

DOCUMENTOS Y APORTES
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y GESTIÓN ESTATAL

Documentos y Aportes en Administración
Pública y Gestión Estatal

ISSN: 1666-4124

magadpub@fce.unl.edu.ar

Universidad Nacional del Litoral
Argentina

Casalis, Alejandro

ANÁLISIS DEL PROGRAMA OFICINAS DE EMPLEO MUNICIPAL. UNA MIRADA SOBRE LA
CONTRIBUCIÓN A LA INSERCIÓN LABORAL Y A LA GESTIÓN LOCAL DE LAS POLÍTICAS DE
EMPLEO EN ARGENTINA (2005–2010)

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 13, núm. 21, 2013, pp. 65-91
Universidad Nacional del Litoral
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530225003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA
OFICINAS DE EMPLEO MUNICIPAL.
UNA MIRADA SOBRE LA CONTRIBUCIÓN
A LA INSERCIÓN LABORAL Y A LA
GESTIÓN LOCAL DE LAS POLÍTICAS DE
EMPLEO EN ARGENTINA (2005–2010)**

Alejandro Casalis (*)

Área Estado y Políticas Públicas,
FLACSO (Argentina)

RESUMEN

Este artículo se propone contribuir a la reflexión sobre la implementación de las políticas nacionales de empleo a nivel municipal. Tiene como objetivo analizar el aporte que realiza el Programa Oficinas de Empleo Municipal, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, a la inserción laboral de los trabajadores y a la gestión local de las políticas de empleo, en tres municipios, en el período 2005–2010. Con estos casos se pretende mostrar que el Programa Oficinas de Empleo Municipal adapta su funcionamiento a las características de la estructura productiva local, contribuyendo a la intermediación laboral, la mejora de la empleabilidad, la implementación de diversas políticas de empleo y/o la creación y mantenimiento de puestos de trabajo en el sector formal e informal de la economía. Al mismo tiempo, se señalan algunas debilidades en la implementación de la política pública y se formulan algunas recomendaciones.

PALABRAS CLAVE:

políticas activas de empleo, Servicio Público de Empleo, Programa Oficinas de Empleo Municipal, Intermediación Laboral, Municipio.

ABSTRACT

This article aims to contribute to the reflection on the implementation of national employment policies at the municipal level. The objective is to analyze the contribution made by the Local Employment Offices Program, the Ministry of Labour, Employment and Social Security of Argentina, to labour insertion and local management of the employment policies in three local governments in Argentina, between 2005–2010. With these cases we want to show that the Municipal Employment Offices Program adapts its operation to the characteristics of the local productive structure, contributing to the labor intermediation, the improvement of the employability, the implementation of diverse employment policies, the creation and maintenance of working places in the formal and informal sector of the economy. At the same time, some weaknesses distinguish themselves in the implementation of the public politics and some recommendations are formulated.

KEY WORDS:

active employment policies, Public Employment Service, Local Employment Offices Program, Labour Intermediation, Local Government.

(*) E-mail: afcasalis@yahoo.com.ar

RECEPCIÓN: 07/08/13

ACEPTACIÓN FINAL: 09/10/13

1 INTRODUCCIÓN

En Argentina, a partir del año 2003 y en el marco de la crisis del modelo neoliberal, el Estado y las políticas públicas asumen una nueva orientación, de carácter más heterodoxa, con énfasis puesto en el desarrollo productivo, el empleo y la inclusión social (Plan Fenix, 2006; CEPAL, 2010; García Delgado y Nosetto, 2006). El Estado, a diferencia de lo que ocurría en el modelo neoliberal, adquiere una nueva centralidad en la orientación de las políticas públicas y en el financiamiento de las mismas (De Piero, 2012). Un aspecto significativo de esta nueva orientación es la incorporación de la dimensión territorial en la planificación y en la implementación de las políticas públicas, ya sea directamente por medio del Estado nacional o bien a través de los municipios. En cuanto a la gestión municipal, la reorientación que adopta el Estado nacional en sus políticas públicas amplía y/o modifica la agenda pública local, genera nuevas capacidades institucionales y, sin ser un dato menor debido a los exiguos presupuestos municipales, implica la transferencia de recursos adicionales que resultan significativos.

El objetivo de este artículo es analizar el aporte que realiza el Programa Oficinas de Empleo Municipal (en adelante OEM) correspondiente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (en adelante, MTEySS) a

la inserción laboral de los trabajadores y a la gestión local de las políticas de empleo, en tres municipios de Argentina, en el período 2005–2010.

En relación a los aspectos metodológicos, el artículo tiene una pretensión descriptiva y explicativa y constituye un análisis de casos. Para recoger y analizar la información se recurrió principalmente a técnicas cualitativas, aunque también se usaron técnicas cuantitativas. Para las primeras se realizaron entrevistas en profundidad a funcionarios del MTEySS, y a investigadores y consultores de la OIT, y entrevistas semiestructuradas (presenciales o por correo electrónico) a técnicos de las OEM. Las técnicas cuantitativas se utilizaron para procesar la información extraída de la base de datos que posee el MTEySS, y que fuera proporcionada por los técnicos entrevistados. Se complementó la búsqueda de la información con el relevamiento de fuentes secundarias como por ejemplo documentos institucionales del MTEySS, información sistematizada por las OEM, página web del MTEySS y de los municipios, bibliografía existente y noticias periodísticas publicadas en medios locales electrónicos. La elección de los casos resultó de la combinación de los siguientes criterios: i) que la política de empleo fuera significativa para la agenda municipal; ii) que existiera información publicada o sistematizada del caso; y iii) que se pudiera acceder a entrevistas (personales o telefónicas) con técnicos municipales y/o consultores vinculados a los casos. No obstante, vale aclarar que para la elección de los casos no se pretendió cumplir con criterios representativos del universo de OEM de Argentina, ya que eso hubiera requerido implementar un diseño metodológico que sobrepasaba el marco que dio origen a esta investigación.¹ El trabajo de campo, para la investigación que dio origen a este artículo, se realizó entre octubre de 2010 y junio de 2011. El recorte espacial se circunscribe al año 2005 en que se comienza a implementar la política OEM y el año 2010 en que se inicia el trabajo de campo.

El empleo cumple un rol relevante para la inclusión social en tanto contribuye a reducir la pobreza, favorecer el desarrollo productivo del territorio y mejorar la calidad de vida de la población. No obstante, generar políticas de empleo efectivas requiere desplegar abordajes multidimensionales (en donde se tengan en cuenta la dimensión política, económica, social, laboral, ambiental, territorial, de salud, educación, etc.), multiescalares (en las que entran en juego la escala local, provincial, metropolitano y nacional, sin descuidar el impacto que los procesos supranacionales tienen sobre los territorios) y multiactorales (en la cual interviene tanto el sector público como el privado, social y del conocimiento).

La hipótesis central que plantea este artículo señala que la creación de empleo a nivel local obedece de múltiples factores, de los cuales un importante

número de ellos no dependen estrictamente de la política de empleo y exceden a la capacidad de intervención desde el ámbito local. No obstante, consideramos que el Programa OEM como política activa de empleo contribuye a la inserción laboral de los trabajadores y a la mejora de las capacidades de gestión local ya que permite atender las demandas socio-laborales de los trabajadores, mejorar la calificación laboral de los mismos, orientar la gestión de la política municipal de empleo hacia las actividades más dinámicas a nivel territorial y constituir un espacio de articulación interinstitucional de las políticas públicas con el sector privado y sindical para el desarrollo socio-productivo.

El artículo se organiza en 3 partes. En primer lugar, se realiza una descripción general del Programa OEM. En segundo lugar, se señalan los aportes de la Red de OEM a la gestión local del empleo. En tercer lugar, se brinda una síntesis de algunos casos testigos de municipios en los que se implementó el Programa y se realiza una tipología con las distintas modalidades de acciones que implementan las OEM. Finalmente, se presentan las conclusiones en cuanto a la contribución a la inserción laboral y a la mejora de la capacidad de gestión local y se presentarán algunas propuestas.

2 DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA OFICINAS DE EMPLEO MUNICIPAL

En Argentina, los antecedentes más recientes del Programa OEM² se ubican en el marco de la creación del *Plan Integral de Empleo «Más y Mejor Trabajo»* promovido por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en el año 2003 (Resolución del Ministerio de Trabajo n° 256/2003). Dicho Plan se propone ser «una herramienta creada para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad».³

En el marco del *Plan «Más y Mejor Trabajo»*, se creó, en el año 2005, la Unidad de Servicios de Empleo (en adelante la USE) (Resolución del MTEySS n° 316/2005). La USE fue concebida para asistir técnicamente a la Red Federal de Servicios de Empleo de la que dependen las OEM.⁴ Según la Resolución 316/2005 del Ministerio de Trabajo, la USE tiene los siguientes objetivos:

- Objetivos generales:

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

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

- Objetivos específicos:

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

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

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

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

5. Transferir instrumentos de gestión y manuales de procedimientos a los efectos de homogeneizar procesos entre las oficinas destinatarias de los recursos provistos por el Ministerio de Trabajo.

69

El Programa OEM se implementa en el año 2005 con el propósito de promover el pasaje de los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupado (en adelante, JyJHD), hasta entonces la principal política de transferencia de ingresos del Estado Nacional a los trabajadores, hacia *políticas de empleo activas*⁵ que estuvieran orientadas a la capacitación laboral y la inserción en el mercado de trabajo. Para ello se aprovechó la experiencia previa acumulada por los municipios en la implementación de políticas de empleo a nivel local, desde mediados de la década de 1990, y se constituyó la Red Federal de Oficinas de Empleo Municipal. De allí entonces que el MTEySS haya seleccionado a los municipios como las contrapartes de esta política. De este modo, las OEM se constituyeron en el instrumento territorialmente situado con que cuenta el MTEySS de Argentina para implementar las políticas de empleo y mejorar la prestación de los servicios de empleo que los gobiernos locales realizan.

Las OEM integran el abanico de políticas activas de empleo. Son una herramienta utilizada para abordar ciertas problemáticas de empleo que por su especificidad requieren de un acompañamiento y de una intervención, en algunos casos, más personalizada para la inserción de las personas en el mercado de trabajo. La experiencia internacional indica que las principales funciones que

realizan las Oficinas de Empleo son la intermediación laboral a nivel local, la capacitación para el empleo y el autoempleo de los trabajadores —desocupados y ocupados—, y otorgar servicios y asesoramiento a los empleadores para la contratación de los trabajadores (OIT, 2009; MTEySS, 2005).

Abad y Arroyo (2009) definen a las Oficinas de Empleo Municipal de Argentina como entidades municipales con dependencia técnica del MTEySS que componen la Red Federal de Oficina de Empleo Municipal. En el caso específico de Argentina la actividad más destacada que desempeñan las OEM es la implementación de los programas de empleo del MTEySS, en especial los que tienen como objetivo incluir en el mercado de trabajo a los sectores más vulnerables, contribuir a la formación laboral y profesional de los trabajadores mediante diversas instancias de capacitación para la mejora de la empleabilidad,⁶ favorecer el autoempleo y la creación de empleo mediante obra pública local y la intermediación laboral y el fomento del empleo en el sector privado. Asimismo, las OEM constituyen una vía de información, acceso y derivación de los trabajadores a los diversos programas sociales del Estado, y fundamentalmente el instrumento por el cual el MTEySS implementa políticas de empleo a nivel local.⁷

Originalmente, el MTEySS preveía financiar a las OEM solo durante los seis primeros meses y luego dejar que los municipios se hagan cargo totalmente de la misma con recursos presupuestarios propios. Sin embargo, dado las limitaciones presupuestarias de los municipios esto no pudo ser posible. Si el MTEySS deja de financiar la Red de OEM, la mayoría de los municipios no podría seguir sosteniendo el servicio de empleo o lo mantendrían sólo en su mínima expresión, afectando la calidad del mismo. Para conformar y sostener la Red de OEM, el MTEySS financia el sueldo del responsable de la OEM y de algunos de los técnicos de la misma, provee recursos para la remodelación o construcción del edificio donde funciona la OEM, brinda el equipamiento informático, de comunicación y mobiliario requerido por la OEM, provee al municipio de un software para la gestión de la OEM, capacita y asiste técnicamente al personal de la OEM y otorga financiamiento a las OEM para la realización de consultorías y de acciones específicas. El MTEySS tiene un rol significativo en cuanto al financiamiento de las OEM.

2.1. CANTIDAD DE OEM Y DISTRIBUCIÓN POR PROVINCIAS

Desde el año 2005 hasta diciembre de 2010 se crearon 325 OEM⁸ las cuales están distribuidas en las 23 provincias de Argentina y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ver Tabla 1).

Tabla 1.

Cantidad y distribución de las OEM, por provincia

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

Fuente: MTEySS, diciembre 2010.

En Argentina existe 2200 gobiernos locales (entre municipios y otras formas de gobierno local sin *status* municipal), de los cuales sólo el 20 % poseen más 10 000 habitantes, es decir, aproximadamente 440 gobiernos locales. Sin embargo, en ellos vive el 83 % de la población de Argentina (Iturburu, 2000). La Red Federal de Servicios de Empleo, con sus 325 OEM a diciembre de 2010, está presente en el 15 % de las localidades del país.⁹ Por lo tanto, considerando que las OEM están presentes en las localidades con mayor cantidad de población de cada provincia, se podría decir entonces que las OEM están en condiciones de brindar servicios de empleo a la mayoría de la población del país.

2.2. PERFIL SOCIO-LABORAL DE LOS TRABAJADORES REGISTRADOS EN LA OEM

Según datos registrados a octubre de 2010 en la Plataforma informática de la Red de OEM que posee el MTEySS existen 1.054.023 historias laborales cargadas. Para caracterizar el perfil socio-laboral de los trabajadores registrados en la Red de OEM recurrimos al registro de trabajadores que pasaron del Plan JyJHD al Seguro de Capacitación y Empleo. El 73 % de la población registrada son mujeres y el 27 % restantes hombres. La distribución por franja etaria muestra que el 3,1 % son menores de 26 años, el 30,3 % tiene entre 26 y 35 años, el 28 % entre 36 y 45 años, el 26,2 % entre 46 y 55 años y el 12,3 %

56 años o más. El 84 % de la población registrada se ubica entre los 26 y 55 años, la etapa de desempeño más activo dentro del mercado de trabajo.

Los datos de la Plataforma de la Red de OEM indican que el 74% de la población registrada posee secundario incompleto o menor formación. Solo el 24% posee secundario completo o mayor formación. Se trata de personas con baja calificación en cuanto al nivel educativo alcanzado y por consiguiente es de suponer que con mayor dificultad para acceder a empleos formales.

El análisis de la experiencia laboral con que cuentan estos trabajadores muestra que la mayoría de la población (55,6 %) posee experiencia previa, la cual corresponde mayormente al autoempleo (59,2 %) y no a la inserción laboral en relación de dependencia. En relación a la calificación laboral de la experiencia, la mayoría de los trabajadores registrados en la plataforma de la Red de OEM muestra que la trayectoria laboral se corresponde con actividades no calificadas (44,2 %) o que requieren baja calificación como el caso de los puestos de operarios (40,6 %), obteniendo en total entre estas dos categorías el 84,6 % de la muestra; mientras que los trabajadores con calificación laboral técnica (12,4 %) y profesional (2,8 %), es decir, media y alta calificación laboral, alcanza sólo el 15,2 %. Esto es un reflejo de las dificultades que presenta esta población para insertarse en trabajos formales sin un acompañamiento de las políticas activas de empleo. De allí la importancia de brindar a esta población políticas activas de empleo como las que implementan las OEM para revertir los problemas de empleo y favorecer la inclusión social.

3 CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA OEM A LA GESTIÓN LOCAL DEL EMPLEO

Hasta mediados de la década de 1990 la creación de empleo era considerada una cuestión propia del mercado, poco tenida en cuenta por las políticas públicas, y menos aún a nivel local. La función del Estado nacional y provincial, en todo caso, era la de garantizar las condiciones económicas, políticas, sociales y legales para la creación de empleo y el funcionamiento del mercado. Sin embargo, generar condiciones que favorezcan la creación de empleo en el sector privado, y por este medio contribuir a la inclusión social, es también una responsabilidad del Estado. Como se señaló en la introducción la política de empleo no es independiente del modelo de acumulación y está condicionada por las políticas económicas, comerciales, industriales, sociales, educativas, de ciencia y tecnología, etc. que se implementen.¹⁰

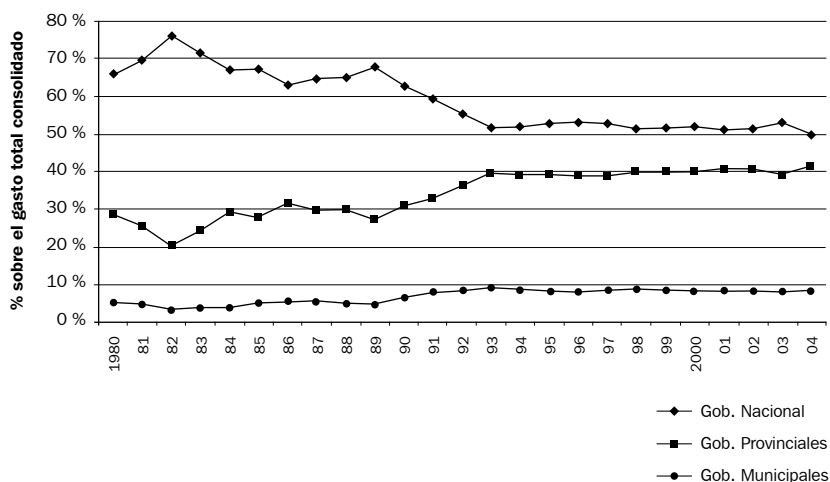
La dimensión territorial tampoco es ajena a la política de empleo. La creación, el mantenimiento y la destrucción del empleo pone en juego tanto procesos localmente situados como otros cuyo origen o lógica responde a procesos provinciales, nacionales e incluso globales que operan sobre los territorios. En estos procesos la orientación que el Estado (en especial nacional, pero también provincial) le da a las políticas incide sobre las posibilidades de desarrollo del territorio y sobre los procesos que operan sobre éste. El empleo es una dimensión a tener presente en las políticas de desarrollo territorial porque relaciona las características de la estructura productiva de los territorios, con el perfil productivo de los mismos (Arroyo, 2003) y con la formación educativa y profesional de las personas, etc., es decir, con la orientación que el Estado y las políticas públicas asumen en cuanto al desarrollo territorial.

Reflexionar sobre las características que adopta la gestión municipal en relación al empleo es un tema significativo para este artículo. Aún cuando la Constitución Nacional reformada de 1994 incorpora la autonomía municipal y la mayoría de las provincias reformaron sus Constituciones haciéndose eco de este aspecto, los gobiernos locales históricamente poseyeron y poseen competencias¹¹ acotadas para atender la nuevas funciones municipales y las múltiples demandas de la sociedad civil. A partir de mediados de la década del 90, sin ampliarse o modificarse sustancialmente las competencias legalmente establecidas, los municipios y gobiernos locales comenzaron a asumir nuevas funciones en materia de desarrollo económico, productivo, social, educación, generación de puestos de trabajo, asistencia técnica a productores, etc. No obstante, los gobiernos locales en Argentina presentan capacidades de gestión reducidas.

Los recursos económicos, técnicos, humanos y la infraestructura con que cuentan los municipios son generalmente acotados y afectan la capacidad de gestión. En la mayoría de los casos, destinan aproximadamente el 70 % de sus recursos para pagar sueldos y atender a los gastos que exige el funcionamiento básico del mismo. La distribución del gasto público entre el Estado Nacional, Provincial y Municipal, como se ve en el gráfico 1 y en la Tabla 2, muestra una mayor preeminencia en la ejecución del mismo a favor del primero.¹² El Estado Nacional ejecuta el 50,1 % del gasto público, las provincias aproximadamente el 41,4 % y los 2200 gobiernos locales sólo el 8,5 %. A partir de 2008 este porcentaje se incrementó levemente en favor de los municipios por la transferencia de recursos que el Estado nacional hace a los Municipios para la ejecución de obra pública a nivel local, situación que en el año 2012 se ha visto reducido como resultado de la caída del PBI.

Gráfico 1.

Gasto público total, discriminado por jurisdicción (1980–2004)

**Tabla 2.**

Nivel de gobierno	Gasto total (en millones de u\$s)	Participación (%)	Gasto total (en % del PBI)	Gasto total per cápita (en dólares)
Nacional	29,337.1	50.1	16.1	760.2
Provincial	24,274.2	41.4	13.3	629.0
Municipal	4,957.4	8.5	2.7	128.5
Total	58,568.8	100.0	32.2	1,517.6

Fuente: Porto, A. (2009).

Sin embargo, como se observa en la Tabla 3 la recaudación tributaria se concentra en el Estado nacional que recauda el 76,9 % de los recursos mientras que las provincias recaudan el 18,3 % y los municipios sólo el 4,8 % restante. Se observa que la capacidad recaudatoria de los municipios se encuentra por debajo del gasto público municipal, como surge de comparar la Tabla 2 con la Tabla 3. En conclusión, la ejecución del gasto público municipal se financia significativamente con recursos provenientes de los niveles de gobierno superiores.

Tabla 3.

Estructura vertical de recursos consolidado (año 2005)

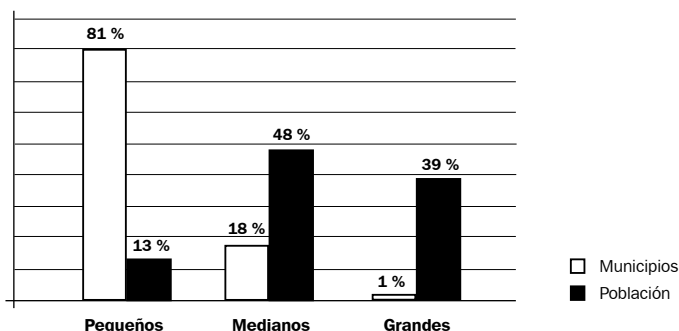
Nivel de gobierno	Ingreso total (en millones de u\$s)	Participación (%)	Recursos totales (en % del PBI)	Recursos totales per cápita (en dólares)
Nacional	42.216,8	76,9	1.093,90	23,2
Provincial	10.055,3	18,3	260,60	5,5
Municipal	2.613,4	4,8	67,7	1,4
Total	54.885,5	100,0	1.422,0	30,2

Fuente: Porto, A. (2009).

Como se observa en el Gráfico 2, la debilidad de los gobiernos locales se refuerza porque en Argentina la estructura municipal muestra que más del 80% de ellos posee menos de 10 000 habitantes, con lo cual las capacidades de gestión y de recursos propios para satisfacer las principales demandas de la población son acotadas. Estos concentran sólo el 13 % de la población de Argentina. Por otra parte, el 18 % de los municipios medianos, es decir que tienen entre 10 000 y 250 000 habitantes, reúnen el 48 % de la población del país. Si bien en estos las capacidades de gestión son mayores y la escala es más favorable a la implementación de políticas, igualmente en la mayoría de los casos también presentan límites considerables por falta de recursos, bajos niveles de eficiencia e insuficiente profesionalización de la gestión. Por último, solo el 1 % de los municipios posee más de 250 000 habitantes pero en ellos reside el 39 % de la población de Argentina. Estos poseen gestiones más profesionalizadas, mayor capacidad técnica y operativa y acceso a recursos pero sus capacidades de gestión también están limitadas ya que se ven desbordadas en cuanto a la escala de las problemáticas sociales y las demandas de la comunidad que deben abordar (política social, salud, educación, infraestructura urbana, etcétera).

Gráfico 2.

Distribución de población y tamaño de las localidades



Fuente: Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Buenos Aires: Documento de trabajo, INAP.

Nota: la escala que utiliza Iturburu (2000) es la siguiente: Municipios pequeños: hasta 10 000 habitantes; Municipios medianos: de 10 001 a 250 000 habitantes; Municipios grandes: más de 250 000 habitantes.

Para conformar y sostener la Red de OEM, el MTEySS realiza las siguientes acciones:

- Financia el sueldo del responsable de la OEM y de algunos de los técnicos de la misma;
- Provee recursos para la remodelación o construcción del edificio donde funciona la OEM:
- Brinda el equipamiento informático, de comunicación y mobiliario requerido por la OEM;
- Provee un software informático para la gestión de la OEM y otorga asistencia técnica para la utilización del mismo;
- Capacita y asiste técnicamente al personal de la OEM;
- Brinda asistencia técnica y financiamiento para la realización de capacitaciones puntuales no contempladas en el presupuesto de las OEM y consultorías específicas como por ejemplo la elaboración de diagnósticos y/o estudios sobre la estructura ocupacional a nivel local y regional, revelamientos entre las empresas que sean potenciales demandantes de mano de obra en la zona de influencia de las OEM y acciones que permitan ampliar la prestación de algún servicio en particular de la OEM.

A continuación se muestran algunos datos generales de la contribución financiera y asistencia técnica que el MTEySS realizó a las OEM durante el período 2005–2010. No se disponen datos desagregados con respecto al financiamiento de los sueldos de los técnicos municipales, a los recursos destinados para el remodelamiento o la construcción de edificios y el pago de los servicios de consultoría.

Tabla 4.

Presupuesto, Municipios y Personas asistidas y Cantidad total de OEM (2005–2010)

Año	Presupuesto en pesos	Municipios fortalecidos técnica y financieramente	Personas asistidas con orientación laboral	Cantidad total de OEM
2010	55.773.060	384	687.015	325
2009	46.644.843	367	568.669	310
2008	29.098.603	361	515.810	250
2007	12.041.679	285	691.164	205
2006	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
2005	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos

Fuente: elaboración propia en base a Cuenta de Inversión, Presupuesto nacional, Secretaría de Hacienda, MECON.

Según los registros consignados en la plataforma informática del MTEySS hasta octubre del 2009, a través de las OEM 125 600 beneficiarios del Programa Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) recibieron servicios de capacitación y 148 037 trabajadores del mismo programa se postularon a diferentes demandas de intermediación laboral y/o programas de autoempleo. Asimismo, 121 437 beneficiarios del Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo accedieron a la capacitación laboral y/o a la terminalidad educativa. Por otra parte, en la Plataforma informática también estaban registrados 42 702 empleadores que entre los años 2005 y 2010 solicitaron a las OEM servicios de intermediación laboral. Asimismo, se disponía de 71816 instituciones prestadoras de servicios de capacitación laboral, orientadas a mejorar la empleabilidad de los trabajadores y a desarrollar iniciativas de autoempleo. No se cuenta con información detallada de la cantidad de personas que se han insertado o reinsertado al mercado de trabajo ya que las OEM no poseen los instrumentos para hacer

un seguimiento sistemático de la inserción laboral de los trabajadores. No obstante, la Plataforma informática es la principal fuente de información con que dispone la Red. Esta se nutre de la información que cargan a nivel local cada una de las Oficinas de Empleo. Es una práctica habitual en las OEM que la carga de datos no sea automática, por lo tanto la cantidad de historias laborales y la información registrada no está totalmente actualizada. Sin embargo, es la fuente de información más completa que se dispone.

En definitiva, ante la escasez de recursos propios y baja capacidad de gestión municipal que caracteriza a los municipios, el Programa OEM ha contribuido a transferir recursos a los municipios, profesionalizar y dotar a las áreas de producción o empleo de mayores capacidades de gestión para atender los problemas de empleo a nivel local. Asimismo, su implementación ha dado lugar, en algunos casos, a la incorporación del tema empleo en la agenda municipal, a la creación de una nueva área de gestión municipal y/o a la introducción de la dimensión territorial de la planificación dentro de agenda local de las políticas públicas (Abad y Arroyo, 2009).

4 ANÁLISIS DE CASOS MUNICIPALES EN DONDE SE IMPLEMENTÓ EL PROGRAMA OEM

A continuación presentaremos el análisis de los casos de OEM de los municipios de Río Grande (Tierra del Fuego), Moreno (Buenos Aires) y San Francisco (Córdoba). La selección de los casos responde a la relevancia que los mismos poseen, ya sea por ser casos destacados en cuanto a intermediación laboral, empleabilidad, administración de planes y programas sociales, y por la mayor o menor relevancia que el empleo y la OEM tiene en la agenda municipal. No se trata de una selección de casos estadísticamente representativos del universo de las OEM de Argentina —no es uno de los objetivos de este artículo—, sino que el análisis de los mismos nos permitirá reflexionar sobre la contribución que realiza el Programa OEM a la inserción laboral y a la mejora de la gestión de las políticas de empleo en Argentina, y elaborar posteriormente una tipología con las distintas modalidades de acciones que implementan las OEM.

4.1. LA OEM DE RÍO GRANDE: UN CASO DE INTERMEDIACIÓN LABORAL Y EMPLEABILIDAD EN ARTICULACIÓN CON EL SECTOR PRODUCTIVO FORMAL

Río Grande es una localidad de 105 000 habitantes (según estimaciones del municipio correspondientes al año 2010), netamente industrial que a través del régimen de promoción con que cuenta la provincia de Tierra del Fuego ha

logrado desarrollar la industria de la electrónica, los electrodomésticos, la metalmecánica, la textil y la del plástico, entre las más significativas. La cuestión del empleo ocupa un lugar destacado en la agenda municipal. Este caso se caracteriza por mostrar una gestión local activa, orientada a la *intermediación laboral* y a *mejorar la empleabilidad* de los trabajadores en el marco de una fuerte articulación con el sector productivo formal (empresarios y gremios).¹³

Para favorecer la *intermediación laboral*, la OE posee una base de datos de personas que buscan empleo, y de los perfiles de los mismos. Mediante la articulación con los empresarios locales se vincula la oferta con la demanda laboral, procurando garantizar una buena correspondencia entre estas. La OE en algunos casos también participa en los procesos de búsqueda y de selección de personal. En otros casos esa tarea la realizan las empresas.

En relación a la *mejora de la empleabilidad*, la OE promueve instancias de capacitación, reconversión y recalcificación laboral para mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Estos cursos se realizan en función de la demanda laboral local efectiva para garantizar el ingreso de los trabajadores al mercado de trabajo, evitando capacitar en cuestiones que luego no tengan demanda como suele ocurrir cuando no hay una buena articulación entre la demanda del sector productivo y la oferta de las instituciones de capacitación. Para ello, se creó el Centro Municipal de Capacitación Laboral, que es producto de una cooperación institucional público-privada entre la Cámara de Comercio, Industria y Producción de Río Grande y el Municipio.

Por las características de la estructura productiva de Río Grande, de marcada composición industrial, los sectores que más demanda de trabajadores presentan son la industria metalmecánica y electrónica y el sector de la construcción. La OEM deriva a los trabajadores hacia las instancias de capacitación que organiza con la UOCRA y con las empresas metalmecánicas, electrónicas y textiles de Río Grande.

Una experiencia destacada de este caso es el trabajo de articulación público-privado realizado en materia de capacitación e intermediación laboral entre la OE y un Grupo Económico local, quienes entre el año 2007 y 2009 capacitaron a 840 trabajadores desempleados —en su mayoría jóvenes— en el curso «Operario Básico de Montaje», de los cuales más de 550 ingresaron a las empresas de dicho Grupo, mientras que otros lo hicieron en otras empresas de la localidad.

El aporte de la OE en este caso fue preseleccionar a las personas que cumplieran con los requisitos mínimos necesarios definidos por la empresa para acceder a la formación, comunicar la apertura del curso de capacitación a los trabajadores preseleccionados que estaban registrados en la base de

datos de la OE, difundir el curso abiertamente cuando el cupo no era cubierto con los candidatos registrados en la OE, gestionar ante los organismos educativos nacionales y/o provinciales los cursos de formación técnica promovido por la empresa, facilitar el espacio físico para la capacitación de las personas seleccionadas, aportar recursos humanos necesario para la realización de la capacitación y extender un certificado que acredite la participación y aprobación en la capacitación específica.

Algunos de los principales resultados fueron los siguientes: más de 550 trabajadores de los 840 capacitados ingresaron a la empresa, mientras que otros trabajadores los hicieron en otras empresas de Río Grande; mejoraron la calificación laboral de las personas capacitadas; adquirieron competencias requeridas para desempeñarse en el sector industrial de Río Grande; se creó del Centro de Capacitación y Desarrollo; los trabajadores contratados que realizaron el curso mostraron una mejor adecuación a diferentes puestos de trabajo; los empleados de la empresa que actuaron como instructores encontraron una motivación extra en sus tareas habituales, al tiempo que se sintieron útiles por brindar un servicio a la comunidad; el Municipio logró dar respuesta a 840 personas que requerían capacitación y les brindó la oportunidad de mejorar sus posibilidades de acceso a un empleo; el municipio generó mecanismos de articulación público-privada y es una experiencia que podría ser replicable en otros municipios.

En síntesis, la OEM de Río Grande es un caso de intermediación laboral y de mejora de la empleabilidad en articulación con el sector productivo local. Las capacitaciones son realizadas por la misma OE o por ella en coordinación con las Cámaras y Sindicatos.

4.2. LA OEM DE MORENO: UN CASO DE MEJORA

DE LA EMPLEABILIDAD Y PROMOCIÓN DEL AUTOEMPLEO

Moreno, con sus 462 000 habitantes (INDEC, 2010) es un partido del conurbano bonaerense en donde la actividad industrial es poco representativa. Su estructura productiva se caracteriza por la relevancia de PyME's con bajo grado de formalización, unidades productivas familiares, y trabajo informal, además de contar con un área del partido dedicada a la producción rural. La población de Moreno registra alta informalidad laboral, bajos niveles de empleabilidad y posee población muy vulnerable. Las acciones de la OEM de Moreno se orientan a mejorar la empleabilidad y a promover capacitaciones para que los trabajadores desarrollen actividades de autoempleo.

En Moreno la cuestión del trabajo y del empleo es una de las prioridades de la agenda municipal y de la gestión local. Los principales servicios que presta la

OEM de Moreno son la mejora de la empleabilidad y la promoción del autoempleo (Neffa, Julio (coord.), 2008:a). Como resultado de lo anterior se observa una buena articulación entre la gestión de la OE y la gestión municipal. Esto repercute en la calidad del servicio de empleo que presta la OE de Moreno, la cual se caracteriza por la idoneidad y la formación técnica de los equipos que la integran. Asimismo, el municipio cuenta con el Instituto Municipal de Desarrollo Económico Local (IMDEL) dedicado a promover el desarrollo de las PyME's, el autoempleo, la economía social y la producción agropecuaria, como así también con Institutos de Formación Profesional local y provincial. La oferta de cursos de Formación Profesional de Moreno es amplia. Incluye a oficios industriales correspondientes al sector metalmecánico, calzado, madera mueble, etc. como también a los vinculados a servicios de peluquería, corte y confección, estética, manualidades y artesanías, reparación de PC, informática, administración contable y teletrabajo.

El *autoempleo* es una característica del mercado de trabajo de Moreno. Las políticas que desarrolla el municipio y la OE se orientan a favorecer la sustentabilidad de estos emprendimientos. Para ello el municipio cuenta con el apoyo del IMDEL en materia de asistencia a los productores del sector informal, la promoción de una marca colectiva local para favorecer la comercialización y garantizar estándares mínimos de calidad, una reglamentación específica para los emprendimientos de la Economía Social, asistencia técnica y la difusión del microcrédito entre los productores rurales, artesanos y cuentapropistas.

Por último, la OE canaliza las demandas de *mejora de la empleabilidad* a través de los Institutos de formación profesional con que cuenta el municipio, además de las organizaciones de la sociedad civil que brindan capacitación laboral y formación en oficios. En síntesis, la OE de Moreno es un caso de mejora de la empleabilidad y de promoción del autoempleo, con buena articulación con los institutos de formación profesional y de promoción y desarrollo.

4.3. LA OEM DE SAN FRANCISCO: UN CASO DE MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD Y DE ADMINISTRACIÓN DE POLÍTICAS DE EMPLEO

San Francisco, Córdoba, es una localidad de 58 000 habitantes (INDEC, 2001) que esta ubicada en la región centro, en un área económica dinámica, donde predomina la actividad agropecuaria, agroindustrial, metalmecánica y la industria de la maquinaria agrícola, además de ser una plaza comercial y financiera significativa. No presenta grandes problemas de pobreza y desempleo y la calidad de vida de la población es relativamente buena en relación a lo que ocurre en las principales ciudades de Argentina. Uno de los principales

problemas es la baja empleabilidad de la población que se traduce en la existencia de un desfase entre la demanda laboral de los sectores más dinámicos del territorio y las calificaciones laborales de la población. La alternativa que encuentra un amplio sector de la población con problemas de empleo es el trabajo informal o el no registrado.

Los servicios que presta la OE de San Francisco se orientan a mejorar la empleabilidad de los trabajadores derivándolos hacia los cursos de capacitación y la implementación de las políticas y programas de empleo del MTEySS, destacándose la creación y mantenimiento de puestos de trabajo mediante la obra pública local y la derivación a otras políticas sociales.

En cuanto a la *mejora de la empleabilidad*, la OE deriva a los trabajadores a los cursos que dicta el Centro para el Desarrollo Económico Regional (CEDER) perteneciente a la provincia de Córdoba, entre ellos, electricidad domiciliaria, computación, diseño gráfico, administración contable, costura y carpintería entre otros. También la OE envía a los trabajadores a los cursos de formación profesional en gasista, técnico en refrigeración y operador de PC que brinda la Universidad Tecnológica Nacional (UTN) haciéndose cargo la OE del costo de los mismos.

Para la *implementación de las políticas y programas de empleo y la derivación a otras políticas sociales*, la OE implementa el Seguro de Empleo y Capacitación (SeyC). También hasta el año 2010 en el municipio había beneficiarios del Programa de Inserción Laboral (PIL), del Programa de Inserción Laboral de Obra Pública, y del PJyJHD que no habían optado por el SEyC y del Plan Familia que no habían pasado a la Asignación Universal por Hijo. También había beneficiarios de programas de autoempleo como por ejemplo 30 proyectos de microemprendimientos que recibieron \$ 4000 de subsidios cada uno. Las actividades que realizaban estos microemprendimientos eran costura, peluquería y mantenimiento de espacios verdes. Asimismo, la OEM había seleccionado en el año 2010 a algunos trabajadores registrados en la base de datos de la misma para la construcción de 3 salones de usos múltiples (SUM) en algunos barrios de la ciudad y el nuevo edificio de la OEM de San Francisco, el cual fue financiado con los fondos del MTEySS como se señaló en el punto 2. De este modo, la OEM de San Francisco también contribuye a la creación y al mantenimiento de puestos de trabajo mediante la obra pública local. El principal problema que tenía la OE en este aspecto era la alta rotación de los trabajadores por elevado nivel de ausentismo que retrasaba las obras.

Para la *intermediación laboral* en algunos casos la OE realiza la preselección de candidatos según requerimientos de las empresas y en otros casos les envía los datos de las personas registradas según el perfil solicitado y las

empresas realizan las entrevistas. El sector privado de San Francisco es un bajo demandante de este servicio y aproximadamente sólo el 50 % de las acciones de intermediación se concretan. Las empresas demandantes del servicio son las metalúrgicas y también algunos comercios locales y empresas no locales que necesitan personal temporario para realizar la promoción de productos o repartir folletería en ferias y en exposiciones. Las actividades que más trabajadores de la EO demandan son en primer lugar, la obra pública; en segundo lugar, el autoempleo; en tercer lugar, el empleo doméstico; en cuarto lugar, el sector industrial; en quinto lugar, el sector primario o rural; y en sexto lugar, el sector comercial. En la OEM de San Francisco la mayoría de las búsquedas de trabajadores que realiza el sector privado se dirigen a varones.

La articulación de la OE con el sector productivo es bajo. Los motivos obedecen a que, por un lado, el empresario local tiene una imagen negativa de los trabajadores registrados en la OE —piensan que poseen baja calificación laboral, carecen de aptitudes para el puesto de trabajo que se requiere o que están demasiado politizados, ya que se los identifica como antiguos beneficiarios del Plan JyJHD— como se desprende de las entrevistas realizadas. Por otra parte, dado que la OE compartía hasta el año 2011 el edificio con la Secretaría de Desarrollo Social los empresarios asociaban el servicio que prestaba la OE con la política social y no con el desarrollo productivo y económico. Como la identificación que se hace de la OEM incide en las posibilidades de articulación con el sector privado, el MTEySS financia la remodelación y/o construcción de nuevos edificios para las OEM.

La intermediación laboral ocupa un lugar secundario dentro del conjunto de servicios que presta la OE. Esta parecería actuar sólo a partir de la demanda del sector privado, aún cuando San Francisco posee una estructura productiva significativa y el municipio una capacidad de gestión que le permitiría desempeñar un rol más activo.

En síntesis, el caso de la OEM de San Francisco es uno en donde se hace uso de la mayoría de los recursos que ofrece el Programa OEM, pero las principales acciones se orientan a mejorar la empleabilidad de las personas y a generar y/o mantener algunos puestos de trabajo mediante la obra pública local. Las acciones de intermediación laboral que realiza son bajas tanto por los problemas de empleabilidad como por cierta estigmatización del sector privado hacia los trabajadores registrados en la misma.

5 TIPOLOGÍA DE OEM SEGÚN LAS PRESTACIONES Y SERVICIOS QUE REALIZAN

La experiencia internacional indica que la principal función de las OE es realizar intermediación laboral y en segundo lugar mejorar la empleabilidad (Mazza, J., 2003; Araujo Guimarães, N., 2006; FOIL/CECC/SICA, 2009). En Argentina, en cambio, un número significativo de OEM trabajan principalmente sobre el eje de la empleabilidad y en menor medida se dedican a la intermediación laboral. A estas se les debe agregar otras funciones, como se señaló en el punto 2 y 3 del artículo, por ejemplo la promoción del autoempleo, la creación y el mantenimiento de puestos de trabajo, administración de políticas de empleo y la derivación de los trabajadores hacia otras políticas nacionales, provinciales y municipales (Abad y Arroyo, 2009).

Como mostramos en los tres casos que analizamos, a partir de las características socioproductivas de las localidades se podría establecer una tipología de acuerdo a las funciones que realizan las OEM.¹⁴ Las características socioproductivas de la localidad dependen en buena medida de la estructura productiva existente (si hay gran cantidad de empresas PyME's y grandes generadoras de empleo formal, de la calificación del empleo), del nivel de pobreza y de la calificación laboral de la población, y de la capacidad de gestión del municipio. En general, se podría afirmar que las OEM que principalmente hacen intermediación laboral y mejora de la empleabilidad son las que pertenecen a las localidades que poseen una estructura productiva de mediano a gran desarrollo, una gran cantidad de población y alta capacidad de gestión municipal.

Por otra parte, las OEM que en primer lugar se especializan en mejorar la empleabilidad, en segundo lugar en administrar planes y programas y crear y mantener el empleo, y en tercer lugar (y muy esporádicamente) realizan algunas acciones de intermediación laboral son las que pertenecen a localidades con una estructura productiva medio a bajo desarrollo, de mediana a gran cantidad de población, y media capacidad de gestión municipal.

Por último, las OEM que principalmente administran programas de empleo del MTEySS y en segundo lugar mejoran la empleabilidad son las que, por lo general, pertenecen a municipios con altos niveles de pobreza, bajo desarrollo de la estructura productiva, poca cantidad de población y baja capacidad de gestión municipal.

Tabla 5.
Tipología de los Servicios Públicos de Empleo

	Modelo Intermediación Laboral	Modelo Empleabilidad	Modelo Administración de Políticas de Empleo del MTEySS
Objetivo	Favorecer la intermediación laboral entre trabajadores y empleadores.	Aumentar la empleabilidad de las personas.	Generar empleo público, promover la creación de autoempleo, empleo privado y subsidiarlo. Derivar a los trabajadores hacia otras políticas públicas.
Estructura productiva a nivel local	De medio a alto desarrollo	De medio a bajo desarrollo.	Bajo desarrollo.
Estrategia	Coordinar acciones con cámaras, sindicatos y empresas. Derivar trabajadores a empresas.	Intervenir entre la oferta y la demanda de capacitación y formación laboral.	Administrar políticas de empleo. Generar puestos de trabajo y mantener los actuales por medio de la intervención directa del Estado. Coordinar con otras políticas públicas.
Acciones principales	<ul style="list-style-type: none"> • A los trabajadores: brindar información sobre solicitudes de empleo y concertar entrevistas laborales. • A los empleadores: seleccionar trabajadores, complementar salarios, etc. para la contratación de trabajadores bajo adecuadas condiciones laborales. 	Derivar a los trabajadores a los Centros de Formación Profesional para que adquieran las habilidades requeridas por el mercado de trabajo. Coordinar con el sistema educativo formal e informal cursos de formación profesional acordes a las demandas del sector productivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Para el autoempleo: brindar apoyo con asistencia técnica y financiamiento a las iniciativas. • Para el empleo privado: complementar salarios, brindar subsidios, etc. para la creación y mantenimiento del empleo. • Para el empleo público: promover programas de empleo y generar obra pública.
Instituciones que intervienen	Cámaras empresarias, sindicatos, empresas y áreas municipal dedicadas a lo productivo.	Sector educativo, centros de formación profesional, universidades y organizaciones sociales que brindan capacitación y áreas de gestión municipal.	Sector público nacional, provincial y municipal. Cámaras, empresas y organizaciones de la sociedad civil.
Fin de la intervención de la OE	Cuando el trabajador logra insertarse en el mercado de trabajo como asalariado.	Cuando el trabajador adquiere las habilidades que otorga el curso de formación de profesional, la capacitación o la educación no formal.	<ul style="list-style-type: none"> • Para el autoempleo: cuando el trabajador se inserta como trabajador por cuenta propia. • Para el empleo público y privado: cuando se logra crear o mantener el puesto de trabajo.
Medición de resultados (*)	Cantidad de trabajadores que logran un empleo (y la calidad del mismo).	Cantidad de trabajadores que obtienen el certificado que acredita formación, saberes y habilidades.	Cantidad de puestos de trabajo creados y mantenidos.

Fuente: elaboración propia.

(*) Aquí se presenta sólo un indicador a modo de ejemplo.

6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Como política activa de empleo ¿cuáles son los aportes que el Programa OEM hace a la inserción laboral de los trabajadores y a la mejora de gestión municipal?, ¿qué debilidades presenta el Programa OEM? y ¿qué recomendaciones se podrían formular a partir del análisis?

A partir del análisis de los resultados obtenidos con la implementación del Programa OEM, y específicamente de los casos señalados, se puede afirmar, en primer lugar, que las OEM contribuyen a la creación de puestos de trabajo, de empleos de calidad, a la mejora de la empleabilidad de las personas y son una vía de acceso a las políticas de empleo del MTEySS y de derivación hacia otras políticas nacionales y municipales, principalmente para la población vulnerable. Más allá de las particularidades de cada caso, las OEM hacen uso de los instrumentos que el MTEySS facilita y adaptan su funcionamiento a las características de la estructura productiva de cada municipio.

En segundo lugar, se puede observar que las acciones que realizan las OEM se orientan principalmente hacia aquellas personas en situación de pobreza, vulnerabilidad y que de persistir en esa situación corren el riesgo de exclusión social.

En tercer lugar, la implementación de esta política, en la medida que establece acciones de intermediación laboral y de capacitación en coordinación con la demanda laboral del sector privado, favorece la inserción laboral de los trabajadores en el sector formal de la economía, la mejora la empleabilidad de las personas y constituye un aporte para el desarrollo productivo territorial.

Por último, la creación de la Red de OEM ha contribuido a profesionalizar y a mejorar las capacidades de gestión a nivel municipal ya que el MTEySS financia el equipamiento de la OEM, el sueldo del coordinador y de algunos técnicos, el software y la plataforma informática que usan las OEM y las capacitaciones para el personal de la misma. Asimismo, la implementación de la Red de OEM ha introducido en algunos casos la temática del empleo en la agenda municipal y en otros ha contribuido a fortalecer el vínculo con el sector privado y gremial.

No obstante, estos logros, el Programa OEM presenta algunas debilidades como por ejemplo:

- Escasa o dificultosa relación entre las OEM y el sector productivo a nivel local;
- Débil vinculación de la gestión de las OEM con el perfil productivo territorial;
- Estigmatización por parte de los empresarios con respecto a los trabajadores que están registrados en la OEM;
- Baja profesionalización de la gestión de las OEM;
- Alta dependencia al financiamiento del presupuesto nacional ya que los municipios carecen de recursos propios para sostenerla en el tiempo.

A partir de los logros y debilidades antes mencionados señalamos algunas propuestas para la mejora de la gestión del Programa OEM:

- Vincular el servicio que presta la OEM con el perfil productivo del territorio. Aquí se presenta el desafío de abordar la complejidad y el carácter multidimensional, multiescalar y multiactoral que implica promover el empleo en territorios tan heterogéneos y complejos como son las localidades medianas, grandes y el conurbano bonaerense.

- Profesionalizar la gestión de las OEM y generar mejor información sobre la oferta, la demanda y sobre cuáles son los sectores con mayor potencialidad para crear puestos de trabajo y empleo, en especial para los trabajadores desocupados.

- Coordinar las acciones de las OEM entre sí en particular en las áreas metropolitanas y en aquellos casos en que exista proximidad geográfica entre las localidades. Al respecto, se podría avanzar en esquemas de coordinación microregional en torno del área de influencia o proximidad de las OEM existentes para abordar la problemática del empleo en localidades que poseen pequeña cantidad de habitantes, bajo nivel de desarrollo o debilidad de la estructura productiva del territorio y/o de las capacidades de gestión local, como el caso de la mayoría de los gobiernos locales que integran el 80% de las localidades con menos de 10 000 habitantes que componen el sistema municipal de Argentina.

- Generar y/o mejorar la coordinación entre el MTEySS y las provincias con respecto de la política OEM para vincular la capacitación laboral con las demandas del sector productivo (con vistas al desarrollo productivo y mayor complejidad de la estructura productiva y laboral del territorio). Sería conveniente articular la gestión de la Red de OEM con los Ministerios de Producción (industria y agropecuarios) de las provincias para que orienten las capacitaciones hacia las actividades que estas identifiquen como clave para el desarrollo productivo provincial.

- Instrumentar mecanismos que amplíen y le den mayor sustentabilidad al financiamiento del Programa OEM por parte del Estado Nacional porque los municipios carecen de recursos propios para sostener el funcionamiento. Actualmente el programa está incluido dentro del presupuesto anual del MTEySS pero se carece de una ley que lo respalde. No obstante, un factor institucional que contribuye a su sustentabilidad económica es el grado de institucionalidad que ha alcanzado la Red, con 325 OEM creadas entre el año 2005 y el 2010 y distribuidas en todo el país.¹⁵

En síntesis, la Red de OEM ha contribuido a la inserción laboral y a la mejora de las capacidades de gestión local. De allí que el aporte de la RED de empleo, en el período analizado, ha sido significativo y ha constituido un avance en cuanto a la implementación de políticas activas de empleo. Los motivos anteriormente mencionados ponen de manifiesto el aporte y la importancia que tiene esta política para la mejora del empleo y de la inclusión social de los sectores vulnerables, de la gestión local y para la complementación y diversificación de la estructura socio-productiva y laboral de los territorios. No obstante, también presenta un conjunto de debilidades y desafíos que se deberían considerar para una mayor contribución a la inserción laboral y mejora de la gestión municipal.

NOTAS

¹ Este artículo constituye una versión acotada y sintética de la Tesis de Maestría «Servicio Público de Empleo. Análisis de la Política Oficinas de Empleo Municipal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en Argentina, entre 2005 y 2010» que presenté en el marco de la Maestría en Diseño y Gestión de Programas Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Argentina). Para una consulta de la Tesis ver <http://flacsoandes.org/dspace/handle/10469/3881>

² Las OEM integran aquello que a nivel mundial se conocen con el nombre de Servicio Público de Empleo. El origen del actual Servicio Público de Empleo se fundamenta en el *Convenio 88 sobre Servicios del Empleo* de la OIT del año 1948. Este Convenio ha sido ratificado por 86 países, entre ellos Argentina en el año 1956.

³ Plan Integral de Empleo «Más y Mejor Trabajo», Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. <http://www.trabajo.gob.ar/masymejor/index.asp>

⁴ La Red de Servicios de Empleo surge con la creación de las OEM, a partir de la resolución 176/05 del MTEySS. Información extraída de <http://www.trabajo.gob.ar/redempleo/>

⁵ Las políticas de empleo pueden clasificarse en *políticas activas* y *políticas pasivas de empleo*. Para la OCDE las políticas activas de empleo son aquellas que «con una perspectiva de largo plazo, actuando sobre la oferta y la demanda de

la fuerza de trabajo, se propone reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas estructurales y generar nuevos empleo» (Freyssinet, 2007 cit. en Neffa, J. 2008b:177). Por su parte, las políticas pasivas de empleo son aquellas que «operan en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos, procurando combatir el desempleo mediante la reducción de la oferta de la fuerza de trabajo y proporcionando subsidios a los empleados» (Freyssinet, 2007 cit. en Neffa, J. 2008b:177). Las políticas activas y pasivas de empleo tienen como objetivo revertir el desempleo pero se basan en estrategias diferentes. Las primeras buscan hacerlo mediante la inserción de los trabajadores en el mercado de trabajo, mientras que las segundas lo hacen desincentivando o disuadiendo el ingreso o permanencia en el mercado de trabajo de los trabajadores.

⁶ La Recomendación 195 de la OIT sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos define a la *empleabilidad* como «las competencias y cualificaciones transferibles que refuerzan la capacidad de las personas para aprovechar las oportunidades de educación y formación que se les presenten con miras a encontrar y conservar un trabajo decente, progresar en la empresa o al cambiar de empleo y adaptarse a los cambios tecnológicos, de empleo o de condiciones en el mercado de trabajo». El concepto de empleabilidad parece estar vinculado a una responsabilidad individual, sin embargo, la formación y

capacitación de las personas para acceder y mantenerse en el mercado de trabajo encierra también una dimensión social. En primer lugar, porque los saberes y los conocimientos que porta un trabajador, si bien fueron adquiridos por la persona y en muchos casos son intransferibles, son el resultado de un largo proceso de inversión social y del esfuerzo colectivo de una comunidad. En segundo lugar, porque las posibilidades para ingresar y permanecer en el mercado de trabajo no son exclusivamente una responsabilidad individual sino del conjunto de la sociedad, en tanto y en cuanto, se requieren condiciones económicas, políticas y sociales que hagan esto propicio. Como sostiene Weinberg (2004) colocar el problema del acceso al mercado en la falta de «empleabilidad» de las personas resulta injusto. Más adecuado sería modificar la estructura de oportunidades que permita a los trabajadores acceder a la educación y a la formación profesional como base para su acceso al trabajo y el pleno ejercicio de la ciudadanía.

⁷ Información extraída del «Documento Red de Servicios de Empleo», Ministerio de Trabajo, www.trabajo.gov.ar

⁸ Si bien este artículo analiza el período 2005–2010, cabe mencionar que desde diciembre de 2010 hasta mayo de 2013 se abrieron 62 nuevas OEM para llegar a 387 y desde el año 2012 hasta mayo de 2013 se crearon 115 Unidades de Empleo a nivel local —en adelante UE—, totalizando 502 dependencias de empleo del MTEySS en los gobiernos locales en Argentina en el período 2005–2013.

⁹ Con la incorporación de las nuevas OEM y de las UE entre el período 2011 y 2013 se logra ampliar la cobertura del servicio de empleo al 22 % de los gobiernos locales de Argentina.

¹⁰ En sentido amplio se considera que las *políticas de empleo* son «el conjunto de intervenciones del Estado que actúan de manera cuantitativa y cualitativa sobre el mercado de trabajo» (Freysinet, 2003 y 2007, cit. en Neffa, J. 2008b:177). De esta definición se desprende que la mayoría de las intervenciones que realiza el Estado en política macroeconómica, monetaria, industrial, agropecuaria, comercial, desarrollo regional, inserción internacional, cultural, salud, educación, etc.

se podrían considerar como políticas de empleo porque en mayor o menor medida actúan sobre el mercado de trabajo. En sentido estricto, en cambio, «la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda y a favorecer la formación profesional y la adaptación de recursos de mano de obra» (Freysinet, 2003 y 2007 cit. en Neffa, J. 2008b:177). El Programa OEM se sitúa dentro de las políticas de empleo entendidas en sentido estricto.

¹¹ Villar (2007:51) define a las competencias municipales como «aquellas que el marco legal le confiere al municipio como entidad jurídica pública», es decir las Constitución Nacional, las Constituciones provinciales y las Leyes Orgánicas Municipales que dictan provincias. Las funciones municipales, por el contrario, son aquellas cuestiones que se le demandan al municipio.

¹² En esta sección del artículo se utiliza información correspondiente al período 1980–2004 (gráfico 1) y al año 2005 (tabla 2 y 3) debido a la falta de información disponible para el período 2005–2010.

¹³ La OEM de Río Grande recibió el primer premio al «Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal 2010» en la categoría municipios de más de 100 000 habitantes que otorga el Senado de la Nación (Senado de la Nación de Argentina, 2010).

¹⁴ Aquellas OE que están ubicadas en localidades con una base productiva compuestas por un número significativos de empresas pequeñas, medianas y grandes generadores de empleos formales, base industrial significativa y perfiles laborales calificados tienen mayores posibilidades de realizar intermediación laboral porque hay un contexto local que lo hace posible. En cambio, en aquellas localidades donde la base productiva e industrial no es significativa, pero si hay población con problemas de empleo o elevados índices de pobreza, las OE, por lo general, se especializan en mejorar la empleabilidad o directamente implementar los Programas del MTEySS.

¹⁵ Cabe aclarar que hasta mayo de 2013 existían 397 OEM y que fueron creadas 115 Unidades de Empleo (UE) entre 2012 y 2013.

BIBLIOGRAFÍA

Abad, L. y Arroyo, J. (2009). «Argentina Oficinas Municipales de Empleo». OIT Notas sobre la crisis. Disponible en: <<http://www.oit.org.pe/2/wp-content/uploads/2009/10/15-Argentina.pdf>> (consultado 21/10/2010).

Araujo Guimarães, N. (2006). «En busca de trabajo ¿cuándo las instituciones del mercado significan una diferencia?», en *Revista del Trabajo*, 2 (2), Nueva Época, enero/junio 2006. Buenos Aires: MTEySS, pp. 29–41.

Arroyo, D. (2003). *Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinetes de Ministros.

CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago: CEPAL.

De Piero, S. (2012). «Los años kirchneristas: recentralizar al Estado», *Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, año 18, n° 30, pp. 169–180.

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

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

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

Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos. Fortalezas y debilidades de su diseño institucional*. Documento de trabajo. Buenos Aires: INAP.

Mazza, J. (2003). «Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe», *Revista de la CEPAL* n° 80, agosto 2003, p. 168. Santiago. Disponible en: <http://www.flacso.org.ar/biblioteca_contenidos.php?ID=10CEPAL> (consultado 18/05/2011).

Neffa, J. (coord.) (2008a). *Los servicios municipales de empleo. Las transformaciones en las Oficinas de Empleo en los Municipios de Berisso, Florencio Varela, Moreno, Ensenada, La Plata y Rosario a partir de la aplicación del Seguro de Capacitación y Empleo: una visión de síntesis*. Documento de trabajo n° 43, Ceil–Piette, CONICET, Argentina. Buenos Aires.

Neffa, J. (2008b). «Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción?», en: Heras, Ana y Burin, David (eds.) (2008). *Trabajo, Desarrollo y Diversidad: políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la creación de empleo, trabajo e ingresos*. Buenos Aires: Ediciones INCLUIR–CICCUSpp, pp. 163–203.

OIT (2009). *Aportes de la OIT al papel que desempeñan los servicios públicos de empleo en el mercado de trabajo*, Consejo de Administración, Consejo de Empleo y Políticas Social. GB.306/ESP/3/2 306ª Reunión, Ginebra, noviembre. OIT. Ginebra.

Plan Fenix (2006). *La inclusión social, el bien y la educación: imperativos para el desarrollo. Plan 2006–2010.* Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Presentado en la Universidad Nacional del Litoral, octubre, 2006. Disponible en: <<http://www.econ.uba.ar/planfenix/index2.htm>> (consultado 12/04/2011).

Porto, A. (2009). Informe «Perfil del sector municipal en la República Argentina», Proyecto de Desarrollo de Instrumentos Focalizados de Gestión Municipal. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo.

Villar, A. (2007). *Políticas municipales para el desarrollo económico y social. Revisando el desarrollo local.* Buenos Aires: FLACSO–CICCUS.

Weinberg, P. (2004). «Formación profesional, empleo y empleabilidad». Ponencia presentada al Foro Mundial de Educación. Porto Alegre, julio de 2004.

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

INDEC (2001). Censo nacional de personas y hogares.

MTEySS (2005). «Documento Institucional de Descripción general del Programa Oficinas de Empleo Municipales», Ministerio de Trabajo.

MECON, «Cuenta de Inversión». Presupuesto nacional. Secretaría de Hacienda. Disponible en: <<http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/>>.

MTEySS, «Documento Red de Servicios de Empleo». Disponible en: <www.trabajo.gov.ar>.

OIT, Convenio n° 88 Convenio sobre el Servicio del Empleo, Ginebra, 1948.

OIT, Recomendación n° 195 sobre el Desarrollo de los Recursos Humanos, Ginebra, 2005.

Resolución del MTEySS n° 316/2005.

Senado de la Nación de Argentina (2010). Concurso Reconocimiento a la Buena Gestión Municipal, 2010. Formulario correspondiente al Caso «Articulación Público Privada en Procura del Mejoramiento de la Calificación Laboral de Desocupados y Acrecentamiento de sus Posibilidades de Empleabilidad, Municipio de Río Grande, Tierra del Fuego».

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Casalis, Alejandro (2013). «Análisis del Programa Oficinas de Empleo Municipal. Una mirada sobre la contribución a la inserción laboral y a la gestión local de las políticas de empleo en Argentina (2005–2010)», *DAAPGE*, año 13, N° 21, 2013, pp. 64–91. Santa Fe, Argentina: UNL.
