



CULTURA DE
TRABAJO

¿Qué aprender de los Servicios Públicos de Empleo del mundo para lograr una Argentina más inclusiva?

Por M. Eugenia Sconfienza

Véase artículo completo en Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas del Instituto Nacional de Políticas Públicas de España, Noviembre 2019

Los Servicios Públicos de Empleo (SPE) tienen la finalidad de facilitar la activación laboral y han demostrado ser más equitativos en la distribución de vacantes laborales en comparación con el mercado privado (Holzner y Watanabe, 2015). Resultan ser los actores protagonistas en el escenario que facilita la activación de los trabajadores en situación de mayor desventaja. Disponen de estrategias de intervención para acompañar los procesos laborales a través del relacionamiento tanto con demandantes como oferentes de empleo para lo cual implementan acciones de interacción, reclutamiento, acompañamiento, orientación y formación (Fretel et al., 2016).

En el país, el desempleo afecta al 10,1% de la población, de la cual una tercera parte se compone de Desempleados de Larga Duración (DLD), es decir buscan empleo desde hace más de un año. Esta cifra sumada a la tasa de subocupación demandante -8,4%- alcanza el 18,5% de la población económicamente activa. Asimismo, del universo de personas ocupadas, una de cada tres se encuentra trabajando sin aportes jubilatorios -35%- cifra que para el caso de la región del noroeste argentino asciende al 43%¹.

Quienes atraviesan los mayores niveles de exclusión sociolaboral, tienden a presentar trayectorias ocupacionales signadas por períodos de desempleo, inactividad involuntaria y ocupaciones informales intermitentes como mecanismos de subsistencia. Según Mauricio

(2018), los años recientes permiten ubicar tres etapas diferenciadas en materia de informalidad. La primera entre 2003 y 2008 cuando se registró una disminución de 12 puntos porcentuales (p.p.); la segunda entre 2008 y 2015 cuando la disminución fue solo de 4 p.p. y; la tercera desde 2015 a 2018, período en el que puede observarse que este indicador comenzó a subir. Ahora bien, la autora destaca que del total de trabajadores que se han formalizado, el 60% obedece a casos en los cuales se “blanquea” a un trabajador que se encontraba trabajando de manera no registrada. Esto además ha beneficiado a individuos con mayor nivel educativo, empleados en compañías medianas o grandes, con mejores salarios y con mayor antigüedad en sus puestos de trabajo. Ello, en detrimento de quienes no cuentan con estas características. Este proceso entonces, ha recrudecido la brecha que divide a los trabajadores más vulnerables de aquellos registrados.

Complementariamente a la descripción precedente, cabe señalar que el Coeficiente de Gini, herramienta para medir el nivel de desigualdad de ingresos de la población, se ubicó en 0,434².

Los indicadores mencionados evidencian un escenario con una fuerte deuda por saldar si lo que se busca es un mercado laboral más justo y equitativo que propicie el fin, o al menos, la reducción de la pobreza.

Teniendo en cuenta el escenario argentino, resulta innegable que el mayor éxito de las

¹ Datos para el IV Trimestre 2018 EPH - Indec

² Datos para el IV Trimestre 2018 - Indec

Políticas Activas de Mercado de Trabajo -PAMT- estará sujeto a la generación de nuevos puestos de trabajo, mayor nivel de desarrollo, así como un adecuado acompañamiento en términos de formación y proyección.

Ahora bien, en el mientras tanto, las economías en desarrollo, pueden intentar acompañar estos procesos e incidir para fomentar la “inclusión” como paso necesario y estratégico para el desarrollo, mediante la intervención del SPE como política central de acompañamiento en este proceso de mejora. La implementación de medidas que aseguren mayores posibilidades de inclusión de los segmentos tradicionalmente excluidos, mejorando su acceso al empleo, resultan ser condiciones elementales para sentar las bases de salida de la pobreza. En este esquema de pensamiento, si los vientos acompañan el provenir de la región, a mediano y largo plazo, podrá pensarse al SPE como un aliado estratégico, no ya solo en términos de inclusión, sino para el desarrollo integral del país.

Un organismo relativamente nuevo

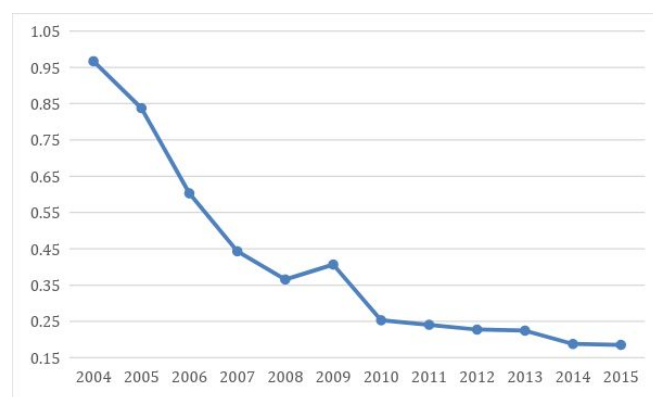
La configuración actual del SPEA (Servicio Público de Empleo Argentino), es el producto de un proceso iniciado hace tan solo 16 años. Si se tiene en cuenta que los indicios de institucionalización de estos organismos en Inglaterra datan de los primeros años del siglo XX, en Alemania de la década de 1920 y en España de la década de 1930, se puede pensar que se trata de un SPE que se encuentra aún dando sus primeros pasos.

En términos normativos, en el año 2003 se lleva a cabo el Plan Integral para la Promoción del Empleo (Resolución N° 256 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación -MTEySS-). Luego de dos años, en 2005, se crea la Unidad de Servicios de Empleo (Resolución N° 176 MTEySS) y su Reglamento Operativo (Resolución N° 316 MTEySS), y crean las Direcciones de Servicios de Empleo y de Gestión Territorial (Decreto N° 628), cuyo organigrama se aprueba un año más tarde, en 2006 (Resolución N° 11 MTEySS). El propósito de la Red Nacional de SPE, constituida como tal en el año 2005 consiste, entre otras funciones, como se desprende de la

normativa señalada, en brindar apoyo y asesoramiento en lo que respecta a los procesos de búsqueda de empleo, orientación laboral, generación de empleo autónomo y orientación a postulantes a los programas de empleo. La evolución en cantidad de Oficinas de Empleo -OE- según datos disponibles³ es la siguiente: para el año 2005 existían 62 OE, cuatro años más tarde se habían creado 248 más, luego de cuatro años se crearon 259; y para 2015, 62 más, alcanzando en ese año 631. En la actualidad, según datos oficiales existen 630 OE distribuidas en el territorio nacional, que gozan de cierta autonomía para la ejecución de las políticas de empleo a nivel local.

En Argentina, progresivamente se ha destinado una proporción cada vez más acotada del Producto Bruto Interno -PBI- a programas de empleo y seguro de desempleo. Si bien la crisis acontecida en 2001 requirió de posteriores esfuerzos en materia de políticas y programas sociales y de empleo, el achicamiento ha sido permanente, pasando de representar en 2004 el 0,97% de gasto público en porcentaje del PBI a 0,19% en 2015. Asimismo, en el año 2018, según los datos del Ministerio de Hacienda de la Nación, sólo el 0,15% del presupuesto destinado al ex MTEySS⁴ corresponde al SPE.

Gráfico N° 1. Gasto público del gobierno nacional en Programas de Empleo y Seguro de Desempleo (en porcentaje del PBI 2004-2015)



³ Helbig et al., (2015)

⁴ En el año 2018, por decreto presidencial (N°802/18) el organismo deja su rango de ministerio para convertirse en la Secretaría de Trabajo y Empleo, bajo la órbita del Ministerio de Producción y Trabajo.

Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Hacienda, Cuentas de Inversión y presupuestos.

Se listan a continuación algunas características que permiten pintar el cuadro de situación actual del SPEA:

- El hecho de tener pocos años de existencia, acarrea diversas dificultades entre las que se pueden mencionar, aquellas relativas a la madurez organizativa y la creación de capacidad institucional, pero principalmente, la ausencia de una “cultura de intermediación laboral estatal” como mecanismo arraigado en las organizaciones públicas, pero también privadas y de la sociedad en general. Según Mazza (2003), en la región latinoamericana los SPE han tenido la reputación de estar politizados por las autoridades locales y regionales, lo que ha desalentado al sector privado de trabajar más directamente con las OE;

- El grueso de las políticas de mercado de trabajo de Argentina reciente, muestran un foco en instancias de formación y capacitación dirigidas casi exclusivamente al público de entre 18 y 24 años de edad que no siempre encuentran una relación directa con futuras incorporaciones al mundo del trabajo⁵. Parte de ello, obedece a una financiación solicitada al Banco Mundial con el objeto de implementar el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (de incentivos económicos para la formación) en el período 2014 - 2017;

- Las OE se encuentran coordinadas en forma conjunta por los municipios locales y las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) dependientes del ex MTEySS. Esta dinámica mixta ha llevado a que proliferen algunas tensiones entre Nación y municipios (Casalis, 2013) y que se haga visible cierta fragmentación territorial dado que las prácticas de las OE no siempre conciben con las necesidades locales ni las disposiciones nacionales. En ocasiones, ello ocurre debido a una ausencia de un diagnóstico preciso previo a la instalación de una OE, o por ausencia de

evaluaciones periódicas que permitan redireccionar y adecuar las prácticas en materia de políticas de empleo. Complementariamente, parte del éxito en materia de inclusión y orientación laboral se encuentra afectado a su vez por el nivel de fluidez de la comunicación y cooperación existente entre los dos niveles de gobierno, y en ocasiones también el gobierno provincial -estructuras políticas que a su vez sufren permanentes modificaciones cada cuatro años debido a los procesos electorales en las tres jurisdicciones (municipio, provincia y Nación)-;

- Las OE cuentan con un software informático a través del cual se registra la información de la oferta de empleo y se vincula con la demanda. Este instrumento fue donado por el organismo de gobierno de Italia, *Italia Lavoro*, y si bien permite el registro de los aspirantes a empleos, presenta limitaciones ya que hoy en día no logra resolver todas las necesidades de las OE -como el registro de actividad de la demanda de empleo, o la conciliación de información entre distintas OE-;

- Centrando la atención en la intermediación laboral, es posible identificar que esta tarea encuentra en los recursos humanos (y los procesos que estos lleven a cabo) y en las instalaciones, los pilares fundamentales para lograr el éxito. En el caso argentino, las OE presentan personal con diversos niveles de calificación e instalaciones edilicias que difieren y se encuentran condicionados según la disponibilidad de recursos económicos del municipio. Si bien en un primer momento el impulso de las OE fue promovido por el Estado nacional, luego de 2005, con el paso del tiempo, el profesionalismo y la disponibilidad de espacios acordes a las necesidades locales fueron quedando supeditadas al nivel de recursos asignado para tal fin por el gobierno municipal (Sconfienza, 2017a).

- Las OE no brindan información a nivel nacional acerca de las demandas laborales actuales y las potenciales a futuro;

- Desafortunadamente, escasean informes oficiales que permitan dimensionar el alcance de las actividades de las OE. Si bien algunas cifras aisladas dan cuenta del nivel de cobertura en

⁵ Esta lógica parece primar en toda la región, ya que las iniciativas de capacitación son el tipo de política más popular en América Latina y el Caribe en términos de proporción del gasto de las políticas activas de mercado de trabajo (OIT, 2016).

algunos períodos en términos de personas que asistieron a capacitaciones ofrecidas por estos organismos (MTEySS, 2015), escasean documentos oficiales que den cuenta de indicadores concretos que permitan monitorear a las OE.

Esta caracterización pone en evidencia la subutilización de esta valiosa herramienta y la necesidad de mejora para que ello pueda revertirse y ser el SPEA, en un futuro cercano, un aliado estratégico tanto para empleadores como para trabajadores en su arduo camino hacia la (re)inserción laboral.

La experiencia internacional

La ineficacia del SPE no será el factor explicativo de los problemas que enfrenta la Argentina en materia de pobreza, marginalidad, informalidad y precariedad laboral. No obstante, estrategias de innovación, réplica de modelos exitosos y la búsqueda de mejora continua, pueden ser mecanismos que eviten, al menos, la complicidad en la proliferación de estas dinámicas excluyentes.

Como se refirió al inicio del documento, en Argentina más del 30% de los desocupados busca empleo desde hace más de 1 año, es decir son DLD. Debe considerarse también como población de referencia, además de los desocupados, a los desalentados. El caso de los *discouraged workers* en la literatura inglesa dispone de cierta tradición, mientras que para la región latinoamericana aún son escasos estos estudios⁶.

Desde una perspectiva orientada al desarrollo, el DLD “afecta a quienes lo sufren, reduce el potencial de crecimiento de las economías, aumenta el riesgo de exclusión social, la pobreza y la desigualdad e incrementa los gastos de los servicios sociales y las finanzas públicas (...) El Parlamento Europeo ha señalado el DLD como un gran obstáculo para el crecimiento” (Consejo de la Unión Europea, 2016: 1). Un ejemplo que pone en evidencia la centralidad de esta problemática es la creación, por parte del Servicio Público de

Empleo Estatal español, del “Programa de Activación para el Empleo”. Se trata de un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a personas DLD con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo y ofrecer una ayuda económica de acompañamiento.

Población objetivo

Las técnicas de perfilamiento permiten, la aplicación de programas específicos. Es el caso del “*Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione 2014-2020*” financiado por el Fondo Social Europeo y aplicado por el SPE **italiano**, la *Agenzia Nazionale Politiche Attive Lavoro* (ANPAL). Esta iniciativa promueve la inclusión al empleo de los segmentos más vulnerables en extrema pobreza, como el caso de las personas sin hogar.

En este país, particularmente en la localidad autónoma de Trento, se desarrolla una iniciativa innovadora denominada “Intervento 19”. Se trata de la provisión de empleo a mayores de 45 años, DLD, es decir que lleven más de un año de desempleo y a otros universos -personas con discapacidades y mujeres víctimas de violencia- que residan desde al menos tres años en la Provincia de Trento. Se trata de empleos socialmente útiles como embellecimiento urbano y rural; mejora de bienes culturales y artísticos; reorganización de archivos; custodia y supervisión de instalaciones y equipos deportivos, de centros sociales, educativos y culturales.

Las variables que tienden a ser utilizadas para analizar el riesgo de que los desempleados caigan en una situación de DLD se relaciona generalmente a características como la edad, el sexo, el nivel educativo, la ocupación, la experiencia laboral, país de origen, o el tiempo que llevan de desempleo, entre otros. Sin embargo, un modelo integral debe asimismo considerar las habilidades comúnmente denominadas “blandas” como la motivación, las redes sociales, etc. A modo de ejemplo, en el caso australiano los procesos de segmentación

⁶ Una aproximación para el caso argentino, está disponible en Sconfienza y Groisman (2014)

comprenden hasta ocho subgrupos según su nivel de motivación y actitud (Bimrose y Barnes, 2011).

El acompañamiento

El término “acompañamiento”, refiere a abordajes individualizados de las OE para aquellos desocupados que conforman el grupo de más alto riesgo y requieren de una atención más frecuente, intensa y abarcativa⁷. Esta contención busca de alguna forma suplir la red de contactos a partir de la cual las personas pueden comenzar gradualmente una reinserción social y luego laboral. La OCDE (2013) recomienda que el abordaje, entre otras prácticas, debe lograr identificar las necesidades individuales y desarrollar una intervención personalizada y de construcción de confianza para mejorar tanto la probabilidad de éxito, así como la experiencia del individuo que recibe apoyo. De este modo, los asesores realizan itinerarios personalizados de inserción de manera consensuada con los destinatarios.

En **Francia**, el acompañamiento es llevado a cabo por diversas Organizaciones de la Sociedad Civil (ONGs) entre las que se destacan *Solidarités Nouvelles face au Chômage* (SNC) o *Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée* (TZCLD), que brindan a las personas desempleadas que deseen recibir apoyo, un acompañamiento intensivo en su reinserción laboral, principalmente de la mano de voluntarios que donan su tiempo. Estas ONGs implementan acciones de “acompañamiento reforzado” -*accompagnement renforcé*- que pueden implicar hasta dos reuniones semanales entre los agentes y los destinatarios.

En el año 2012, **Portugal** implementó un programa de activación implementado en un contexto de altísimo desempleo denominado “Convocatorias”, dirigido a quienes se

encontraban en un período de desempleo de más de seis meses o que tuvieran más de 45 años de edad. Se trataba de reuniones en OE en las que trabajadores sociales proporcionaban individualmente asesorías, capacitación y acciones de intermediación laboral, entre otras intervenciones. Una evaluación llevada a cabo por Martins y Pessoa e Costa (2014) indicó que quienes participaron duplicaron la probabilidad de reinsertarse en un empleo.

La experiencia de **Estados Unidos, Reino Unido** y los **Países Bajos**, evidencia un triple beneficio de la estrategia de acompañamiento reforzado: reducción significativa de la duración del desempleo, mejorías en la calidad de los empleos en términos de duración de la contratación y nivel salarial y, episodios de desempleo menos frecuentes (CDC, 2014). En estos casos, estas políticas pueden ser una forma de inversión que permite, al disminuir el período de desempleo, disminuir los costos futuros del desempleo (Bimrose y Barnes, 2011).

Alianzas estratégicas

En términos de intermediación laboral, uno de los principales desafíos, es la alianza con la demanda de empleo. Lograr que las empresas pongan a disposición de las OE sus búsquedas de empleo es el insumo esencial que permitirá dar respuesta a esas necesidades. **Alemania**, es un modelo en el que la presencia estatal de la Agencia Federal de Empleo -Bundesagentur für Arbeit (BA)-, logra una comunión con el sector privado en la que las 306 OE -*jobcenter*- llegan a ser aliados estratégicos de peso en los procesos, no solo de reclutamiento de personal, sino como consejeros de los empleadores (OIT, 2015). Este tipo de servicios puede llegar a ser hasta la liquidación de sueldos -a cargo de OE- de las empresas privadas que operan en coordinación con el SPE.

En el año 2016, **Suecia** inauguró la figura del *Business Counsellor* (Consejero de Negocios). Se trata de un soporte estratégico de capacitación a los referentes de recursos humanos de las compañías, con el fin de posicionar al SPE sueco “*Arbetsförmedlingen*”, como un actor calificado para confiarle los procesos de reclutamiento y de

⁷ El acompañamiento mediante ayuda individualizada es materia de recomendación en la Unión Europea “(...) los Estados miembros recomiendan que el desempleo de larga duración y el desempleo estructural se reduzcan de forma significativa mediante estrategias globales que se refuercen mutuamente e incluyan una ayuda activa individualizada para la reincorporación al mercado laboral” (Consejo de la Unión Europea, 2016).

este modo construir confianza entre ambos organismos. Estos profesionales brindan asesoramiento acerca de las habilidades requeridas para ciertas labores, así como información relevante sobre la situación del mercado de trabajo local.

Una estrategia adicional, es el establecimiento de alianzas con otras áreas estatales que permitan poner a disposición de las OE las búsquedas de empleados públicos en diversas dependencias. En uno u otro caso, se requiere de un fuerte trabajo de comunicación, que dé a conocer esta prestación ofrecida por los SPE, que además de gratuita -lo cual ya es un factor decisivo por ejemplo en las pequeñas y medianas empresas (pymes) que disponen de escaso capital-, es (o al menos debería ser) eficiente. Un factor clave en la actualidad en este sentido, es la noción de Responsabilidad Social Empresaria o Corporativa -RSE/C-. Muchas empresas reportan anualmente en base a estándares de RSC en los cuales se contempla la promoción de la igualdad en el acceso al empleo, entre otras prerrogativas.

Vale la pena profundizar en tres casos de asociación con organizaciones de la sociedad civil, los de Estonia, Austria y Francia.

El primero se pone en práctica mediante un programa denominado "*Coaching for Working Life*" en el cual asociaciones externas les proveen servicios al Fondo de Seguro de Desempleo de **Estonia** (*Estonian Unemployment Insurance Fund* -EUIF-) para la rehabilitación social de DLD. Mediante esta intervención detectan las necesidades específicas de la población para acercarla al mercado de trabajo. Algunas de las dinámicas de *coaching* que llevan a cabo apuntan a: mejorar la gestión del tiempo y las habilidades en la búsqueda de empleo, aumentar la automotivación y reestablecer hábitos de trabajo. Se trata de un programa de entrevistas diarias que usualmente dura dos o tres meses.

El segundo caso, en **Austria** lo ejecuta una ONG denominada Job - TransFair. Esta organización nació en el año 2001 como resultado de un trabajo elaborado por expertos en mercado de trabajo austríaco acerca de ciertos grupos de desempleados. A través de ésta, se trabaja con DLD (mujeres luego de períodos extensos de

maternidad y adultos en general). Su objetivo es (re)integrar a sus grupos objetivo a largo plazo en el mercado laboral, transfiriéndolos a un trabajo en una de las empresas asociadas a la organización. La principal herramienta para este proceso de integración es una fase de "pasantía" con una duración de aproximadamente seis meses. En este período es Job-TransFair la organización que emplea y paga a los trabajadores que realizan las labores en las empresas asociadas en donde además se capacitan y cuentan con un *coaching* personalizado en el que son apoyados para la resolución de problemas tales como el cuidado de niños, alojamiento, deudas y otros umbrales que condicionan la empleabilidad de los DLD. Por un lado, esto les ofrece la oportunidad de demostrar sus habilidades de trabajo, al mismo tiempo que evaluar la adecuación de los perfiles a ciertos trabajos. Las empresas asociadas solo tienen que reembolsar una parte determinada de los costos salariales a "Job-TransFair", el resto es financiado por el SPE austríaco. Las empresas en este período califican a los empleados "en tránsito" de acuerdo con sus capacidades y las necesidades de la economía.

El tercer caso, en **Francia**, refiere a la asociación del SPE francés, Pole Emploi con la ONG denominada *Association Transfer*. En gestión, implementan un método de intermediación laboral denominado método de intervención entre oferta y demanda, IOD por sus siglas en francés -*méthode d'intervention sur les offres et les demandes*-. Este método propicia la inclusión laboral de los colectivos más vulnerables a través de acciones de concientización y trabajo en conjunto con la demanda para evitar la exclusión de los procesos de selección de estos colectivos.

La tecnología al servicio de la intermediación

Porque hoy en día resulta imposible pensar la implementación de cualquier práctica sin que en ella medie la tecnología, es necesario en este compendio analítico de prácticas para repensar el SPEA, analizar la caracterización de los procesos IT (*Information Technology*). Mazza ya a comienzos de los 2000, cuando advertía acerca de los nuevos desafíos para la región

latinoamericana, destacaba que resultaba necesario un proceso de expansión de sistemas informáticos. A continuación, se presentan algunas de las principales instancias en las que se requiere de la aplicación de herramientas informáticas y tecnología específicas, volcadas al servicio de intermediación laboral^{8,9}:

Por un lado, desde la oferta, es necesario contar con dispositivos que permitan registrar la información de las personas en situación de desocupación. Tanto sus perfiles, como la información de contacto. Ello debe ser editable para poder actualizar cualquier información en todo momento -puede ser el caso de un cambio de domicilio o de la finalización de un curso de capacitación-. Al mismo tiempo, debe permitir la actualización automática de datos importantes. Es el caso de la edad de los postulantes y de sus grupos familiares o el período de desempleo.

Por otra parte, es preciso contar con información acerca de la demanda, que permita plasmar todos los datos de los empleadores, así como la información relativa a sus vacantes. De este modo, deben poder identificarse fácilmente las principales ramas de actividad, tamaño de las empresas, niveles de formación, calificación y competencias usualmente requeridos, cantidad y frecuencia de vacantes, salarios ofrecidos, rotación, y otra información relevante de las organizaciones que demandan personal¹⁰.

Además, debe ser plausible de registro la interacción entre la oferta y la demanda. El seguimiento de entrevistas de empleo, devoluciones de ambas partes luego de las

entrevistas, inserciones laborales, duración de los trabajos, modalidades de contratación, etc.

Finalmente, resulta una herramienta ineludible para los operadores que trabajan en los SPE.

La información recolectada, referida tanto a la demanda como a la oferta, permite asimismo mapear y caracterizar a ambos grupos. De esta forma, el Estado (en cualquiera de sus niveles) puede contar con valiosa información para mapear a actores estratégicos del entramado productivo local actual y proyectado. Al mismo tiempo, la información relativa a la oferta posibilitará elaborar mejores y más efectivas respuestas a las necesidades de los usuarios, así como la posibilidad de una adecuación constante de la currícula y la oferta de instancias de formación -como el caso de los centros de formación profesional-, optimizando recursos y tiempo.

Cuando se analizan las herramientas IT al servicio de los SPE de otras latitudes, puede observarse que éstas permiten registrar con gran nivel de detalle, la evolución de los postulantes y sus postulaciones, percepción de beneficios, realización de cursos, así como registrar el nivel de satisfacción respecto de los servicios prestados por el SPE por parte de los usuarios, además de información clave sobre la demanda¹¹.

El emblemático caso **francés** dispone de una herramienta denominada código *Répertoire Opérationnel des Métiers* -ROME-, a partir del cual cuando un empleador decide cargar en el sistema informático de Pole Emploi una vacante y ponerla a disposición del SPE, puede identificar de un nomenclador por tipo de empleo, las habilidades usualmente requeridas, así como las credenciales educativas. Esta sistematización de información, facilita la tarea tanto del funcionario de la empresa que debe resolver una vacante, como del potencial empleado que puede conocer los requerimientos básicos por tipo de empleo.

También, los operadores franceses cuentan desde 2017, con *Mon Assistant Personnel* (MAP). Se trata de una interface en la que encuentran

⁸ Del mismo modo, las otras prestaciones ofrecidas por la OE deben contar con herramientas IT, como es el caso de los cursos de formación disponibles, políticas de orientación y prestación de programas específicos

⁹ La recomendación con fecha 17 de marzo de 2015 elaborada por la Unión Europea, señala los múltiples beneficios asociados a la implementación de plataformas informáticas. Al respecto véase European Commission (2015)

¹⁰ Téngase en cuenta que, para el caso argentino, existen escasas publicaciones que dan cuenta de la estructura, evolución y caracterización de la demanda del empleo Sconfianza (2017b).

¹¹ Esto último ocurre, a modo de ejemplo, en **Austria** donde los usuarios evalúan el servicio percibido en las OE.

sugerencias y orientación para simplificar su trabajo cotidiano. Así, ahorran tiempo valioso teniendo a disposición toda la información que puedan necesitar para la efectiva prestación de servicios a la demanda y oferta de empleo.

Actualmente, gran flujo de la demanda de empleo circula por internet. En este sentido, aquellos aspirantes que no disponen de una computadora y que no poseen dominio de herramientas informáticas, sufren una doble barrera de acceso a los empleos. Para contrarrestar esta realidad, puede citarse la experiencia “*Citizenzone Bus*” desarrollada por la municipalidad de Preston en el **Reino Unido**. Se trata de un dispositivo móvil que se aproxima a parajes rurales con el fin de ofrecer cursos gratis a aquellos desempleados que se encuentran en situación de analfabetismo digital. Son dos horas de clase por semana durante 5 semanas, en las cuales se provee a los usuarios la oportunidad de desarrollar habilidades básicas IT que, entre otros beneficios, les permite disponer de acceso al SPE.

La República de **Korea** ofrece a través de una plataforma denominada “*WorkNet*”, asistencia personalizada online mediante una aplicación de telefonía móvil. Permite el acceso a diversos servicios y la posibilidad de geolocalizar las vacantes de empleo disponibles, así como disponer de información acerca de las compañías que ofrecen vacantes.

Argentina, cuenta actualmente con el sitio web denominada Portal Público de Empleo, el cual ha sido desarrollado por el Gobierno Argentino a partir de tecnología informática aportada por Italia Lavoro S.p.A.¹². Tratándose de una interfaz de más de diez años, sería necesaria su actualización ya que la misma, no permite entre otras funciones, registrar la caracterización de la demanda de empleo (Sconfienza, 2017a). Por mencionar solo una de las funciones que debieran estar al alcance de cualquier operador, el acceso a la información de Administración Nacional de la Seguridad Social (Anses) desde las OE permitiría poder contrastar la historia laboral -de aquellos empleos registrados en la seguridad

social- con la información referida por los postulantes.

Variedad de documentos relativos a la medición de la eficiencia de los SPE coinciden en que uno de los factores cruciales para viabilizar la evaluación radica en la cantidad de datos disponibles. Por ello, resulta elemental disponer de las herramientas apropiadas para recabar información en forma permanente acerca del mercado laboral y de los indicadores asociados a la actividad diaria de las OE. A modo de ejemplo, se listan algunos de los indicadores que pudieran ser considerados más relevantes y necesarios asociados a la intermediación laboral. Estos son realizados por y para operadores de las OE como para la sociedad en general. Deben poder ser plausibles de registro en forma semanal, mensual y/o anual, así como de visibilización en forma gráfica:

- Cantidad de personas que se inscriben en el SPEA;
- % de servicios que demanda la población inscrita en el SPEA (formación / Orientación / Empleo y otros);
- Tiempo de respuesta desde que la persona se acerca al SPEA hasta que se le brinda atención;
- Descripción de los perfiles que requieren asistencia (caracterización sociodemográfica);
- Registro del nivel de satisfacción de las personas asistidas;
- Cantidad de entrevistas pactadas entre oferentes y demandantes de empleo;
- Cantidad de entrevistas concretadas entre oferentes y demandantes de empleo;
- Cantidad de contrataciones;
- Cantidad de vacantes disponibles;
- % de vacantes según tipos de empleo (por nivel educativo requerido, calificación requerida, modalidad de contratación -eventual, por temporada, permanente¹³- tamaño del establecimiento, etc.);
- Duración de las contrataciones;

¹² Desde el año 2016 devenida en *Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro* (ANPAL)

¹³ Siempre debe tratarse de empleos registrados en la seguridad social

- Motivos de los ceses laborales de los casos de incorporaciones a través de la OE;
- Monto de salarios promedio -al menos el primer mes- percibidos por los trabajadores; y
- Modalidad de contratación.

Disponer de esta información permitirá poder llevar a cabo instancias de evaluación y fortalecer los procesos y la transparencia en los SPE. Según European Commission (2013) esto permite contribuir al mejoramiento de la imagen de los SPE como organismos eficientes, y de esta forma evidenciar ante los responsables políticos y la sociedad, el rol de los SPE y la complejidad de sus tareas. En particular destaca que, estas herramientas pueden permitir apreciar -en términos monetarios- el ahorro en el presupuesto nacional mediante las acciones del SPE acompañado de análisis de costo-beneficio de los servicios provistos.

Conclusiones

La evidencia exhibida, permite apreciar que en aquellos países en los cuales el Servicio Público de Empleo tiene añosa existencia, la inclusión laboral constituye un eslabón central en el proceso de crecimiento y desarrollo. Pensar la inclusión como estrategia permite desentrañar la idea de personas en situación de desocupación, como seres pasivos al margen del sistema productivo que solo pueden ser “asistidos”. En esta línea lo esbozan los Objetivos de Desarrollo Sostenible números ocho y diez cuando plantean respectivamente al Trabajo Decente y Crecimiento Económico, así como la Reducción de las Desigualdades, como metas para el año 2030 cuando se piensa el desarrollo.

La estructura productiva argentina, y el nivel general de calificación de la fuerza de trabajo local, resultan inadecuados para pensar el desarrollo y crecimiento inmediatos. Sin embargo, el camino a recorrer requiere necesariamente de acciones inclusivas y entramados institucionales que puedan asegurarlos a futuro. En este sentido, son los Servicios Públicos de Empleo, los organismos que ocupan el lugar estratégico de promover y facilitar la efectiva inclusión en el empleo de

todas las personas que desean y necesitan trabajar. El Estado es entonces el equiparador de oportunidades cuando el mercado no lo es, y para ello dispone, a través del Servicio Público de Empleo, de las herramientas y políticas que pueden llegar a asegurar -o al menos propiciar- la igualdad de oportunidades de acceso al trabajo para toda la población.

En Argentina, donde este organismo tiene apenas dieciséis años de existencia, el camino recorrido por otros países en materia de orientación, formación, acompañamiento e intermediación laboral, puede ser un invaluable consejero para adaptar al contexto local experiencias exitosas. Este compendio analítico no propone copiar, sino apropiarse de ideas innovadoras que, tamizadas por los recursos disponibles, la cultura local y la voluntad política, permitan llevar a cabo políticas de empleo e inclusión más eficientes.

Actualmente, la intermediación laboral en Argentina -uno de los propósitos centrales de las políticas activas de empleo-, es dominio del sector privado. Mientras que el Servicio Público de Empleo no ocupe el espacio estratégico en la inclusión laboral que debiera, éste continuará siendo ocupado naturalmente por otras instituciones del ámbito privado, que no logran articular de manera eficiente la creciente oferta de desocupados en busca de empleo, con la escasa y exigente demanda de las empresas. Consecuentemente, la ausencia de madurez de este organismo público y de las Oficinas de Empleo, se paga caro. Cada vez son mayores las brechas que dividen a personas fácilmente empleables de aquellas que no lo son, ya sea por ausencia de credenciales educativas, de contactos y relaciones, de conocimiento de vacantes, o simplemente por falta de recursos -representados en carencias tales como el costeo de viáticos para asistir a entrevistas laborales o la posibilidad de disponer de un teléfono celular de contacto-.

La evidencia internacional enseña que, por una parte, es esencial la generación de alianzas y que, asimismo, es necesaria la implementación de herramientas específicas de atención a los segmentos más prioritarios. A modo de ejemplo, un acompañamiento personalizado -y de ser

necesario un acompañamiento personalizado reforzado- es una efectiva estrategia que potencia las posibilidades concretas de reinserción laboral de la población en situación de mayor debilidad.

La naturaleza de gratuidad de los SPE al momento de llevar a cabo acciones de intermediación laboral, asegura la fidelidad de los empleadores, siempre que se acompañe de calidad y celeridad en las respuestas. Ello, estará fuertemente ligado al nivel de desarrollo tecnológico al servicio del SPE y la disponibilidad de indicadores de medición de resultados. Cuanto mayores son las herramientas informáticas disponibles y mayor el dominio por parte de los operadores, mayor la rapidez de respuesta y la calidad del servicio.

En resumen, modernizando los mecanismos de reclutamiento, los canales de información, ampliando la plataforma informática, monitoreando la prestación de servicios a través de la medición de indicadores cuantificables, y orientando la acción de la demanda y oferta de empleo, se puede lograr fortalecer el rol del Estado como prestador de servicios gratuitos de intermediación laboral y aliado de la oferta, pero también ¿por qué no? de la demanda.

Referencias bibliográficas

Bimrose, J. and Barnes, S. (2011): Profiling systems for effective labour market integration. New approaches to profiling and holistic assessment. DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Brussels.

Casalis, A. (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, Buenos Aires.

Consejo de la Unión Europea (2016): Sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral (2016/C 67/01). Diario oficial de la Unión Europea, Bruselas.

Cour Des Comptes -CDC- (2014): Le recours par Pôle emploi aux opérateurs privés pour l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi. Paris.

European Commission (2013): Performance management in Public Employment Services: toolkit for PES, Author: Scharle, A., Brussels.

European Commission (2015): Recommendations to Employment Services. Partnership between Employment Services -PARES-, Strategic Dialogue 2015 Effective E-Services.

Fretel, A.; Pillon, J. M.; Remillon, D.; Tuchsirer, C.; Fondeur, Y. (2016): "Dynamiques territorialisées du champ de l'intermédiation". Études et recherches N° 7, Pole Emploi. Paris.

Helbig, D.; Mazzola, R. y García, M. (2015): "Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo". Documentos de trabajo OIT, N° 13, Buenos Aires.

Holzner, C. y Watanabe, M. (2015): "Labor Market Equilibrium with Public Employment Agency" Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 2017-042/VII

Martins, P. and Pessoa e Costa, S. (2014): "Reemployment and Substitution Effects from Increased Activation: Evidence from Times of Crisis", FEUNL Working Paper Series wp590, Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia, Lisboa.

Mauricio, R. (2018): Informalidad laboral en Argentina: avances y desafíos pendientes, 12/06/2018. Alquimias Económicas.

Mazza, J. (2003): "Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe" en Revista de la CEPAL, N° 80.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación -MTEySS- (2015): Manual I - Gestión integral: material introductorio para la apertura de OE dirigido a equipos técnicos. Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo, Buenos Aires.

Organización Internacional del Trabajo -OIT- (2015): "Note on Public Employment Services in Germany". Notes ILO.

Organización Internacional del Trabajo -OIT- (2016): Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Ginebra. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_492374.pdf

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE- (2013): Tackling Long-Term Unemployment Amongst Vulnerable Groups, Programme on Local Economic and Employment Development -LEED-.

Sconfienza, M. E. (2017a): "La problemática de la exclusión laboral en Argentina. Análisis de las políticas de intermediación en el período 2004-2016" en Methadods Revista de ciencias sociales, vol. 5, núm. 2, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

Sconfienza, M. E. (2017b): "Pobreza y acceso al empleo. ¿Cómo se relacionan demanda e inclusión laboral?" en Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica (158).

Sconfianza, M. E. y Groisman, F. (2014): "Una aproximación al desaliento laboral en Argentina" en Cuadernos del Cendes, 31 (87), Caracas.