

SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



© Marsocanica 2015

Contenido

Características principales y desafíos

Programas activos del mercado de trabajo

Estrategias de puesta en relación entre oferta y demanda de empleo, colocación y activación

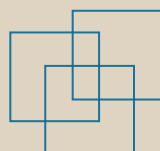
Colaboraciones para promover la inclusión laboral

Programa de seguimiento y sistema de evaluación

Regulación de las agencias de empleo privadas

Anexo: Evolución institucional del servicio público de empleo en Argentina

Bibliografía



Argentina

Características principales y desafíos¹

- Situación del mercado de trabajo y del empleo

Argentina, una de las principales economías de América del Sur, ha reducido considerablemente la pobreza y el desempleo aplicando políticas económicas favorables a los pobres y situando el empleo en el centro de la política macroeconómica del país. En el período inmediatamente posterior a la crisis económica y

¹ Este documento forma parte de una iniciativa conjunta entre el Servicio de Empleo y Mercados de Trabajo, Departamento de Política de Empleo, y el Equipo de Trabajo Decente para el Cono Sur de América Latina de la OIT para la elaboración de una serie de Notas sobre los Servicios Públicos de Empleo de países seleccionados de América Latina y el Caribe. Este número fue preparado por Zulum Avila, Especialista en Servicios de Empleo (OIT), y contó con las aportaciones del MTESS-Argentina, Fabio Bertranou y Luis Casanova de la OIT. Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de la autora y no necesariamente representan el pensamiento de la OIT.

financiera de 2008-2009, el crecimiento económico y la creación de empleo se recuperaron con bastante rapidez, y aunque desde 2012 el ritmo disminuyó, la Argentina ha mantenido una tasa de crecimiento del empleo baja pero positiva (INEDIC, 2014). En 2014, las tasas de empleo (53.9 por ciento) y desempleo (7.4 por ciento) se mantuvieron relativamente estables pero con un ligero descenso en comparación con el año anterior (-1.0 por ciento) y (-0.1 por ciento), respectivamente.²

- **Una estrategia para mejorar las oportunidades de acceso al empleo de calidad**

El país ha progresado notablemente en lo que a inclusión laboral se refiere, aunque algunos grupos de trabajadores, en particular los jóvenes, enfrentan dificultades para encontrar empleo de calidad. También persisten dificultades en la reducción del desempleo y el trabajo no declarado, así como en la ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social. En 2014, una de cada tres personas económicamente activas estaba en trabajo no declarado (INEDIC, 2014). Durante el último decenio, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) ha adoptado un enfoque de política que consiste en mejorar el acceso a empleos de calidad y ampliar la disponibilidad de medidas y apoyos que promueven una mayor estabilidad en el empleo. Por el lado de la demanda de trabajo, se busca mejorar la empleabilidad con especial hincapié en las personas en riesgo de exclusión del mercado de trabajo (Bertranou, 2013). Para conectar a las personas con el mercado de trabajo se aplica una estrategia de dos vías consistente en combinar la prestación de servicios de empleo con la capacitación en el lugar de trabajo y otros programas de promoción del empleo. La creación de sinergias a través del sistema de educación continua ayuda a adaptar los mecanismos de formación y de desarrollo de las capacidades a las necesidades de los mercados del trabajo locales (MTEySS, 2012).

- **Servicios de empleo con una base local sólida**

La Red de Servicios de Empleo desempeña un papel importante de apoyo a las personas para conectarse con el mercado laboral y facilitar el acceso a mejores empleos. La Red proporciona acceso a un

amplio conjunto de servicios y programas destinados a mejorar la empleabilidad, incluidos apoyo en la búsqueda de empleo, asesoramiento e información sobre el mercado de trabajo, programas activos del mercado de trabajo (por ejemplo, capacitación en el lugar de trabajo) y asesoramiento para la creación de empresas. La prestación de servicios se coordina con otras agencias gubernamentales, como la Administración Nacional de la Seguridad Social, a quien compete gestionar las prestaciones por desempleo.

Desde que se creó en 2005, la Red ha ampliado considerablemente su cobertura geográfica. Esta ampliación fue especialmente destacada entre 2008 y 2011, cuando prácticamente se duplicó el número de oficinas de empleo (Laria, 2011); desde entonces, se ha ido ampliando progresivamente, para incluir comunidades de menos de 20,000 habitantes. En diciembre de 2013, la Red de Servicios de Empleo contaba con 406 oficinas de empleo (para centros urbanos y semi-urbanos) y 163 unidades de empleo (para zonas rurales) ubicadas en las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En la actualidad, el 70 por ciento de la población tiene cerca alguna oficina/unidad de empleo (Bertranou, 2013). No obstante, solo las oficinas de empleo de las zonas urbanas proporcionan a los solicitantes de empleo la totalidad de los servicios y acceso a los programas de apoyo al empleo (cuadro 1).

La descentralización de la prestación de servicios ha estado impulsada por una estrategia gubernamental a tres niveles para hacer frente a los desafíos que plantea el empleo a nivel local, en el marco de los Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo. En virtud de estos acuerdos, la Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo coordina la labor de las oficinas de empleo a nivel federal y proporciona apoyo técnico. A su vez, los gobiernos provinciales y municipales son los responsables de las cuestiones administrativas y financieras de las oficinas/unidades

2 Tasas de empleo y desempleo para Latinoamérica y el Caribe (15 países), período enero-septiembre 2014 (OIT, 2014).

CUADRO 1
OFICINAS DE EMPLEO: COBERTURA POR ZONA Y SERVICIOS OFRECIDOS

Tipo de zona	Núm. de habitantes cubiertos	Nivel de servicio
Urbana de alta densidad	Más de 50.000	Mixto (básico a avanzado)
Urbana/semi-urbana	50.000 a 20.000	Mixto (básico a avanzado)
Semi-urbana/rural	Menos de 20.000	Básico
Rural (micro)	Menos de 10.000	Básico

Fuente: Autor, a partir de datos de Laria (2011).

de empleo, así como del suministro de espacio físico y de la dotación de personal suficiente para garantizar la prestación de los servicios.

Independientemente del alcance geográfico de la Red, la disponibilidad real de servicios en las distintas oficinas de empleo depende del tamaño y de la capacidad financiera de las provincias y municipios donde están ubicadas. En diciembre de 2013, la Red tenía un total de 3,689 empleados, 1,647 de los cuales eran personal operativo y 2,042 funcionarios dedicados a la atención al público. Aunque la mayoría del personal de las oficinas de empleo está contratado directamente por el municipio, en algunos casos la contratación es temporal, especialmente en las zonas semi-urbanas y rurales, en las que las oficinas de empleo no suelen estar dotadas de personal suficiente y registran una rotación elevada de personal. Esta situación puede entorpecer el funcionamiento efectivo de las oficinas. Las disparidades que se observan en las pautas de dotación de personal son la consecuencia directa de la variedad de disposiciones de gobernanza y arreglos institucionales locales que prevalecen en toda Argentina.

Se han adoptado una serie de medidas específicas, en particular en las oficinas con escasez de personal y de fondos, con objeto de reducir las asimetrías de

la capacidad operativa general de la Red. Por ejemplo, se ha centrado mayor atención en garantizar la eficacia y sostenibilidad a largo plazo de las oficinas/ unidades de empleo. Se ha concedido prioridad especialmente a: 1) mejorar las competencias de los consejeros de empleo y racionalizar los procesos de los servicios; 2) establecer relaciones más estrechas con los empleadores y los representantes de las empresas locales con objeto de establecer y mantener la credibilidad con los mismos, y 3) trabajar para la implementación un sistema de gestión de calidad con un enfoque basado en el usuario.

Para promover y apoyar estos objetivos, en 2014 el MTEySS comenzó a introducir gradualmente incentivos financieros al buen desempeño y al logro de metas específicas en los plazos establecidos. La asignación de estos incentivos está sujeta a los términos y condiciones contenidos en un acuerdo suscrito entre el MTEySS y los municipios que han mostrado interés en utilizar partidas presupuestarias ya etiquetadas para financiar estos incentivos.³ En este contexto, el buen desempeño no solo se refiere a la mejor calidad en la prestación de servicios, sino también a la mejor coordinación y complementariedad con otros mecanismos del mercado de trabajo.

³ A través del MTEySS, los municipios reciben una asignación del presupuesto nacional para cubrir parte de los gastos que conlleva el funcionamiento de la oficina/unidad de empleo, y es con cargo a esta partida presupuestaria que se pagan los incentivos financieros.

Programas activos del mercado de trabajo

El país está invirtiendo en el fortalecimiento de la capacidad institucional para aplicar medidas activas del mercado de trabajo efectivas, bien orientadas y coordinadas a nivel provincial y municipal. Durante la crisis económica y financiera de 2008-2009 y después de la misma se ampliaron las políticas del mercado de trabajo y se vincularon los programas activos del mercado de trabajo con mecanismos de protección social y programas de desarrollo social. Este enfoque busca aumentar la empleabilidad y sustentar el empleo de los grupos objetivo. Así también, tiene como finalidad la inclusión social y la igualdad de oportunidades para todos los argentinos (Betranou, 2013).

La Red de Servicios de Empleo desempeña un papel doble en el apoyo a la implementación de las políticas activas del mercado de trabajo como un medio para acceder al mercado de trabajo en mejores condiciones. Por un lado, las oficinas de empleo ayudan a conectar a los buscadores de empleo con las oportunidades laborales de los mercados de trabajo locales, y por otro, relacionan a los beneficiarios de programas sociales con las medidas de promoción del empleo, por ejemplo, los programas que ofrecen oportunidades de capacitación de corta duración. Los principales programas activos del mercado de trabajo que administra la Red combinan medidas para la promoción del empleo, la inclusión social y servicios de acompañamiento para la búsqueda de empleo, consejería y colocación en un puesto de trabajo.

El programa PROEMPLEAR fue lanzado en 2014 y refleja la experiencia adquirida por el país en la coordinación de las intervenciones de política. El programa tiene tres áreas principales de intervención: a) la formalización del empleo no registrado; b) el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES) que se encuentran en riesgo de cerrar sus operaciones, con el fin de proteger el empleo; y c) la mejora de la inserción laboral. En este marco, las oficinas de empleo operan como una puerta de entrada para empleadores y buscadores de empleo a este tipo de medidas de apoyo y otros programas relacionados mediante la detección individual de necesidades, consejería y orientación laboral. Por ejemplo, desde 2013, la Red apoya la implementación del programa PROGRESAR que apoya a los jóvenes de entre 18 y 24 años a completar su instrucción formal, incluyendo de la instrucción básica al nivel universitario, a seguir cursos de formación profesional o a aprender un oficio.

Los beneficiarios del programa PROGRESAR reciben una asignación mensual de 600 hasta 2,000 pesos argentinos⁴, en caso de que combinen la escuela con una pasantía en el lugar de trabajo, durante un máximo de seis meses. Al completar con éxito el programa, las empresas participantes que decidan contratar pasantes tienen derecho a un subsidio de 2,700 pesos argentino⁵ durante un período de un año.

Una mejor coordinación hace posible combinar las prestaciones entregadas a través de PROGRESAR con otros programas activos de trabajo como son el programa del Seguro de Capacitación y Empleo, dirigido principalmente a los trabajadores desempleados poco calificados y a los grupos sociales desfavorecidos, y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, que se centra en los grupos vulnerables de jóvenes en riesgo de exclusión del mercado de trabajo. Una mejor coordinación se ejemplifica también con la inclusión de los adultos desempleados que participan en cursos de formación profesional y que reciben beneficios por desempleo, en los subsidios que otorga PROEMPLEAR. En el segundo semestre de 2014, PROGRESAR brindó servicios a 25,000 trabajadores vulnerables y el programa paraguas PROEMPLEAR benefició a 815,000 trabajadores y 374,500 PYMES (MTEySS, 2014).

- **Seguro de capacitación y empleo**

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) es un programa que coexiste con el sistema de seguro de desempleo pero se financia a través de impuestos.

4 Estas sumas equivalen, respectivamente, a \$65 y \$217 dólares de los Estados Unidos (al tipo de cambio publicado por el Banco Central de la República de Argentina el 30 julio de 2015, ARG 9.18).

5 Suma equivalente a \$294 dólares de los Estados Unidos (de acuerdo a la tasa de cambio mencionada anteriormente).

Fue creado en 2006 para ayudar a los trabajadores desempleados que no tenían derecho a prestaciones de desempleo contributivas en el proceso de búsqueda de un empleo y para mejorar su empleabilidad (PEN, 2006). El SCyE se también incluyó a los beneficiarios de los programas de promoción laboral y programas sociales tales como las personas con discapacidad en los programas de trabajo comunitarios, las mujeres que participan en la iniciativa para la profesionalización del trabajo doméstico, los participantes en programas de promoción de la integración de ex convictos, y las personas reconocidas oficialmente como refugiados (Abad y Arroyo, 2011).

El programa pretende abordar, de manera integrada, los diversos obstáculos a los que se enfrentan estos grupos cuando intentan reincorporarse al mercado de trabajo. Las oficinas de empleo funcionan como punto de acceso a un conjunto de servicios para mejorar la empleabilidad, incluido el apoyo en la búsqueda de empleo y la colocación, la capacitación a corto plazo, el apoyo financiero para completar la escolarización primaria y secundaria, el reconocimiento y certificación de las competencias, la asistencia técnica para poner en marcha proyectos de empleo autónomo y la derivación a los servicios sociales. Los beneficiarios del SCyE reciben una asignación monetaria mensual durante un máximo de 24 meses. El importe oscila entre los 450 y los 1,250 pesos argentinos,⁶ en función de las circunstancias del beneficiario y de los servicios prestados.

Entre 2006 y 2013, el número de trabajadores registrados como beneficiarios del SCyE se multiplicó por diez, y un total de 488,928 personas participaron en el programa (MTEySS, 2012). Como mecanismo flexible aplicado en el marco de los Acuerdos Territoriales para la Promoción del Empleo, el SCyE ofrece servicios adaptados a las necesidades de grupos específicos (por ejemplo, en 2013 se amplió a las mujeres víctimas de violencia doméstica⁷ y a las condiciones locales. En su ejecución participan diversas partes interesadas a nivel provincial y municipal, incluidas instituciones de formación profesional, cámaras de comercio, asociaciones de empleadores, sindicatos y organizaciones sin ánimo de lucro. Lograr el grado

de coordinación necesario para una prestación efectiva de los servicios ha sido un desafío en la implementación del SCyE, sin embargo, los esfuerzos desplegados han ayudado a fomentar la capacidad de los gobiernos provinciales y municipales para trabajar en colaboración con actores clave y personalizar la prestación de los servicios.

• Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Este programa está destinado a los jóvenes de entre 18 y 24 años de edad que se han encontrado con obstáculos para acceder a la educación y al empleo. De conformidad con el principio rector de desarrollo de la empleabilidad, su principal objetivo es volver a conectar a los participantes que son elegibles con el sistema educativo y/o el mercado de trabajo. El programa entró en vigor en 2008, aplicándose a través de las áreas de empleo juvenil, que operan bajo la dependencia de las oficinas municipales de empleo. Un coordinador de programa por unidad sirve de enlace con la oficina local de empleo y las estructuras de gestión de los socios locales (instituciones de educación, proveedores públicos y privados de formación, agencias gubernamentales competentes y organizaciones no gubernamentales) para adaptar los servicios que se ofrecen a los jóvenes (Abad y Arroyo, 2011).

En el programa se han desarrollado mecanismos para responder a las distintas necesidades de los beneficiarios, pero todos los participantes empiezan en el mismo punto de partida, el taller de orientación, donde, con la ayuda de un consejero de empleo, cada participante prepara un plan individual y recibe asesoramiento sobre los posibles caminos a seguir, ya sea para completar la educación obligatoria o para encontrar un trabajo. La oficina de empleo pone en contacto a los participantes con los servicios adecuados que pueden incluir acceso al sistema de becas y de formación; oportunidades de empleo con empresas locales que reciben incentivos financieros para contratar a participantes en el programa; apoyo para la

⁶ Estas sumas equivalen, respectivamente, a 49 y 136 dólares de los Estados Unidos (al tipo de cambio publicado por el Banco Central de la República de Argentina el 30 de julio de 2013, ARG 9.18).

⁷ Resolución del MTEySS núm. 332/2013.

puesta en marcha de pequeñas empresa; formación profesional; capacitación en el lugar de trabajo; y certificación de competencias. Los participantes reciben asesoramiento especializado, orientación profesional y apoyo en la búsqueda de empleo, así como una asignación monetaria mensual que, en algunos casos, incluye incentivos adicionales que pueden variar en función de los servicios que reciben. La participación en el programa puede durar hasta 24 meses.

Entre el período 2008-2013, participaron en el programa 604,602 jóvenes de todas las provincias del país. En diciembre de 2013, el 50 por ciento de los participantes tenían entre 18 y 21 años de edad, y el 51 por ciento eran mujeres. La gran mayoría de los participantes (80 por ciento) optó por completar

la educación básica o secundaria antes de buscar un empleo a tiempo completo. Los beneficiarios del programa valoran positivamente sus efectos y consideran que el haber participado en el mismo les ha proporcionado las bases para seguir aprendiendo y adquiriendo experiencia laboral relevante. A pesar de esta respuesta positiva, aún puede mejorarse el impacto del programa en la población objetivo. Según los cálculos hechos en 2008, durante la fase de diseño del programa, 578,000 jóvenes se encontraban en situación de alta vulnerabilidad. En noviembre de 2011, cuando el programa registró el número máximo de participantes, a saber, 232,632 personas, solo se había logrado atender a la mitad del total de jóvenes en situación precaria.⁸

Estrategias de puesta en relación entre oferta y demanda de empleo, colocación y activación

El mercado de trabajo en Argentina se caracteriza por una constante de períodos de desempleo breves pero reiterados que afectan en particular a las personas con bajos niveles de educación (Canavire-Bacarezao y Urna Soria, 2009). En los últimos diez años, el desempleo se concentró especialmente en las personas con trabajos asalariados no registrados y en las personas que se encontraban fuera del mercado de trabajo. Esta pauta refleja una combinación de factores asociados a la baja empleabilidad que hacen que algunos colectivos tengan dificultades para obtener y mantener un empleo formal. Con miras a apoyar la reintegración en el mercado de trabajo de los buscadores de empleo, en particular, de aquellos con una baja empleabilidad, la estrategia de la Red de Servicios de Empleo ha priorizado la atención a través de las oficinas/unidades de empleo sobre la atención a través de los servicios en línea.

• Servicios para los buscadores de empleo

Entre los principales usuarios de la Red se encuentran las personas desempleadas y subempleadas, las personas que buscan activamente un empleo, los beneficiarios de los programas sociales y los trabajadores que desean mejorar sus perspectivas laborales. Los servicios están organizados en torno a un área de recepción, donde los usuarios obtienen información básica y se les asigna un consejero de empleo para una primera entrevista de evaluación. En el centro de este enfoque se encuentra el principio de prestación

de un nivel de apoyo adaptado a cada usuario. Para aprovechar al máximo los recursos financieros y humanos, los servicios se prestan en sesiones de grupo y se organizan en torno a cuatro temas principales:

- *Taller de autoevaluación y asesoramiento laboral:* dirigido a los buscadores de empleo que no tienen un objetivo claro en su búsqueda. Los participantes cuentan con el apoyo de un consejero de empleo para un mejor entendimiento de las aportaciones que pueden realizar en un puesto de trabajo y para adaptar sus expectativas a las condiciones del mercado de trabajo local.

⁸ Datos sobre el programa facilitados por la Secretaría de Trabajo, MTEySS.



© r24n.com.ar

- *Taller de búsqueda de empleo*: orientado a los buscadores de trabajo con un buen nivel de empleabilidad y que necesitan aprender cómo elaborar un currículum y a desenvolverse en una entrevista de trabajo.
- *Taller de empleo autónomo*: ofrecido a buscadores de empleo interesados en crear sus propias empresas.
- *Servicios de orientación*: dirigidos a los buscadores de empleo que desean mejorar su empleabilidad a través de la participación en actividades de formación de distinto tipo, la certificación de competencias, programas relacionados con el empleo o servicios sociales complementarios.

Todos los buscadores de empleo son objeto de un seguimiento en una segunda entrevista con un consejero de empleo que evalúa los avances logrados o confirma su participación en el programa seleccionado. En 2013, las oficinas de empleo atendieron a 595,942 personas, y la mayoría recibió servicios de capacitación en el lugar de trabajo, colocación y asesoramiento laboral. Uno de cada cuatro buscadores de empleo encontró un trabajo a través de uno de estos servicios (MTEySS, 2013).

Aunque los servicios en línea aún no están tan desarrollados como la prestación presencial de servicios, todas las oficinas y unidades de empleo están interconectadas a través de una base de datos electrónica que permite relacionar las vacantes y el currículum vitae de los buscadores de empleo. La interconexión con otras agencias colaboradoras ha permitido al MTEySS desarrollar para PROEMPLEAR una aplicación para teléfonos inteligentes, misma

que fue lanzada en mayo de 2015 para que los buscadores de empleo y los empleadores entendieran y navegaran fácilmente a través de los diferentes tipos de servicios disponibles. Aun así, solo los consejeros de empleo pueden acceder a las base de datos que muestran las vacantes. La prestación de servicios en línea, a través de un «portal de empleo» abierto al público, supondría una reducción del tiempo y de los costos asociados a la búsqueda de empleo tanto para los buscadores de empleo como para los empleadores. También ayudaría a aumentar la transparencia en el mercado de trabajo y a facilitar el acceso al mismo, a una gran cantidad de usuarios potenciales que no acuden a las oficinas de empleo en persona. La actual prestación de servicios a través de la página web del MTEySS (Buscas-trabajo) se limita a la presentación de agencias externas que publican vacantes en línea a los buscadores de empleo y a los empleadores. Se trata de una buena iniciativa para ampliar el número de vacantes anunciadas, aunque tiene el inconveniente de que el Ministerio no se hace responsable de controlar y supervisar la veracidad de la información facilitada.

• Servicios para los empleadores

La gama de empleadores que recurren a los servicios de la Red va de las grandes multinacionales a las pequeñas y medianas empresas, cooperativas, y empleadores de los sectores privados, público y sin ánimo de lucro, y sus necesidades son, en consecuencia, muy diversas. Los servicios prestados incluyen la preselección de candidatos, el suministro de información sobre el

mercado de trabajo, la prestación de asesoramiento sobre organización de la formación para ajustar los perfiles de los buscadores de empleo a los requisitos de los empleadores, así como sobre cuestiones jurídicas, y derivación a mecanismos de apoyo al empleo. La Red ha aumentado gradualmente la colaboración con las organizaciones de empleadores, promoviendo foros de diálogo social para mejorar el conocimiento de las necesidades específicas de los usuarios y de los asociados, entre otras cosas.

Los incentivos fiscales, en forma de exenciones otorgadas a las empresas que aceptan a trabajadores activos o desempleados como aprendices, se utilizan con objeto de ampliar tanto el empleo como la capacitación en el lugar de trabajo. Por ejemplo, la Red tiene establecidos acuerdos con proveedores

de formación profesional en 40 sectores económicos. La mitad de estos programas de formación se ubica en los sectores de la construcción, metalurgia y metalmecánica, mecánica automotriz y software (Castillo; Ohaco; Schleser, 2014). Los empleadores aprecian esta medida, puesto que les ayuda a encontrar y a formar a personal calificado, y son las pequeñas y medianas empresas las que recurren a la misma con más frecuencia. En 2013, el 39.5 por ciento de los 11,848 participantes en el programa de incentivos fiscales recibieron formación en estos tipos de empresa. Sin embargo, la gran mayoría de los beneficiarios son trabajadores activos. En 2013, solo el 24 por ciento de los trabajadores que se acogieron a este servicio estaban desempleados (MTEySS, 2013).

Colaboraciones para promover la inclusión laboral

La prestación de servicios de empleo en Argentina no compete exclusivamente al servicio público de empleo. Bajo los auspicios de la Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo, responsable del establecimiento de un marco normativo y organizativo y del seguimiento de los resultados, se constituyen asociaciones con proveedores externos para crear economías de escala y con ello atender mejor las necesidades de los buscadores de empleo y ampliar la cobertura geográfica. Así, por ejemplo, las organizaciones sin ánimo de lucro apoyan en la prestación de servicios de suministro de información en las unidades de empleo de las zonas y los municipios rurales de menos de 10,000 habitantes, y la Red de Formación Continua apoya en la impartición de formación de corto plazo estableciendo contacto entre la Red de Servicios de Empleo y 300 instituciones de formación públicas y privadas.

También se establecen asociaciones con empresas líderes que practican la responsabilidad social corporativa. El Programa Jóvenes con Futuro es un buen ejemplo de cooperación entre empresas, el MTEySS y la Red de Servicios de Empleo. El programa está dirigido a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, sin educación secundaria o una calificación o experiencia laboral relevante, que provienen de hogares en los que las necesidades básicas están insatisfechas o de familias con ingresos muy bajos, por lo que se encuentran en riesgo de exclusión social. El programa combina la formación en el aula y en el lugar de trabajo durante un máximo de diez meses. Con cargo a sus propios recursos, una red de 27 empresas ofrece cupos de formación a los candidatos elegibles contando, en algunos aspectos de la prestación del servicio, con el apoyo del MTEySS. Así, por ejemplo, las oficinas de empleo ayudan a estos

jóvenes a prepararse mejor para acceder al empleo formal a través de la organización de talleres de orientación.

Una evaluación llevada a cabo en 2010 llegó a la conclusión de que el programa era doblemente provechoso para los participantes, ya que les ayudaba a desarrollar tanto sus competencias esenciales para el trabajo como experiencia laboral relevante para el empleo formal. Entre 2007 y 2011 esta colaboración brindó oportunidades de capacitación en lugares de trabajo a 1,500 personas. De éstas, el 68 por ciento se colocaron en un empleo registrado, el 49 por ciento de las que encontraron empleo demostraron un rendimiento satisfactorio y permanecieron en la misma empresa que había patrocinado su formación (PNUD, 2010). Al facilitar la reintegración en el mercado de trabajo de jóvenes con privaciones

graves, el programa está cambiando las prácticas de contratación existentes en favor de la inclusión

social y la reducción del estigma social vinculado a las poblaciones desfavorecidas.

© Contenidos Mediterráneos S.A. - www.diaadia.com.ar



Programa de seguimiento y sistema de evaluación

Con el objetivo de mejorar la calidad del servicio, la Red de Servicios de Empleo está adoptando gradualmente un sistema de gestión de calidad (SGC) con un enfoque basado en el usuario. El trabajo en esta área se inició en diciembre de 2009 con un estudio de diagnóstico realizado por la Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo. El estudio reveló que 25 oficinas de empleo municipales eran candidatas potenciales para aplicar el sistema de gestión de calidad diseñado por el Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) de conformidad con las Normas ISO 9000. El proceso de aplicación se dividió en dos niveles con objeto de dar a las oficinas de empleo tiempo suficiente para adaptar sus instalaciones y formar a su personal en la gestión de un sistema de registro de documentación y datos, incluidos los procedimientos necesarios para tramitar y hacer el seguimiento de las quejas y sugerencias de los usuarios y tomar las medidas correctivas necesarias (Abad y Arroyo, 2011).

El objetivo del nivel 1 es normalizar y adaptar la prestación de servicios. Para completar este nivel, en el que se establecen todos los procedimientos y mecanismos operativos básicos para el ajuste correctivo, con la asistencia técnica de la Federación Argentina de Municipios, son necesarios entre cinco y diez meses. El objetivo principal del nivel 2 es atender sistemáticamente las necesidades de los usuarios de conformidad con los criterios de calidad establecidos por el MTEySS y recogidos en la norma IRAM-ISO 9001: 2008. El sistema de gestión así establecido articula las operaciones continuadas y permite la introducción de mejoras a partir de las conclusiones de las auditorías.

Cuando la oficina demuestra que cumple con los requisitos de la norma, a saber, una estructura de oficina clara, objetivos estratégicos, una estrategia de marketing, métodos de elaboración de perfiles bien fundamentados, y capacidad para prestar asesoramiento laboral y profesional, apoyo en la búsqueda de empleo y servicios de derivación, se emite el certificado calidad de gestión correspondiente. En 2015, un total de 72 oficinas de empleo habían obtenido el certificado. Aunque los progresos logrados para mejorar el desempeño y la satisfacción del usuario han sido lentos, las oficinas de empleo que operan de conformidad con el SGC han mejorado su imagen profesional, y la retroalimentación inicial de los usuarios es positiva.

Regulación de las agencias de empleo privadas

En relación con las agencias de empleo privadas, Argentina adoptó un enfoque regulador para promover la flexibilidad en el mercado de trabajo y garantizar una protección adecuada de los trabajadores. Pueden actuar como agencias de empleo privadas: 1) las agencias que prestan servicios de colocación con o sin fines de lucro,⁹ y 2) las agencias que emplean temporalmente a trabajadores para cederlos a una tercera parte (empresa usuaria).¹⁰ El MTEySS es el responsable de administrar el sistema de licencias y de mantener un registro de todas las agencias de empleo privadas. La Dirección de Inspección Federal vigila la actividad de las agencias de empleo privadas y colabora sistemáticamente con las autoridades judiciales para hacer efectivo el cumplimiento de la ley. En 2013, 79 agencias, que sumaban un total de 500 oficinas, se registraron en el MTEySS y declararon un total de 91,000 trabajadores cedidos (CSA/CSI, 2013).

La colocación de trabajadores cedidos temporalmente a empresas usuarias aumentó un 133 por ciento entre el primer trimestre de 1998 y el primer trimestre de 2013. Sin embargo, la tasa de penetración de la industria de las agencias de empleo privadas en Argentina (0.5 por ciento) sigue estando por abajo de la media mundial (0.9 por ciento) (CIETT, 2014). La mayoría de los trabajadores cedidos por agencias de empleo privadas los encontramos en el sector industrial, que concentra un 55 por ciento del total, en particular en puestos de la industria manufacturera que requieren pocas calificaciones y que por lo general son desempeñados por hombres (75 por ciento). Entre otros sectores que recurren a los trabajadores cedidos, aunque en mucha menor proporción, se encuentran el sector comercial (15 por ciento), el sector de transporte (8 por ciento) y el sector empresarial (6 por ciento).¹¹

Las actividades de todas las agencias de empleo privadas, en particular de las especializadas en colocar a trabajadores temporales cedidos, están sujetas al principio general de protección de los derechos de los trabajadores. También está prohibido que las agencias de empleo privadas cobren cuotas a los buscadores de empleo. La ley establece que la agencia privada de empleo y la empresa usuaria tienen responsabilidad conjunta respecto a los derechos de los trabajadores y las prestaciones de seguridad social. Además, los trabajadores temporales cedidos tienen derecho

a los mismos niveles de prestaciones y de salarios que los trabajadores empleados directamente por la empresa usuaria, incluido el derecho de libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva. En interés de determinadas categorías de trabajadores, las agencias de empleo privadas están excluidas de la prestación de servicios (incluida la cesión de trabajadores temporales) en los sectores de la construcción, el trabajo doméstico y la agricultura.¹²

Otro órgano establecido para supervisar las condiciones en que se desarrolla la actividad de las agencias de empleo privadas es el Observatorio de Buenas Prácticas en Materia de Servicios Eventuales. El Observatorio fue creado en 2007 por el MTEySS y está compuesto por representantes de las organizaciones de trabajadores, las empresas usuarias y las agencias de empleo privadas. Se trata de un sistema autorregulado previsto para recibir quejas sobre prácticas poco éticas y que puede requerir la intervención de la Dirección de Inspección Federal para la investigación de presuntos abusos.

El marco jurídico nacional que regula la actuación de las agencias de empleo privadas está articulado de conformidad con las disposiciones establecidas en el Convenio de la OIT sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96), que el Gobierno de Argentina ratificó en 1996.¹³ El MTEySS

9 El Decreto núm. 489 (2011) establece el marco legal que regula esta categoría de agencias de empleo privadas.

10 La Ley de empleo núm. 24.013 (1991) y el Decreto núm. 1694/06 (que deroga el Decreto núm. 342/92) regulan la actividad de estas agencias que en Argentina se conocen como "empresas de servicios temporales".

11 Registran tasas aún menores de trabajadores temporales cedidos los servicios comunitarios y sociales (4 por ciento), los servicios financieros y la minería (3 por ciento), los hoteles y los restaurantes, y la construcción (2 por ciento), la salud, la electricidad, el agua y el gas (1 por ciento) (Goldflus, 2014).

12 El MTEySS estableció, en la Resolución núm. 2229 (2013), que la prestación de servicios a los trabajadores agrícolas compete exclusivamente a la Red de Servicios de Empleo.

13 Argentina ha aceptado las disposiciones del Convenio núm. 96, parte III, sobre la reglamentación de las agencias retribuidas de colocación.

y los interlocutores sociales continúan trabajando en la promoción de un proyecto de ley que permita al país adaptar la regulación vigente a la normas

internacionales del trabajo más recientes que figuran en el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181).

ANEXO

EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO EN ARGENTINA

1956	Ratificación del Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88)
1991	Promulgación de la Ley nacional de empleo ^{a/}
1995	Reorganización del servicio público de empleo: creación de la Agencia Pública de Empleo Implementación de una base de datos de vacantes
1996	Ratificación del Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación (revisado), 1949 (núm. 96)
2002-2003	Adopción de medidas para amortiguar los efectos negativos de la crisis económica: <ul style="list-style-type: none"> – Inicio de la transición de los programas de transferencias condicionadas de efectivo a las políticas de activación y desarrollo de la empleabilidad – Implementación del Programa Jefes de Hogar, con la asistencia del servicio público de empleo
2005-2007	Creación de la Red de Servicios de Empleo Expansión de las oficinas de la Red de Servicios de Empleo (Fase 1) ^{b/}
2008-2013	Reinicio del proceso de expansión de las oficinas de la Red de Servicios de Empleo (Fase 2) ^{c/} Lanzamiento del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo Integración de las áreas de empleo joven en las oficinas de empleo municipales Introducción gradual del sistema de gestión de calidad Implementación de las unidades de servicios de empleo Introducción de servicios para trabajadores temporarios de la actividad agraria
2014	Introducción de incentivos fiscales vinculados al buen funcionamiento de las oficinas de empleo

a/ La ley de empleo de 1991 (Ley núm. 24.013) recoge las disposiciones para la implementación y organización de una red de oficinas públicas de empleo.

b/ El Programa AREA de Apoyo para la reactivación del empleo en Argentina fue parte de un programa de cooperación técnica más amplio de la OIT implementado para abordar los problemas relacionados con el trabajo decente a raíz de la crisis económica de 2002-2003.

c/ El Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en Argentina (CEA) fue implementado para consolidar y mejorar la calidad del empleo en Argentina. La OIT proporcionó asistencia técnica en colaboración con Italia Lavoro y el Ministerio de Trabajo de Italia. La financiación corrió a cargo de Cooperación Italiana para el Desarrollo.

Bibliografía

- Abad, L.; Arroyo, J. (Coord.) 2011. Políticas públicas de empleo y territorio. Informe final del Programa CEA (Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina).
- Bertranou, F. 2013. Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina, Documento de Trabajo núm. 3 (Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_228742.pdf [15 de agosto de 2014].
- Canavire-Bacarrezao, G.; Urna Soria, L. F. 2009. "Unemployment duration and labor mobility in Argentina: A socioeconomic-based pre- and post-crisis analysis", Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico, núm. 12 (octubre) (Universidad Católica Boliviana, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas), págs. 169-217. Disponible en: <http://ideas.repec.org/a/ris/revlde/1206.html> [15 de agosto de 2014].
- Castillo, V; Ohaco, M; Schleser, D. 2014. Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional, Documento de Trabajo N° 6 (Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_305990.pdf [30 de julio 2015].
- Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT). 2014. Economic Report 2014 edition (based on data of 2012/2013) (Bruselas). Disponible en: http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciETT/docs/Stats/Economic_report_2014/CIETT_ER2013.pdf [15 de agosto de 2014].
- Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas; Confederación Sindical Internacional (CSA/CSI). 2013. Tercerización mediante agencias de trabajo temporal en América Latina (Sao Paulo). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_227991.pdf [15 de agosto de 2014].
- Goldflus, S. 2014. Las agencias de empleo privadas en Argentina, Chile y Uruguay, Documento de Trabajo de Actividades Sectoriales; núm. 294 (Ginebra, OIT).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEDIC). 2014. Encuesta permanente de hogares, Serie histórica (Buenos Aires). Disponible en: http://www.indec.gov.ar/desaweb/nivel4_default.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=58 [15 de agosto de 2014].
- Laria, M. 2011. Decentralised PESs: The municipal option in Argentina, Documento presentado en el taller "Decentralised public employment services and their connection with the world of business", Ciudad de México, 16-18 de marzo.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS). 2014. Portal del MTEySS. Available at: <http://www.trabajo.gov.ar> [30 de julio de 2015]
- —. 2012. Resolución 1/2012 mediante la que se aprueba el Plan Estratégico para el período de gestión 2012/2015. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/194132/norma.htm> [15 de julio de 2015].
- —. Resumen de acciones de la Secretaría de Empleo 2012. Disponible en: http://www.trabajo.gov.ar/secretaria/acciones_tabela.asp [15 de agosto de 2014].
- —. 2013. Servicios públicos de empleo en Argentina: Estrategias de acercamiento al sector privado, documento presentado en el taller "Encuentro internacional de servicios públicos de empleo", 9-10 de septiembre (Bogotá).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2014. Panorama Laboral 2014. (Lima, Oficina Regional para Latinoamérica y El Caribe).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2012. Las políticas de mercado de trabajo en Argentina: Diseño, cobertura y desafíos (Buenos Aires, Oficina de país de la OIT en Argentina). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_108.pdf [15 de agosto de 2014].
- Poder Ejecutivo Nacional (PEN). 2006. Decreto 336/2006 por el que se instituye el Seguro de Capacitación y Empleo (Buenos Aires). Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/segurocapacitacion/normativas.asp> [30 de julio de 2015].
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2010. Programa Jóvenes con Futuro: resultados e impactos de una intervención público-privada (Buenos Aires). Disponible en: http://www.oit.org.ar/WDMs/bib/publ/libros/jovenes_con_futuro_web.pdf [15 de agosto de 2014].