
Florencio Varela	44
Rosario	44
Plataforma informática	45
La Plata	46
Berisso	46
Ensenada	46
Moreno	46
Florencio Varela	47
Rosario	47
Intermediación laboral	47
La Plata	47
Moreno	48
Berisso	48
Ensenada	48
Florencio Varela	49
Rosario	49
Bibliografía	49

<b>CONCLUSIONES</b>	<b>51</b>
Observaciones sobre los servicios municipales de empleo	51
La convocatoria y el traspaso a partir del PJyJHD	51
Articulación con otros organismos y con el sector privado	51
Dificultades en relación con la gestión operativa	52
Dificultades en relación con el sistema informático	52
Dificultades en relación con cursos y talleres de capacitación y formación profesional	53
Dificultades en relación con la modalidad de pago único	53
Dificultades en relación con el contexto y la coyuntura	53
Conclusiones generales	54
<b>ANEXO</b>	<b>59</b>



## **INTRODUCCIÓN**

Los trabajos reunidos en la presente publicación han sido elaborados por un equipo del CEIL-PIETTE (Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo) del CONICET, a cargo del Subproyecto 6, en el marco del Proyecto PAV/03 "Trabajo, desarrollo y diversidad. Una investigación sobre políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la generación de empleo e ingresos", financiado por el FONCYT, de la Agencia Nacional para la Promoción de la Investigación Científica, del actual Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.

Los objetivos centrales de la investigación del PAV /03 son:

- 1) Identificar y analizar críticamente los impactos de los procesos de desarrollo local actualmente en curso, así como las técnicas y los enfoques teórico-metodológicos usados.
- 2) Identificar y analizar críticamente políticas públicas orientadas a la generación de trabajo, empleo e ingresos.
- 3) Diseñar, transferir y diseminar alternativas de políticas de desarrollo y herramientas para su ejecución.
- 4) Consolidar una red de instituciones e investigadores para sumar e integrar activamente modos de conocimiento sobre las temáticas de estudio propuestas.

Esta etapa del Subproyecto 6: "Análisis de experiencias de desarrollo local, de las políticas públicas que lo promueven y de su impacto en la generación de trabajo, empleo e ingresos", que está a cargo del CEIL-PIETTE fue coordinado por Julio César Neffa y realizado por un equipo multidisciplinario integrado por Agustina Battistuzzi, Cecilia Del Bono, Adrián Des Champs y Ezequiel Grinberg, con la colaboración de Alejandro Enrique.

Este trabajo de carácter preliminar, perteneciente a la segunda etapa de la investigación desarrollada durante el año 2006, intenta brindar una primera aproximación al contenido y al impacto de la política de creación de oficinas de empleo municipales impulsada por el MTEySS (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) en todo el territorio nacional y a su relación con el desarrollo local. Por otra parte, el trabajo analiza los primeros resultados del proceso de traspaso del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) al Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) en varios municipios de la provincia de Buenos Aires y en el municipio de Rosario, de la provincia de Santa Fe.

La creación de la Red de Oficinas de Empleo Municipales es el resultado de la aplicación de una nueva política que refleja una lógica diferente de las anteriores políticas públicas de empleo, motivo por el cual estimamos que su impacto positivo se irá viendo a lo largo del tiempo y en forma gradual. Basándonos en esta última afirmación, los resultados de la presente investigación, más que una evaluación positiva o negativa sobre su funcionamiento, pretenden presentar aspectos y nudos problemáticos que deberán ser considerados en la etapa de implementación de esas políticas.

### **Contexto**

Luego de la crisis socioeconómica que se genera con el régimen de la convertibilidad y que explota en diciembre de 2001, sin dudas la más profunda de

las que ha experimentado el país en toda su historia, comienza a registrarse una evolución positiva de la mayoría de los indicadores macroeconómicos, lentamente acompañada por la recuperación de los niveles de empleo a partir del año 2003, junto con algunos indicadores sociales.

A medida que la economía se reactiva y que crece la demanda de fuerza de trabajo, se observa una creciente necesidad de mano de obra calificada. Tal demanda no puede ser satisfecha rápidamente, porque el desempleo de larga duración había hecho perder a un elevado porcentaje de trabajadores sus calificaciones, sus competencias y sus experiencias profesionales acumuladas, al mismo tiempo que la reforma del sistema educativo operada en los años noventa desmantelaba las instituciones de formación profesional transfiriendo las escuelas técnicas desde la jurisdicción nacional hacia las provinciales y municipales.

Frente a esta situación, el Estado nacional decide diseñar y llevar adelante una política activa de empleo orientada a la capacitación laboral mediante la transferencia de los beneficiarios del PjyJHD hacia el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), y el Plan Familias.

El principal objetivo del SCyE es acercar la oferta y la demanda de empleo a través de la intermediación laboral llevada a cabo en el ámbito municipal, así como también mejorar las calificaciones y la formación profesional de los beneficiarios para que puedan satisfacer una demanda creciente de mano de obra calificada. Esta política activa toma como modelo el sistema denominado *profiling* (implementado recientemente en algunos países europeos), que se caracteriza por la construcción de perfiles laborales de los desocupados, para dar prioridad a los que más necesitan apoyo y luego proceder a la instancia de intermediación laboral.

Para alcanzar este objetivo, en el año 2005 se crea desde el MTEySS la Red Nacional de Oficinas de Empleo. Esta red surge con la instauración o el fortalecimiento de las oficinas de empleo municipales, a partir de la resolución 176/05 del MTEySS, que las define como entidades municipales pero con dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo (USE) del Ministerio. Estas oficinas de empleo cuentan con antecedentes en el MTEySS y son el resultado del Convenio 88 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) –ratificado por Argentina– y de lo prescripto por la Ley Nacional de Empleo. Se define a cada una de estas oficinas como un servicio público de empleo, porque su tarea es relacionar las necesidades de mano de obra de las empresas y de las organizaciones con las personas desocupadas o con aquellas ocupadas que buscan cambiar de empleo, brindando de manera gratuita información sobre las oportunidades de empleo existentes y una orientación para llevar a cabo actividades educativas y de formación profesional.<sup>1</sup>

## **Etapas y metodología de investigación**

Esta parte de la investigación, que se desarrolló en varias etapas, se centró en la identificación, la sistematización y el análisis de experiencias de implementación de la Red Federal de Oficinas de Empleo en varios municipios de la provincia de Buenos Aires y en Rosario (Santa Fe), mediante la observación efectuada en el trabajo de campo y las entrevistas a los funcionarios y a los desocupados que concurrían a dichas oficinas.

---

<sup>1</sup> Fuente: <<http://www.emple.gov.ar>>



La primera etapa (ejecutada en el año 2005): tuvo como objetivo la elaboración de un estudio exploratorio sobre experiencias de planificación estratégica y desarrollo local en municipios de la Región Centro.

La metodología implementada en esta etapa ha sido explicitada en una publicación anterior. A grandes rasgos, consistió, en primer lugar, en la selección de los casos que se estudiarían. Para ello se realizó un relevamiento de todos los municipios de la provincia de Buenos Aires que hubieran desarrollado experiencias de planificación estratégica, recolectando la información de diversas fuentes (web, entrevistas a actores estatales y a funcionarios clave de distintas áreas gubernamentales, publicaciones, etc.). Se realizó la selección de los municipios que podrían ser interesantes y viables, por su situación geográfica, para desarrollar los objetivos de la investigación del PAV. El criterio de selección se orientó hacia aquellos municipios que presentaran, o bien planes estratégicos formales, o bien un conjunto de políticas públicas tendientes a promover procesos de desarrollo local (siguiendo las orientaciones del Dr. Reese, de la Universidad Nacional de General San Martín). Los municipios seleccionados de la provincia de Buenos Aires fueron Berisso, Ensenada, Florencio Varela, Cañuelas, La Plata, La Matanza y Moreno. También se incluyeron otros dos casos por considerarlos experiencias relevantes en cuanto a la planificación estratégica en el país: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la ciudad de Rosario, en la provincia de Santa Fe.

En segundo lugar, se confeccionó un instrumento para la realización del trabajo de campo en los municipios seleccionados y se procedió al mismo, el cual tuvo lugar entre los meses de agosto de 2005 y julio de 2006 aproximadamente.

Los informes y los resultados de esta primera etapa de investigación se encuentran en la publicación del CEIL-PIETTE "Estudio exploratorio sobre experiencias de planificación estratégica y desarrollo local en municipios de la Región Centro".<sup>2</sup>

La segunda etapa (desarrollada en el año 2006) se centró en la "Reformulación del PJyJHD: la migración de beneficiarios al Programa Familias por la Inclusión Social y al Seguro de Capacitación de Empleo. Los Servicios Municipales de Empleo" en las Oficinas de Empleo de los municipios de La Plata, Berisso, Ensenada, Florencio Varela, Moreno y Rosario, dejando de lado la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debido a la situación institucional por la cual atravesaba desde diciembre de 2005.

En un primer momento se confeccionó un instrumento para realizar el trabajo de campo, cuyo resultado fue una grilla de preguntas básicas sobre varios aspectos que se consideraron relevantes:

- a) Descripción de la Oficina de Empleo y de su evolución.
- b) Traspaso al SCyE (convocatoria, entrevistas, pago único).
- c) Perfil de los beneficiarios y usuarios
- d) Relación con el MTEySS, con otros organismos y con el sector privado.
- e) Oferta de formación profesional del Servicio Municipal de Empleo.
- f) Proceso de intermediación laboral.
- g) Dificultades detectadas, conclusiones y perspectivas.

Durante el trabajo de campo en dichos municipios, se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios de las secretarías de Producción, a responsables de las oficinas de empleo, a los empleados municipales que allí se desempeñaban y a los usuarios del Servicio. Asimismo, se recurrió a observaciones participantes con el objetivo de describir el funcionamiento diario de las oficinas, identificar las características generales y específicas y conocer las percepciones subjetivas de los buscadores de empleo.

---

<sup>2</sup> ISBN-10:987-21579-2-8 y ISBN-13:978-987-21579-2-0.

A partir de la información obtenida en el trabajo de campo y de los datos estadísticos proporcionados por los municipios y por el MTEySS, se procedió a la redacción de informes preliminares que fueron comunicados a los interlocutores de las Oficinas de Empleo y que más tarde fueron discutidos en seminarios internos del equipo de investigación y cuya versión definitiva forma parte de la presente publicación.

Este documento contiene información recogida hasta el primer semestre de 2007.

## **RED DE SERVICIOS DE EMPLEO EN LA ARGENTINA. UNA VISIÓN SOBRE EL DESARROLLO DEL PROCESO**

Desde mediados de 2002 se comienzan a observar mejoras sustanciales en las tasas de desocupación y subocupación y en las de pobreza e indigencia en la Argentina. Ello se dio en el marco del fin de la recesión, la adopción de un tipo de cambio elevado, un fuerte crecimiento del PBI y saldos positivos de la balanza comercial (Neffa y otros, 2005). Entre los factores a los que se les atribuye responsabilidad en esa mejora, resulta pertinente mencionar la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD), el incremento del empleo y la mejora de los salarios mínimos nominales, si consideramos sólo aquellos que tienen relación con las políticas de empleo y protección social.

La dinamización del mercado de trabajo, con la mejora en las oportunidades de inserción laboral para personas con problemas de empleo, principalmente desocupados, y el incremento de las posibilidades de movilización de los trabajadores ocupados hacia puestos con mejores condiciones configuraron un ámbito propicio para el desarrollo de un sistema de oficinas de empleo. En rigor, la oficina de empleo, desde la perspectiva del gobierno, resulta no sólo útil sino también indispensable si se quiere trabajar en la activación de las personas con problemas de empleo, fundamentalmente de aquellas beneficiarias del PJJHD. En ese contexto se da inicio a un proyecto de trabajo, en el ámbito de la Secretaría de Empleo, cuyo objetivo es implantar una Red de Oficinas de Empleo. La utilidad de esta red no sólo se visualiza en los efectos que pudiesen lograrse en el campo de la intermediación laboral, sino también en el abordaje integral de las problemáticas de empleo a partir del desarrollo de institucionalidades locales que, a partir de un diagnóstico, afronten el desafío del empleo en sociedad con el MTEySS. En los siguientes apartados se intentará abordar este proceso de forma tal que queden expuestos para el análisis los aspectos salientes del proyecto, tanto en lo correspondiente al trabajo de campo, orientado a la creación y al fortalecimiento de oficinas de empleo (OE), como del rol que les cabría desempeñar a éstas en el marco de la implementación del SCyE.

### **Marco conceptual y antecedentes relacionados con las oficinas de empleo**

#### **Marco conceptual**

Según la teoría neoclásica del mercado de trabajo de competencia perfecta, la multiplicidad de actores, oferentes y demandantes se vincula directamente sin necesidad de intermediación para realizar sus transacciones. La información completa, comprensible y accesible les permite adoptar decisiones económicamente racionales. Cualquier desequilibrio que se produjese en el mercado sería atribuible a factores exógenos (Neffa, J., Korinfeld, S. y otros, 2006). Para Solow (1992), en cambio, el mercado de trabajo es una institución social donde unos actores desenvuelven sus estrategias. Las normas sociales del mercado de trabajo desempeñarían un rol correctivo ante las ineficiencias económicas que implican los altos niveles de desempleo. Este autor incorpora los conceptos de criterios de equidad y justicia como elementos relevantes para interpretar el funcionamiento del sistema de relaciones laborales, y señala los aspectos éticos y de autopercepción como componentes importantes de la toma de decisiones por parte de los

trabajadores. Cabe considerar la existencia de una variada gama de prácticas y creencias que pueden cambiar según cada territorio, a pesar de la similitudes morfológicas del mercado de trabajo (Roberts, 1996).

Según Azais (2000), como efecto de la desindustrialización y de la desconcentración productiva, el territorio se configura crecientemente como el ámbito donde convergen diversas modalidades de acceso al trabajo, las cuales en su conjunto tienden a ser "un hecho del trabajador mismo". Este territorio, además, es el escenario donde los trabajadores desarrollan sus estrategias de inserción laboral, donde la vía más formal del servicio público de empleo es una más de las alternativas (Angelico y otros, 2005). Hamermesh y Rees (1984) señalan, desde su enfoque de canales de búsqueda, las características diferenciadas que asumen los procesos de búsqueda según el ámbito territorial y la actividad económica. Considerando este conjunto de perspectivas, el servicio público de empleo puede ser utilizado como herramienta de política que, a partir de intervenir en las funciones básicas de colocación, sea de utilidad para una amplia gama de objetivos.

El convenio 88/1948 de la OIT estableció las actividades principales que le competen a un servicio público de empleo. Thuy (2001) identifica a partir de esta norma cuatro funciones básicas: *intermediación laboral; desarrollo de un sistema de información sobre el mercado de trabajo; administración de programas de empleo y, por último, la administración del seguro de desempleo*. A su vez, el mismo autor destaca la importancia de la intervención del servicio para disminuir el período de desocupación de los trabajadores a través de acciones eficientes de intermediación laboral. Desde esta perspectiva, la OE tiene la misión de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo con el menor costo posible para los trabajadores. Ricca (1995) plantea una subdivisión según sean *tradicionales* (administración de seguro de desempleo, servicios de colocación, orientación vocacional, colocación de trabajadores extranjeros, colocación de trabajadores fuera del país, información del mercado de trabajo) o *nuevas funciones* (formas especializadas de colocación, tales como el autoempleo, entrenamiento para el empleo, asistencia a las empresas, acciones de reinserción laboral, acciones especiales de promoción del empleo, etc.). Para el MTEySS (Resolución nº 176/05), el servicio público de empleo es un sistema que busca interrelacionar la oferta y la demanda de trabajo con las políticas públicas de empleo.

## **Antecedentes**

Al establecerse la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1919, ya se advierte que los servicios públicos de colocaciones se desarrollaban con dinamismo, sobre todo en Estados Unidos y en Europa. Tuvieron como antecedente a las agencias de colocación de principios del siglo XX. Se estima que entre 1920 y 1933 cerca de 35 países, entre los que podemos mencionar a Alemania, Bélgica, Holanda, Gran Bretaña y los Estados Unidos, contaban con un sistema de servicios públicos de empleo. Hace más de 70 años se dan en nuestro país los primeros pasos tendientes a la conformación de un servicio público de empleo. Como consecuencia de la ratificación del Convenio 34/1933 de la OIT, la Argentina se comprometió a establecer agencias públicas y gratuitas de colocación. En 1949, se crea en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Previsión la Dirección Nacional del Servicio de Empleo, que tiene como objetivo intervenir en el mercado de trabajo, no sólo en lo atinente al servicio de colocación, sino también en lo referido a las prestaciones a desocupados y a la estabilidad en el empleo, entre otros. Se debe rastrear hasta 1995 para encontrar la siguiente iniciativa sistemática a través del impulso de agencias públicas de colocaciones, las cuales centraron su objetivo en la intermediación laboral. La focalización en la atención de beneficiarios de programas de empleo modificó el objetivo original y redireccionó los esfuerzos de las oficinas.

A partir de 1999, la entonces denominada Unidad de Intermediación laboral (UIL) obtuvo algunos resultados aunque, sin embargo, concluye desempeñando un rol semejante al atribuido a su antecesor. La implementación del PJJHD, a principios del año 2002, implicó en los hechos el virtual desmantelamiento de la UIL, quedando afectados muchos de los integrantes del equipo a tareas inherentes a la ejecución del PJJHD.

En el transcurso del año 2003, y a partir de un grupo de trabajo residual de la antigua UIL, se retomaron acciones orientadas a un relanzamiento de la unidad. Esta iniciativa formó parte de líneas de trabajo acordadas con el Banco Mundial. Como elemento diferencial de las dos experiencias anteriores, el programa se orienta a trabajar exclusivamente con municipios en una primera etapa. En el marco de este proceso de trabajo que da comienzo en el año 2004, desde mediados de 2005 se inicia la concreción de acuerdos de fortalecimiento de OE municipales que en marzo de 2007 cuenta con 155 convenios celebrados. La intervención se focaliza en la conformación de equipos técnicos municipales a los cuales se capacita y se asiste técnicamente en la conformación de la OE. Como parte de ese fortalecimiento, el MTEySS aporta equipamiento informático y software de gestión a las OE para el desarrollo de las actividades correspondientes. El municipio se compromete, como contrapartida, a darle formalidad legal a la OE, a disponer recursos humanos e infraestructura y a garantizar la implementación de las acciones vinculadas con políticas de empleo a través de la oficina.

En paralelo al diseño de la línea programática y sus instrumentos, y a la conformación del equipo de trabajo, la coyuntura del PJJHD, con su necesidad de orientar esfuerzos hacia la efectivización de las contraprestaciones laborales, requirió la salida a terreno con la finalidad de avanzar sobre el desarrollo de los acuerdos de fortalecimiento de oficinas de empleo de la denominada, a esta altura, Unidad de Servicios de Empleo.

## **Desarrollo del proyecto. Etapa inicial. Creación y fortalecimiento de OE municipales**

### **Estrategia de gestión y conformación de los equipos**

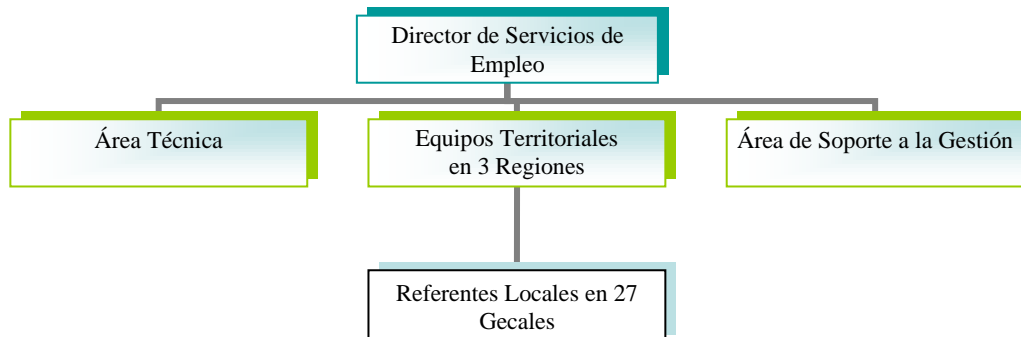
Para el desarrollo del proyecto, la coordinación dividió el país en regiones a cargo de equipos regionales con sede en el nivel central del MTEySS. Estos equipos, a su vez, implementaron sus acciones a través de la coordinación con referentes locales de cada una de las 27 gerencias de empleo (GECAL) con sede en las provincias que existían a fines de 2007. Estos referentes locales tienen a su cargo el desarrollo de las acciones orientadas a la promoción y al desarrollo del proyecto en los municipios. En siete distritos el MTEySS cuenta además con la cooperación en territorio del programa AREA.<sup>3</sup> En el nivel central opera un equipo técnico responsable de los instrumentos y de la evaluación de las propuestas y un equipo de soporte a cargo de las cuestiones administrativas y del software de gestión. Los equipos regionales conformados en marzo de 2007 son seis: NOA (Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero, Tucumán), NEA (Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa, Entre Ríos), Centro (Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires), conurbano bonaerense (conurbano bonaerense y Ciudad de Buenos Aires), Cuyo (Mendoza, San Juan, San Luis, La Rioja) y Patagonia (Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz

---

<sup>3</sup> AREA. Apoyo a la Reconstrucción del Empleo en la Argentina. Programa con la participación de la Cooperación Italiana y la OIT, destinado a asistir al MTEySS en la implementación de sus proyectos de oficinas de empleo y desarrollo local. Cuenta con siete sedes localizadas en el conurbano bonaerense, Mar del Plata, Río Negro, Córdoba, Catamarca, Mendoza y Santa Fe.

y Tierra del Fuego). En 2007, la dotación actual de la Dirección de Servicios de Empleo (DSE) asciende a 22 personas.

**Gráfico nº 1. Organigrama de la DSE**



### **Implementación de acciones en el territorio**

Cualquier proyecto que implique implementación coordinada de acciones entre diversos ámbitos e instituciones –este es uno de esos casos– requiere líneas programáticas definidas con instrumentos pertinentes, definición de metodologías de intervención y una interrelación ajustada entre los diferentes equipos que intervienen. Este proyecto se orienta a implementar acciones prioritariamente en municipios con alto número de beneficiarios del PJJHD. Ello se relaciona con el interés del MTEySS de contar en tales municipios con institucionalidad y capacidad de gestión para afrontar con herramientas más adecuadas las necesidades emergentes relacionadas con el objetivo de vincular a los beneficiarios con los diversos actores del mercado de trabajo y las actividades que en su condición debían desarrollar para permanecer en el Plan. El programa dispone cuatro condiciones básicas para que el municipio pueda ingresar en el programa de fortalecimiento: contar con una OE creada formalmente; asignar personal para el desarrollo de las tareas; contar con infraestructura y equipamiento adecuados a la naturaleza y a la escala de la actividad; que la OE tenga a su cargo la administración del PJJHD en el municipio. En cuanto al acceso al programa, una vez cumplimentadas las cuatro condiciones mencionadas, el municipio debe presentar un proyecto de creación y/o fortalecimiento de la OE en formato preestablecido por la DSE. Los equipos del MTEySS en el territorio brindan soporte en esta instancia a través de acciones de asistencia técnica y de capacitación de los equipos municipales.

### **Coordinación de los equipos**

Como se señala más arriba, este proceso requiere la participación de diversos equipos en diversas localizaciones pertenecientes a una misma institución (MTEySS). Aquí intervienen los equipos centrales de la DSE, los referentes en la GECAL de la DSE y otras áreas del Ministerio con incumbencias en el territorio, con las que se requiere coordinar no sólo hacia dentro sino también la dotación de integralidad y coherencia a la intervención. Esta situación se complejiza con la participación de terceras instituciones (AREA); ello torna necesario definir con claridad los objetivos, las responsabilidades y los roles para garantizar resultados concordantes con el esfuerzo que implica un proyecto de estas características.

## **Etapas del proceso**

El objetivo del proyecto implica la instalación de una red de oficinas de empleo de alcance nacional. Para su abordaje procederemos a dividir el análisis del proceso en dos etapas: la *etapa inicial*, de creación y consolidación de OE municipales; la segunda etapa, de *conformación de la Red de OE*, persigue el cumplimiento de dos objetivos: la ampliación del espectro de OE por fortalecer y la coordinación de OE en los ámbitos territoriales con los fines de incrementar la presencia de OE en el territorio nacional y de afianzar las redes locales y regionales de servicios de empleo. A continuación se hará foco sobre la primera etapa, que a su vez hemos considerado necesario dividirla en tres momentos:

*Momento inicial:* Las experiencias informadas por los equipos del MTEySS demuestran heterogeneidad en el abordaje inicial del territorio; en consecuencia, se considera oportuno, para comprender la instancia, presentar uno de los enfoques utilizados. Allí se considera necesario realizar un análisis de tres elementos. Ello, de acuerdo con lo relevado, ha resultado de utilidad meridiana para definir las localidades donde corresponde promover acciones, y ayuda a disminuir el margen de error en la elección de los distritos de intervención. Estos elementos son:

-La posición del gobierno local ante el problema del empleo: Debe tenerse en cuenta que en estas circunstancias se trata de actores, gobiernos municipales y provinciales con antecedentes, expectativas e intereses específicos, no necesariamente compatibles con los presupuestos en los que se basa el MTEySS para desplegar su intervención. En muchos casos, la mirada que subyace al abordaje de los municipios es la de atribuir al gobierno nacional, a través de su política macroeconómica y de sus instrumentos, las responsabilidades en el combate a los problemas de empleo. Desde esta perspectiva les correspondería, entonces, ser un buen socio secundario del Estado nacional administrando las políticas diseñadas y dirigidas desde el gobierno central o intermediando en ellas. Sin embargo, en el origen mismo de la creación de la Red de OE está impresa la mirada que atribuye a los actores del territorio la posibilidad de relevar y aprovechar las capacidades y las iniciativas que se dan en éste, dando cuenta además de las dificultades específicas que atraviesan los componentes del mercado de trabajo para orientar más eficazmente los esfuerzos. De allí surge la relevancia de verificar la existencia de referentes locales que, a partir de un abordaje de la gestión que reconozca el rol que le cabría al municipio, cuenten con mejor predisposición y condiciones para embarcarse en proyectos de esta característica.

-La situación del mercado de trabajo local: Aquí lo relevante es conocer el estado del mercado de trabajo local, las características del sector productivo y la visión y la actitud que ante tal situación tengan los principales actores. Justo es señalar que se cuenta con poca información estadística por fuera de la Encuesta Permanente de Hogares, que reporta la situación de 31 conglomerados urbanos. Sin embargo, es posible contar con abordajes aproximativos a partir de la información que proveen referentes locales, principalmente funcionarios de la GECAL, fruto de su vasta experiencia y de su conocimiento de los territorios y de la dinámica del mercado de trabajo. La falta de información sistematizada es, según señalan sus autoridades, uno de los problemas que el programa intenta resolver a partir de la implantación de OE municipales. La justeza de los datos referidos a los problemas de empleo no representa en sí misma un elemento relevante, sino que su conocimiento sirve para enfocar aproximativamente la realidad, con lo cual el aporte del referente del MTEySS durante los primeros contactos con los responsables del municipio ha resultado esencial, volcando

no sólo su conocimiento del mercado local, sino también disponiendo su red de contactos.

-La situación política del municipio: Aquí corresponde señalar que nos referimos tanto al nivel de relación del municipio con el gobierno nacional o provincial, como a la situación hacia dentro del ámbito territorial municipal y los diversos actores que lo conforman. Como ejemplos se señalan la fluidez y la calidad de las relaciones con el gobierno provincial y la vinculación establecida con los actores relevantes del escenario productivo local. La primera brinda pistas sobre las posibles articulaciones con actores que inciden en cuestiones presupuestarias, educativas, legislativas, etc. La relación con los actores del sector productivo permite conocer las chances para desarrollar acuerdos referidos a la especificidad laboral con los dadores principales de empleo. Contar con información de este tipo permite trabajar en la resolución de inconvenientes que operan como obstáculos de los acuerdos, o, en un caso opuesto, eludir o postergar acciones ante escenarios conflictivos o excesivamente dificultosos.

-Los antecedentes y las capacidades institucionales del municipio: La memoria sobre los antecedentes de gestión de los municipios, tanto con referencia al MTEySS u otros ministerios nacionales o dependencias provinciales, así como también a programas o actividades propias, ofrecen señales sobre la potencial capacidad para afrontar los compromisos por parte del municipio. Ello excede el marco de las intenciones expresadas por los interlocutores de turno y brinda referencias sobre el marco de posibilidades en que se puede asentar un acuerdo realista.

Estos elementos, aun cuando adolezcan de rigurosidad metodológica, son bastante sencillos de recabar y sistematizar. Un abordaje del escenario con foco en estos puntos permite orientar adecuadamente los esfuerzos iniciales de difusión y promoción del programa. La experiencia desarrollada indica que ha resultado más efectivo avanzar con municipios donde se verifican una serie de condiciones, a la espera de que el efecto demostración o la transformación de las condiciones en el transcurso del tiempo genere condiciones más propicias en aquellos municipios con falta de interés o con escasas condiciones para afrontar el proyecto.

*Momento de difusión y sensibilización del programa:* Una vez revisadas y cotejadas las priorizaciones, quedan sentadas las condiciones para avanzar en un plan de difusión y sensibilización de municipios. Esta actividad cumple dos finalidades: la primera, informar sobre la existencia del programa y sobre el lugar que ocupa entre los instrumentos de políticas que implementa el MTEySS; la segunda es sensibilizar sobre la utilidad de contar con herramientas de gestión de este tipo en los municipios, sobre las ventajas consecuentes y las responsabilidades que esto implica. Los destinatarios son autoridades municipales con capacidad de tomar decisiones; de acuerdo con la envergadura del municipio, se trataría de intendentes y secretarios en municipios pequeños y medianos, y en el caso de grandes municipios, estaría destinado a secretarios y directores. La adecuada ejecución de estas actividades permite avanzar, si así lo definen las partes, con claridad de expectativas, metas y compromisos. Ello evita indefiniciones, dilaciones y dificultades de comunicación que lentifiquen u obstaculicen el proceso, generalmente fruto del desconocimiento.

*Momento de ejecución del fortalecimiento de la OE:* Como ya se ha señalado, este proceso se monta sobre capacidades e institucionalidades preexistentes, proponiéndose a partir de allí crear condiciones para la constitución de un instrumento al servicio de la concepción y la ejecución de políticas de empleo. En la práctica, en la gran mayoría de casos el área municipal responsable de la administración del PJJHD es la que asume la responsabilidad del proyecto;



una proporción mayoritaria corresponde a áreas de Desarrollo Social, algunas son áreas de Empleo o de Gobierno que dependen de la intendencia, y otras reportan al área de Desarrollo Económico. En el transcurso de las acciones de fortalecimiento, y a partir de la premisa de vincular estrechamente a la OE con el área de Desarrollo Económico, la DSE ha fomentado diversas combinatorias tendientes a orientar el encuadramiento orgánico de la OE o, lo que es más importante, su esquema de interrelaciones funcionales, dando por sentado que en realidad lo relevante es promover e instalar el abordaje de las problemáticas laborales a partir de perspectivas que combinen los esfuerzos de las áreas social, educativa y económica. Como se ha señalado más arriba, la DSE estimuló a los municipios para posicionar a la OE dentro del área de Desarrollo Económico, con la convicción de que la evolución del servicio llevaría al gobierno local a la toma de una adecuada decisión en este sentido.

La ejecución del fortalecimiento da comienzo, en rigor, aun antes de la aprobación de las propuestas y del posterior convenio que da carácter formal a ese proceso. Estas acciones se enfocan en el fortalecimiento de recursos humanos locales a través de actividades de capacitación y asistencia técnica, la mayoría de ellas orientadas al incremento de la empleabilidad<sup>4</sup> de los desocupados. Ello implica el desarrollo de un proceso que, en lo referido a la relación con los empleadores, ha sufrido dificultades de abordaje, tanto en los conceptos en los que dichos abordajes hubieran debido apoyarse, como en los instrumentos concebidos al respecto y los resultados logrados en términos de empleadores vinculados.

Las acciones de asistencia técnica y capacitación están dirigidas, por un lado, a la concepción y la conformación del servicio. Entre los primeros se puede señalar a los talleres introductorios al servicio, la capacitación y asistencia en uso del software, al taller de conformación de guía de recursos (el cual es de utilidad tanto para la conformación del servicio como para las acciones de derivación laborales y no laborales). Por otro lado, la asistencia técnica se orienta a la transferencia de conceptos, técnicas y métodos de atención a usuarios (personas con problemas de empleo y empleadores). El desarrollo de abordajes sistemáticos en intermediación laboral y en relaciones con empleadores es aún escaso. A continuación se presenta este proceso en dos cuadros que representan ambas instancias, una orientada a brindar recursos y soporte para la organización del servicio, y la otra a la aplicación de los instrumentos y recursos desde la perspectiva de las prestaciones que brindará la OE.

---

<sup>4</sup> "La perspectiva de la empleabilidad se inserta dentro de una tendencia a la activación de las políticas sociales y de empleo mediante la imposición de actividades a los desocupados, la focalización de los instrumentos hacia los grupos más vulnerables, la instrumentación de políticas de oferta, así como de un creciente incentivo a las empresas..." (Pablo Pérez, en Neffa y otros 2005).

**Cuadro nº 1. Formación y asistencia según el criterio de organización interna de la OE**

<b>Servicio o estructura a montar</b>	<b>Capacitación / Asistencia Técnica ofrecida por la DSE</b>	<b>Insumo o producto</b>
Definición del servicio. Elección de destinatarios. Alcance de los servicios.	Taller introductorio a los servicios de empleo.	Material de apoyo del taller.
Estructuración interna del servicio. Circuitos administrativos. Organización de los RR.HH.	Taller introductorio a los servicios de empleo.	Material de apoyo del taller.
Articulación intra e interinstitucional. Servicios complementarios.	Taller de guía de recursos locales. Asistencia presencial y remota en la elaboración de la guía.	Material de apoyo del taller.
Soporte informático de la gestión.	Talleres para la utilización del software de gestión. Asistencia remota a usuarios.	Software. Plataforma informática web.

**Cuadro nº 2. Formación y asistencia según los servicios a ofrecer por la OE**

<b>Servicio a prestar por la OE</b>	<b>Capacitación ofrecida por la DSE</b>	<b>Insumo o producto</b>
Recepción de postulaciones a empleos.	Taller de entrevista e historia laboral.	Material de apoyo del taller.
Detección de necesidades de formación y capacitación. Derivación a instituciones educativas y de formación profesional.	Taller de entrevista e historia laboral. Taller de guía de recursos locales. Asistencia presencial y remota en la elaboración de la guía.	Materiales de apoyo de los talleres. Software. Plataforma informática web. Formularios de relevamiento de oferta y demanda de trabajo.
Intermediación laboral. Relevamiento de demanda. Entrevistas de selección.	Taller de entrevista e historia laboral. Talleres para la utilización del software de gestión. Asistencia remota a usuarios.	Material de apoyo del taller.
Detección y orientación de trabajadores con iniciativas y capacidades para el autoempleo.	Taller de orientación al trabajo independiente.	Material de apoyo del taller.

### **Características y condiciones de operación de las OE**

En cuanto a la composición de los recursos humanos hay una situación heterogénea y que merece atención, ya que se presenta como uno de los "talones de Aquiles" del proyecto. Las variantes encontradas pueden involucrar desde equipos que se constituyeron con personas de la planta permanente en su casi totalidad, pasando en otros casos por una combinación de empleados de planta,

contratados y hasta beneficiarios de programas sociales. Para considerar la relevancia de esta dimensión en el proceso vale la pena enunciar los puestos que corresponde cubrir en una OE típica: coordinador, recepcionista, entrevistador-seleccionador, relacionista de empresas, coordinador de capacitación. Resulta razonable pensar que en muchos lugares cubrir con el personal adecuado estos cargos puede ser un cometido dificultoso, habida cuenta de las dificultades para reclutar que atraviesan la mayoría de los gobiernos municipales. Consecuentemente, las mayores dificultades estriban en la brecha entre perfiles necesarios y perfiles disponibles. En muchos casos existe déficit de recursos humanos adecuados para las actividades intermediación laboral, no sólo en lo que respecta a empleadores, sino también en el rol de entrevistador-seleccionador, por la alta rotación del personal y la escasa dotación para atender el creciente volumen de trabajo en las OE. Según se manifiesta, las condiciones de infraestructura y espacio físico han ido adecuándose al nivel que demanda el proyecto en la medida en que los municipios identificaron al programa como una oportunidad de optimizar su relación con los actores del mercado de trabajo y con el MTEySS.

Aún cuando no se trate de una cantidad de casos numerosa, resulta válido señalar que el software de gestión se opera necesariamente con conexión a Internet, cuya insuficiencia que en ciertos lugares del país puede llegar a ser un obstáculo importante para la implementación plena del servicio.

### **El trabajo con los usuarios**

*Las personas con problemas de empleo:* Se ha señalado arriba que desde el inicio, y salvo pocas excepciones vinculadas con características del mercado o con un trabajo previo de la OE, la población objetivo fueron los beneficiarios del PJJHD y otros beneficiarios de programas sociales. Actualmente, y como se verá más adelante, se trabaja con énfasis en los beneficiarios del SCyE. Sin embargo, la apertura de las OE conlleva el acercamiento de desocupados en general, lo que ayuda a conformar una base de postulantes que puede implicar, en algunos casos, el engrosamiento de los perfiles mayoritarios del PJJHD, y en otros implica un aporte diferenciado a la base en términos cualitativos. Aun cuando la falta de hábito en cuanto a la registración de las acciones impide tomar una medida del fenómeno, existen indicios que permiten pensar en desajustes entre oferta y demanda en términos cualitativos. Esto implica considerar mínimamente dos problemas, ambos interrelacionados entre sí: las dificultades de posicionamiento del servicio en el mercado de trabajo local ante la imposibilidad de ofrecer perfiles demandados y, como resultado de esto, el embretamiento en que se incurre al no poder movilizar la base de postulantes con perfiles de más dificultosa inserción. Algunas alternativas exploradas por algunas OE brindan pistas positivas a partir de una política activa de conformación de la base de datos con referencia a la demanda. El mayor problema aquí estriba en la falta de medios financieros y humanos para la realización de la tarea.

*Los empleadores:* Aquí la hipótesis implícita es que existe conocimiento del mercado de trabajo, situación que quizá no se ajuste a la realidad en muchos territorios, ya que en este caso se requiere un conocimiento más puntual del que se necesita en el inicio del proceso de fortalecimiento. Esto sería cubierto a través del correcto desempeño de los relacionadores de empresas, perfil que, luego de desandadas las primeras instancias del proceso, se hace absolutamente imprescindible para el desarrollo del servicio. Sin embargo, ello es necesario aunque no suficiente, ya que la dificultad que presenta un abordaje con énfasis en la intermediación laboral es que requiere apoyarse en el soporte que brindan la confianza y el sentido de la oportunidad. Ambos forman parte de un escenario previo que lleva a pensar al municipio como parte de un ámbito de interacciones que afiance lazos con el sector productivo (confianza) y brinde apoyo para la

resolución de problemas puntuales cuando ellos se presentan (oportunidad); la necesidad de personal es sólo uno de éstos para las empresas, las cuales visualizan al municipio, en el mejor de los casos, como una opción para resolver sus dificultades. En lo que respecta al tipo de empleadores al que apuntan ofrecer sus servicios las OE, corresponde orientar acciones prioritariamente hacia las PyMEs, debido a la dificultad de éstas para buscar y contratar personal por falta de recursos financieros y humanos para desarrollar la actividad. Un aspecto interesante de la vinculación con empresas es que, al contrario de lo que se especulaba, es posible que en muchas ocasiones algunas empresas se acerquen buscando personal a la OE. Ello la coloca en la circunstancia de madurar rápidamente el servicio de intermediación para no desperdiciar las oportunidades que se generan en el mercado. Allí es clave saber que la intermediación no implica necesariamente la resolución por medios propios de la búsqueda, sino, este es un criterio clave, la gestión de la intermediación. Esto significa disparar procesos de búsqueda que faciliten el encuentro de oferta y demanda de trabajo.

**Gráfico nº 2. Vinculación de la OE con los actores del mercado de trabajo según el ámbito de gestión**

Demanda de Trabajo	Área de Desarrollo Económico	Gestión Coordinada Interáreas
	Área de Gobierno Área de Educación	Área de Desarrollo Social
	-	+
	Oferta de trabajo	

## **Consolidación de OE. Servicios de empleo locales y prioridades nacionales**

### **Las políticas nacionales en materia de empleo y el rol de las OE locales**

El PJJHD marcó el rumbo en términos de población desocupada por atender en los inicios de este proyecto; posteriormente la implementación del SCyE lo reforzó al dotar a las OE de mayores responsabilidades y al requerir un importante nivel de especialización en la intervención de las oficinas. El paso hacia el SCyE requiere la adopción, por parte del beneficiario, de un rol activo en la búsqueda de oportunidades para mejorar su vinculación con el mercado de trabajo; el gobierno se compromete, por su parte, a disponer los medios para acompañar y apoyar activamente este proceso.

La ejecución de este programa puede impactar positivamente en los municipios en la medida en que el MTEySS lo asiste con recursos y asistencia técnica en el proceso. Sin embargo, opone el riesgo de sesgar el perfil de la base de postulantes y de inhibir la capacidad de atender al resto de la población con problemas de empleo de la localidad, todo ello debido al desafío operativo y técnico

que implica gestionar un programa de esta complejidad. Además conlleva el riesgo de desaprovechar oportunidades que no se dirijan a la población del SCyE. Fomentar la asunción del protagonismo por parte del municipio en términos de concepción y ejecución de políticas puede llegar a favorecer una adecuada gestión de los programas nacionales en función de abordar con integralidad tanto los problemas de empleo en el contexto del mercado local de trabajo como sus soluciones.

### **Nivel de consolidación de las OE**

Como ya se indicó, el objetivo de esta etapa es la ampliación y el afianzamiento de las redes locales y regionales de servicios de empleo. La implantación de la red requiere enfocar hacia la resolución de algunos aspectos clave, entre los que podemos señalar: que las OE logren precisar los objetivos del servicio en términos de usuarios, destinatarios, servicios que brindará y calidad de éstos. En relación con ello, y considerando el volumen y la dificultad del trabajo que implique acometer la ejecución de iniciativas propias o acordadas con el MTEySS, definir una planificación estratégica de recursos humanos de las OE; relevar las condiciones de infraestructura y equipamiento requeridas para el pasaje a una segunda etapa; que las OE logren identificar socios estratégicos y construir lazos con ellos para la conformación de la red local de servicios de empleo. La realización de acciones en este sentido implica intervenciones de contenido diferente del de las acciones desarrolladas hasta el momento. En la práctica, muchas de las acciones señaladas aquí son demandadas o realizadas en función de las realidades de cada OE aun cuando el proceso en general se encuadra en la primera etapa.

### **A modo de conclusión**

A continuación se destacan algunos aspectos relevantes del proceso que se recomienda considerar en la evolución de éste.

La etapa inicial, en virtud de haber transcurrido un tiempo razonable desde su inicio, es pasible de ser revisada en lo referido a la estrategia de fortalecimiento de los equipos de las OE. La transferencia de recursos técnicos y metodológicos y su posterior aplicación práctica no implica sino un resultado intermedio cumplido. Aquí resultaría de utilidad, de acuerdo con la lógica de proyecto, verificar la calidad de esos recursos y su ajuste a las características y a las necesidades del contexto y de los actores involucrados.

Fomentar la instauración de criterios de planificación del servicio permitiría al municipio darse una política que incluyera acciones orientadas a una variedad de poblaciones con dificultades de empleo, ampliando y enriqueciendo la base de postulantes y logrando mayor legitimidad del servicio. En lo atinente a la demanda, estas acciones necesariamente requieren incluir en la agenda de la OE el establecimiento de vínculos fluidos y permanentes con las áreas de desarrollo económico y formación profesional. En relación con la especificidad de cada territorio, es necesario reconocer los tiempos en los que se puede desarrollar el trabajo, la variedad de servicios que pueden implementarse y la calidad a la que cabe aspirar.

Instalar el *rol de observatorio del mercado de trabajo* de la OE impactaría positivamente en la calidad y la pertinencia de las acciones. Aquí, el inconveniente se centra en los municipios pequeños que no pueden implementar el esquema de observatorio que prevé disponer el MTEySS. En estos casos, el adecuado uso y

aprovechamiento de la plataforma de gestión puede ser complementado con la aplicación de instrumentos estandarizados. Esto debería estar apoyado en una transferencia técnica que permita aplicar instrumentos y procesar y analizar los datos.

Aun ante la variedad de situaciones que se observan es posible identificar una serie de dificultades en materia de recursos humanos en las OE. Uno de ellos es la adecuación de los perfiles de los funcionarios a los requerimientos de los cargos. La experiencia desarrollada permite visualizar que la brecha negativa en el nivel de estudios, la falta de credenciales profesionales y aun la escasa experiencia laboral específica no aparecen como barreras insalvables para pensar el desajuste de los perfiles si se desarrolla un programa de formación y entrenamiento acorde. La rotación, el bajo nivel salarial y la escasez de dotación son, en cambio, problemas de una complejidad mayor, ya que su solución implica, por la escala del proyecto, una revisión del enfoque de la intervención. La experiencia internacional indica que, si bien las formas que adopta la política de recursos humanos es diversa, su implementación implica compromisos financieros muy importantes y proyectos de largo plazo.

Vinculación con el contexto productivo. Esta perspectiva, aun cuando incluye las acciones de relación con empleadores, las excede. Aquí cabe insertar las cuestiones específicas de la intermediación laboral en un esquema de relación entre el municipio y los empleadores. El fomento y la participación por parte del sector público en los ámbitos de concertación relacionados con la producción, el empleo y la formación ha mostrado ser fructífero en posibilidades y ha brindado un marco de sostenibilidad a las iniciativas. Esto no desconoce situaciones específicas que hacen que eventualmente algún servicio de empleo se inserte positivamente en el mercado de la intermediación en la medida en que resuelve demandas insatisfechas por las intermediadoras privadas, sino que apunta a tornar su intervención más pertinente.

La irrupción del SCyE en los territorios no genera necesariamente cambios ni grandes dificultades en la naturaleza del proceso de fortalecimiento, en la medida en que el acompañamiento y los recursos puedan estar disponibles y ser adecuadamente utilizados por las OE. Un factor que debe tenerse en cuenta es la escala que puede tomar el Seguro en algunos municipios; ello podría implicar una excesiva focalización de la OE tanto en términos de población objetivo como de servicios ofrecidos. En el mediano plazo resulta estratégico para el proceso posicionar a la OE como herramienta de política pública con abordaje integral de las problemáticas locales de empleo. Además es necesario considerar que la instalación y la consolidación del servicio es, en la mayoría de los casos, un proceso que se está dando en forma paralela a la implementación del SCyE y que esto también implica ciertas intervenciones que se orienten a apuntalar al municipio en tal instancia.

El tiempo transcurrido desde el inicio de acciones y la evolución que en algunos casos es posible observar hacen razonable pensar en avanzar hacia la definición de criterios para la *conformación de las redes locales y regionales* y la identificación de instituciones que puedan conformarla. Consecuentemente, ello dispara una serie de intervenciones concretas que requieren definiciones en términos de medios, métodos y plazos con los cuales abordar esta etapa de conformación de la red.

Finalmente, cabe señalar que la primera etapa de este proceso ha permitido la instalación del concepto del servicio público de empleo en muchos ámbitos locales; esto es claramente un indicador positivo. Las dificultades que aparecen en

el proceso, de las cuales aquí se han señalado algunas, son las propias de un proyecto que, luego de haberse enfocado en metas ambiciosas para su implementación tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, requiere ajustes y reconsideraciones no solo en la intervención sino también en los objetivos.

## **Bibliografía**

- Angélico, H y otros: *Capacidades e iniciativas para el empleo y el desarrollo local en el área metropolitana*. CEIL-PIETTE. Buenos Aires. 2005.
- Azais, C.: *Tiempo, trabajo y territorio*. Presentado en el III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo. Buenos Aires. 2000.
- Hamermesh, D. y Rees, A.: *Economía del trabajo y los salarios*. Alianza. Madrid.1984.
- MTEySS. *Resolución nº 176/2005*.
- Neffa, J. y otros.: *Desequilibrios en el mercado de trabajo argentino*. Asociación Trabajo y Sociedad. Buenos Aires. 2005.
- Neffa, J., Korinfeld, S. y otros: *Documento de Trabajo nº 41. Los intermediarios del mercado de trabajo*. CEIL-PIETTE. Buenos Aires. 2006.
- Ricca, S.: *Introducción a los servicios de empleo*. OIT. Ginebra. 1995.
- Roberts, B.: *Industrialización, clase obrera y mercado de trabajo*, en Guillermo de la Peña y Agustín Escobar (comps). *Cambio regional, mercado de trabajo y vida obrera en Jalisco*. El Colegio de Jalisco. Guadalajara. 1986.
- Solow, R.: *El mercado de trabajo como institución social*. Alianza. Madrid. 1992.
- Tuy, P. y otros.: *The public employment service in a changing labour market*. ILO. Geneva. 2001.





## **LAS TRANSFORMACIONES EN LAS OFICINAS DE EMPLEO: UNA VISIÓN DE SÍNTESIS**

El presente documento es el resultado de un esfuerzo de síntesis en el cual se exponen las principales características de las Oficinas de Empleo investigadas en el marco del Proyecto "trabajo, desarrollo y diversidad, PAV 103" y plasmadas en seis documentos (ver bibliografía). Se divide la exposición en ocho bloques en donde se describe brevemente lo observado en cada uno de los municipios, de modo de poder tener una visión global del conjunto y, por otro lado, algunos elementos de comparación.

### **Oficinas de Empleo**

La mayor parte de las Oficinas de Empleo estudiadas se crean por iniciativa de los gobiernos municipales a mediados de la década de los 90, intentando dar respuesta a la creciente desocupación que se manifestaba en esos años. En un principio, la mayoría estaba ligada a la administración de planes de corte asistencial que provenían de los ámbitos nacional y provincial. Las Oficinas funcionaban como articuladoras entre estas instancias y los beneficiarios, sin tener prácticamente otras responsabilidades y con un grado de autonomía y capacidad de acción muy limitados, ya que no contaban con una infraestructura adecuada ni personal suficiente. Con el lanzamiento del PJyJHD en el año 2002, las Oficinas se ven obligadas a incrementar su personal para atender los requerimientos que exigía este programa. Sin embargo, la lógica de funcionamiento siguió siendo la misma, es decir, la de administrar planes de corte asistencial. Es recién en el año 2006, con el lanzamiento del SCyE que las Oficinas se ven reforzadas en tres aspectos:

a) *Institucional*: las Oficinas se ven obligadas, por la firma del convenio de adhesión a la Red Federal de Oficinas de Empleo del MTEySS de la Nación, a institucionalizarse, esto es, a tener un espacio formal dentro del organigrama municipal y poseer un lugar físico de trabajo estable y apropiado que posibilite una adecuada atención a los beneficiarios y usuarios.

b) *Personal y equipamiento*: el proceso de "fortalecimiento" de las Oficinas con su ingreso a la Red, implica el otorgamiento por parte del MTEySS de equipos informáticos (hardware y software), capacitación y pasantes universitarios por un periodo de tiempo determinado, que generalmente coincide con el proceso de traspaso, aunque en varios de los casos estudiados, se constata que finalizado el mismo, muchos de ellos son recontratados por el propio municipio para continuar vinculados a la Oficina, ya que es de mucha importancia poder contar en las Oficinas de Empleo con personal calificado para realizar las entrevistas, y que tenga continuidad en el tiempo, porque esto permite adquirir experiencia y la creación de un vínculo con los beneficiarios, para orientarlos, apoyarlos y hacer el seguimiento en el cumplimiento de las responsabilidades contraídas en el Contrato de Adhesión.

c) *Funciones*: la implementación del SCyE requiere que las Oficinas incrementen las prestaciones brindadas, pero ya no con una lógica de tipo asistencial y de "administrador" de planes provenientes de la Nación o Provincia, sino que se busca un accionar más activo y protagónico respecto de los programas que se aplican.

Es importante tener en consideración que en los casos en que las Oficinas de Empleo poseían antecedentes de experiencias de procesos de desarrollo local y/o de planificación estratégica (caso Moreno y Rosario), ya se venían implementando acciones que iban más allá de una lógica asistencialista, lo que facilitó el proceso de adaptación al cambio que implicó la adopción del SCyE.

## **La Plata**

En el municipio de la Plata existe una oficina de empleo desde mediados de la década de los noventa; su creación estuvo relacionada con la administración y la gestión los primeros planes de empleo nacionales implementados en aquella época. Esta oficina funcionó con algunas intermitencias y fue denominada "Dirección de Empleo y Capacitación".

En el año 2005, por decisión política del intendente Julio César Alak (PJ), se creó la Secretaría de Producción con el objetivo de diseñar e implementar un plan estratégico productivo para la ciudad orientado a impulsar un proceso de desarrollo local.

En el año 2006 la Secretaría de Producción se transforma en subsecretaría y se crean dos agencias diferenciadas: la Agencia de Desarrollo Económico Local y la Agencia de Empleo e Ingreso Social, de la cual dependían la Dirección de Ingreso Social y la Dirección de Empleo (Oficina de Empleo). Actualmente (2007) en la Agencia (contando ambas direcciones) trabajan 28 personas, de las cuales tres son técnicos contratados por el MTEySS que se desempeñan en tareas relacionadas con la implementación del SCyE. Con respecto a la formación de los empleados, se destacan licenciados en comunicación, asistentes sociales, abogados, licenciados en sistemas informáticos y un psicólogo.

Actualmente la mayor parte de los servicios que ofrece la Oficina de Empleo se están desarrollando casi exclusivamente para los beneficiarios del SCyE. Entre los servicios ofrecidos se encuentran:

- Apoyo en la búsqueda de empleo.
- Orientación laboral.
- Intermediación laboral.
- Asesoramiento para el empleo autónomo.
- Terminalidad educativa y capacitación laboral.
- Información a empleadores.

## **Berisso**

La Oficina de Empleo en la municipalidad de Berisso, dependiente de la Subsecretaría de Producción, fue creada hacia mediados de la década del noventa. Las tareas realizadas en sus comienzos estuvieron orientadas, casi exclusivamente, a la gestión y la implementación de las políticas de empleo nacionales y provinciales existentes por aquel entonces. Sin embargo, a partir de diciembre de 2003 se advierten cambios tanto en su estructura (una remodelación que representó un cambio de la imagen y de la calidad en la atención al público, hecho que repercutió directamente en la relación entre el personal de la Oficina y los beneficiarios y usuarios) y en sus funciones. A partir de ese momento, ésta no sólo será el área encargada de administrar los planes de empleo, sino que también comienza a desplegar estrategias propias tendientes a actuar de manera activa sobre la demanda y la oferta del mercado de trabajo local. Cabe mencionar que esta nueva lógica de funcionamiento es parte de los lineamientos generales del Plan Estratégico de Desarrollo iniciado durante los meses de abril y mayo de 2005 desde

la Subsecretaría de Producción. Los servicios ofrecidos por la OE en el momento de redactar este informe son los siguientes:

- Administración y gestión de programas de empleo nacionales y provinciales.
- Atención y orientación de proyectos.
- Terminalidad educativa.
- Capacitación y formación profesional.
- Intermediación laboral.
- Dictado de talleres de apoyo.

En lo que se refiere al personal, inicialmente la Oficina contaba con dos empleados y un número considerable de beneficiarios de planes de empleo que realizaban su contraprestación laboral. A fines de 2007, el número de empleados asciende a ocho: cinco empleados administrativos de planta permanente del municipio y tres perfiles técnicos, financiados por el MTEySS. Por otro lado, se contó, durante los tres meses intensivos de traspaso al SCyE, con la colaboración de cuatro pasantes universitarios. En síntesis, el municipio tiene una Oficina de Empleo muy organizada, con un área de asesoramiento y formación profesional. Esto responde a un cambio de visión respecto de los beneficiarios y los usuarios que se acercan a la Oficina: se intenta considerar que los beneficiarios, más que un número, son personas detrás de las que hay familias, hay problemas.

### **Ensenada**

Para entender el funcionamiento de la Oficina de Empleo en este municipio es preciso destacar que en él existen dos áreas claramente diferenciadas e independientes que se ocupan de la problemática laboral: por un lado la Oficina de Intermediación Laboral (OIL), encargada de la promoción del empleo, y por el otro el área de Coordinación, Administración, y seguimiento de planes de empleo, la cual tiene la función de administrar y gestionar casi exclusivamente el PJyJHD. Ambas son dependientes de la Secretaría de Producción.

En noviembre del año 2006, a partir del convenio de "Fortalecimiento de la Oficina de Empleo", firmado con el MTEySS, la OIL se convirtió oficialmente en la Oficina de Empleo de Ensenada, y se modificaron su estructura y sus funciones. Actualmente la Oficina funciona en dependencias de la Dirección de la producción, dependiente de la Secretaría de Producción.

Antes de la firma del convenio, la Oficina contaba con dos empleados. A partir de su firma, más precisamente con el inicio del proceso de traspaso al SCyE, se ha incorporado un técnico (una licenciada en sociología) a través de un contrato de trabajo de tres meses, aportado por el Ministerio de Trabajo de la Nación, habiendo actualmente para la Oficina tres empleados.

Con respecto a la estructura edilicia y la dotación inmobiliaria, se puede decir que sigue siendo escasa, lo que dificulta el funcionamiento de la Oficina.

Los servicios que presta la Oficina son:

- Asistencia en la búsqueda de empleo.
- Orientación laboral y evaluación de aptitudes.
- Servicio de colocación de empleo.
- Servicio de derivación a capacitación.
- Asesoramiento para el empleo autónomo.

- Derivación a servicios sociales o a SCyE.
- Servicios especializados a empleadores.

## **Moreno**

El caso del municipio de Moreno constituye, sin duda, un caso muy particular en lo referente a la formación y al desarrollo de una oficina de empleo. Creada bajo la iniciativa municipal y ubicada dentro de un marco más general que pretendía impulsar el desarrollo de la región, la oficina de empleo municipal constituía una parte esencial de una estrategia construida para hacer frente a los problemas que afectaban al partido.

La iniciativa de desarrollo local que, en efecto, impulsó la creación de una oficina de empleo comenzó a desplegarse, justamente, a partir de 1995. La gestión que comenzó ese año representaba un cambio radical con respecto a las gestiones anteriores a cargo del partido vecinalista, en las cuales, por el contrario, no se habían realizado políticas significativas en cuanto al desarrollo de la región.

El proceso de desarrollo local iniciado en 1995 pretendía lograr una reactivación de la actividad económica y, para ello, se debieron abordar los distintos aspectos concernientes al desenvolvimiento de la productividad de la región. En ese sentido es claro que era necesaria una organización eficiente de las acciones que se llevarían a cabo y una implementación adecuada de políticas focalizadas para cubrir todos los aspectos relacionados con el desarrollo. Con este fin, en el año 2000 se crea el IMDEL (Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local), un organismo descentralizado de la municipalidad de Moreno encargado de formular, ejecutar y supervisar políticas, programas y proyectos que fomentaran el crecimiento y el desarrollo económico, social y productivo en el partido de Moreno, para favorecer el desarrollo local y las posibilidades de inserción de sus habitantes en el mercado laboral.

La Oficina de Empleo se encuentra dentro la Coordinación General de Asistencia Integral al Empleo y las PyMEs, la cual constituye una de las cuatro coordinaciones del IMDEL.

Dentro de esta coordinación, la Oficina de Empleo constituye un núcleo fundamental, ya que a través de ella se relacionan las otras áreas que pertenecen a dicha Coordinación. Precisamente, al ser la función de la Oficina de Empleo el tratar de vincular a postulantes (subocupados, desocupados, desocupados con planes sociales) con empresas, comercios e industrias de la región y la localidad, la oficina esta en contacto permanente con el área de capacitaciones (encargada de organizar cursos de capacitación y de armar convenios con instituciones educativas) y con el observatorio laboral (encargado de relevar el perfil de los desocupados y el de las empresas de la localidad).

Desde su creación en el año 1995, la Oficina de Empleo se ha encargado de brindar un servicio de intermediación laboral con el fin de permitir a los desocupados reintegrarse en el mercado laboral. Sin embargo, hasta el lanzamiento del Seguro de Capacitación y Empleo, la mayoría de las personas que acudían a los servicios de la oficina habían sido tradicionalmente desocupados que no se beneficiaban de ningún plan social, aunque sólo se atendía a los desocupados que sí pertenecían a algún programa de asistencia social brindado por la Coordinación de Programas para la Inclusión Social. Justamente esta Coordinación era la encargada de atender a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desempleados. Al momento de la creación de la oficina de empleo esta contaba con dos empleados. Para el año 2005 la cantidad había aumentado a 4 y a partir de la

instalación del SCyE (cuyo lanzamiento en Moreno fue el 11 de mayo, constituyendo el segundo municipio en implementarlo luego de San Miguel de Tucumán) cuenta con 13 empleados. Por el momento no se tiene pensado incorporar más personal.

Los encargados de realizar las entrevistas en la Oficina de Empleo a los beneficiarios del SCyE son estudiantes de grado de diversas carreras (comunicación social, sociología, administración) que se encuentran contratados a través de contratos temporales de tres meses. Los demás miembros de la Oficina de Empleo son profesionales (normalmente de las carreras de administración y derecho).

Con respecto las prestaciones de la Oficina de Empleo estas son: terminalidad básica de adultos, terminalidad media de adultos, capacitaciones laborales en distintos centros de formación profesional, cursos del Programa Integral para el Empleo (PIPE), cursos sectoriales (con UOCRA, estaciones de servicio, UTHGRA), promoción de auto empleo (que esta vinculada con otras áreas), asesoramiento previsional, actividades comunitarias, inserción laboral a través del PIL publico y el PIL privado, educación vial, programas de entrenamiento laboral (tanto público como privado), las distintas instancias de capacitación laboral (talleres de orientación laboral y búsqueda de empleo) y las instancias propias de intermediación laboral.

De estas prestaciones las que se organizan desde una locación separada a la de la Oficina de Empleo son los servicios de auto empleo, que lo brinda otra oficina del IMDEL y el de asesoramiento previsional.

## **Florencio Varela**

La Oficina de Empleo del municipio de Florencio Varela es una de las primeras del país que se adhiere a la Red Federal de Oficinas de Empleo del MTEySS, inaugurándose oficialmente en agosto de 2006. Surge (por iniciativa municipal) en el año 1992, como una pequeña repartición dentro del Municipio. El personal con el que contaba en ese momento era de dos personas. A partir del año 1997, ya con cuatro personas, comienza una experiencia más sistemática, logrando una masa crítica de personal que le permite manejar un mayor volumen de trabajo. Posteriormente a la crisis que sacudió a la Argentina en el año 2001, la OE sigue incrementando su cantidad de personal llegando a tener –a la fecha de cierre de este informe– ocho personas de planta más nueve contratados por el MTEySS, dando un total de 17 personas. Luego en el año 2006, y con la creación del Seguro de Empleo y Capacitación para todo el país, se expanden sus funciones Sintéticamente, sus funciones en la actualidad son:

- confección y actualización de perfiles laborales.
- Intermediación laboral
- Asesoramiento general al usuario.
- confección de *curriculum vitae*.
- Búsqueda y confección de CUIL.
- Relevamiento y registro de empresas.
- Recepción y envío de información a empresas usuarias.
- Construcción, manejo y depuración de bases de datos.

La Oficina funciona en la Dirección de Planificación y Desarrollo, dependiente de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Municipalidad, y está encargada de llevar adelante los planes de empleo que posee este municipio, así como de articular los planes nacionales de empleo con el territorio local. En total hay unos

32.000 beneficiarios repartidos en todos los programas empleo que maneja esta Dirección, incluidos los beneficiarios del PJyJHD.

## **Rosario**

La experiencia de la Oficina de Empleo en Rosario comienza en el año 1994 por iniciativa del Estado municipal. Es ese año cuando se crea el Servicio Municipal de Empleo, dependiente de la Secretaría de Producción, Promoción del Empleo y Comercio Exterior. En el año 2001, la OE pasa a depender de la Secretaría de Promoción Social, jugando un rol más cercano a la contención social que a la intermediación laboral. Esto tuvo que ver con una visión política que entendía que, en ese momento y teniendo en cuenta el contexto de profunda crisis socioeconómica, era necesario un fuerte apoyo social a los beneficiarios. Cuando funcionaba como bolsa de trabajo en el año 1994, trabajaban siete personas. En 2002, con la implementación del PJyJHD pasan a trabajar unas 14 personas directamente en este programa y cinco personas en intermediación laboral. Con el lanzamiento del Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) en el año 2006, se reorienta la OE hacia el fortalecimiento de la intermediación laboral. En la actualidad trabajan 25 personas en la OE, tanto en la oficina central como en las cuatro sucursales que tiene en el resto de la ciudad. El personal no tiene una formación profesional predominante, aunque existiría una fuerte experiencia en cuanto al trato con el público y la contención social. Tampoco hay puestos fijos. La idea es que todo el personal esté capacitado para hacer cualquier tarea dentro de la Oficina. En junio del año 2006 se forma la Unidad de Gestión para poner en marcha la actual etapa de la OE. Esta Unidad de Gestión depende tanto de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio (coordinación técnica) como de la Secretaría de Producción (coordinación institucional). Su misión específica es atender el problema del desempleo y promover la creación de empleo articulándolo con la intermediación laboral.

## **Traspaso del PJyJHD al Seguro de Capacitación y Empleo**

El proceso de Traspaso de beneficiarios del PJyJHD al Seguro de Capacitación y Empleo en los municipios que se efectuó la investigación, presenta, pese a las heterogeneidades y particularidades de cada caso, características en común que permiten conocer las dificultades y problemas que se presentaron durante el proceso del traspaso así como características que responden directamente a los aspectos específicos del SCyE como política activa de empleo.

Con respecto al grado de éxito que tuvo la convocatoria del SCyE, se encontró que esta tuvo más resultados en algunos municipios que en otros debido a la forma en la que se llevó a cabo en cada caso, aún así las asistencias a los talleres informativos, en general, fue bastante baja en relación al número total de beneficiarios del PJyJHD. En cuanto al traspaso al SCyE se registró un porcentaje menor de beneficiarios que decidieron optar por transferirse respecto a las expectativas del MTEySS. Esto responde a múltiples factores, siendo mucho de ellos comunes en los distintos municipios. Muchos de los beneficiarios del PJyJHD tenían un incentivo para no realizar el traspaso al SCyE al poder seguir cobrando un subsidio sin la necesidad de buscar un trabajo. Además el SCyE, según lo establecido en la normativa, tiene un tiempo duración específico de dos años, lo que no ocurre en el PJyJHD. Otro factor que ha jugado en contra, ha sido la falta de coordinación con el lanzamiento y convocatoria del Plan Familias. Por ejemplo en el Municipio de Berisso fue señalado por la mayoría de los entrevistados que se hubieran obtenido mejores resultados si la convocatoria para el traspaso a los dos

programas se hubiese efectuado de manera conjunta. La única excepción fue el municipio de Rosario en donde las convocatorias de ambos planes fueron hechas en formas simultánea y coordinada.

Adicionalmente se agregan factores de índole política que, en algunos casos, operaron de forma significativa como factor desalentador del traspaso. Entre estos se menciona la intervención de agrupaciones de desocupados que, debido a que tienen a cargo la administración de un número determinado del Planes JyJHD, ven como una amenaza la existencia del SCyE para sus intereses. También se mencionan los conflictos que se dan a nivel interestatal, como es el caso de Berisso donde el área de Coordinación, Administración, y seguimiento del Planes de Empleo no alentó a los beneficiarios en la primera etapa de la convocatoria.

## **La Plata**

La forma de trabajar para difundir la convocatoria fue, en primer lugar, a través de los medios gráficos, radiales y televisivos de la localidad. En este proceso el MTEySS proporcionó todo el material relativo a folletería, afiches y gacetas de prensa, y la contraparte local, encargada de llevar a cabo la campaña publicitaria, fue el área de Prensa del municipio. Adicionalmente se realizaron charlas informativas en donde se explicaban las características básicas del SCyE y se pautaba una reunión en la Oficina de Empleo del Municipio con aquellas personas interesadas en adherir al Seguro.

Es importante notar que de los 15.000 beneficiarios del PJyJHD sólo 4.000 asistieron a las charlas, lo que representa un porcentaje relativamente bajo (menos del 30%).

Con respecto a las entrevistas realizadas en la Oficina de Empleo, se debe aclarar que los entrevistadores, a diferencia de las personas que tuvieron a cargo llevar a cabo las charlas, no eran pasantes sino empleados con mayor experiencia, algunos de ellos administrativos y otros trabajadores sociales. De este modo, el perfil de los entrevistadores fue acorde con los requisitos que demanda una tarea de este tipo.

Del total de los beneficiarios del PJyJHD (15.000) se han traspasado al SCyE un total de 1.200, mientras que al Plan Familias se han traspasado 1.891. Con respecto a este último, es necesario aclarar que el traspaso de beneficiarios del PJyJHD al Programa Familias por la Inclusión Social comenzó a implementarse unos meses más tarde, más precisamente el 13 de noviembre de 2006.

## **Berisso**

El proceso de traspaso de beneficiarios del PJyJHD al Seguro de Capacitación y Empleo en el Municipio de Berisso se inició en el mes de septiembre de 2006. En diciembre de 2006, el número de beneficiarios que optaron por el SCyE asciende a 327, lo que representa alrededor del 8% del total del padrón de PJyJHD del municipio.

La convocatoria y lo que se denomina como "proceso de traspaso al Seguro de Capacitación y Empleo" formalmente comenzaron el 11 de septiembre de 2006, y el 18 de septiembre comenzaron las primeras entrevistas y adhesiones. La estrategia de comunicación utilizada para llevar a cabo la convocatoria fue a través de los medios televisivos y radiales de la localidad. Si bien la publicidad se encontraba a cargo del MTEySS (prensa, afiches, folletería, etc.), al Municipio le interesaba mucho la puesta en marcha del SCyE, motivo por el cual se decidió que

los funcionarios a cargo del área de Producción tuvieran una presencia permanente en los medios de comunicación. De los 4.500 beneficiarios del PJyJHD convocados a las reuniones informativas, sólo alrededor de 350 concurren efectivamente.

Es importante señalar que a fines de 2007 en el municipio de Berisso no había comenzado el traspaso al Programa Familias, lo que hace pensar que en un futuro, cuando esto suceda, el número de adhesiones al Seguro aumentará. Un elemento importante para tener en cuenta, señalado por la mayoría de los entrevistados, es que se hubieran obtenido mejores resultados si la convocatoria para el traspaso a los dos programas hubiera sido de manera conjunta.

## **Ensenada**

El proceso de traspaso al SCyE se inició el 11 de septiembre de 2006, y la difusión estuvo a cargo del Municipio. El MTEySS se limitó a entregar folletos y afiches que luego fueron distribuidos por empleados municipales. La publicidad que se realizó desde el municipio fue muy fuerte, sin embargo no tuvo el efecto deseado, ya que la convocatoria fue escasa considerando el número total de beneficiarios del PJyJHD: de una totalidad de 2.900 beneficiarios, sólo asistieron a las charlas informativas 230.

Según datos proporcionados por el MTEySS, para fines de diciembre de 2006 la cantidad de beneficiarios del PJyJHD que había firmado el contrato del SCyE fue de 73. Uno de los factores que incidió negativamente en la baja convocatoria y en el escaso porcentaje de beneficiarios que se traspasaron, según los funcionarios de este municipio, fue que el proceso de traspaso no se realizó conjuntamente con el Plan Familias. También se destaca como factor perjudicante el hecho de que el área de Coordinación, Administración y Seguimiento del Planes de Empleo (entidad paralela a la Oficina de Empleo) no sólo no ha colaborado con el traspaso, sino que habría desalentado a los beneficiarios en la primera etapa de la convocatoria. En este sentido, la rivalidad interestatal existente en este municipio entre estas dos áreas ha operado negativamente hacia opción del SCyE.

## **Moreno**

Con el lanzamiento del SCyE el 11 de mayo del 2005, la Oficina de Empleo asumió la responsabilidad de atender y asistir a aquellos beneficiarios del PJyJHD que decidieran pasarse al SCyE, por lo que fue necesaria la incorporación de nuevo personal y la ampliación de la infraestructura y el equipamiento informático utilizado.<sup>5</sup> Los empleados y el equipo incorporado fueron provistos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación en el marco del convenio firmado para fortalecer los servicios brindados por la Oficina de Empleo<sup>6</sup>. A su vez, para implementar el SCyE se concretaron diversos acuerdos de trabajo con el IMDEL, con el fin de aumentar la eficiencia de los servicios prestados por la Oficina de Empleo.

La convocatoria de los beneficiarios del PJyJHD comenzó exactamente el 4 de mayo del 2006 y continuó durante todo ese mes en forma intensiva. Para realizarla se utilizaron las redes de vinculaciones ya existentes entre los beneficiarios, construidas a partir de las actividades llevadas a cabo por la Coordinación General de Economía Social. Gracias a estas redes se pudo difundir la información correspondiente al SCyE y se pudieron realizar diversas reuniones con

<sup>5</sup> La razón de este traspaso de responsabilidades se debió a las características mismas del SCyE, el cual, a diferencia del resto de los planes sociales, poseía características de política activa de empleo.

<sup>6</sup> Con respecto al espacio físico donde se encuentra la Oficina de Empleo, se prevé para el futuro que habrá posibilidades de extensión espacial, en el sentido de descentralizar un poco todas las ofertas que tiene la oficina.



el fin de informar a la población sobre la opción del traspaso. Estas reuniones se daban en la forma de talleres informativos de 20 personas, en los cuales se les explicaba en forma personalizada a los beneficiarios las características del SCyE y sus implicancias.

Sobre una base aproximada de 23.000 beneficiarios del PJyJHD el municipio estimó que aproximadamente 5.000 responderían a la convocatoria. El número de beneficiarios que efectivamente terminó asistiendo a las convocatorias, es decir, a los talleres, fue de aproximadamente 4.000.

Se estimaba que para finales del año 2006 el total de beneficiarios inscriptos al SCyE sería de un total de 3.000. Finalmente, el número alcanzado según lo informado por el área de Monitoreo de la Secretaría de Empleo fue de 2.642. Con respecto al Plan Familias por la Inclusión Social, se han pasado alrededor de 9.000 beneficiarios del PJyJHD, pero la inscripción en este plan había comenzado en noviembre del año 2005.

### **Florencio Varela**

Hasta el 31 de diciembre de 2006 firmaron el convenio de adhesión unas 1.588 personas de 23.000 beneficiarios del PJyJHD (casi un 7%). Esto representa un promedio de 14 personas traspasadas por día desde la apertura del pase a principios de septiembre de 2006. Se espera que haya en total un poco más de 2.000 beneficiarios que realicen el traspaso desde el PJyJHD hacia el Seguro de Empleo y Capacitación. Esto representa un poco menos del 10% del total de los beneficiarios del PJyJHD del municipio de Florencio Varela, aunque no hay estudios hechos al respecto. De acuerdo con las fuentes consultadas, una parte importante de las personas que firman el SCyE no tendrían un perfil adecuado para conseguir trabajo. Se trata, en muchos casos, de desempleados de larga data con poca calificación.

Respecto del traspaso al Plan Familias, hasta diciembre de 2006 se habían traspasado 2.727 beneficiarios.

En la convocatoria jugaron un papel muy importante las Unidades de Gestión Local (UGL) creadas por el Municipio. Las UGL están integradas por entidades intermedias (sociedades de fomento, clubes, ligas de mujeres, iglesias, centros de salud, cooperadoras y centros de jubilados) y por un coordinador municipal. Su principal objetivo es fortalecer la red social a través de la descentralización administrativo-operativa, para lograr un mayor consenso social en la toma de decisiones.

Los entrevistadores son estudiantes universitarios o graduados con perfil en ciencias sociales y con experiencia previa en realización de entrevistas. La formación del resto del personal de la Oficina es heterogénea. La idea es que todo el personal se capacite en todas las tareas, de modo que pueda haber rotación interna y no haya puestos fijos.

### **Rosario**

En diciembre de 2006, en el municipio de Rosario se registraban 37.635 beneficiarios del PJyJHD. Por otro lado, hasta esa misma fecha habían firmado el convenio de adhesión al SCyE unos 1.565 beneficiarios, lo que representa un promedio de 17 personas traspasadas por día, ya que las entrevistas comenzaron en el municipio el 2 de octubre de 2006.

En principio se había estimado que entre 3.000 y 4.000 beneficiarios del PJyJHD harían el traspaso al SCyE (aproximadamente el 10% del total de JyJHD del municipio). Sin embargo, el MTEySS tenía en principio una expectativa mayor (en el orden del 20%). Respecto de la posibilidad de insertar en el mercado laboral a los beneficiarios que opten por el SCyE, hay diversas perspectivas. Por un lado, los beneficiarios del PJyJHD que permanecen en el Programa son los menos empleables, ya que los más capacitados y dinámicos se han podido ir incorporando lentamente en el mercado laboral. Por otro lado, esto no quiere decir que las personas que quedaron en el PJyJHD sea una población sin posibilidades de conseguir trabajo, ya que el Plan Familias absorbería el núcleo duro de personas con más problemas para insertarse en el mercado de laboral. La gente que elige pasar al Seguro tiene generalmente un perfil distinto del que tienen quienes eligen el Familias o quienes se quedan en el PJyJHD.

La convocatoria pública para el traspaso al SCyE comenzó el 18 de septiembre de 2006 y se extendió hasta fin de ese año. Los encargados de dictar los talleres informativos sobre el SCyE fueron principalmente personal contratado por el MTEySS. Para la difusión se acudió a canales de transmisión públicos, en lugar de comunicarlo en forma personalizada a cada beneficiario, debido a obvias limitaciones dadas por el tamaño de la población beneficiaria en una ciudad de las dimensiones de Rosario (casi 40.000 beneficiarios del PJyJHD). Además se contactó a las organizaciones barriales (centros deportivos, centros del Programa Crecer, centros de salud, centros de atención provincial, centros comunitarios, copas de leche, etc.) y se hizo difusión a través de afiches públicos en las calles. El operativo se hizo en forma conjunta entre los ministerios de Trabajo (para el SCyE) y de Desarrollo Social (para el Plan Familias) y el Municipio. En total acudieron a la convocatoria un 47% del total de beneficiarios del PJyJHD del municipio. De estos, el 87% eran mujeres y el 13% varones.

Por otro lado, los beneficiarios que pasaron al Plan Familias en el municipio de Rosario al 31 de diciembre de 2007 son 7.508, lo que representa un 55 % de la meta propuesta por el Ministerio de Desarrollo Social. Cabe mencionar que, a diferencia de otros municipios, en Rosario el Plan Familias funciona desde el año 2002.

## **Modalidad de Pago Único o Autoempleo**

Esta modalidad del SCyE, consiste en el otorgamiento de el monto equivalente a varios meses del Seguro por adelantado a beneficiarios que estén desarrollando un micro emprendimiento. Como el objetivo de la modalidad es fomentar el autoempleo como forma alternativa de reinserir a los desocupados dentro de la actividad económica, la forma de implementarse y su seguimiento constituyen un desafío para los municipios. Como veremos a continuación, su éxito estará en parte condicionada por la experiencia de trabajo previa con micro emprendimientos que tienen los municipios estudiados.

Justamente, los municipios de Rosario y Moreno constituyen casos en donde, debido a la existencia de una estructura de desarrollo local previa al lanzamiento del SCyE que se ha estado desarrollando durante los últimos años, ha incentivado a mucho beneficiarios a tomar esta modalidad. A su vez la experiencia con el trabajo en micro emprendimientos y cadenas de valor existentes en dichos municipios ha constituido una ventaja a la hora de asistir a los beneficiarios y realizar un seguimiento de sus actividades.

## **La Plata**

En el Municipio de La Plata, mediante el Informe Territorial, se prevé la oferta de cursos de Autoempleo y Administración de Micro emprendimientos.

## **Berisso**

La Oficina de Empleo de Berisso Oficina de Empleo se relaciona directamente con los usuarios y los beneficiarios a través del dictado de cursos de apoyo al autoempleo. Son cursos abiertos a la comunidad, que comenzaron a funcionar a partir de la firma del convenio con el MTEySS.

## **Ensenada**

En el municipio de Ensenada del total de traspasados al SCyE (es decir 73 beneficiarios) sólo cuatro demostraron intenciones de utilizar esta modalidad del programa.

## **Moreno**

En el caso de Moreno, esta modalidad del SCyE que consiste en el otorgamiento de un monto equivalente a varios meses por adelantado a beneficiarios que estén desarrollando un microemprendimiento, pudo ser aplicada en forma eficiente gracias a los antecedentes en asistencia a microemprendimientos de la Coordinación General de Economía Social. Desde esa Coordinación se había organizado una asistencia formativa a los microemprendedores del partido y se había establecido un sistema de microfinanzas para dichos emprendimientos: a través del Banco Social de Moreno (institución de microfinanzas encargada de la asignación y el monitoreo de los créditos) se proveía a aquellas personas que estaban realizando una actividad productiva de los recursos financieros suficientes para fortalecer su actividad. Más allá de que, a diferencia de los microcréditos del Banco Social, la modalidad del SCyE correspondía a un subsidio, la experiencia en evaluación de proyectos y control de microemprendimientos que el Banco Social proporciona permite que esta modalidad pueda ser aplicada con una mayor eficiencia de la que normalmente tendría existirse no hubiera una experiencia previa en asistencia y seguimiento de microemprendimientos. Sin embargo, a pesar de lo mencionado, aún no se ha definido del todo de qué forma se supervisará el uso adecuado del dinero entregado a los microemprendedores.

## **Florencio Varela**

Para acceder a esta modalidad en el municipio de Florencio Varela, antes de la firma del convenio el beneficiario debe presentar el proyecto respectivo. En la Oficina se ayuda a los beneficiarios a armar los formularios, que luego son enviados al MTEySS para su aprobación. Este proceso puede tardar unos tres meses (esta es la razón por la cual el convenio se firma una vez que el proyecto está aprobado, de modo de que el beneficiario pueda recibir el monto más alto de capital para poder utilizar en su proyecto). En la Oficina hay una persona que se ocupa específicamente de orientar a los beneficiarios en el armado de los proyectos. Una vez aprobado el proyecto, se debe realizar un seguimiento de éste. La mayoría de los beneficiarios que optan por esta modalidad, ya están trabajando en algún proyecto.

## Rosario

En Rosario La modalidad de pago único prevé una visita de seguimiento a los 90 días y otra a los 180 días para corroborar la marcha del microemprendimiento y darle cierre al proyecto de autoempleo. El MTEySS es el que debería llevar adelante estas fiscalizaciones y el seguimiento de modo de apoyar a los emprendedores. Además, el Municipio cuenta con algunas áreas ya creadas que pueden colaborar con estas tareas (existen un Programa de Apoyo a Emprendedores y un Programa de Registro de Emprendimientos). La Oficina de Empleo tiene mucha conciencia de la necesidad de apoyar a los proyectos. Por eso desde el Municipio, mas allá de que sea el MTEySS el encargado de la fiscalización de los proyectos, una vez que éstos se ponen en marcha se piensa cómo hacer para acompañar a los microemprendedores en pos de lograr la sustentabilidad de los proyectos a lo largo del tiempo. Muchos beneficiarios del municipio de Rosario muestran interés por esta modalidad (aproximadamente un 25% de los que hicieron el traspaso al SCyE). Según las fuentes consultadas, no se observa una actividad predominante en la orientación de los proyectos.

## Perfil de los beneficiarios

Es interesante destacar que para los casos analizados han aparecido similitudes en cuanto a las características de los beneficiarios que se han traspasado al SCyE. A diferencia de las expectativas iniciales del MTEySS, en todos los casos analizados se constata que la mayoría de los beneficiarios son de sexo femenino. También se destaca la fuerte presencia de beneficiarios mayores a 25 años, siendo importante en todos los casos el número que supera los 45 años de edad. Esto es un dato significativo teniendo en cuenta las posibilidades de reinserción de estas personas en el mercado laboral. En cuanto a la formación se registra un alto porcentaje de beneficiarios que no ha terminado la formación primaria o secundaria.

En lo referente a la experiencia laboral previa, en todos los municipios se detecta un predominio de puestos de baja calificación. En el caso de los hombres aparece claramente la construcción como experiencia laboral más declarada y en el caso de las mujeres aparecen los rubros de servicios gastronómicos y domésticos.

## La Plata

Según la nueva base de datos del MTEySS, en diciembre de 2006 el municipio de La Plata cuenta con un total de 1201 beneficiarios del PJyJHD que han optado por el SCyE. Observando los datos proporcionados por el Ministerio, es significativo el porcentaje de mujeres (76,8 %).

*Del total de inscriptos en el SCyE, el 78,9 % declara experiencia laboral previa, y sólo el 34,7 % manifiesta experiencia previa como cuentapropista.*

En el caso de las mujeres cuatro puestos aparecen con mayor frecuencia: servicio doméstico (el 16,5 %), servicios gastronómicos (el 14,1 %), cuidado y atención de personas (el 10,6 %) y directivos de pequeñas empresas y microempresas (el 10,8 %). Como puede observarse, con excepción de los puestos de directivos, se trata en general de rubros con baja capacitación y de predominancia en el mercado informal.

En cuanto a los hombres, el rubro de experiencia mayoritario es la construcción (el 27,4 %), y le siguen en orden de importancia la producción

industrial y artesanal (11,7 %) y un significativo 7,8% en el rubro de directivos de pequeñas empresas y microempresas. Si omitimos las tareas en el rubro de la construcción, entre los puestos declarados se pueden inferir desempeños más ligados al empleo formal.

La clasificación etaria de los beneficiarios inscriptos en el SCyE del MTEySS se mantiene constante: no hay inscriptos menores de 18 años, y los más jóvenes, en la franja de 18 a 25 años, representan el 9,9 %; aquellos comprendidos entre los 26 y los 35 años son el grupo más significativo, representando el 36,1 %; el siguiente grupo, el de quienes tienen entre 36 y 45 años, constituye el 27,4 %; quienes se encuentran entre los 46 y los 55 años de edad son el 20,6 %, y quienes tienen más de 55 años son el 6 %.

Se destaca que alrededor del 50 % de la población beneficiaria del SCyE se encuentra en una franja etaria de 36 a 55 años. Este dato no es menor si se considera que uno de los objetivos del SCyE es la futura reinserción laboral de los beneficiarios.

En relación con el grado de instrucción formal alcanzado, el 0,3 % de los beneficiarios no poseen instrucción.. Un 11,7% no ha terminado la escuela primaria y un 24,6 % no ha terminado la secundaria. El 26,6 % posee primario completo y el 21 % secundario completo. Por último, el 11,6 % posee terciario o universitario incompleto y sólo el 2,9 % lo han finalizado.

## **Berisso**

Por su parte, de los 327 beneficiarios que adhirieron al SCyE hasta diciembre de 2006, resulta significativo el porcentaje de mujeres (79,8%). La clasificación etaria de estos beneficiarios se mantiene constante: no hay inscriptos menores de 18 años, y los más jóvenes, en la franja de 18 a 25 años, representan el 9,2 %; aquellos comprendidos entre 26 y 35 años son el grupo más significativo, representando el 38,5 %; el siguiente grupo, el de quienes tienen entre 36 y 45 años, constituye el 33 %; quienes se encuentran entre los 46 y los 55 años de edad son el 15,9 %, y quienes tienen más de 55 años son el 3,4 %. Del total de inscriptos en el SCyE, el 98,2 % declara experiencia laboral previa, y el 88,2 % manifiesta experiencia previa como cuentapropista, lo que marca una tendencia de personas con historia de vida asociada al cuentapropismo.

En el caso de las mujeres, cuatro puestos aparecen con mayor frecuencia: servicios gastronómicos (el 13,8 %), el servicio doméstico (el 12,1 %), servicios de limpieza no domésticos (el 10,2 %) y el cuidado y la atención de personas (10,2 %). Como se puede ver, con excepción de los puestos en tareas administrativas, se trata en general de rubros con baja capacitación y de predominancia en el mercado informal.

En cuanto a los hombres, el rubro mayoritario es la construcción (el 25,9 %) y le sigue en orden de importancia la producción industrial y artesanal (10,9 %).

Respecto de la experiencia laboral previa, el rubro más significativo es el de operarios (36,8 %), siguiéndole técnica (33,3 %) y los no calificados, que representan el 25,9 %. Apenas el 4 % declara tener experiencia profesional.

En relación con el grado de instrucción formal alcanzado, el 0,3 % no poseen instrucción. El grupo más significativo presenta bajo nivel de instrucción, abarcando casi el 50 %. No ha terminado la escuela primaria el 11,9%, y la secundaria el 32,7%. El 21,4 % posee primario completo, y el 22 % secundario completo. Por

último, el 9,5 % posee terciario o universitario incompleto, y sólo el 2,1 % lo han finalizado.

## **Ensenada**

A diciembre del año 2006 se han traspasado un total de 73 beneficiarios del PJyJHD al SCyE, siendo de estos la mayoría mujeres (el 73 %).

Del total de inscriptos en el SCyE, el 91,8 % declara experiencia laboral previa y apenas el 7,5 % manifiesta experiencia previa como cuentapropista, lo que marca una tendencia de personas con historia de vida asociada al empleo en relación de dependencia

En el caso de las mujeres, cuatro puestos aparecen con mayor frecuencia: las tareas administrativas (el 10,2 %), el servicio doméstico (el 21,9 %), los servicios gastronómicos (26,3 %) y el cuidado y atención de personas (11,7 %). Como se puede ver, con excepción de los puestos en tareas administrativas, se trata en general de rubros con baja capacitación y de predominancia en el mercado informal.

Entre los hombres el rubro mayoritario es el de transporte (el 21,7 %), y le siguen en orden de importancia actividades de la construcción (17,4 %) y la producción industrial y artesanal (17,4 %).

La clasificación etaria de los beneficiarios inscriptos en el SCyE del MTEySS se mantiene constante: no hay inscriptos menores de 18 años, y los más jóvenes, en la franja de 18 a 25 años, representan el 15,1 %; aquellos comprendidos entre los 26 y los 35 años son el grupo más significativo, representando el 31,5 %; el siguiente grupo, el de quienes tienen entre 36 y 45 años, constituye el 20,5 %; quienes se encuentran entre los 46 y los 55 años de edad son el 24,7 %, y quienes tienen más de 55 años son el 8,2 %

En relación con el grado de instrucción formal alcanzado, no hay beneficiarios sin instrucción, si bien el grupo más significativo presenta baja calificación, abarcando más de un tercio quienes no han terminado la escuela media (el 20,5 % tiene incluso la escuela primaria obligatoria incompleta), el 17,8 % tiene la instrucción básica completa; el 34,2 % los estudios medios inconclusos, el 17,8 % ha terminado esta etapa de la educación formal, y menos del 10 % ha llegado a cursar la universidad, el 6,8 % no han concluido estos estudios, y el 2,7 % poseen grado de estudios terciarios o universitarios completos.

Respecto de la experiencia laboral previa, el número más significativo es el de los no calificados, que representan casi la mitad de las 73 personas (el 49,3 %); le siguen las funciones operativas, con un 35,8 %, técnicos (11,9 %) y profesionales (3 %). Apenas el 7,5 % declara tener experiencia por cuenta propia.

Al evaluar la relación entre experiencia y postulación, es decir, si quien se postula para ser incorporado al SCyE lo hace en el mismo rubro en que se desempeñaba en trabajos anteriores, en el 53 % existe al menos una coincidencia y en el 47 % restante no existe coincidencia. Por último, en el 13,7 % la calificación de la experiencia es mayor que la requerida por el puesto para el que se postula, en el 80,7 % es igual, por lo cual nos encontraríamos en una situación óptima, y en el 5,6 % es menor.

## **Moreno**

La mayoría de los beneficiarios cuentan con una experiencia laboral previa (88%), y el 51% posee experiencia en trabajo por cuenta propia. A su vez se observa que aproximadamente la mitad de los beneficiarios posee calificación operativa y que el 83,9% posee al menos una coincidencia entre la calificación de la experiencia laboral previa y la calificación que tienen los puestos de trabajo a los cuales se postula. Es notable destacar que en la mayoría de los puestos de trabajo (casi un 80%) la calificación exigida no ha cambiado.

Se puede observar que, en el caso de los hombres, el total de las experiencias declaradas corresponde al rubro construcción e industria aproximadamente la mitad de ellas, siendo los principales construcción (28,9%) y producción industrial y artesanal (14,9%).

En el caso de las mujeres, el 63% de las experiencias declaradas corresponden a servicios, destacándose el servicio domestico (22%), el cuidado y la atención de personas (9,4%) y servicios de limpieza no domésticos (9,2%). También ocupan un lugar destacable la producción industrial y artesanal, con 12,4%.

En Moreno, para el 31 de diciembre del 2006 se contaba con 2.642 beneficiarios del SCyE

Se observa que existe una mayoría de mujeres dentro de los beneficiarios (74,5%). A su vez, se observa que el 46% de los beneficiarios es mayor de 46 años de edad, y el 57% no ha asistido al secundario.

## **Florencio Varela**

Al 31 de diciembre del año 2006 se han traspasado al SCyE un total de 1588 beneficiarios. La mayoría de los beneficiarios del PJyJHD que han optado por el SCyE son de sexo femenino (82,6%). En cuanto la edad de los beneficiarios, el 61,6% se encuentra entre los 26 y los 45 años. En cuanto a la formación, se destaca que menos del 25% de los beneficiarios llegan a tener el secundario completo.

Respecto de la calificación de la experiencia laboral, el 43,6% de los beneficiarios manifiesta experiencia en tareas no calificadas, típicamente característico de actividades precarias y no formales. El 34,6% presenta experiencia de tipo operativo, y sólo el 19,7% presenta experiencia de tipo técnica, mientras que apenas el 2,1% presenta experiencia de tipo profesional.

Los puestos en los que más beneficiarios varones declararon tener experiencia son los correspondientes a construcción, con un 25,5% del total de las postulaciones. Respecto de las mujeres, los puestos en los que más beneficiarias declararon tener experiencia son los relacionados con el servicio doméstico, con un 23,2%.

## **Rosario**

Hasta el 31 de diciembre del año 2006 el total de beneficiarios del PJyJHD que se ha traspasado al SCyE ha sido 1.565.

Hasta ese momento la mayoría de los beneficiarios del PJyJHD que han optado por el SCyE son de sexo femenino (82,9%). En cuanto a la edad de los beneficiarios, el 63% se encuentra entre los 26 y los 45 años. En cuanto a la formación se destaca que menos del 30% de los beneficiarios llegan a tener el secundario completo.

Apenas el 52,7% de los beneficiarios inscriptos en el SCyE ya ha tenido algún tipo de experiencia laboral previa. Es decir que el 47,3% de los beneficiarios nunca trabajó, lo que podría significar que se adhirieron al SCyE con la expectativa de lograr un primer empleo. De los beneficiarios que tienen experiencia, casi un 30,5% declaran haberla tenido en trabajos por cuenta propia.

Respecto de la calificación de la experiencia laboral, el 49,5% de los beneficiarios manifiestan experiencia en tareas no calificadas, típicamente característico de actividades precarias y no formales. Esto dificultaría probablemente la inserción laboral de estas personas. El 36,4% presenta experiencia de tipo operativo, sólo el 10,3% presenta experiencia de tipo técnica, mientras que apenas el 3,91% presenta experiencia de tipo profesional.

Los puestos en los que más beneficiarios varones declararon tener experiencia son los correspondientes a construcción e industria, con un 44,7% del total de las postulaciones. Los puestos en los que más beneficiarias mujeres declararon tener experiencia son los relacionados con servicios, con un 70,8% del total, siendo el principal rubro el de servicio doméstico (21,8%).

## **Relación con el MTEySS y con otros organismos**

La relación del MTEySS con las oficinas de empleo en los municipios analizados, esta asociada, por lo general, a la firma de distintos convenios, ya sea para mejorar los servicios de la oficina (como es el caso del convenio de fortalecimiento), para establecer nuevas funciones de ésta, o para construir programas de capacitaciones para los usuarios y/o beneficiarios.

Con respecto a la relación con el sector privado, sindicatos y organismos de la sociedad civil, esta varía de acuerdo a cada municipio y se distinguen distintas experiencias de acercamiento, especialmente en lo referido al sector privado, con el fin de crear programas y establecer convenios.

### **La Plata**

La firma del Convenio necesario para poder llevar a cabo el proceso de Traspaso desde el PJyJHD hacia el SCyE se realizó en el mes de abril de 2006, el cual establece el Fortalecimiento de la Oficina de Empleo, formalmente inaugurada el día 6 de junio. En cuanto a la GECAL de La Plata ésta mantiene contacto esporádico y de baja intensidad con la Oficina.

Con respecto a los Convenios secundarios se destacan aquellos firmados con UTHGRA (Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina) y la UOM (Unión Obrera Metalúrgica) referentes a cursos de formación de acuerdo al sector.

En referencia a la relación con las empresas de la localidad a partir de la implementación del SCyE, la Oficina de Empleo comenzó a trabajar arduamente en la tarea de relación con estas habiéndose designado a un empleado de la Oficina para realizar el contacto. Al mismo tiempo se establece un contacto directo con las



empresas a partir del trabajo conjunto que se está llevando adelante con el Área de Producción del Municipio, a través del Consejo Consultivo. La Oficina de Empleo, al participar en el Consejo Consultivo, se facilita el contacto con algunos directivos de Empresas y Cámaras empresariales de la zona.

Actualmente no se está trabajando con ONGs. Se tiene previsto en un futuro próximo contactarse con alguna que dicte capacitaciones a desocupados. La idea es poder firmar convenios para que un porcentaje de desocupados del Registro, que manifiesten deseos de capacitarse puedan hacerlo.

## **Berisso**

El área de Producción del Municipio se ha visto fortalecida a partir de la firma de dos convenios con el MTEySS: el Convenio Más y Mejor Trabajo y el Convenio de Fortalecimiento de la Oficina de Empleo. Ambos fueron firmados en el mes de noviembre de 2005. El Convenio de Fortalecimiento de la Oficina de Empleo se encuentra estrechamente ligado a la adhesión del Municipio al traspaso de los beneficiarios del PJyJHD al SCyE. La misión que establece este Convenio es la intermediación y la colocación laboral. Asimismo, la Oficina de Empleo se encarga de aumentar la empleabilidad de las personas a través de cursos de formación profesional. El MTEySS aportó computadoras y asistencia técnica para el entendimiento del circuito operativo y para el dictado de los talleres de apoyo al autoempleo y orientación laboral.

Por otro lado, la Oficina de Empleo trabaja articuladamente con la GECAL con la cual mantiene una muy buena relación.

Se debe destacar que no se hace mención alguna a la relación del área de Producción con el Consejo Consultivo. Este hecho se debe, posiblemente, a que en el partido de Berisso la función del Consejo Consultivo ha sido únicamente la de gestionar los PJyJHD. Por último, existe escasa o nula relación con ONGs.

La Oficina de Empleo pretende mantener una relación estrecha con el sector empresario de la localidad. En lo que respecta al sector privado (empresas), la Oficina de Empleo intenta poner en su conocimiento los servicios brindados (intermediación laboral y oferta de formación profesional). La forma de comunicación y de llegada a los empresarios de la localidad es hasta el momento personal, aunque en un futuro próximo se estima fortalecer la línea de relacionamiento de empresas con el trabajo del técnico de la Oficina contratado para tal fin.

En el marco del Convenio Más y Mejor Trabajo, la Subsecretaría de Producción realizó un *relevamiento de empresas y comercios*, un estudio que, más allá de que fue de suma utilidad para acceder a los recursos económicos y humanos que proporciona el Ministerio, ayudó a la Oficina a conocer un poco más las características del potencial sector empleador. En palabras de nuestros informantes clave, "la relación entre la Oficina de Empleo y el sector empresario se está afianzando día a día".

## **Ensenada**

La relación del municipio en lo concerniente a convenios y proyectos en la localidad ha sido siempre buena. El aporte realizado por el MTEySS al firmarse el convenio de fortalecimiento ha sido la incorporación de un técnico y una computadora.

Respecto a la GECAL de la Plata la relación ha sido un poco dispersa e incluso un poco conflictiva al presentarse algunos desacuerdos en cuanto a la organización y estructuración de la Oficina de Empleo. En contraposición con la actitud del MTEySS, según los funcionarios del municipio, las propuestas de la GECAL han sido en muchos aspectos inflexibles ante las consideraciones del municipio.

El canal de relación entre la Dirección de Producción (de la cual depende la Oficina de Empleo) y las empresas, cámaras empresarias y otras organizaciones es la Mesa Territorial para el Desarrollo Productivo y la Promoción del Empleo, una asociación civil sin fines de lucro que esta integrada por representantes de empresas, cámaras empresarias, la municipalidad y otras instituciones locales. La Mesa Territorial de alguna forma funciona como un marco de dialogo y coordinación entre los distintos protagonistas de la localidad. La idea de su existencia reside en la generación de proyectos para el desarrollo de la región en la que puedan intervenir todos los actores involucrados. La Oficina de Empleo, como parte de esta ella usa sus insumos para proyectar y diseñar, de acuerdo a las necesidades de la localidad, programas específicos.

En cuanto a la relación con los sindicatos no se han firmado ningún convenio de ningún tipo; sin embargo se prevé en un futuro, en el marco de la capacitación, el armado de algún convenio. Por el momento la relación entre la Oficina de Empleo y los sindicatos es tenue y se establece por medio de cursos ya impartidos por estos.

### **Moreno**

Gracias al buen funcionamiento de la Oficina de Empleo, el municipio de Moreno tiene una buena relación con el sector empresario, y realiza periódicamente reuniones con las cámaras de empresarios del partido y con las empresas en forma individual. El objetivo de estas reuniones es reforzar los lazos de confianza y poder asistir a las empresas en forma más eficiente. Este Municipio ha organizado distintos acuerdos con varias de las empresas residentes en Moreno, con el fin de organizar cursos de capacitación tendientes a formar a la mano de obra y a reinsertar a los desocupados en el mercado de trabajo. Este tipo de actividades no sólo pretende asistir a los desocupados sino también brindar a las empresas trabajadores capacitados. A su vez se busca borrar los prejuicios de los que muchas veces los desocupados (sobre todo aquellos que pertenecen a los planes sociales) son blanco debido a su situación.

Con los sindicatos, las ONGs y las sociedades civiles se ha buscado organizar, también mediante acuerdos y actas, la programación de cursos de formación que permitan a la población, ya sean trabajadores con empleo, desocupados o microemprendedores, adquirir una formación que aumente sus potencialidades y les permita desarrollar una actividad productiva.

### **Florencio Varela**

La buena relación del intendente de Florencio Varela, Julio Pereyra, con el Gobierno nacional, favorece la llegada de la Dirección de Planificación al MTEySS, lo que facilita el diálogo y la colaboración entre los técnicos de ambas instancias estatales. La adhesión de la Oficina de Empleo municipal a la Red de Oficinas de Empleo dio lugar a un convenio de fortalecimiento entre el Municipio y el MTEySS firmado el 6 de septiembre de 2006. Por medio de este convenio, el MTEySS aporta equipamiento informático (computadoras, impresoras y *software* de gestión),

capacitación para el personal de la oficina y personal de apoyo. En contrapartida, la Oficina de Empleo se compromete a brindar cursos de capacitación a los beneficiarios del servicio, realizar el traspaso de los beneficiarios del PJyJHD al SCyE y confeccionar una guía de recursos de la Oficina.

En el caso de Florencio Varela, cabe mencionar la existencia del IDEL (Instituto de Desarrollo Local). Su consideración es relevante para el proyecto de la Oficina de Empleo, ya que desde éste se promoverá el vínculo con el sector privado, que se reconoce como una de las debilidades de la OE.

Respecto de las ONGs, los sindicatos y el consejo consultivo local (CCL), la OE tiene relación con algunas ONGs de formación profesional. Hay numerosos convenios firmados con sindicatos, específicamente para el dictado de cursos de capacitación y formación profesional, siendo la UOCRA uno de los sindicatos con mayor presencia en Florencio Varela. Respecto del CCL, si bien éste venía cumpliendo un rol en el PJyJHD y era un componente importante para la participación de la sociedad civil y de organizaciones de base en el Programa, con el tiempo se fue desvirtuando hasta discontinuar sus encuentros. En el SCyE no cumple ningún papel.

## **Rosario**

La Oficina tiene una buena relación con la GECAL (Gerencia de Empleo y Capacitación del MTEySS) correspondiente a la Región Sur de la Provincia de Santa Fe. Según las diversas fuentes consultadas, a pesar de las diferencias de signo político (recordemos que el gobierno nacional es de corte peronista y el gobierno municipal es socialista), generalmente se pudo lograr diálogo, acuerdos y cooperación. Desde la Oficina de Empleo se valora mucho este vínculo. Para la puesta en marcha de la Oficina de Empleo y la bajada del SCyE al territorio, el MTEySS aportó al Municipio equipos informáticos y personal para el operativo de traspaso al SCyE. Además, brindó capacitación y –junto con el Programa AREA de la OIT– la plataforma informática de origen italiano que se detallará mas adelante. Según las fuentes entrevistadas, hay una cantidad similar entre los recursos que aporta el Municipio y los que aporta el MTESyS para el funcionamiento de la Oficina de Empleo.

Por otro lado, el Programa ÁREA intenta complementar el trabajo inicial del MTEySS en cuanto al Programa de Oficinas de Empleo, su normativa, sus recomendaciones e indicaciones con esquemas de abordaje técnico. Así se fueron diseñando y rutinizando los pasos necesarios para llegar a abrir una oficina de empleo, consolidarla y autonomizarla.

La relación de la OE con algunas ONGs y sindicatos tiene que ver principalmente con el dictado de cursos de capacitación y formación técnica y profesional por parte de éstos. Respecto del Consejo Consultivo Local (CCL), si bien éste venía cumpliendo un rol en el PJyJHD y era un componente importante para la participación de la sociedad civil y organizaciones de base en el Programa, en el SCyE no cumplen ningún papel.

Respecto de la Secretaría de Producción de la municipalidad, ésta tiene como objetivo generar la guía de recursos y de prestaciones de la OE, así como también motivar la relación y el vínculo con el sector privado. Justamente, una de las debilidades del servicio de la OE cuando comenzó en el año 1994 era la relación con las empresas. Esto era en un contexto de alto desempleo y falta de contratación de personal por parte de los empresarios. Actualmente, el vínculo con las empresas sigue siendo una debilidad, ya que los empresarios recurren más a

consultoras privadas para búsquedas de personal que a la oficina del Estado. Por esta razón, actualmente se está tratando de fortalecer esa relación. La Secretaría de Producción ya viene trabajando en el vínculo con las empresas desde antes del lanzamiento de la Oficina de Empleo a través del marco estratégico político del Acuerdo Territorial en Rosario (suscripto por el MTEySS, el Municipio, el Plan Estratégico y una diversidad de actores locales). La relación con las empresas es tanto con cada firma individual como con las cámaras empresarias. Como el empresario individual es el que termina tomando decisiones y definiendo la contratación de personal, se intenta crear un vínculo personalizado. Para esto hay un equipo de "relacionadores de empresas" que las visitan. A partir de ello se articulan los instrumentos y los recursos municipales o del MTEySS. La idea también es revertir ciertos prejuicios que tiene el sector privado sobre los beneficiarios del PJyJHD.

## **Oferta de formación profesional**

La oferta de cursos de formación de los municipios analizados, que incluye cursos de formación profesional y la opción completar o iniciar la educación básica y media, dependen en parte del grado de desarrollo del municipio en cuestión en cuanto armado de programas formativos y los objetivos particulares de acuerdo a la localidad. Mientras que en algunos municipios la oferta formativa se venía desarrollando hace varios años en forma organizada y coordinada con otras áreas del municipio en otros recién a partir del lanzamiento del SCyE se comenzó a desarrollar una oferta de formación profesional.

### **La Plata**

El servicio de capacitación y formación de la Oficina de Empleo de La Plata se focaliza, casi con exclusividad, en los beneficiarios del SCyE.

La oferta de capacitación para los beneficiarios del PJyJHD que optan por adherir al traspaso al SCyE incluye la posibilidad de finalizar los estudios de educación formal en los diversos niveles (primario, secundario, terciario y universitario), así como también el acceso a cursos técnicos de capacitación que se realizan de acuerdo con los convenios que la Oficina de Empleo municipal suscribió con la Unión Obrero Metalúrgica (UOM), con la Unión de Trabajadores Gastronómicos y Hoteleros (UTGHRA) y con el MTEySS

A su vez, el Informe Territorial prevé la oferta adicional de cursos, en un número que oscila entre 10 y 15, que serán impartidos el presente año 2007, una vez aprobada su financiación. Los principales cursos ofertados serán sobre estrategias de búsqueda y de inserción laboral.

Es necesario notar que es visto como un aspecto negativo el hecho de que se trabaja, casi exclusivamente, con beneficiarios del SCyE que, en su gran mayoría, son desempleados estructurales, con largos períodos de marginación del empleo formal (e incluso informal). El hecho de tratarse de personas con escasa relación con el mercado de empleo resulta un inconveniente para reconstruir sus historias laborales y para seleccionar capacitaciones que puedan incrementar sus condiciones de empleabilidad. Otro aspecto resaltado como negativo es el bajo porcentaje de asistencia a los cursos.

## **Berisso**

El municipio de Berisso no ha realizado estudios o diagnósticos socioproductivos previos para conocer la situación del mercado de trabajo y evaluar la posible inserción laboral de los beneficiarios. Esto se debe a que no existe en la actualidad un área o departamento que se dedique específicamente a la creación de datos cuantitativos o estadísticos propios (Berisso es un municipio muy pequeño; el 75% del presupuesto se destina a gastos en personal), motivo por el cual los índices utilizados y en los que se basan para la planificación de políticas públicas en materia de empleo son los proporcionados por el INDEC correspondientes al conglomerado Gran La Plata (La Plata, Berisso y Ensenada). Sin embargo, el Municipio presentó un diagnóstico de la situación laboral, de los actores sociales y económicos existentes en la localidad de Berisso al MTEySS en el marco de la firma del Convenio Más y Mejor Trabajo y del Fortalecimiento de la Oficina de Empleo, que fue elaborado durante los meses de octubre y noviembre de 2006. En este caso, también la propuesta presentada se basó en los datos macro proporcionados por el INDEC.

En el mes de noviembre de 2006 se firmaron dos convenios: con la Jefatura Distrital de Gestión de Educación Pública, a través de la cual se engloba todo lo referido a terminalidad educativa primaria y secundaria de adultos y los centros de formación profesional con los que cuenta el distrito, y otro con UTHGRA seccional La Plata, para el desarrollo de una serie de cursos. El promedio de duración de estos cursos es de aproximadamente 25 semanas (seis meses).

La Oficina de Empleo se maneja con la oferta formativa impartida por los Centros de Formación Profesional de la Dirección de Escuelas de la provincia de Buenos Aires. Estos centros poseen una oferta de cursos muy variada, motivo por el cual se promocionan aquellos que puedan tener algún tipo de inserción en relación con la demanda del mercado laboral local. La modalidad de terminalidad educativa está dirigida no sólo a los beneficiarios de planes de empleo, sino también a los usuarios que se acercan a la Oficina.

## **Ensenada**

La Oficina de Empleo ofrece cursos gratuitos en el marco de la Escuela de Capacitación, los cuales han sido un proyecto propio de la Oficina financiado por el MTEySS. A su vez, gracias a la existencia de la Escuela de Formación Profesional de Ensenada y de escuelas técnicas, tanto beneficiarios del SCyE como otros desocupados pueden acceder a los cursos de oficios.

A pesar de que la oferta laboral existe, falta aún implementar un proceso de concatenación, ya que no existe en la actualidad un escalafón de cursos por el cual las personas van mejorando su propia calificación. Esta falencia se relaciona, quizá, con el hecho de que históricamente la formación no ha sido parte de un proyecto integral. Así, el Centro de Formación oferta una amplia variedad de cursos, pero éstos aparecen como dispersos, discontinuos y sin control.

La oferta formativa impartida por los Centros de Formación Profesional, si bien es muy amplia y variada, está desajustada y desactualizada respecto de lo que marca el mercado. Esto se debe a que los cursos están unificados, son iguales en todo el país y desconocen las realidades particulares y la demanda de cada localidad.

## **Moreno**

Antes de que comenzara a funcionar el SCyE, ya existía una estructura que proveía a la población de Moreno (ya sean desocupados, beneficiarios del algún plan social, trabajadores, microemprendedores o comerciantes) de una vasta oferta formativa. A lo largo de los últimos años y, sobre todo, desde la creación del IMDEL, se ha expandido la oferta laboral gracias a la firma de nuevos convenios y al establecimiento de acuerdos y actas con diversas entidades de la región (ya sean ONGs, cámaras de comercio o sociedades civiles).

En cierta forma se podría decir que el SCyE es funcional con esta estructura, ya que precisa de una abundante oferta formativa y, en este caso, existía esa oferta en forma previa a su lanzamiento. Tal vez podría decirse que en realidad es esta estructura previa la que es funcional al SCyE. La presencia de una estructura destinada a fortalecer los elementos del desarrollo local ha hecho que la instalación del SCyE y su funcionamiento hayan sido significativamente satisfactorios. Es importante destacar también que desde la implementación del SCyE la oferta formativa ha tendido a incrementarse y consolidarse.

Toda la oferta mencionada la tiene a su disposición la Oficina de Empleo, por lo que ésta puede organizar fácilmente el acceso de los postulantes de la bolsa de empleo y los beneficiarios del SCyE a los cursos de capacitación requeridos. A su vez, al estar la Oficina de Empleo conectada con el área de capacitaciones, puede informar acerca de la demanda formativa y, a partir de ello, se pueden organizar acuerdos o convenios que permitan satisfacer dicha demanda.

## **Florencio Varela**

A la fecha de finalización de este informe, aún no está definida la oferta formativa para los beneficiarios del PJyJHD que opten por el SCyE. El MTEySS es quien se hará cargo del costo de estos cursos. Por otro lado, los talleres generales (taller de búsqueda de empleo, taller de orientación vocacional y taller de autoempleo), comenzarán a funcionar a principios de 2007 y serán dictados por personal de la Oficina.

La oferta formativa se va definiendo de acuerdo con los convenios firmados por el MTEySS con diferentes instituciones y de acuerdo con los intereses de los beneficiarios. Los convenios firmados hasta el momento son con la Fundación UOCRA, la Federación de Industrias Alimenticias, el Sindicato de Gastronómicos y el Instituto de Formación AG. Por otro lado, hay un convenio con el área de Formación Profesional del Ministerio de Educación de la provincia de Buenos Aires para implementar la modalidad de terminalidad educativa.

Al no existir diagnósticos socioproductivos actualizados sobre el distrito, para definir los cursos y los talleres que se van a realizar, lo que se hace en un principio es preguntar a los beneficiarios del SEyC qué tipo de cursos les interesaría hacer. Sobre la base de esta demanda, se irán estableciendo los cursos. En noviembre de 2006 se firmó con el MTEySS el acuerdo territorial que le permitiría al Municipio realizar los estudios y los diagnósticos correspondientes para determinar el perfil productivo del distrito.

## **Rosario**

Uno de los reclamos del sector empresario es la falta de mano de obra calificada. A partir de un sistema de calificación y capacitación territorial y a partir

de otras acciones se intenta dar respuesta a este problema. Pero para esto se necesita un sistema de información territorial. Desde la Secretaría de Producción se creó entonces un programa de información metropolitana (SIM) y un "Observatorio de Empleo Local". Este programa lo que intenta hacer es producir, recopilar y difundir información económica del territorio. Una de las acciones que se llevan a cabo es la desagregación de las encuestas nacionales (EPH, encuestas laborales, etc.), además de conseguir información sobre el territorio y de realizar encuestas sectoriales.

Por otro lado, se hizo un diagnóstico que ha arrojado como resultado una demanda fundamentalmente en el sector operativo industrial. La idea de estos relevamientos es que las capacitaciones que se vayan a hacer sean acordes con las necesidades de las empresas.

Los puestos en los que más beneficiarios varones se postularon son los correspondientes a construcción, con el 27%; luego lo sigue producción industrial y artesanal con un 18%. Los puestos en los que más beneficiarias mujeres se postularon son servicios de limpieza no domésticos, con el 21,9%, gestión administrativa, planificación y control de gestión, con el 17,6%, y servicios gastronómicos, con el 15,3%.

Los talleres generales comenzaron a funcionar a mediados de noviembre de 2006. Respecto de los talleres específicos, la GECAL y la Secretaría de Producción están haciendo un relevamiento de instituciones educativas públicas y privadas. El costo de estos cursos para los beneficiarios del SCyE será financiado en su mayor parte por el MTEySS, y una menor parte estará a cargo del municipio. Sin embargo, también hay otra parte de la capacitación que se hará a través del presupuesto participativo, donde se definen prioridades de capacitación. Es decir que, si bien la Oficina no ofrece capacitación directamente, hay otras áreas del Municipio que sí la brindan, articulándose en forma complementaria con el resto de los institutos. En Rosario hay un relevamiento de más de 350 instituciones de formación y capacitación. Esto lo ha hecho la Secretaría de Producción antes del lanzamiento del SCyE. La idea sería poder sistematizar y coordinar todos estos recursos para vincularlos con el sistema productivo y contribuir a su fortalecimiento en el marco de una estrategia de desarrollo local.

Por otro lado, por el tema de la terminalidad educativa hay un convenio con la provincia de Santa Fe.

## **Plataforma informática**

La sistematización de datos en las oficinas de empleo constituye un elemento fundamental para la gestión y el funcionamiento de las oficinas de empleo. A lo largo de los años han funcionado en ellas diversas bases de información (algunas propias y otras otorgadas por el gobierno provincial o nacional) con el fin de sistematizar los datos y mejorar la eficiencia de las oficinas en la prestación de servicios. Con el lanzamiento del SCyE se puso en funcionamiento la plataforma informática de dicho programa la cual aún esta siendo ajustada para que funcione a su plena capacidad y pueda responder a las exigencias de las oficinas y sus actividades. Por este motivo en los distintos municipios se ha registrado la convivencia entre ésta y otras bases de información que complementan las falencias temporales de la primera.

## **La Plata**

En la Oficina de Empleo de La Plata existen tres bases de registro de datos: base SIL, la base de la bolsa de empleo (en la cual se inscribieron 800 usuarios) y la nueva plataforma informática proporcionada por el MTEySS.

En la actualidad sólo se está trabajando con la base de beneficiarios del SCyE, ya que la base anterior (con la que se trabajaba cuando funcionaba la Dirección de Empleo) se encuentra procesada en un sistema que no permite la importación ni el procesamiento de la información hacia la nueva plataforma.

## **Berisso**

Antes de la implementación del SCyE el sistema utilizado por la Oficina de Empleo para la tarea de intermediación laboral era el SIL (Sistema de Intermediación Laboral). Con el comienzo del traspaso del PJyJHD al SCyE se comienza a trabajar con la nueva plataforma informática proporcionada por el MTEySS. Sobre este punto, cabe mencionar que se sigue trabajando con ambas bases.

Si bien la nueva plataforma es reconocida como una herramienta importante, la Oficina también trabaja con el sistema anterior, ya que aún el MTEySS no ha podido migrar los datos de una base a otra para consolidar un único registro de beneficiarios y usuarios. Por lo tanto, esta situación hace que ante un pedido concreto del sector empleador se tenga que consultar las dos bases. En términos generales, las dificultades detectadas en relación con el uso de la nueva plataforma son: imprecisiones a la hora de cargar datos específicos de los beneficiarios (búsqueda de oficios), sobrecarga en horas pico de la conexión de la red de Internet, dificultad para el uso de ciertas funciones, etc. Se estima que estas dificultades podrán superarse próximamente, ya que responderían a problemas comunes que hacen al uso de cualquier nueva herramienta informática.

## **Ensenada**

En Ensenada se utilizan dos bases con información sobre el perfil de los desempleados; una de ellas es el SIL (Sistema de Intermediación Laboral) y la plataforma informática del SCyE. La razón de la existencia conjunta de ambas reside en las dificultades operativas y las deficiencias de esta última en lo concerniente a la información sobre los desempleados (aún no han sido cargados ciertos datos en la plataforma informática del SCyE) y la dificultad que presenta en lo concerniente a la búsqueda de perfiles laborales. Independientemente de que el MTEySS promueva el uso de esta plataforma con fines prácticos, el uso de la base SIL aún resulta necesario en este municipio.

## **Moreno**

Luego del lanzamiento del SCyE, en la Oficina de Empleo de Moreno se utilizaba, además de la base del SCyE, la base SIL, debido a que esta última es mucho más eficiente en la búsqueda de perfiles laborales. A su vez, desde el observatorio laboral se prevé la construcción de una base informática que permita la sistematización de los datos de las empresas, así como también de los perfiles laborales, con el fin de complementar a la base del SCyE (la cual, por más que pueda mejorarse, nunca podrá adaptarse del todo a las necesidades y a las formas de trabajo locales) y el SIL (que, debido a que ha dejado de utilizarse, se va desactualizando a medida que pasa el tiempo).



Es preciso notar que el desarrollo de una base propia desde el Observatorio Laboral responde a la necesidad de contar con una base informática completa y eficiente. Debido a que la base del SCyE es incompatible con bases que se han usado anteriormente, desde este Municipio se ha tomado la iniciativa de construir una base propia. Sin embargo, la realización de tal proyecto siempre se ve limitado por los escasos recursos municipales disponibles para el área de sistemas e informática. Una solución adecuada sería que el MTEySS brindara los recursos y la asistencia para construir una sistema informático ajustado a las características de cada municipio para complementar la plataforma informática del SCyE.

### **Florencio Varela**

En Florencio Varela, por el momento, la plataforma informática del SCyE es solo para administrar la información de los beneficiarios de este programa ya que aún no está desarrollada a todo su potencial, lo que representa una limitación importante para el trabajo en la Oficina. Por esta razón, se cuenta todavía con otros 3 sistemas operativos diferentes. Uno de estos sistemas es el SIPE. Este es el sistema que utiliza la Oficina para realizar la intermediación laboral a aquellos postulantes anteriores al traspaso al SCyE. La idea en este municipio es gradualmente ir migrando todas las bases de información al nuevo portal, para trabajar con un solo sistema.

### **Rosario**

Al igual que en otros municipios, el sistema aún no está preparado para la gestión de la intermediación laboral, por lo que la OE de Rosario, para llevar adelante dicho proceso, lo hace en forma manual. Por otro lado, según las fuentes entrevistadas, se constata lentitud del sistema para cargar los datos de los beneficiarios, especialmente en horas pico.

### **Intermediación laboral**

Con respecto a los servicios de intermediación laboral es destacable la heterogeneidad existente entre los distintos municipios. Mientras que en algunos ya había una experiencia previa, en otros, dicho servicio era prácticamente inexistente y comenzó precisamente a efectuarse con la implementación del SCyE. Este factor, es decir la existencia o no de un servicio de intermediación laboral previo y su grado de evolución, tiene influencia en la facilidad o dificultad en que se desarrolle el proceso de intermediación laboral a partir de la implementación del SCyE.

### **La Plata**

Los actores económicos locales, lentamente, se están acercando a la Oficina para buscar el Servicio Público de Empleo, para conocer la oferta de la bolsa de trabajo del Municipio. La forma de comunicación es la siguiente: llaman empresas a la Oficina, explicando la demanda de mano de obra, y solicitan la búsqueda del perfil en la base de datos.

Es importante destacar que actualmente la Oficina de Empleo no cuenta con personal abocado a la necesaria tarea de realizar la promoción del programa entre las potenciales empresas interesadas, para que los actores empresariales cuenten con información sobre el Programa de Intermediación Laboral.

## **Moreno**

Como prestador de un servicio de intermediación laboral, la Oficina de Empleo de Moreno presta un servicio tanto a las empresas como a los desocupados. A través del observatorio laboral se realizan relevamientos de las empresas de la región y del perfil de los desocupados, los cuales permiten la sistematización de los datos en bases informáticas que hacen más eficiente el servicio de intermediación laboral. Gracias a este relevamiento se pueden armar los perfiles que permiten identificar las características laborales de cada persona y brindar a las empresas información sobre posibles candidatos a puestos de trabajo que estén requiriendo. A su vez, el relevamiento de las empresas se utiliza para organizar las capacitaciones a partir de las demandas y las exigencias que éstas tienen en cuanto a las calificaciones de los empleados.

Antes del lanzamiento del SCyE, los desocupados que accedían a este servicio dejaban su currículum en la Oficina o lo enviaban por mail, y esperaban la asignación de un empleo. Utilizando la base SIL, el Municipio había podido confeccionar una base informática de perfiles laborales de 1.300 personas, los cuales correspondían a desocupados que no pertenecían a planes sociales; gracias a esta base se podían encontrar los perfiles adecuados según lo que demandara una determinada empresa. En la mayoría de los casos la Oficina es quien contacta a las empresas ofreciéndoles el servicio de intermediación (normalmente se programan reuniones con los directivos de las empresas), pero también se da que las empresas contactan a la Oficina de Empleo con el fin de acceder a su servicio.

Al lanzarse el SCyE se intenta utilizar la misma mecánica de trabajo adaptándola a las características del funcionamiento del Seguro incluyendo la utilización de la base informática que esta conlleva. Es preciso notar que se produjo una incompatibilidad entre la bases que se venían utilizando (es decir el SIL) y la base informática del SCyE, lo que produjo ciertas dificultades en la gestión y coordinación de la intermediación laboral.

## **Berisso**

Hay una clara diferencia en la forma de atención a beneficiarios de planes de empleo y la atención a usuarios. La relación de la OE con el beneficiario es constante ya que éste se acerca varias veces en el año para presentar y certificar la contraprestación laboral o la terminalidad educativa. En cambio, la relación con los usuarios es más espaciada, ya que sólo se presentan como máximo dos veces en el año con el objetivo de actualizar los datos que en el Registro Municipal de Historias Laborales. La relación de la Oficina de Empleo con los usuarios y con los beneficiarios se da, en la etapa previa a la intermediación laboral, a través del Registro Municipal de Historias Laborales. Se trata de una herramienta que intenta detectar y conocer la oferta de trabajo de la localidad, así como también los perfiles laborales de los usuarios y los beneficiarios. Es un registro que se encuentra abierto a toda la comunidad, en donde se puede volcar información tanto de beneficiarios de planes de empleo como de desocupados, subocupados y ocupados con intenciones de cambiar de trabajo. En la actualidad la cifra de inscriptos en esta base es alrededor de 2.000 personas.

## **Ensenada**

La Oficina de Empleo se relaciona con usuarios, que pertenecen a algún plan social y con usuarios que no reciben ningún plan. Es con estos últimos con quienes más trata la Oficina, ya que acuden en busca de una ayuda para volver a

reinsertarse en el mercado laboral; por su parte, es el área de Coordinación, Administración, y Seguimiento de Planes de Empleo la que se encarga de gestionar los planes sociales. La idea de la Oficina es realizar un acompañamiento en la búsqueda laboral y proveerles de información acerca de la demanda laboral de la localidad (proceso que actualmente se realiza a través de la bolsa de trabajo).

En cuanto a las empresas, la Oficina de Empleo se encarga de facilitarse los perfiles laborales de aquellos empleados que responden a sus demandas. En este sentido, aquellas empresas que participan en la Mesa Territorial se ven beneficiadas por este servicio al proveerse en forma rápida de la mano de obra que necesiten.

### **Florencio Varela**

La selección del personal en el proceso de intermediación laboral se realiza en forma exclusiva de acuerdo con el perfil del trabajador que se busque, siendo este el único criterio utilizado. No habría prioridades de ningún tipo, por ejemplo, en cuanto a si es o no beneficiario de planes sociales.

La Oficina cotidianamente realiza operaciones de intermediación laboral. Las derivaciones a empresas se realizan de acuerdo con el perfil del postulante. Para cada pedido de personal que recaiga sobre la OE por parte de las empresas, se envía a más de un candidato para que sean entrevistados. De esta manera, es el empresario el que termina eligiendo y decidiendo a qué persona va a tomar.

### **Rosario**

En el caso de la Oficina de Rosario, la intermediación laboral se viene haciendo en forma manual ya que, al igual que para el resto de los municipios, la Plataforma Informática otorgada por el MTEySS aún no puede ser utilizada para esta tarea. Con el lanzamiento del SCyE, los recursos con los que cuenta la Oficina estuvieron concentrados en un primer momento en el traspaso de los mismos desde el PJyJHD y luego en la puesta en marcha de los cursos de capacitación y formación profesional, por lo que la intermediación laboral aún no se ha priorizado en esta nueva etapa.

### **Bibliografía**

- Del Bono, Cecilia (2007). Informe sobre el Servicio Municipal de Empleo de La Plata.
- Del Bono, Cecilia (2007). Informe sobre el Servicio Municipal de Empleo de Berisso.
- Del Bono, Cecilia (2007). Informe sobre el Servicio Municipal de Empleo de Ensenada.
- Des Champs (2007). Informe sobre el Servicio Municipal de Empleo de Moreno.
- Grinberg, Ezequiel (2007). Informe sobre el Servicio Municipal de Empleo de Florencio Varela.
- Grinberg, Ezequiel (2007). Informe sobre el Servicio Municipal de Empleo de Rosario.



## **CONCLUSIONES**

A continuación se exponen las conclusiones de la investigación sobre los servicios municipales de empleo estudiados. En primer lugar, se sintetizan las observaciones y los obstáculos detectados a lo largo del trabajo. Más abajo se exponen las conclusiones generales de la investigación.

### **Observaciones sobre los servicios municipales de empleo**

El presente apartado tiene como objetivo describir y enumerar sintéticamente las dificultades detectadas en la estructura y en el funcionamiento de los servicios municipales de empleo y en la implementación del traspaso de los beneficiarios del PJyJHD hacia el SCyE en los municipios investigados, que figuran en este documento.

Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la creación de la Red Federal de Oficinas de Empleo y desde la implementación del SCyE, las dificultades observadas que se señalan a continuación, lejos de ser consideradas como estructurales, son más bien el resultado de las limitaciones y de los obstáculos propios de la implementación de una nueva política activa de empleo, que opera con una lógica de acción diferente de las precedentes.

### **La convocatoria y el traspaso a partir del PJyJHD**

1. La asistencia de los beneficiarios del PJyJHD a los talleres informativos fue muy escasa, pero varió según los municipios.
2. Se observaron dificultades en los talleres informativos en cuanto a la transmisión y la captación de información respecto de las características del SCyE. Los beneficiarios del PJyJHD tenían un alto grado de desconocimiento sobre el Seguro en el momento de acudir a los talleres y al concurrir por primera vez a la entrevista.
3. Un bajo porcentaje de los beneficiarios del PJyJHD adhirieron inicialmente al SCyE.
4. Se detectó una escasa o inexistente articulación operativa de los municipios y del MTEySS con el Ministerio de Desarrollo Social, en el proceso de traspaso de los beneficiarios del PJyJHD hacia el Programa Familias y el SCyE.

### **Articulación con otros organismos y con el sector privado**

5. En algunos casos, los servicios municipales de empleo consideraron poco satisfactorio el asesoramiento técnico proporcionado por la GECAL correspondiente.
6. Luego de los talleres hubo un escaso seguimiento y monitoreo de resultados del traspaso y de las capacitaciones laborales llevadas a cabo con participación del MTEySS y de la GECAL.
7. Se constataron muchas diferencias de articulación entre el MTEySS y cada municipio de acuerdo con la relación de éstos con el Gobierno nacional.
8. El vínculo con el sector empresario local es con frecuencia escaso o inexistente, salvo cuando la Oficina de Empleo había sido creada con anterioridad y había reunido una cierta experiencia en la materia.

### **Dificultades en relación con la gestión operativa**

9. La primera entrevista programada por el MTEySS para los interesados en incorporarse en el SCyE es considerada por los beneficiarios como muy larga, confusa y sin prioridades definidas.

10. Se notó en todos los municipios una escasez de personal para la atención y el desarrollo de las tareas diarias en la Oficina, específicamente para el seguimiento de beneficiarios y usuarios, situación que puede agravarse cuando los beneficiarios del SCyE deban concurrir periódicamente.

11. Existieron problemas para la contratación laboral de pasantes universitarios por parte del MTEySS y se observaron irregularidades en dicho proceso.

12. Varios problemas que se presentan en la tarea de intermediación laboral. No se puede tener información en forma fehaciente sobre la validez de la experiencia laboral declarada por los beneficiarios.

13. Las reglamentaciones son ambiguas o imprecisas, dejando vacíos en la gestión operativa del SCyE. Esto trae como consecuencia la aparición de problemas que no estaban previstos, que deben ser resueltos sobre la marcha, improvisando y sin tener el tiempo suficiente como para prever los resultados y evaluarlos.

14. Se observaron en algunos casos la existencia de dificultades de articulación y coordinación interna, entre las distintas áreas municipales que intervienen en lo que se refiere al PJyJHD, el Plan Familias y el SCyE, debido a cuestiones políticas internas.

### **Dificultades en relación con el sistema informático**

15. Los operadores manifestaron que surgían problemas debido a la lentitud del sistema informático, especialmente en horas o días pico.

16. A menudo se producían fallas en el sistema informático, especialmente en cuanto a la búsqueda de información estadística.

17. Los funcionarios de las oficinas y los pasantes consideraban que era insuficiente su formación y su capacitación para manejar de manera eficiente el sistema informático.

18. Debido a estas dificultades del sistema informático, no se lo puede utilizar de manera permanente para llevar a cabo tareas de intermediación laboral, relacionando las ofertas y las demandas de fuerza de trabajo.

19. No ha sido posible compatibilizar y coordinar la información disponible en los anteriores sistemas de búsqueda con respecto al portal informático proporcionado por el MTEySS para identificar a los beneficiarios del PJyJHD, lo cual dificulta la posibilidad de que migren las anteriores bases de datos (SIL). Los operadores recurren a varios sistemas, pero ninguno de ellos logra satisfacer totalmente sus necesidades de información.

## **Dificultades en relación con cursos y talleres de capacitación y formación profesional**

20. Se constató ausencia (o al menos deficiencias) de los diagnósticos socioproductivos en el nivel local o regional para planificar la formación y la capacitación laboral de manera que sea coherente con las necesidades de las empresas para contratar personal.

21. En varios municipios se constataron problemas de organización en cuanto a la oferta de capacitación, de cursos y de talleres, y había incertidumbre en cuanto a quién se haría cargo del costo de dichas actividades.

22. Los funcionarios de las oficinas de empleo y los pasantes tenían una opinión crítica sobre el contenido y el programa de los cursos brindados por las Escuelas de Formación Profesional de la provincia de Buenos Aires ya que sus currículas se evaluaron como desactualizadas en relación con la demanda real de trabajo en la localidad.

23. En las oficinas, la información sobre los contenidos y el programa de los cursos dictados por las Escuelas de Formación Profesional y por parte de los sindicatos era insuficiente o no existía.

24. La oferta formativa de que disponían las oficinas era muy amplia pero estaba desactualizada.

25. Se constató que era bajo el porcentaje de asistencia de los postulantes al Seguro de Capacitación y Empleo a los cursos de formación específicos que se les habían recomendado.

## **Dificultades en relación con la modalidad de pago único**

26. Las oficinas disponían de poca información en cuanto a competencias, niveles de decisión y la división del trabajo entre el municipio y el MTEySS con respecto a la responsabilidad que tenía cada instancia.

## **Dificultades en relación con el contexto y la coyuntura**

27. En algunos municipios se observó la existencia de problemas de carácter político con relación a las organizaciones sociales que frenaban o no incentivan el traspaso de los beneficiarios del PJyJHD al SCyE.

28. La generación de empleos genuinos y registrados donde pudieran emplearse los beneficiarios del SCyE dependía no tanto del MTEySS o del municipio como del contexto macroeconómico.

29. Existía consenso acerca de que, en el momento de adherir al SCyE, una elevada proporción de los beneficiarios provenientes del PJyJHD eran poco empleables. La pregunta que quedaba planteada era la siguiente: ¿qué pasará con éstos cuando finalicen los dos años en que permanecerán en el SCyE si es que no consiguieron trabajo?

30. Debido a la baja empleabilidad, al proceso de estigmatización hacia los desocupados de larga duración y a las relaciones existentes o supuestas ente los movimientos sociales y los beneficiarios del PJyJHD, se observó una escasa

predisposición por parte del sector empresario para emplear a los beneficiarios de los planes sociales, cuando había puestos vacantes.

## Conclusiones generales

A continuación se exponen las conclusiones generales resultantes de nuestro trabajo de investigación sobre un cierto número de oficinas de empleo. Estas conclusiones no se hacen extensivas a todas las oficinas de empleo ya creadas, ni implican generalizaciones sobre las que se crearán.<sup>7</sup> Cabe destacar el esfuerzo y la dedicación desplegados por los municipios y por el personal que se desempeña en ellas, conscientes de la importancia del problema por resolver. Las dificultades y las insuficiencias constatadas se pueden explicar por la novedad que significa la política pública activa de empleo implementada por medio del SCyE desde 2006 y por la falta de experiencia del personal municipal y de los pasantes contratados por el MTEySS.

Los comentarios y las propuestas que se formulan a continuación toman en cuenta la experiencia internacional y podrían servir de base para mejorar el desempeño en el futuro.

- Es importante programar y realizar de manera conjunta la convocatoria de los beneficiarios del PJyJHD para informar sobre las características y los beneficios inherentes al Programa Familias por la Inclusión Social y al SCyE. Muchos de los beneficiarios esperan ser informados en los talleres informativos (o "de sensibilización") acerca de los dos programas antes de tomar una decisión sobre el traspaso, debido a la necesidad de evaluar los costos y los beneficios de su decisión, en el caso de permanecer en el PJyJHD, y a la necesidad de diferenciar claramente las implicancias de cada plan, en caso de decidir su traspaso. En este sentido, se resalta la importancia y la ventaja de explicar en forma concreta y directa en qué consiste cada programa, con el fin de que aquellos que estén realmente interesados en adherirse al SCyE o al Programa Familias, conociendo sus obligaciones, sean los que se inscriban. Una de las propuestas que surgen de los funcionarios de varios municipios es que para lograr esos objetivos sería conveniente, no realizar una convocatoria masiva en una sola fecha y en un mismo lugar para todos los beneficiarios, sino proceder a segmentar el municipio constituyendo regiones y tratando de que éstas constituyan y funcionen en red.

- En oportunidad de hacer la convocatoria existe la necesidad de aportar documentación que exprese en forma simple, concisa y clara las implicancias de cada programa (Familias y SCyE) y las responsabilidades que se asumen. Esta recomendación se orienta a que el beneficiario tome conciencia de lo que implica la decisión de abandonar el PJyJHD para adherir al SCyE o al Programa Familias, y a que asuma voluntariamente una actitud activa de completar su formación profesional y de búsqueda de empleo, tomando en consideración el carácter temporario de su inserción en el programa y la fecha de su vencimiento.

- Con respecto al proceso de traspaso al SCyE, en las oficinas de empleo se considera más conveniente poner el acento en la calidad del trabajo que se realiza más que en la dimensión cuantitativa de lograr que una elevada proporción de los beneficiarios adhiera al SCyE. Sobre este punto, cabe señalar que en un primer momento los municipios habían interpretado que el MTEySS ponía el acento en las dimensiones cuantitativas, buscando en el corto plazo una transferencia

---

<sup>7</sup> El MTEySS prevé poner en funcionamiento unas 150 oficinas de empleo en el año 2007.



masiva hacia el SCyE. Desde el MTEySS se nos informó que las metas cuantitativas eran importantes para establecer un cálculo de los recursos que deberían destinarse para el fortalecimiento de cada Oficina de Empleo y para el pago de las obligaciones estipuladas, buscando que se reunieran las condiciones para que la transferencia fuera ordenada. Eso significa que si un beneficiario no está dispuesto durante el período de dos años a capacitarse para formarse o reconvertirse profesionalmente y para buscar de manera activa y continua un empleo, o aceptar el que se le proponga desde la oficina de empleo, no debería optar por SCyE.

- Es de mucha importancia poder contar en las oficinas de empleo con personal calificado para realizar las entrevistas, y que tenga continuidad en el tiempo, porque esto permite adquirir experiencia y la creación de un vínculo con los beneficiarios, para orientarlos, apoyarlos y hacer el seguimiento en el cumplimiento de las responsabilidades contraídas en el Contrato de Adhesión. Por lo tanto, se requiere de personal calificado y con conocimientos especializados para trabajar con un núcleo poblacional específico que se acercaba a las oficinas: desempleados y personas con problemas para acceder a su primer empleo, con un bajo nivel educativo, constituido mayoritariamente por mujeres (en 2006 representaron el 77% del total) y por personas mayores de 35 años (en 2006, más del 60% del total). El armado de perfiles laborales de cada beneficiario es una tarea difícil de realizar y requiere conocimientos y experiencia, dado que las historias laborales son fragmentadas.

- Se debe tomar muy en cuenta que a las oficinas asisten personas con baja capacitación y con problemas de empleo, que no sólo son beneficiarios desempleados o que trabajaban en empleos no registrados, con baja empleabilidad y muy vulnerables en virtud del sexo, el nivel educativo, las calificaciones profesionales, la experiencia laboral anterior y la edad. Quienes habían adquirido experiencias trabajando en empleos no registrados tenían reticencias y temores en informarlo a los funcionarios de las oficinas, por miedo a perder el beneficio o a tener que devolver el monto del subsidio.

- La tarea de constituir el perfil laboral de los beneficiarios se hacía difícil porque para éstos no era fácil transmitir su situación y orientar a los técnicos de las oficinas de empleo para que le propusieran los cursos de formación profesional que podían realizar y las modalidades de la búsqueda de empleo. La reconstrucción de la historia laboral en muchos casos terminó dando un resultado fragmentado, por ser desempleados de larga data que estuvieron ligados principalmente a actividades informales. La construcción del perfil reviste mucha importancia, ya que de ésta depende la categorización para incorporar al beneficiario a la base de datos para la búsqueda laboral.

- El fortalecimiento de las oficinas de empleo por parte del MTEySS, si bien es importante, no siempre alcanza para que éstas puedan afrontar en tiempo y en forma las nuevas responsabilidades que implica por una parte implementar un programa complejo y con múltiples componentes como es el SCyE y por otra parte cumplir su nuevo rol de intermediario entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo en la región.

- El tamaño y el desempeño de las oficinas de empleo están definidos no sólo por la infraestructura edilicia, sino principalmente por los recursos humanos y técnicos con los que cuenta y por su radio de acción dentro del territorio municipal, lo cual ha permitido diferenciar situaciones muy heterogéneas. Se ha observado la existencia de Oficinas que cuentan con un diferente grado de llegada a los beneficiarios y potenciales usuarios en virtud de su dotación de personal, de

equipamiento informático y mobiliario y del conocimiento que posee el resto de la comunidad y el medio empresario sobre su existencia y sus funciones.

- Las oficinas de empleo recientemente creadas y aquellas que funcionaban con anterioridad se diferencian en cuanto a su organización y a la calidad de la prestación de los servicios que ofrece. La existencia de una trayectoria previa influye positivamente en cuanto a la información disponible para los beneficiarios, la oferta formativa disponible, el conocimiento de la demanda del mercado de trabajo local y la relación establecida con los posibles empleadores, dado el vínculo generado con anterioridad.

- También se constataron diferencias entre las oficinas que trabajaban recientemente como intermediarios en el mercado de trabajo y habían administrado históricamente los planes sociales con una lógica asistencial y aquellas que se han especializado a partir de la implementación del SCyE. Las primeras encontraron más dificultades para reorientar sus actividades en el marco de la nueva política de empleo

- Algunas de las oficinas de empleo poseían antecedentes de experiencias de procesos de desarrollo local y de planificación estratégica, situación que les permitió tener un desempeño positivo en términos cuantitativos y, especialmente, cualitativos a la hora de implementar el SCyE en el municipio. El hecho de haber estado implicadas o de haber establecido relación con las áreas encargadas de planificar políticas orientadas al desarrollo económico-social de la región les permitió tener un contacto estrecho con los sectores productivos (potenciales demandantes de fuerza de trabajo) y conocer los incentivos para el desarrollo de emprendimientos que podrían generar nuevos empleos.

- En la mayoría de los municipios, los funcionarios de las oficinas de empleo mencionaron que, en su función de intermediación, observaban la persistencia de una actitud reticente por parte de los empresarios para, en igualdad de condiciones ante otras personas, dar un empleo a beneficiarios del PJyJHD que se habían adherido al SCyE. Las oficinas tomaban contacto con las cámaras patronales, pero más directamente con los empleadores localizados en el municipio para conocer la demanda de fuerza de trabajo, y en esa oportunidad debían combatir la estigmatización y los prejuicios por parte del sector empresario hacia los beneficiarios provenientes de planes sociales, como el PJyJHD.

- Un tema acerca del cual se identificó la necesidad de llevar a cabo una política más adecuada es el de la llamada "modalidad de pago único. En muchos casos los beneficiarios presentaban proyectos para acceder a este beneficio, pero se trataba de emprendimientos que ya venían realizando. Estas actividades son generalmente de subsistencia, de pequeña escala, destinados a un mercado estrecho y específico (kioscos, almacenes, ferias de reventa, etc.) que en apariencia fueron calificados como no rentables. De las entrevistas realizadas a responsables de este componente, se evidencia que, debido a que estas actividades fueron durante muchos años un medio de subsistencia para una gran mayoría de beneficiarios, las oficinas se vieron obligadas a moderar el juicio negativo acerca de éstas. En algunos municipios, para superar el problema del armado del proyecto y proporcionar herramientas conceptuales para la concreción de microemprendimientos viables y sustentables, se determinó, para quienes optaran por la modalidad de pago único, la obligatoriedad de asistencia a los talleres de orientación al trabajo independiente. Pero la participación en estos talleres fue muy reducida: en un primer momento, la asistencia fue de aproximadamente un 50% de los beneficiarios, porcentaje que se redujo al 10%. Este bajo porcentaje puede explicarse debido a que los beneficiarios no podían dejar de atender los

emprendimientos y no tenían la posibilidad de hacerse reemplazar. La posibilidad de promover el relacionamiento entre los microemprendedores para constituir una red no pudo concretarse en todos los casos, pues cada uno de ellos debía dedicar todo el tiempo disponible a atender su propia actividad.

- Otro de los problemas identificados fue la ausencia de diagnósticos socioproductivos del municipio previos, necesarios para formular y evaluar los proyectos presentados por los beneficiarios para asegurar su viabilidad.

- La cantidad de beneficiarios que presentaron proyectos de autoempleo fue elevada, pero al mismo tiempo se constató la falta de experiencia del personal de las oficinas para proceder a la evaluación de la factibilidad de éstos para apoyarlos en materia de gestión empresarial y para hacer el posterior seguimiento utilizando indicadores adecuados. Dada la significación que tenían esas actividades para reducir el desempleo, la escasez de los recursos disponibles y el tiempo considerable que transcurría entre la presentación del proyecto y su aprobación, se trata de un problema que requiere una particular atención.

- La falta o la insuficiencia de la coordinación entre las oficinas de empleo y otras dependencias municipales generó dificultades en cuanto a la existencia y al desarrollo de los microemprendimientos. Por una parte, era necesario obtener la inscripción como monotributistas para poder emitir facturas válidas, y ese trámite llevaba mucho tiempo y era engorroso. Por otra parte, como no siempre se tomaban en cuenta o se aplicaban las normas municipales en materia de seguridad, higiene, sanitarias o de controles bromatológicos de los alimentos producidos, etc., se dio el caso de que algunos locales fueron clausurados por otras dependencias municipales (por causa de la insuficiencia de instalaciones sanitarias fueron clausurados varios proyectos vinculados con la fabricación de alimentos o con servicios de gastronomía).

- En opinión de varios responsables de las oficinas de empleo, existía el riesgo de que debido a la urgencia y a los objetivos buscados por el MTEySS para hacer la transferencia desde los beneficiarios del PJyJHD hacia el SCyE, y para lo cual asignaba recursos en infraestructura, apoyo informático y personal, las oficinas se abocaran sólo y específicamente a esa transferencia y no ampliaran su radio de acción hacia los demás habitantes del municipio que estaban desocupados o tenían problemas de empleo que perdurarían a lo largo del tiempo.

- Un problema central que surgía de la observación del funcionamiento de las oficinas y de las entrevistas con sus responsables y con el personal asignado era la consolidación de éstas dentro del municipio y su desarrollo para hacer frente a las actividades encomendadas. Se debía prever la ampliación de las instalaciones edilicias, su equipamiento en mobiliario, telefonía, computadoras y periféricos, la conexión con la red informática una vez que se solucionaran los problemas de acceso y se llevara a cabo la migración desde las antiguas a las nuevas bases de datos sobre los beneficiarios y las empresas del municipio. Un aspecto decisivo consistía en la designación de personal calificado y en número suficiente una vez que los pasantes del MTEySS cumplieran con sus contratos de duración determinada y comenzara a tener vigencia la entrevista periódica y el seguimiento permanente de los adherentes al SCyE. Esto implicaba la promoción de actividades educativas y de formación profesional, la actualización del diagnóstico socioproductivo municipal para detectar la demanda potencial de mano de obra, las acciones de intermediación para satisfacer las demandas formuladas por los empleadores y para canalizar las ofertas de mano de obra disponible que se habían registrado en la base de datos. No siempre se había evaluado todo el trabajo permanente que ello significaría, ni las molestias y las consecuencias que podría

acarrear la afluencia de los beneficiarios del SCyE en el caso de no poder atenderlos de manera adecuada y sin mayores demoras, dada su cantidad y el tiempo que demandaría en cada caso.

- Finalmente, al mismo tiempo que se llevan a cabo todas esas actividades, se hace necesario comenzar a reflexionar para llevar a cabo una coordinación de las actividades municipales de intermediación y de formación profesional, situándolas en el nivel macroeconómico y en escala regional y municipal, para constituir un servicio nacional de empleo.

## **ANEXO**

### **Marco legal-operativo del Seguro de Capacitación y Empleo y del Programa de Fortalecimiento de Oficinas de Empleo Municipales**

#### **Introducción**

El presente trabajo se propone explicar el marco legal-operativo bajo el que se desarrollan tanto el Seguro de Capacitación y Empleo, puesto en marcha en mayo de 2006, como el Programa de Fortalecimiento de Oficinas de Empleo Municipales.

La atención estará centrada en los diversos organismos que permiten el funcionamiento del Seguro, especialmente en el Programa de Fortalecimiento de Oficinas de Empleo, así como también en la descripción de las distintas fases, procedimientos y tareas que se desarrollarán para la implementación de éste, vigentes hasta mediados de 2007.

Los conceptos utilizados en este trabajo son los habitualmente empleados por las distintas resoluciones del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y de la Secretaría de Empleo (SE), que reglamentan ambos programas.

#### **Características del Seguro de Capacitación y Empleo**

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) es un seguro de base no contributiva que garantiza a los adherentes, por un plazo de 24 meses:<sup>8</sup>

-Una asignación mensual dineraria de \$225 durante los primeros 18 meses, y de \$200 los últimos seis meses.

-Fomento a la inserción laboral y el incremento de la empleabilidad, proveyendo herramientas para:

- la búsqueda activa de empleo acorde con el perfil laboral de las personas;
- la actualización de las competencias laborales;
- la inserción en empleos en relación de dependencia (públicos o privados) o en una actividad por cuenta propia.

De acuerdo con lo estipulado en la normativa, en esta etapa podrán solicitar su admisión en el SCyE solamente aquellas personas beneficiarias del PJJHD.<sup>9</sup>

La incorporación en el SCyE, el cual reviste el carácter de voluntario para los beneficiarios del PJJHD, tiene como requisito previo la inscripción en la base de postulantes de la Oficina de Empleo municipal habilitada, o en su defecto en la GECAL correspondiente al municipio donde se domicilia el adherente.<sup>10</sup>

Con su adhesión al SCyE la persona se obliga a:

---

<sup>8</sup> Decreto 336/06, art. 3 (op. cit).

<sup>9</sup> Decreto 336/06 art. 2 (op. cit).

<sup>10</sup> Decreto 336/06 art. 6 (op. cit).

- presentarse en la OE municipal ante las convocatorias que ésta le realice;
- participar de las actividades de apoyo en la búsqueda de empleo que la Oficina le organice;
- aceptar los ofrecimientos laborales que se adecuen a sus antecedentes y a sus intereses;
- participar de las actividades de formación, entrenamiento o intermediación laboral que se acuerden con la OE;
- informar a la OE municipal sobre cualquier cambio en su situación laboral o personal que pueda afectar los compromisos emergentes del convenio.<sup>11</sup>

La implementación del SCyE supone la suscripción de un convenio entre el MTEySS y el municipio por el cual se asumen las siguientes responsabilidades:

-El municipio administrará el SCyE localmente; ello implica todas las actividades emergentes de la relación con los beneficiarios: apoyo y asesoramiento, derivación a actividades, seguimiento, etc. Además gestionará el esquema local de prestaciones para los adherentes al SCyE.

-El MTEySS, además de pagar las asignaciones monetarias a los adherentes, brinda:

- o apoyo técnico;
- o asistencia técnica y capacitación de RR.HH.;
- o provisión de *software* de gestión;
- o apoyo técnico para la formulación de los proyectos del esquema local de prestaciones.

En cuanto al financiamiento para la implementación de las sucesivas fases del Seguro, cabe destacar que las principales líneas de apoyo se orientan a:

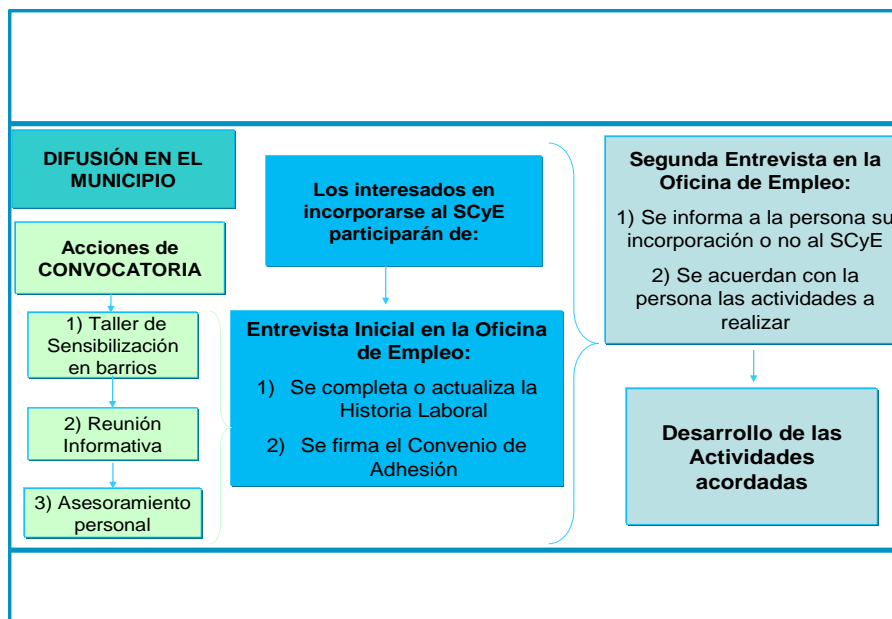
- o fortalecimiento de la OE (contratación de recursos humanos y adquisición de equipamiento informático);
- o financiamiento de actividades relacionadas con el esquema local de prestaciones (cursos de formación profesional, actividades de formación profesional y terminalidad educativa).

La implementación del SCyE implica, además, la activa participación tanto de actores públicos estatales (nacionales, provinciales, locales), como de actores privados (empresas) y sectoriales (sindicatos) que cuenten con capacidad y voluntad de participar en el proceso.

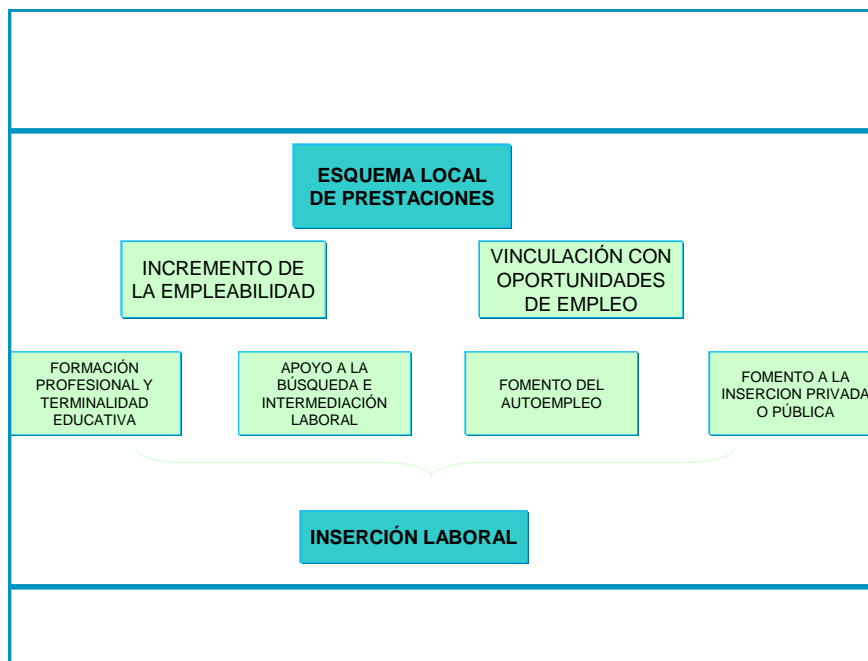
---

<sup>11</sup> Anexo a la Resolución MTEySS 502/06 Convenio de Adhesión al Seguro de Capacitación y Empleo.

**Cuadro N° 1**  
**Primera etapa de la Implementación del SCyE**



**Cuadro N° 2**  
**Segunda etapa de la Implementación del SCyE**



### Circuitos y procesos

Con el objetivo de poner en marcha el SCyE, se realizan reuniones preparatorias con funcionarios municipales. Específicamente, se busca determinar el cumplimiento de las condiciones institucionales (OE y esquema local de

prestaciones); acordar respecto de las acciones y las tareas que se desarrollarán para la difusión, para convocar y para gestionar el SCyE, definiendo las responsabilidades de cada una de las partes; confeccionar un cronograma de implementación y planificar las actividades para promover la inserción laboral de los participantes del Seguro.

Para ejecutar este Seguro se deben llevar a cabo distintas acciones:

-Difusión y promoción: El municipio difunde las características del SCyE en su ámbito territorial. Con ello se busca involucrar e invitar a los beneficiarios a participar del SCyE.

-Convocatoria de los beneficiarios del PJyJHD: Tiene por objetivo informarles sobre las características principales del SCyE y orientarlos en su decisión de incorporarse o no al Seguro. Los beneficiarios son convocados según los criterios que establecen conjuntamente la SE y el municipio. La programación de la convocatoria y el lugar donde se ésta se desarrollará se definen en función de la cantidad de beneficiarios activos del PJyJHD en el municipio y según la capacidad diaria de atención que tenga la OE para realizar las entrevistas iniciales para la incorporación de las personas en el SCyE.

Las actividades de convocatoria son:

-Talleres de sensibilización: Se realizan en los barrios con el fin de brindar información general acerca de las características del SCyE; del Programa Familias por la Inclusión Social, en el caso de que allí se esté implementando; y del cronograma de la convocatoria para que los beneficiarios del PJyJHD participen de reuniones informativas y de una instancia de asesoramiento personal.

-Reuniones informativas: Los beneficiarios deben concurrir al lugar de la convocatoria el día que le corresponde según el cronograma establecido, con su Documento Nacional de Identidad (DNI). En caso de no presentarse con él, la persona no puede iniciar su solicitud, por lo que deberá hacerlo en una segunda instancia. La solicitud para la incorporación en el SCyE es personal y no se admiten apoderados. A las personas que se presenten en el lugar de la convocatoria se les corroborará la condición de beneficiario activo del PJyJHD, a través de la verificación de su DNI con el padrón de la última liquidación del Programa. Esto lo habilita a participar de la reunión informativa y del posterior asesoramiento personal.

En la reunión informativa se les explica las características del SCyE, sus beneficios y compromisos, así como el procedimiento y los plazos para poder efectivizar su incorporación en el Seguro, proporcionándoles la información necesaria para que evalúen la conveniencia de optar o no por el SCyE.

-Asesoramiento personal: Finalizada la reunión informativa, cada participante recibe asesoramiento personalizado para que pueda resolver posibles dudas que pudieran surgir a partir de ella y para que pueda decidir si se incorpora o no en el SCyE. Se asigna una fecha y una hora para realizar la entrevista inicial en la OE, para solicitar su incorporación en el SCyE, en el caso de que opte por éste.<sup>12</sup>

-Incorporación y participación de los beneficiarios del PJyJHD en el SCyE: La formalización de la solicitud de incorporación requiere que se cumplan los siguientes requisitos en la OE:

- 1) verificación de que la persona es beneficiaria del PJyJH,
- 2) registro de la historia laboral,

---

<sup>12</sup> Resolución SE nº 677, op. cit.



- 3) registro de una segunda cita en la OE,
- 4) firma del Convenio de Adhesión al SCyE por parte del beneficiario del PJyJHD.<sup>13</sup>

Luego se efectúan las entrevistas:

*Entrevista inicial:* En la convocatoria se le asigna al postulante un talón donde figura el día y la hora de concurrencia a la OE. Ese día debe presentar su DNI y conocer su número de CUIL. Al comenzar la entrevista se verifica, en la plataforma [www.emple.gov.ar](http://www.emple.gov.ar), que la persona sea beneficiaria del PJyJHD. Luego, se les completa o actualiza en la misma plataforma su historia laboral, que debe ser leída ante el beneficiario para que éste realice las correcciones pertinentes.

“Una vez informado el participante acerca de los beneficios y los compromisos que implica la incorporación en el seguro y expresada su conformidad, el entrevistador y el beneficiario acuerdan una nueva cita para su segunda entrevista en la OE. La fecha de esta entrevista debe ser posterior a la fecha estimada de incorporación de la persona en el SCyE. El entrevistador de la OE completa el convenio de adhesión. En dicho convenio: i) el participante solicita su incorporación en el seguro y su desvinculación del PJyJHD; ii) se declara que la persona ha confeccionado su historia laboral, y iii) se registra la fecha y la hora de la segunda entrevista previamente acordada. El convenio debe ser impreso por duplicado, firmado por el solicitante y por el entrevistador. Una de las copias se entrega al solicitante, mientras que la otra se adjunta a su legajo”.<sup>14</sup>

*Segunda entrevista:* En esta etapa se le informa a la persona si fue o no aceptada la solicitud de incorporación en el seguro, y si corresponde se la deriva, previo acuerdo con el beneficiario del SCyE, a un proyecto o acción del esquema local de prestaciones de apoyo a la inserción laboral. El entrevistador le da una nota de citación donde consta fecha y hora de la próxima cita en la OE para efectuar su seguimiento o reorientarlo.

“Es responsabilidad de la OE, en coordinación con la GECAL, realizar el seguimiento de la participación de los beneficiarios que adhirieron al SCyE en las distintas acciones o proyectos de apoyo a la inserción laboral a través de las entrevistas que acordó con el participante, con el fin de conocer si las actividades en las que está participando responden a sus expectativas, a su interés y a su perfil laboral.

La OE procede a citar al beneficiario que adhirió al SCyE cuando éste registre dos inasistencias a las citaciones acordadas, cuando detecte su incumplimiento de las actividades acordadas así como cualquier otra circunstancia que afecte su permanencia en el Seguro. Ante cualquiera de estas situaciones debe informar a la GECAL y proceder a registrarla en la plataforma [www.emple.gov.ar](http://www.emple.gov.ar)”.<sup>15</sup>

-Acciones tendientes a la inserción laboral de los trabajadores del SCyE: La OE registra en la plataforma informática la historia laboral cuando el trabajador del SCyE asiste a una entrevista acordada y ha finalizado su participación en una prestación de apoyo a la inserción laboral. Estos datos se van actualizando cada vez que la persona finaliza alguna actividad. Esto permite ir modificando su perfil, y, por tanto, su postulación a una nueva prestación o a un empleo.

---

<sup>13</sup> Resolución SE n° 677, op. cit.

<sup>14</sup> Resolución SE n° 677, op. cit.

<sup>15</sup> Resolución SE n° 677, op. cit.

También, la OE realiza reuniones o visitas a las empresas con el propósito de difundir los servicios de publicación de búsquedas de personal, preselección de candidatos, trabajadores capacitados o entrenados, talleres informativos, etc., para la promoción de la inscripción de los empleadores y de los principales actores productivos del lugar como usuarios de los servicios de intermediación que ésta ofrece en la plataforma. A través de la plataforma o de los listados enviados por la OE el empleador obtiene la nómina de postulantes con el perfil requerido, y de esta forma procede a entrevistarlos y selecciona los trabajadores que incorpora.

-Seguimiento y fiscalización del SCyE: Tanto la incorporación de los beneficiarios del PJyJHD en el SCyE como las acciones vinculadas a su implementación y a su gestión son fiscalizadas por la COSETESUFI en coordinación con la GECAL. Con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la normativa del SCyE, así como de los acuerdos o los protocolos firmados en el marco del Seguro, en los casos en que se detectan irregularidades o incumplimientos, la GECAL interviene para reorientar las acciones.

-Bajas de los trabajadores del SCyE: Según las causas que las originen, se dividen en:

#### I. Bajas automáticas:

- Por incompatibilidades detectadas a partir de los cruces de las bases de los beneficiarios que adhirieron al SCyE liquidada con las bases de ANSES.
- Por finalización del período de duración del convenio de adhesión al SCyE firmado por el participante.

La OE debe comunicar al trabajador del SCyE la baja registrada, indicando el motivo cuando se presente a la entrevista previamente acordada.<sup>16</sup>

#### II. Bajas solicitadas:

- Si el beneficiario del SCyE obtiene un empleo y no solicita la suspensión de la prestación dineraria no remunerativa, la Oficina de Empleo informa a la GECAL para que ésta solicite la baja de la persona.
- Si es por decisión del beneficiario que adhirió al SCyE, debe presentar una nota por duplicado. Este trámite es personal y no admite apoderados.
- "En los casos en que el beneficiario que adhirió al SCyE no cumpla con los compromisos asumidos del convenio de adhesión, la OE procede a informar a la GECAL para que ésta solicite la baja de la persona del seguro".<sup>17</sup>
- Si la persona registra dos inasistencias consecutivas injustificadas a las citas acordadas, la OE debe convocarlo por medio fehaciente (envío de carta documento) a una tercera cita, en la que se debe especificar día y hora de las citaciones anteriores. Si en esta oportunidad tampoco se presenta, se solicita la baja de la persona del Seguro.
- La OE debe citar al beneficiario para establecer las causas del incumplimiento y, de ser necesario, lo postulará para una nueva acción o proyecto, si no concurre o incumple con las actividades de prestación acordadas.

-Reincorporación en el SCyE de los participantes dados de baja: "Es responsabilidad de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo el examen de los pedidos de recupero interpuestos por los beneficiarios adheridos al SCyE que fueran dados de baja. En el caso de que en dichos pedidos los trabajadores del Seguro alcancen a demostrar que las bajas no se encuentran debidamente fundamentadas,

<sup>16</sup> Resolución SE nº 677, op. cit.

<sup>17</sup> Resolución SE nº 677, op. cit

pueden reingresar en el SCyE".<sup>18</sup>

### **Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Inserción Laboral**

Es el conjunto coordinado y accesible de servicios que tienen por objetivo mejorar las condiciones de empleabilidad y promover la inserción laboral de las personas que se incorporen en el SCyE. Es responsabilidad del municipio construirlo y mantenerlo.<sup>19</sup> Para poner en marcha este Esquema es necesario que el municipio designe un coordinador y un equipo encargado de garantizar las distintas prestaciones, brindar apoyo para la formulación, la coordinación y la presentación de las distintas prestaciones y la inscripción de instituciones disponibles en el ámbito local.

La construcción del Esquema Local implica considerar los intereses y los perfiles laborales de los participantes del SCyE y la identificación y la selección de los sectores de actividad públicos y privados demandantes y generadores de empleo en el lugar. Teniendo en cuenta el objetivo de empleo, éste debe estar integrado por un conjunto de acciones o proyectos que son diseñados y ejecutados por instituciones prestadoras en el marco de:

- a- Los servicios básicos de empleo que dispone la OE.
- b- Las herramientas de promoción del empleo y formación profesional promovidas por el MTEySS.
- c- Los convenios o acuerdos firmados entre el MTEySS y organismos públicos y otros actores (empresas, cámaras, federaciones u otras organizaciones de la sociedad civil).

Los tipos de prestaciones que pueden presentarse en el marco de las herramientas de promoción del empleo y formación profesional promovidas por el MTEySS, o los convenios o acuerdos firmados entre éste y organismos públicos y otros actores son:

1. Habilidades para el trabajo
2. Terminalidad educativa
3. Formación profesional
4. Entrenamiento para el trabajo en entidades privadas
5. Inserción laboral en empresas privadas
6. Entrenamiento para el trabajo en entidades públicas
7. Inserción laboral en organismos públicos
8. Desarrollo de emprendimientos individuales o asociativos
9. Otras que desarrollará la SE del MTEySS<sup>20</sup>

Pueden formar parte del Esquema los proyectos diseñados y aprobados en el marco del Plan Integral para la Promoción del Empleo que estén orientados hacia el objetivo de empleo definido por el municipio.

Para la construcción, difusión y mantenimiento de ese esquema, la GECAL y el equipo técnico de la sede central del MTEySS, junto con el municipio promueven la realización de reuniones con el Gobierno provincial, la Mesa territorial, el sector privado y organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores locales. Allí se busca garantizar:

- La identificación y el relevamiento de beneficiarios del PJyJHD que realizan

---

<sup>18</sup> Resolución de SE n° 677, op. cit.

<sup>19</sup> Resolución SE n° 677/06.

<sup>20</sup> Resolución SE n° 677, op. cit.

tareas de contraprestación propias de la administración provincial o municipal u organismos públicos.

- La promoción de proyectos de entrenamiento o adquisición de experiencia laboral en empresas de acuerdo con la reglamentación y los procedimientos establecidos por el MTEySS.

- La promoción de los incentivos para la contratación de trabajadores en empresas.

- La provisión de vacantes en las instituciones educativas para la terminación de los niveles de educación formal previstos por los convenios celebrados para la terminalidad educativa.

- La identificación de actividades o posibles nichos de empleo para el desarrollo de emprendimientos individuales o asociativos.

- La promoción de cursos de formación y capacitación laboral de acuerdo con las tipologías y los criterios de presentación y evaluación establecidos por el MTEySS.

- La gestión y el seguimiento de los proyectos aprobados de acuerdo con las condiciones acordadas para su implementación.<sup>21</sup>

### **Rol de las Oficinas Municipales de Empleo en la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo**

Como se ha visto hasta ahora, la implementación del SCyE implica un papel fundamental de los municipios en tanto administradores locales de éste. En este esquema, el rol reservado a las Oficinas de Empleo municipales es central: no sólo son el brazo ejecutor del SCyE en su dimensión administrativa, sino que también ejercen un papel vital en la gestión de los servicios que el programa ofrece a las personas que se adhieren. Se pueden señalar las siguientes responsabilidades implícitas: conformar y sostener equipos técnicos para gestionar las OE; coordinar con instituciones educativas, sociales, del ámbito de la producción, etc.; implementar acciones de apoyo a personas con problemas de empleo, tanto en lo referente al incremento de su empleabilidad como a su relación con eventuales empleadores; etc. El ejercicio de tal rol requiere el desarrollo de una institucionalidad que el MTEySS apoya a través del Programa de Fortalecimiento de Oficinas de Empleo que comenzó a efectivizarse en el año 2005. A continuación se desarrollará la dimensión legal y operativa de este programa, con la intención de comprender la confluencia de ambas iniciativas y el rol instrumental que las OE desempeñan en la implementación del SCyE.

En marzo de 2005, se creó la *Unidad de Servicios de Empleo (USE)* y se facultó a la SE a dictar las normas complementarias, reglamentarias y de aplicación en los objetivos y acciones de ésta. Según la SE, la USE tiene por objetivos asistir técnicamente a la Red Federal de Servicios de Empleo, a las áreas de los gobiernos provinciales involucradas en la gestión de dicha Red y a las oficinas de empleo locales, con la finalidad de proveer una adecuada atención, a través de servicios de calidad, a personas desocupadas o con problemas de empleo, para favorecer su inserción laboral o incrementar sus condiciones de empleabilidad.<sup>22</sup>

Las acciones de la USE están destinadas a promover la creación y el fortalecimiento de las oficinas de empleo (OE) locales. Asimismo, la USE participa de la constitución de una Red Federal de Servicios de Empleo, mediante el desarrollo de acciones específicas destinadas al fortalecimiento de los diferentes niveles de articulación de la red.

<sup>21</sup> Resolución SE nº 677, op. cit.

<sup>22</sup> Resolución del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) Nº 176/05.

Su objetivo general es: "Generar y fortalecer las capacidades locales para mejorar la eficacia en la gestión de las políticas públicas activas de empleo y de formación profesional, y en los procesos de intermediación entre demandantes y buscadores de empleo en los espacios geográficos locales y regionales. Desarrollar bases para la constitución y puesta en marcha de una Red Federal de Servicios de Empleo".<sup>23</sup>

Sus objetivos específicos son:

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

-Favorecer la incorporación de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar (PJyJHD) y de otros programas de empleo y formación profesional en actividades formativas y productivas, procurando su inserción en puestos genuinos de trabajo o la mejora de sus condiciones de empleabilidad.

-Reorientar las áreas municipales de gestión hacia la prestación de servicios integrales de empleo, sostenibles en el tiempo.

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

-Transferir instrumentos de gestión y manuales de procedimiento para homogeneizar procesos entre las OE destinatarias de los recursos provistos por el MTEySS.<sup>24</sup>

#### I. Las oficinas de empleo y sus funciones:

La USE promueve la instalación y el funcionamiento de las OE para que brinden los siguientes servicios:

- Apoyo en la búsqueda de empleo: Esto comprende brindar información sobre el mercado de trabajo local, la confección de los *curriculum vitae*, la realización de una agenda de búsqueda y establecer pautas para el adecuado desempeño en entrevistas laborales, entre otros.
- Orientación laboral: Se realiza a través de la evaluación de las capacidades y competencias de los postulantes y de las opciones y restricciones del contexto productivo para desarrollar estrategias personales de inserción laboral.
- Colocación o intermediación laboral: Se busca llenar vacantes en empresas, a través de la colocación de postulantes que reúnan los perfiles adecuados.
- Asesoramiento: Para el empleo autónomo y sobre programas de apoyo y asistencia para microemprendedores, ya sea para su generación o para la integración en uno preexistente.<sup>25</sup>
- Derivación a instituciones formativas o a programas de empleo: Comprende orientación hacia actividades educativas, de capacitación o programas de empleo, para complementar y como una forma de transición hacia el empleo.
- Derivación a servicios sociales, al Seguro por Desempleo y a otros programas: Se busca orientar a personas con dificultades en la inserción o en la reinserción laboral y que reúnen los requisitos de ingreso exigidos por los distintos programas.

---

<sup>23</sup> Resolución MTEySS, op. cit.

<sup>24</sup> Resolución MTEySS, op. cit

<sup>25</sup> Resolución MTEySS, op. cit

## II. Criterios de elegibilidad de las Oficinas de Empleo para acceder al apoyo de la Unidad de Servicios de Empleo

Para poder incorporarse en las acciones de asistencia y fortalecimiento brindados por la USE, los municipios deben cumplir con algunas de las siguientes cuestiones:

- Registrar mayor cantidad de beneficiarios del PJyJHD.
- Formar parte de una región cuya dinámica económica permita prever mayores potencialidades de crecimiento de empleo, en general, y de reinserción laboral de los beneficiarios del PJyJHD, en particular.
- Presentar mayores niveles de ejecución de proyectos de formación o productivos, enmarcados en los diversos componentes del PJyJHD.
- Ser centros de ejecución de acciones enmarcadas en los acuerdos sectoriales o territoriales del Plan Integral del Empleo "Más y Mejor Trabajo", ejecutado por el MTEySS.<sup>26</sup>

La incorporación gradual de municipios, comunas y juntas de gobierno en el SCyE se efectúa a través de una recomendación de la Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional junto con una solicitud de implementación. Esta última debe ser presentada ante la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) correspondiente a su jurisdicción para su evaluación.

## III. Condiciones que deben reunir los municipios

Los municipios tienen las siguientes obligaciones:

- Garantizar durante un período no menor de tres años, desde el momento en que se ejecutan acciones en el marco del acuerdo con la SE, el normal funcionamiento de la OE, fijando los horarios y los días de la prestación de los servicios.
- Asegurar, en la prestación de los servicios, el cumplimiento progresivo de estándares de calidad.
- Garantizar que la prestación de los servicios para los postulantes sea gratuita.
- Brindar atención a los beneficiarios del PJyJHD.
- Evitar realizar distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, sexo, religión, edad, estado civil, opinión política, ascendencia nacional o nivel socioeconómico que generen, como consecuencia, la anulación o la alteración de la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.

Respecto de la infraestructura, el equipamiento y el personal técnico necesarios para el funcionamiento de las OE, las oficinas deben:

- Asignar y disponer de un espacio físico de dimensiones y características apropiadas, de uso exclusivo de la OE, claramente identificado y con acceso libre al público.
- Asignar y financiar la contratación de la cantidad de personal estable requerido para el funcionamiento de la OE, asegurando la adecuación de los perfiles profesionales a las funciones que deben desempeñar.
- Financiar la compra de todos los bienes y los servicios que no sean provistos por el MTEySS, requeridos para el normal funcionamiento de la Oficina, incluidos los costos de mantenimiento.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Resolución MTEySS, op. cit.

<sup>27</sup> Resolución del MTEySS, op. cit.

Respecto de la ejecución de las propuestas de fortalecimiento, una vez aprobadas las OE deben:

- Para asegurar la provisión de los servicios a los postulantes, efectuar todas las acciones previstas de su parte en el Convenio y Propuesta de Fortalecimiento de los servicios.
- Coordinar acciones de asistencia técnica con la USE y entregarle la información que solicite, en los tiempos y formas por ésta previstos.
- Para realizar una evaluación del cumplimiento de las acciones previstas en el Convenio firmado o en la propuesta de fortalecimiento aprobada, recibir las visitas de seguimiento y monitoreo pertinentes, programadas por la USE.
- Informarle a la USE de cualquier circunstancia que dificulte o modifique la ejecución del proyecto y de su plan de trabajo.

### **Las propuestas de fortalecimiento**

Como consecuencia de los cambios en el mercado laboral, se generó la necesidad de modificar algunos aspectos de la OE para poder adaptarse a éstos. Así, surgieron las propuestas de fortalecimiento, es decir, crear, ampliar, diversificar y mejorar las funciones y los servicios de la OE.

Son realizadas por los municipios, y deben contemplar la enunciación y la cuantificación de las metas y de los resultados esperados, las actividades previstas para su logro, los responsables a cargo de cada una de ellas, los plazos de ejecución y los recursos requeridos (tipo y calidad). La propuesta debe tener en cuenta la cantidad de beneficiarios del PJyJHD que deberán atender los distintos servicios previstos.

Deben contener la identificación y los datos institucionales, los objetivos de la propuesta, la justificación de la necesidad o de la relevancia de la instalación, el mejoramiento o la ampliación de los servicios de empleo brindados por la OE, en función de la realidad económica y productiva o de la evolución del empleo en el contexto regional o local. De acuerdo con lo consignado en el diagnóstico institucional se debe efectuar una descripción de la situación actual de la OE y analizar las debilidades, las fortalezas y las necesidades de fortalecimiento.

Las propuestas de fortalecimiento tienen una duración máxima de 12 meses.

### **Los convenios entre la Secretaría de Empleo y los municipios. Derechos y obligaciones**

Para establecer los derechos y las obligaciones de las partes, las fechas de inicio y de finalización de las actividades y el programa de actividades aprobado, la SE y el municipio firman un convenio. Con él se busca fortalecer el servicio de empleo municipal.

“Ante cualquier controversia derivada de la aplicación, interpretación o ejecución del Convenio, las partes se comprometen a agotar todos los medios directos de resolución de conflictos. Si las reclamaciones fueran de índole pecuniaria, se aplican las normas regulatorias vigentes sobre la materia, sometiéndose, de común acuerdo, a la jurisdicción de los Tribunales Nacionales en lo Contencioso-Administrativo Federal de la Ciudad de Buenos Aires, renunciando expresamente a cualquier otro fuero o jurisdicción que pudiera corresponder”.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Resolución SE que reglamenta a la Resolución del MTEySS n° 176. Año 2005. Anexo V.

## **Prestaciones a cargo del MTEySS**

El MTEySS puede financiar o proveer de manera directa, las siguientes prestaciones para los municipios:

-Equipamiento informático, de comunicación y mobiliario para la prestación de los servicios mínimos de la OE.

-Software informático para la gestión y la administración de la oficina y la prestación de servicios.

-Asistencia técnica y/o capacitación para mejorar los perfiles técnicos del personal estable de la OE.

-Asistencia técnica para acciones específicas.

-Realizar estudios sobre temáticas vinculadas con el desenvolvimiento de las estructuras ocupacionales locales y regionales.

-Realizar relevamientos entre las empresas que sean potenciales demandantes de mano de obra en la zona de influencia de la Oficina.

-Desarrollar acciones que permitan ampliar la cobertura en la prestación de algún servicio específico propio de la OE.

## **El Circuito Operativo de la Unidad de Servicios de Empleo para la implementación del Fortalecimiento de las Oficinas de Empleo**

Las etapas para incorporar y habilitar las OE por parte de la USE son:

-Actividades de difusión y promoción de las acciones de fortalecimiento de las OE a través de los equipos técnicos de la USE y de los de las GECAL, realizando contacto directo con los municipios de todas las regiones del país.

-Los equipos técnicos de la USE realizan un diagnóstico institucional de las condiciones generales de las OE, lo que implica visualizar las condiciones iniciales en las que se encuentra la institución e identificar las necesidades de fortalecimiento para que dicha oficina alcance estándares de calidad en la prestación de los servicios.

-Las propuestas de fortalecimiento son presentadas por los municipios en la GECAL correspondiente a su jurisdicción.

-La GECAL realiza el control formal de las presentaciones, verificando que reúnan todos los requisitos especificados en el apartado anterior. Cumplidas estas condiciones, las propuestas de fortalecimiento son remitidas para su evaluación a la USE. La evaluación se realiza sobre la base de las siguientes dimensiones:

- Pertinencia de la propuesta con relación al contexto local.
- Impacto de los resultados previstos en ella sobre la población desocupada y, en particular, sobre los beneficiarios del PJyJHD. Consistencia entre las debilidades de funcionamiento detectadas y enunciadas en la propuesta de fortalecimiento (necesidades de fortalecimiento relevadas en el diagnóstico institucional) y los resultados esperados contenidos en aquella.
- Consistencia entre los objetivos, los resultados esperados, las acciones, los plazos y los recursos previstos.

-Una vez realizada la evaluación, se efectúa un informe técnico de evaluación que establezca la viabilidad de la propuesta presentada y recomiende su aprobación. En el caso de que ella resulte no viable es remitida al municipio para su reformulación.

-Las propuestas aprobadas se elevan a la SE con la recomendación de aprobación de la propuesta y el proyecto de convenio para suscribir con la contraparte. En el plazo de 15 días contados desde la aprobación de la propuesta se suscribe el convenio que establece los derechos, las obligaciones y los compromisos contraídos por ambas partes. Contempla:



- La fecha de inicio y de finalización de las acciones de fortalecimiento.
- Los resultados esperados.
- Los aportes/ responsabilidades a cargo de cada parte.

-La ejecución de las propuestas de fortalecimiento se produce a partir de la confección por parte de la OE de una matriz de programación de actividades. Su supervisión está a cargo de la Subcoordinación de Seguimiento Técnico y Fiscalización (SUSEFI) y por los equipos técnicos de la USE mediante visitas periódicas. En cada una de las visitas el responsable del seguimiento elabora un informe técnico destacando los principales avances, problemas y posibles incumplimientos de la ejecución de la propuesta.<sup>29</sup>

## **Bibliografía**

Resolución del MTEySS N° 176 del 14 de marzo de 2005.

Resolución SE que reglamenta a la Resolución del MTEySS n° 176. Año 2005. AnexoV.

Resolución SE n° 677 del 8 de septiembre de 2006.

---

<sup>29</sup> Resolución del MTEySS, op. cit.