

La problemática de la exclusión laboral en Argentina. Análisis de las políticas de intermediación en el período 2004-2016

The problem of labor exclusion in Argentina. Analysis of the intermediation policies (2004-2016)

María Eugenia Sconfienza

Centro de Estudios de Investigaciones Laborales-CONICET, Argentina.
eugeniasconfienza@gmail.com

Recibido: 04-07-2017
Aceptado: 28-09-2017



Resumen

Se analizan los segmentos excluidos y en riesgo de exclusión del mercado de trabajo argentino reciente. A partir de indagaciones cuantitativas elaboradas con datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos, se desarrolla una descripción de algunas de las características más significativas de la población en esta situación. Complementariamente, a partir de información cualitativa se investiga la incidencia de las políticas activas de empleo en general y las de intermediación laboral en particular, promovidas desde el Estado nacional. Los hallazgos más destacables indican la prevalencia de instancias de formación que refieren escasa incidencia concreta en la inserción laboral; baja complementariedad entre políticas locales y nacionales; ausencia de diagnósticos referidos a la demanda laboral local; y bajo profesionalismo del personal a cargo de estas intervenciones.

Palabras clave: demanda laboral, desempleo, exclusión, intermediación laboral, pobreza.

Abstract

This document analyses those segments excluded and at risk of being excluded from current labor market of Argentina. From quantitative information that is collected by the Permanent Survey of Households made by the National Statistics and Censuses Institute, it is develop a description of some of the most significant characteristics from this segment. Also, from qualitative information it is investigate the incidence of the active labor policies in general and the intermediation service in particular promoted from the national government. Between the most remarkable findings are: the prevalence of educative policies that don't mean the labor insertion; low complementarities between local and national policies; absence of diagnostics refers to the local labor demand; and low skills from the workers that manage these policies.

Key words: Exclusion, Labor demand, Labor intermediation services, Poverty, Unemployment.

Sumario

1. Introducción | 2. Población excluida o en riesgo de exclusión | 2.1. Nivel de instrucción | 2.2. Segregación residencial | 2.3. Edad | 2.4. Distribución de la informalidad según tamaño del establecimiento | 3. El Estado argentino y las políticas de (re)inserción laboral | 4. La intermediación laboral bajo la lupa | 4.1. Tensión Nación/Municipio | 4.2. El portal informático | 4.3. Recursos humanos e instalaciones | 4.4. Los destinatarios | 4.5. La demanda de empleo | 5. Conclusiones | Referencias bibliográfica | Anexo

Cómo citar este artículo

Sconfienza, M.E. (2017): "La problemática de la exclusión laboral en Argentina. Análisis de las políticas de intermediación en el período 2004-2016", *methaodos.revista de ciencias sociales*, 5 (2): 210-229. <http://dx.doi.org/10.17502/m.rcs.v5i2.170>

1. Introducción

En los tiempos que corren, pretender que el total de los trabajadores formen parte de la fuerza laboral ocupada constituye lamentablemente una utopía. Cruda es la realidad en contextos en los que los impulsos del mercado se han consolidado de forma tal que la exclusión es moneda corriente. La consideración de la noción de pobreza y exclusión laboral, así como precarización, están acompañadas muchas veces por la prevalencia en la ausencia de toma de decisiones. ¿Por qué prevalencia de ausencia de toma de decisiones? Porque la pobreza es justamente eso, la imposibilidad de las personas de ser dueñas de sus propias decisiones y la ausencia de oportunidades para poder realizar elecciones libremente. Cuando la cotidianeidad de los seres se encuentra signada por la supervivencia, no hay elecciones, solo la necesidad de salir adelante y cubrir en la manera que sea posible las necesidades básicas.

Este documento que tiene por objeto analizar la cuestión de la pobreza desde la perspectiva laboral se organiza de la siguiente manera. Primero, se desarrolla una descripción de algunas de las características más significativas de la población en situación de precariedad laboral y exclusión, principalmente a partir de los datos proporcionados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que elabora en forma periódica el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Estos constituyen mecanismos de aproximación al universo de aquellos que no accediendo en forma permanente a ingresos que le permitan la subsistencia y la previsibilidad de esa subsistencia, se encuentran al margen de la integración socioeconómica.

Luego, una segunda parte aborda la intermediación laboral desde el Estado, es decir aquellas acciones y programas destinados a (re)incorporar al mercado laboral a las personas excluidas o integradas precariamente al empleo, lo que se fundamenta en revisión bibliográfica, entrevistas realizadas a informantes clave –que asimismo aportaron documentación al respecto– e información oficial disponible.

2. Población excluida o en riesgo de exclusión

Cuando se analiza la exclusión laboral, se hace referencia a la desocupación abierta y al desaliento - inactivos involuntarios que creen que no pueden conseguir empleo-. Es decir, personas que se encuentran manifiestamente excluidas del mercado de trabajo, pero desean y necesitan trabajar. Cuando se considera el riesgo de exclusión, emergen una serie de escenarios que pueden abarcar distintas situaciones entre las que se destacan: subocupación demandante (involuntariamente subocupados); trabajos eventuales o por temporada (que desearían trabajar más y percibir mejores salarios); ocupados no registrados; trabajadores que oscilan en situaciones de intermitencia laboral; trabajadores tercerizados con insuficientes derechos; trabajadores con subdeclaración de información -como la jerarquía de trabajo, horas extras no remuneradas, ausencia de pago de comisiones, existencia de monotributo en el caso de trabajos en relación de dependencia encubierta-, por mencionar solo algunas de las situaciones más frecuentes, las que inclusive pueden coexistir en forma simultánea.

A partir de la información proporcionada por la EPH es posible observar algunos indicadores que permiten dimensionar las situaciones de desempleo abierto, subocupación demandante y no registro¹, pero previamente a ello, se mencionan algunos indicadores de pobreza.

Para el segundo semestre de 2016, la cantidad de personas que mediante sus ingresos no podía acceder a una Canasta Básica Total (CBT), es de 8.277.085 que refieren a un 30,3% de la población argentina y dentro de este grupo, 1.657.221 no logra acceder a una Canasta Básica Alimentaria (CBA), esto equivale al 6,1% de la población. Por consiguiente, en un escenario en el cual un tercio de la población es pobre, tener en cuenta que la pobreza y la inclusión laboral se implican mutuamente, permite una visión más íntegra y exhaustiva de la problemática socioeconómica que atraviesa el país.

La no disponibilidad de ingresos implica riesgos como el de no poder encontrarse en estado saludable físicamente, como consecuencia de mala alimentación, exposición a temperaturas extremas de

¹Vale aclarar que los datos que se presentan a continuación no contemplan el empleo rural, dado que la EPH cubre los 31 principales aglomerados urbanos del país.

frío y calor, falta de vestimenta adecuada, y deficientes condiciones habitacionales, por mencionar solo algunos rasgos visibles² que alimentan el círculo de pobreza y exclusión laboral del cual se hace difícil salir.

Es posible apreciar que el universo de personas excluidas en forma directa u ocupadas insatisfechas en relación a su ocupación –en términos horarios y consecuentemente monetarios– asciende al 17% según los datos más recientes disponibles (Cuadro 1) y quienes se encuentran asalariados en condiciones de no registración ascienden a más de 33% (Cuadro 2)³. De este modo, el mercado de trabajo exhibe una precariedad laboral –contemplando desocupados y ocupados no registrados– para 2016 de más de 42% de la población económicamente activa.

La interpretación de la situación de no registro -informalidad- adoptada en este documento, contempla la visión a partir de la cual se considera que para el caso argentino, los asalariados informales de menores niveles de calificación no deciden sobre su condición de formalidad o informalidad. Esta hipótesis se comprueba cuando se evidencian diferenciales salariales entre empleos registrados y no registrados en perjuicio de estos últimos (Groisman y Beccaria, 2009; OIT, 2013a).

Cuadro 1. Tasa de Desocupación y Subocupación Demandante. 2004-2016 (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Desocupación	14,80	12,10	10,40	8,50	8,00	8,80	7,90	7,30	7,20	7,20	7,50	6,60	9,30
Subocupación demandante*	10,70	8,90	8,10	7,10	6,30	7,50	6,70	5,70	6,70	6,70	6,80	6,30	7,70
Desocupación + Subocupación demandante	25,50	21,00	18,50	15,60	14,30	16,30	14,60	13,00	13,90	13,90	14,30	12,90	17,00

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-Indec (II trimestre)

*Nota: población subocupada (por causas involuntarias y dispuesta a trabajar más horas) que además busca activamente otra ocupación

Cuadro 2. Asalariados de 18 años y más según condición de registración. 2004-2016 (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Asalariados Registrados	53	53,8	57,3	60,3	64,4	64,8	63,9	65,9	66,2	65,9	67,2	67,4	67
Asalariados No Registrados	47	46,2	42,7	39,7	35,6	35,2	36,1	34,1	33,8	34,1	32,8	32,6	33
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-Indec (II trimestre)

Algunos de los rasgos más comunes de la población en situación de precariedad laboral suelen ser el bajo nivel de instrucción, la segregación residencial y la edad. A continuación, se describen breves análisis al respecto⁴ y se concluye la sección con una sintética exposición de datos referida a la distribución de la informalidad según tamaño del establecimiento, ya que este último análisis resulta pertinente para contribuir a entender el escenario de la precariedad laboral argentina⁵.

² A ellos se le suman subjetivaciones implícitas como consecuencia de la ausencia de ingresos: problemas de autoestima, salud mental, etc.

³ En el período 2004-2016 la informalidad en términos de no registro ha disminuido de casi la mitad de los asalariados a un tercio de esta población, ello no deja de ser evidencia de una estructura laboral vulnerable y precaria.

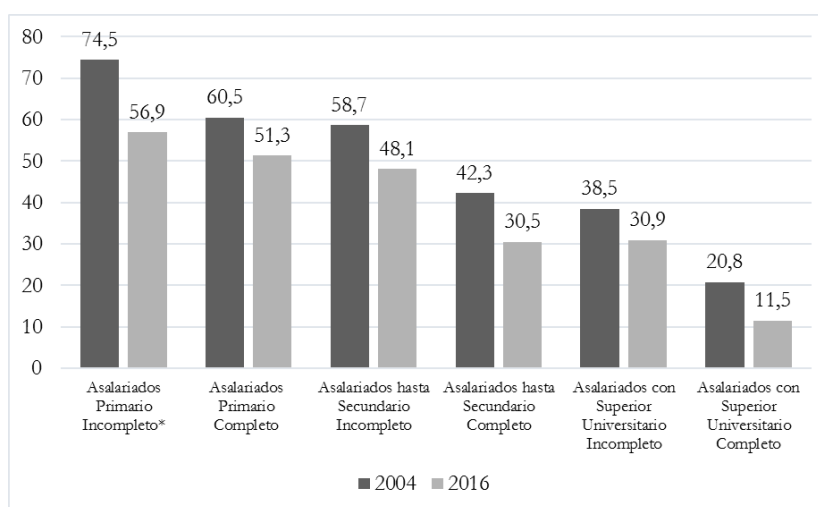
⁴ Vale añadir que si bien no se trabajan en el presente documento, existen otras cuestiones como la nacionalidad o los trabajadores con algún tipo de discapacidad que inciden en la posibilidad de inclusión laboral constituyendo también umbrales de acceso en ciertos casos. Respecto de la inmigración, los trabajadores de países limítrofes y Perú “se concentran en actividades sensibles a la disponibilidad de mano de obra abundante y barata, como la construcción, el servicio doméstico y el comercio en pequeña escala”, y es en este tipo de actividades que “prevalecen condiciones de trabajo precarias, bajos salarios y formas de remuneración que difieren de la percepción del salario mensual. Si bien estas condiciones afectan por igual a los trabajadores nativos y extranjeros, la condición migratoria agrega particularidades” que hacen que en los segmentos de migrantes sea mayor la concentración y desprotección (OIT, 2015a: 212).

⁵ Existen por parte de la demanda de empleo, importantes umbrales de acceso al empleo que, si bien no constituyen el foco de este documento, resulta interesante no perder de vista. Se trata de acciones evidenciadas en mecanismos de reclutamientos preponderantes y condicionamientos por parte de los empleadores que afectan en forma determinante

2.1. Nivel de instrucción

En términos de evolución, ha mejorado la registración en los últimos años, pero en 2016 continúa golpeando más fuerte la no registración en los segmentos de mínima calificación, hasta secundario incompleto donde se observa una tasa de 50% de no registro. Para el caso de secundario completo/universitario incompleto desciende a aproximadamente un 30%, con una incidencia de un 11,5% para aquellos que han finalizado sus estudios universitarios (Gráfico 1).

Gráfico 1. Asalariados no registrados 18 años y más según máximo nivel educativo alcanzado. 2004 y 2016 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-Indec (II trimestre).

*Nota: Incluye sin instrucción

Del mismo modo, la educación repercute en forma determinante en la situación de exclusión/inclusión al mercado de trabajo, ya que una de las principales barreras de ingreso al mercado laboral es la finalización de estudios universitarios (Cuadro 3). Lograr un título de nivel universitario disminuye en forma determinante la posibilidad de estar en situación de desocupación. Aunque vale la aclaración que, la implicancia puede ser bidireccional. Es decir, el hecho de tener un nivel de calificación mayor hace que sean mayores las posibilidades de inserción al mercado laboral pero también el hecho de existir una cantidad de vacantes limitadas en términos de demanda laboral, hacen que del total de la oferta, sea premiado quien dispone de mayores niveles educativos y no porque se requiera en forma determinante para la tarea a desarrollar.

Cuadro 3. Trabajadores 18 años y más, según condición de actividad y máximo nivel educativo alcanzado. 2004 a 2016 (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Asalariados** hasta Secundario Incompleto	79,2	81,6	83,1	86,1	86,3	84,5	87,3	86,9	87,2	87	87,9	88,7	78,5
Desocupados hasta Secundario Incompleto	20,8	18,4	16,9	13,9	13,7	15,5	12,7	13,1	12,8	13	12,1	11,3	21,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Asalariados** hasta Secundario Completo	79	84,1	85,3	88,1	89,5	88,3	89,2	91,4	89,1	90,8	90,3	91,3	88,5
Desocupados hasta Secundario Completo	21	15,9	14,7	11,9	10,5	11,7	10,8	8,6	10,9	9,2	9,7	8,7	11,5
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

la proliferación de instancias de "exclusión" a ciertos colectivos de trabajadores. Para mayor detalle al respecto, véase Sconfienza (2016)

Asalariados** con Superior Universitario Completo	92,2	92,4	94,6	95,1	94,9	95,6	95,9	96,2	96,1	95,2	95,9	96,1	95,8
Desocupados con Superior Universitario Completo	7,8	7,6	5,4	4,9	5,1	4,4	4,1	3,8	3,9	4,8	4,1	3,9	4,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-Indec (II trimestre)

*Nota: Incluye sin instrucción

** Asalariados: No se discrimina entre registrados y no registrados

Cuando se menciona el capital humano, suele hacerse referencia a la disposición por parte de "individuos" de conocimiento aplicable a la producción de bienes y/o servicios. Esta posibilidad de incorporar conocimiento y habilidades se encuentra condicionada por la posibilidad de inversión en conocimiento, es decir disponer de tiempo y condiciones que propicien instancias de capacitación/formación. En la actualidad los diversos niveles educativos de la oferta de empleo disponible, llevan a que tal como lo mencionaba hace más de 40 años Joseph Stiglitz (1973), quienes tengan menores niveles de educación serán ubicados en puestos más relegados de la fila de postulantes.

2.2. Segregación residencial

Por su parte, la segregación residencial, es entendida como el hecho de habitar en viviendas deficitarias, generalmente construidas con materiales precarios y zonas con deficiente provisión de servicios, lo que afecta la satisfacción de las necesidades, el desarrollo de capacidades, y la participación efectiva (PNUD, 2009). En términos concretos, la segregación residencial se hace visible en villas de emergencia, asentamientos precarios, y/o viviendas transitorias -hoteles familiares, pensiones, casas tomadas, hogares de tránsito, paradores nocturnos, inquilinatos, etc.-, de los cuales para el caso argentino no se dispone de cifras oficiales.

La segregación residencial de naturaleza eminentemente económica fortalece el aislamiento social de los grupos de población más desfavorecidos, lo que aumenta la severidad de las fronteras sociales. Los empleos se concentran a todo nivel -grandes, medianas, pequeñas empresas, y contrataciones particulares- en las grandes ciudades o en sus proximidades más cercanas. Este fenómeno se lo conoce como *spatial mismatch* (Kain, 1992) y refiere al desajuste entre los lugares más frecuentes de residencia de los más pobres y la demanda de empleo, lo que implica oportunidades laborales relativamente más acotadas para los segmentos socioeconómicos espacialmente segregados y más empobrecidos.

Resulta interesante citar algunas características de la segregación residencial en población de personas en situación de pobreza, o "estratos populares urbanos" descritos por el destacado sociólogo Rubén Kaztman en 2001. Este autor reconoce que el aislamiento social que sufren los pobres urbanos se retroalimenta a partir del mercado de trabajo y estructuras de oportunidades diferenciadas y que la concentración espacial de personas que comparten estas características refuerza la precariedad del segmento por varias vías: a) la interacción con los vecinos está limitada a personas cuyas habilidades, hábitos y estilos de vida no promueven resultados exitosos de acuerdo con los criterios predominantes en la sociedad, además se da una pérdida de contacto cotidiano entre personas de distinta condición socioeconómica, lo que profundiza el aislamiento social de los más pobres con respecto a los principales circuitos sociales y económicos de las grandes ciudades; b) las redes vecinales son ineficaces para la obtención de empleo o de información sobre empleo (en particular decente) y oportunidades de capacitación; c) la misma inestabilidad laboral genera dificultades para el mantenimiento de instituciones vecinales básicas y de niveles adecuados de organización y control social informal; y d) los niños y jóvenes carecen de contactos con modelos de rol exitosos dentro de las corrientes principales de la sociedad, así como de oportunidades de exposición a esos modelos. La sedimentación progresiva de estas respuestas adaptativas va alejando la normatividad y los códigos imperantes en estos barrios de aquellos que predominan en el resto de la ciudad, acentuando de ese modo su aislamiento social (Kaztman, 2001: 181). Según Groisman (2010) en Argentina se da una perpetuación de esta situación que permite observar que, con el paso del tiempo, el patrón de segregación residencial no se modificó.

El mismo entorno en el que residen los trabajadores, impone límites, entre ellos: costos de transporte, tiempos de traslado, inseguridad asociada a horarios de circulación nocturnos y estigmatización social. Todas estas características contribuyen a que la segregación residencial profundice la segmentación socioeconómica (Paz, 2013; Betranou, Casanova, Jiménez y Jiménez, 2013) y afecte en forma determinante la participación laboral.

2.3. Edad

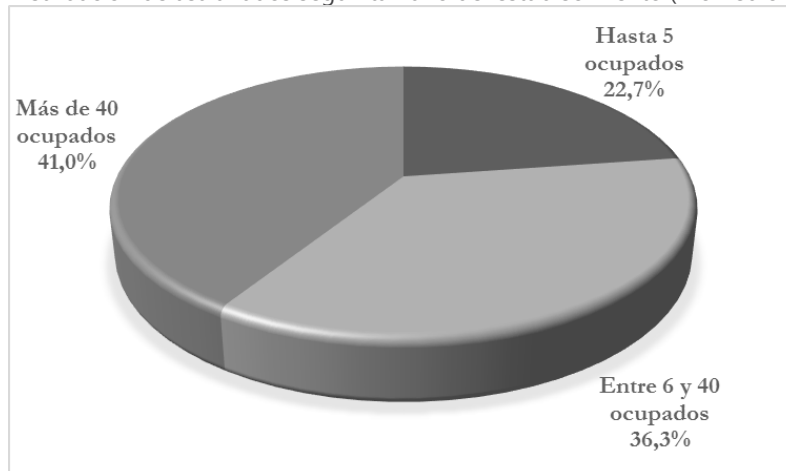
Entre otros de los factores que afectan la precariedad laboral, se encuentra la edad. Grupos de trabajadores resultan excluidos del mercado de trabajo a causa de ser muy jóvenes y por consiguiente disponer de bajos o nulos niveles de experiencia laboral, o ser mayores de 40/45 años y por tanto, quedar excluidos del grueso de oportunidades laborales. Existen cuantiosos documentos que evidencian la dificultad de acceder al mercado de trabajo de los jóvenes (Miranda, 2016; Busso y Pérez, 2015; Gontero y Weller, 2015), y algunos estudios que dan cuenta de esta dificultad para el universo de adultos mayores de 40/45 (Dborkin et al., 2011; Sconfienza y Groisman, 2014; Sconfienza, 2016).

Tanto jóvenes –18 a 24 años– como adultos –más de 40 años– son castigados en su incorporación al mercado de trabajo y conforman poblaciones en riesgo. En el caso de los adultos, el desempleo en este grupo etario suele estar vinculado con situaciones de desempleo de larga duración. Esto suele estar relacionado por la prevalencia de debilitadas redes de contactos producto del tiempo fuera del mercado de trabajo y viceversa. Ello impone circunstancias que suelen favorecer situaciones de desaliento laboral. Asimismo, suele tratarse de trabajadores con familias a cargo que en ocasiones debido a la necesidad de subsistencia inmediata propia y de su familia, difícilmente tengan tiempo y recursos para capacitarse, política que como se describe más adelante suele ser la más difundida en términos de estrategias de intervención del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), al mismo tiempo que suelen tener como población objetivo poblaciones que no contemplan a los adultos de más de 40 años.

2.4. Distribución de la informalidad según tamaño del establecimiento

Un dato que permite describir las características de la demanda de empleo, es el tamaño de los establecimientos de trabajo. Argentina presenta una economía en la que independientemente de la condición de registro, aproximadamente el 60% del empleo se ubica en establecimientos pequeños (hasta 5 ocupados) o medianos (entre 6 y 40 ocupados) mientras que el restante 40% se explica por establecimientos de más de 40 ocupados. Ello demuestra que pequeños y medianos cobran un papel preponderante en la generación de empleo local (Gráfico 2).

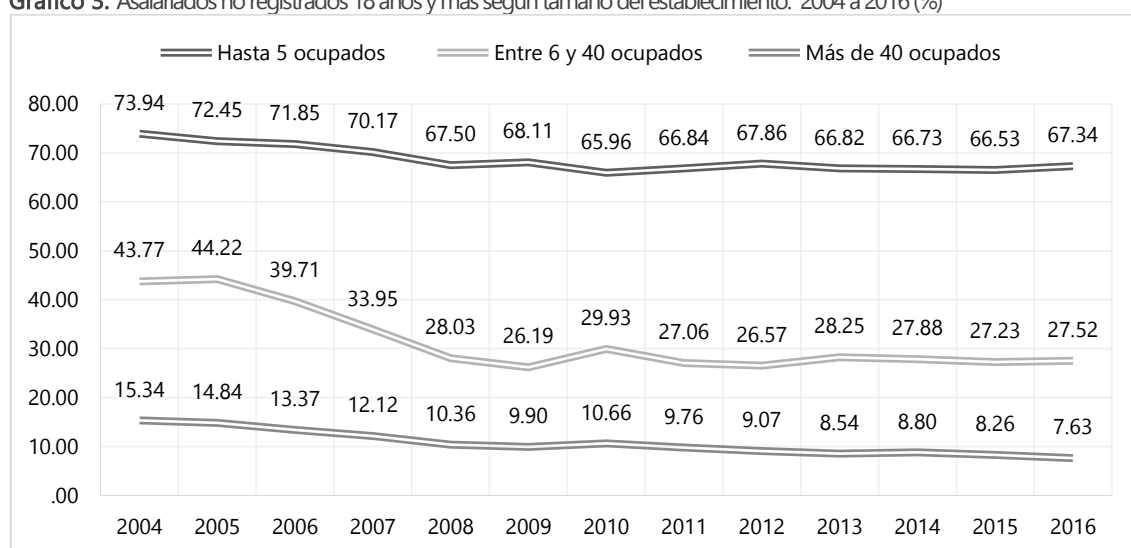
Gráfico 2. Distribución de asalariados según tamaño del establecimiento (Promedio 2004-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-Indec (II trimestre)

La distribución de los asalariados muestra que aquellos que se encuentran en condición de no registración se ubican preponderantemente en establecimientos pequeños, de hasta 5 ocupados. En los establecimientos pequeños se reconcentra la informalidad y ello es una tendencia que perdura en el tiempo. Aunque mientras que en 2004 sólo un cuarto de los establecimientos pequeños evidenciaban trabajadores en situación de registro, para 2016 este segmento asciende a un tercio. El incremento relativo de mayor registración se comprueba para el período 2004-2016 en el segmento de las medianas empresas (entre 6 y 40 ocupados), pasando en 2004 de un registro de 56,2% a 75,5% en 2016 (con un ascenso en más de 16 p.p.). En las pequeñas y grandes empresas la registración en 2016 respecto de 2004 no creció en más de 8 p. p. Finalmente, vale la pena destacar que en los grandes establecimientos aún persiste para 2016 un 7,6% de ocupados en condiciones de no registro (Gráfico 3).

Gráfico 3. Asalariados no registrados 18 años y más según tamaño del establecimiento. 2004 a 2016 (%)



Fuente: Elaboración propia en base a EPH-Indec (II trimestre)

Para los asalariados de mayor nivel educativo (superior universitario incompleto y completo), la mayoría, cerca del 45% y del 60% respectivamente se desempeñan en establecimientos de más de 40 ocupados. En términos generales, aquellos de menores niveles educativos (sin instrucción, hasta primario incompleto/completo y secundario incompleto) se concentran en establecimientos pequeños y medianos mayoritariamente. Ello indica una correlación entre el nivel educativo y el tamaño del establecimiento. Lo que complementariamente a lo expuesto en el Gráfico 3 –que indica que los mayores porcentajes de no registración se ubican en los establecimientos más pequeños– refuerza la estructura ocupacional argentina en la que se observa que quienes disponen de menores niveles educativos, se desempeñan mayoritariamente en establecimientos más pequeños al margen de la normativa vigente, es decir en condiciones más precarias (Cuadro 4).

Cuadro 4. Asalariados 18 años y más según máximo nivel educativo alcanzado y tamaño del establecimiento en el que trabajan. 2004 a 2016 (%)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Asalariados hasta Primario Incompleto*													
Hasta 5 ocupados	40,4	34,3	45	40,7	40,5	43,5	37,4	43,3	48,5	42,3	39,9	37	34,3
Entre 6 y 40 ocupados	41,1	46,1	34,3	38,3	33,8	33,3	42,9	36,3	29,3	32,9	35,7	40,8	43,5
Más de 40 ocupados	18,5	19,5	20,7	21	25,7	23,2	19,8	20,4	22,2	24,8	24,4	22,2	22,3
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Asalariados hasta Primario Completo													
Hasta 5 ocupados	35,1	33,8	34,9	32	31,5	31,2	33,1	34,3	30,4	32,2	33,1	32,9	33,2
Entre 6 y 40 ocupados	41,1	38,9	40	41,7	39,2	39,4	40,4	36,5	38,8	32,8	33,4	38	41,6
Más de 40 ocupados	23,8	27,4	25,1	26,3	29,3	29,5	26,5	29,2	30,8	35	33,6	29,1	25,2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Asalariados hasta Secundario Incompleto													
Hasta 5 ocupados	35	31,9	32,1	31,3	33,3	33,2	31,7	32,7	33,4	31,1	30	31,3	34,1
Entre 6 y 40 ocupados	35	40	37,9	37,7	36,8	36,2	37,9	37,9	36,2	37,5	36,4	36,1	38
Más de 40 ocupados	30	28,1	29,9	31	29,8	30,6	30,4	29,4	30,4	31,3	33,6	32,6	27,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Asalariados hasta Secundario Completo													
Hasta 5 ocupados	29,2	27,6	24,6	23,6	22	23,7	23,9	23,9	21,9	25,2	20,9	19,5	22
Entre 6 y 40 ocupados	38	36,6	36,3	37,6	38,2	36,2	36,8	34,2	38,5	35,4	36,5	36,2	39,2
Más de 40 ocupados	32,8	35,8	39,2	38,8	39,8	40,1	39,3	41,9	39,6	39,4	42,7	44,2	38,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Asalariados hasta Superior Universitario Incompleto													
Hasta 5 ocupados	22,4	21,3	20,1	20,1	20,8	19,5	21,1	19,2	18,7	21,3	16,6	17,9	21,1
Entre 6 y 40 ocupados	34,9	35,8	36,2	38,5	36,1	32,7	33,9	34,4	33,7	33,7	32,9	31,6	35
Más de 40 ocupados	42,7	42,9	43,7	41,3	43,1	47,8	45	46,4	47,6	45,1	50,5	50,5	43,9
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Asalariados hasta Superior Universitario Completo													
Hasta 5 ocupados	9,2	10,4	7,7	7,3	9,2	8,2	8,4	7,8	6,5	7,5	7,9	7,4	6,1
Entre 6 y 40 ocupados	35,9	32,5	34,9	35,2	35,3	34,6	33,1	35,1	35,4	32,3	32,5	34,8	34,9
Más de 40 ocupados	54,9	57	57,4	57,5	55,5	57,2	58,5	57,1	58,1	60,2	59,7	57,8	59
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia en base a EPH-Indec (II trimestre)

*Nota: Incluye sin instrucción

Ahora bien, en la sección que sigue, se describe y analiza la intervención estatal nacional en materia laboral de los años recientes respecto de la problemática presentada.

3. El Estado argentino y las políticas de (re)inserción laboral

El rol del Estado como organismo clave para fomentar la incorporación al mercado de trabajo de la población en edad y condiciones de trabajar es irremplazable. Pueden existir diversas instancias de promoción de la inclusión por parte de otro tipo de organismos, pero es el Estado el actor principal en la tarea de integrar a los grupos más vulnerables al mercado de trabajo⁶. Es el “equiparador de oportunidades” cuando el mercado no lo es, y para ello es preciso que elabore herramientas y políticas que le aseguren las condiciones de incorporación al trabajo a quienes disponen de menos oportunidades como consecuencia principalmente de factores como los mencionados en el apartado precedente. Desde esta perspectiva, el análisis que se desarrolla a continuación se centra en la estrategia de intermediación laboral y las políticas asociadas a ella.

Las políticas que ha desarrollado el SPE en los años recientes parten del supuesto “que la historia de vida de los trabajadores está contextualizada dentro de procesos históricos y sociales, de los cuales la exclusión constituye un resultado. El desempleo y también el abandono de los estudios son parte de procesos sociales y no solo consecuencia de historias individuales. Esto quiere decir que las causas estructurales de la exclusión son externas al sujeto” (OIT, 2015b: 37). De este modo se puede apreciar que el basamento ideológico a partir del cual se estructuraron las acciones del SPE pone en el centro de la escena al trabajador desprotegido cuya exclusión respecto del mercado de trabajo obedece a una conjunción de factores y no necesaria o exclusivamente a la falta de habilidades o inadecuación de competencias de ellos mismos.

La intermediación laboral en Argentina es muy joven. En el año 2003 se lleva a cabo el Plan Integral para la Promoción del Empleo (Resolución N° 256 del 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). Finalmente, en el año 2012 se crea el Departamento de Articulación y Construcción de la Red de Servicios de Empleo (Resolución N° 100 MTEySS).

Desde el año 2003, el Servicio Público de Empleo -SPE- en Argentina ha extendido y fortalecido su presencia y estructura institucional. Su implementación se encuadra en el convenio 88 de la OIT y por lo estipulado en la Ley Nacional de Empleo N° 24.013. El objetivo de la Red Nacional de SPE, constituida como tal en el año 2005, consiste entre otras funciones en brindar apoyo y asesoramiento en lo que respecta a los procesos de búsqueda de empleo, orientación laboral, generación de empleo autónomo, y convocar y orientar a postulantes a los programas de empleo⁷.

La evolución en la creación de las Oficinas de Empleo -OE- a lo largo del territorio argentino en los años recientes a partir de algunas fuentes no oficiales muestra que fue de 62 en 2005, 310 en 2009, 569 en 2013 y 631 en 2015. Esto arroja un promedio de creación en el período 2005 a 2013 de 63 oficinas al año y entre 2013 y 2015 de 31 oficinas. Actualmente (julio de 2017) se registran 631⁸ (Gráfico 4).

No es posible pensar que la cantidad y distribución de las OE debieran responder a un criterio cuantificable en términos socioeconómicos como por ejemplo en función de la tasa de desempleo o pobreza ¿Por qué no se podría establecer este tipo de relaciones? Porque a modo de ejemplo, las provincias con mayor necesidad del país se concentran en la región noreste donde la tasa de pobreza registrada a 2016 es de 33%^{9,10} mientras que la tasa de desempleo para la misma región paradójicamente

⁶ El valor agregado del SPE radica en el rol estratégico para la población destinataria en búsqueda de empleo como canal de acceso al trabajo para los segmentos más vulnerables a la vez de constituirse como referente para la demanda de empleo. Ello debe llevarlo a cabo siendo referente en cuanto a valores. Algunos de los valores que se espera debería resguardar son: igualdad, honestidad, reciprocidad, respeto, responsabilidad social, profesionalismo y compromiso, que debieran traducirse en la prestación diaria de servicios (UE, 2013).

⁷ Para un mayor detalle acerca de la evolución y reestructuración del SPE en Argentina, véase OIT (2013b)

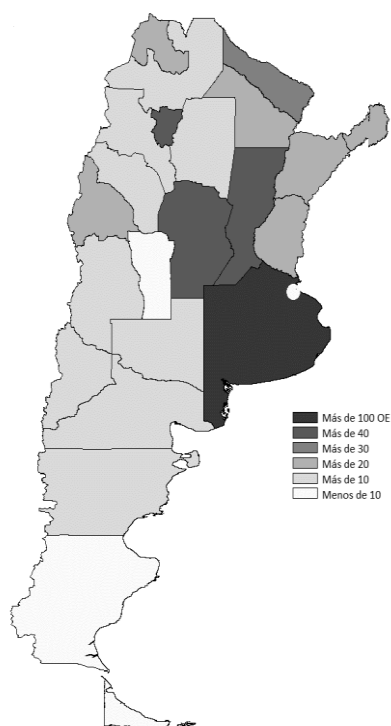
⁸ De las cuales 127 se encuentran en la provincia de Buenos Aires, 65 en Santa Fe, 63 en Córdoba, 43 en Tucumán, 33 en Formosa, 29 en Entre Ríos, 28 en Corrientes, 26 en Misiones, 25 en Chaco, 23 en Jujuy, 20 en San Juan, 19 en La Rioja, 19 en Río Negro, 18 en Mendoza, 15 en Neuquén, 14 en Catamarca, 14 en La Pampa, 14 en Salta, 14 en Santiago del Estero, 10 en Chubut, 5 en Santa Cruz, 3 en Tierra del Fuego, 2 en Ciudad de Buenos Aires, y 2 en San Luis (OIT, 2015b y www.trabajo.gob.ar)

⁹ II semestre 2016 (personas). EPH Indec.

¹⁰ En el segundo semestre de 2016, solo la Región de Cuyo supero al noreste con 35,7%.

es la más baja $-4,9\%$ ¹¹. Uno de los principales factores que explican esta contradicción es que en las provincias más pobres producto de la escasa demanda laboral, suelen prevalecer situaciones de desaliento reflejadas en una elevada tasa de inactividad¹².

Gráfico 4. Distribución de OE según cantidad por provincias (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en www.trabajo.gov.ar

Previamente a desarrollar la descripción y análisis de los componentes que resultan adecuados para lograr los objetivos de intermediación laboral -que abarcan desde las instalaciones para el funcionamiento de las OE, el sistema informático, el personal, hasta la relación con la demanda local-, es necesario preguntarse acerca de cuáles son las principales líneas de acción que lleva a cabo el MTEySS en relación a la problemática de inclusión laboral desde una perspectiva más abarcativa que la intermediación laboral propiamente dicha que se analizará posteriormente.

Existen actualmente cuatro orientaciones generales de políticas activas de empleo ejecutadas por el MTEySS (algunas de las cuales les permiten a los destinatarios gozar de un incentivo económico, tanto para trabajadores como para empleadores). En términos generales, la aplicación de estas acciones se lleva a cabo a través de las OE en las que en ocasiones conviven programas nacionales con iniciativas locales. En el Anexo I se encuentra el detalle de estas cuatro líneas de intervención: a) Políticas de Orientación; b) Políticas de Formación; c) Políticas de Fortalecimiento de las capacidades productivas locales e inserción independiente; y d) Políticas de Inserción laboral.

Son escasos los informes que proporcionan información cuantificable en relación al nivel de impacto de las diversas políticas implementadas por el MTEySS. A partir de información disponible, se advierte que en los registros que datan desde 2007 hasta fines de 2014, el SPE orientó y atendió a 2.100.000 trabajadores, vinculó a 253.000 trabajadores con cursos de formación profesional, vinculó a 500.000 trabajadores con la educación formal, 600 jóvenes realizaron talleres de orientación laboral,

¹¹ II trimestre de 2016 (EPH Indec).

¹² Véase Sconfienza y Groisman (2014).

135.000 trabajadores realizaron acciones de entrenamiento en actividades laborales, 70.000 trabajadores independientes fueron orientados y asistidos para la financiación de proyectos, y 95.000 trabajadores fueron vinculados con puestos de trabajo (OIT, 2015b). Más allá de lo mencionado no existen documentos que permitan acceder a información pública relativa al nivel de impacto real y actual de las políticas desarrolladas por el MTEySS.

4. La intermediación laboral bajo la lupa

En lo que sigue, se exponen algunas características de las acciones de intermediación laboral y se analizan los efectos derivados de ellas que como se mencionó al comienzo del documento emanan de los relatos de informantes calificados en entrevistas realizadas en períodos recientes, de recolección de documentación oficial, de compilación de documentos referidos a la temática, así como experiencias a partir de la visita a diversas OE. Si bien para una mayor comprensión al lector se presentan agrupadas bajo subtítulos temáticos, éstas en su conjunto permiten apreciar el alcance, las dinámicas y las consecuencias de las políticas de (re)inserción laboral.

4.1. Tensión Nación/Municipio

Las OE se encuentran coordinadas en forma conjunta por los municipios locales y las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) dependientes del MTEySS. De esta manera, desde el MTEySS se impulsa la creación de OE y desde la municipalidad se ejecutan las políticas. Ahora bien, esta dinámica ha cobrado diversas configuraciones conforme los municipios. El factor "político" ha incidido en forma determinante en el nivel de eficiencia y operatividad que presenta cada oficina, desempeño que a su vez puede verse afectado por las propias idiosincrasias locales. Los distintos municipios en los cuales hay OE y el Estado nacional no siempre se complementan¹³.

Se supone que previamente a la creación de una OE, se debe realizar un estudio diagnóstico. Según la Resolución N° 100 del año 2012 del MTEySS, entre las acciones tipo de la División de Políticas Activas de Empleo y Capacitación Laboral de la Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo, se espera la siguiente: "Realizar tareas de relevamiento y análisis de los mercados de trabajo regionales, colaborando en la construcción de los diagnósticos sobre potencialidades productivas, sociales e institucionales de las localidades vinculadas a acciones y estrategias de promoción del empleo, formación profesional y servicios de empleo". Asimismo, según el Manual I de la Dirección de Servicios de Empleo de la Secretaría de Empleo publicado en 2015 bajo la denominación "Gestión integral: material introductorio para la apertura de OE, dirigido a equipos técnicos", la organización estratégica de las OE implica: analizar la problemática de empleo de la población de cada municipio; determinar cuál será específicamente la población objetivo de los servicios; luego segmentar la población objetivo (según segmentos de mayor vulnerabilidad sociolaboral); diseñar servicios específicos e integrales que aseguren la cobertura (en tipo y cantidad) y que ofrezcan respuestas efectivas a las problemáticas detectadas; contactar empleadores que requieran la incorporación de esos segmentos a corto plazo y potenciales a mediano plazo y, por último, gestionar prestaciones que cubran los requerimientos para la atención integral de esos segmentos" (MTEySS, 2015). Dicho análisis, ocurre solo en ocasiones según testimonios relevados.

Para que un municipio cuente con su OE debe elaborar un proyecto acorde a la localidad, determinando los servicios y el nivel de cobertura que necesitan implementar. Según lo establece la Resolución N°316 de 2005 de la Secretaría de Empleo¹⁴, la Unidad de Servicios de Empleo, luego devenida

¹³ Para mayor detalle en relación a la tensión política entre municipios y Estado como condicionante de las lógicas imperantes en cada oficina de empleo, véase Casalis (2013).

¹⁴ Es preciso considerar que la normativa dedicaba especial énfasis en la estructuración y adecuación del Programa Jefes de Hogar creado inicialmente en 2002 (Decreto N° 565) como respuesta a la fuerte crisis que aconteció en el país (2001-2002) destinado a: jefes o jefas de hogar con hijos de hasta 18 años de edad, o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravedad, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país. Para mayor detalle en relación a la evolución de esta política, véase Neffa (2009)

en la Dirección de Servicios de Empleo dependiente de la Secretaría de Empleo, promoverá la instalación y funcionamiento de las OE; y entre las obligaciones de los municipios, como condición para la percepción de la asistencia técnica y financiera se encuentran: a) sostenibilidad –garantizar el normal funcionamiento de la OE, durante un período no inferior a 3 años a partir de la finalización de las acciones ejecutadas en el marco del acuerdo que se suscriba con la Secretaría de Empleo, estableciendo días y horarios mínimos de prestación de servicios–; b) calidad de servicios –asegurar el cumplimiento progresivo de estándares de calidad en la prestación de los servicios, como requisito para integrar la Red de Servicios de Empleo–; c) gratuidad –garantizar la gratuidad en la prestación de los servicios para los postulantes y colocar en lugares visibles de la Oficina una leyenda que informe sobre la gratuidad de los servicios–; d) espacio físico –asignar y disponer de un espacio físico de dimensiones y características apropiadas, de uso exclusivo de la OE–; e) equipo técnico –asignar y financiar la contratación de la cantidad de personal estable requerido para el funcionamiento de la OE, asegurando la adecuación de los perfiles profesionales a las funciones que deben desempeñar–; f) mobiliario, equipamiento general y servicios –financiar la compra de todos los bienes y servicios que no sean provistos por el MTEySS requeridos para el normal funcionamiento de la Oficina, incluidos los costos de mantenimiento–; entre otras disposiciones.

Los tiempos y niveles de colaboración, así como el sostenimiento de esta ayuda con el paso de los años entre el MTEySS y las municipalidades se encuentran sujetos a multiplicidad de factores que van desde cuestiones logísticas, hasta disponibilidad de recursos, cuyo éxito se encuentra afectado a su vez, como se mencionó precedentemente, al nivel de buena comunicación y cooperación existente entre los dos niveles de gobierno, y en ocasiones el gobierno provincial –lo que sufre modificaciones con el transcurso del tiempo y la sucesión de procesos electorales a distinto nivel–¹⁵.

En términos generales, entre los años 2005 y 2008 se registra el mayor apoyo por parte de Nación a las OE locales, mientras que luego, este impulso fue decreciendo para reactivarse en 2014, que frente al cambio de gobierno en diciembre de 2015 evidenció nuevas muestras de estancamiento. Ello se hace visible a modo de ejemplo en los años recientes, en modificaciones sustanciales en términos de estructura organizativa al interior del MTEySS, en particular la desvinculación en sus tareas de funcionarios de jerarquía y el rol “marginal” que se puede percibir se le ha asignado al SPE en particular para la articulación de estrategias de inserción efectiva de colectivos vulnerables.

4.2. El portal informático

Uno de los aspectos que se buscó fortalecer desde la creación de la Red de Servicios de Empleo, fue una plataforma informática. El software de vinculación entre oferta y demanda de empleo, así como de registro de las trayectorias laborales y demás información relevante para el funcionamiento de las OE, fue donado por “Italia Lavoro”, organismo dependiente del Ministerio de Trabajo de Italia. Este portal permitió que pudieran llevarse a cabo las acciones de intermediación laboral a partir del registro y base de datos de las personas en búsqueda activa de empleo. Con el paso de los años, se trabajó para capacitar a los usuarios de las OE en el software y para unificar nomenclaturas¹⁶ de oficios y profesiones que permitieran *linkear* de una manera más eficiente la vacante con el/los candidatos adecuados.

Según los testimonios de usuarios (funcionarios de las OE), si bien el portal ha optimizado los mecanismos de registro de los trabajadores, aun presenta cuantiosas deficiencias en términos de registro de historias laborales e instancias de entrevistas, registro de actividad de la demanda (tanto de todas sus búsquedas como de las descripciones que permiten conocer las trayectorias de los empleadores y su comportamiento como tales), y conciliación de información entre distintas oficinas de empleo dependientes de diversas Gerencias de Empleo (GECAL) locales.

¹⁵ Téngase en cuenta que los intendentes municipales renuevan sus mandatos cada cuatro años.

¹⁶ En un primer momento, 2004, se había creado el SIL “Sistema de Intermediación Laboral” que utilizaba la codificación de cerca de 6.000 oficios que para 2014 se redujeron a 500 con el objeto de hacer más fácil las categorizaciones.

4.3. Recursos humanos e instalaciones

En relación a lo expuesto, unos de los factores esenciales que cobran preponderancia son los recursos humanos y las instalaciones. El nivel de profesionalismo, salarios y contención de los trabajadores de las OE es un condicionante determinante al momento de evaluar el desenvolvimiento de la OE, así como la adecuación del lugar de su funcionamiento.

Funcionarios pertenecientes al SPE, así como personal empleado en distintas OE, refieren a estas cuestiones como centrales. Con situaciones que van desde funcionarios asignados a varias tareas municipales, entre las que se encuentran las referidas a la OE, pero también otras de diversa índole en las que se comparten tareas con otros organismos del municipio en los que se tramitan otras prestaciones vinculadas a la protección social¹⁷ hasta casos con elevado profesionalismo que incluyen la figura de personal exclusivo como "relacionador" para lograr atraer a la demanda de empleo local. Esta figura, constituye un eslabón central a la vez que un "lujo" del que difícilmente disponen las OE¹⁸.

La ausencia de personal suficiente en las OE se refleja en ocasiones cuando se observa la desactualización en el registro de las trayectorias laborales de las personas inscritas así como falta de instancias que permitan evaluar y comprobar las habilidades y conocimientos de los oferentes de empleo. Asimismo, la ausencia de incentivos laborales para preservar talentos dentro de las OE también es una característica a destacar.

4.4. Los destinatarios

Para caracterizar a grandes rasgos las ramas de actividad de la oferta de empleo que es aprehendida por las OE es posible afirmar que, para el caso de las mujeres el grueso de trayectorias laborales se define por el paso de actividades ligadas a comercios, gastronomía, administrativas, limpieza y cuidado de personas; y entre los hombres la construcción o el haber sido operarios de plantas industriales (OIT, 2015b). Complementariamente a esta información, un estudio publicado en 2008 acerca de la dinámica de algunas OE de la provincia de Buenos Aires¹⁹ (CEIL) da cuenta de ciertas particularidades de la población que recurre a estos dispositivos. Allí se indica que existe una significativa presencia de mujeres, de trabajadoras y trabajadores mayores de 35 años, así como una significativa presencia del nivel educativo secundario incompleto. Concordantemente con lo expuesto, los rubros de oficios más predominantes en la población son para el caso de mujeres servicio doméstico y de cuidado, mientras que para el caso de varones la construcción, y para ambos, ayudantes de cocina, matriz que perdura en el tiempo. Un estudio llevado a cabo por Kritz (2006) afirmaba que los desocupados en 2005 registraban como última ocupación en un 12,4% de los casos haber tenido oficios ligados a la construcción (albañiles, ayudantes, peones, etc.); ser trabajadoras domésticas, 10,4%; ser vendedores, atención al público y otras ocupaciones del comercio, un 9,7%; y un 6,9% se dedicaban a prestar servicios de reparación y mantenimiento de hogares. Siempre dentro de la informalidad.

En líneas generales, se puede afirmar entonces que las características más sobresalientes de los trabajadores que requieren de las prestaciones de las OE son:

Quienes detentan experiencias laborales asociadas a establecimientos comerciales (administrativos, ventas, atención al público y en el caso de locales gastronómicos, ayudantes de cocina); empleadas de servicio doméstico y cuidado de personas para el caso de las mujeres; oficios de reparación del hogar o

¹⁷ Ello, desde una perspectiva podría ser positivo dado que a partir de un mayor caudal de personas que visiten la oficina, son más los potenciales destinatarios que pueden tomar conocimiento y luego acceder a las prestaciones del SPE. No obstante, esta misma situación puede implicar que se desvirtúe la especificidad de las OE, atentando contra el profesionalismo y crecimiento de las mismas.

¹⁸ Uno de los relatos recogidos en el trabajo de campo refirió que cuando el personal tiene la idoneidad y calificación para captar a la demanda de empleo y sabe negociar con ella, por cuestiones salariales y condiciones de trabajo - particularmente la inestabilidad en su puesto de trabajo producto del potencial cambio de cuadro político al frente de la municipalidad- tiende a migrar hacia el empleo privado y abandonar su rol de funcionario público en búsqueda de mejores oportunidades laborales.

¹⁹ Berisso, Florencio Varela, Moreno, Ensenada, La Plata y Rosario.

prestación de servicios en la construcción para el caso de los varones, así como operarios de plantas industriales; con nivel educativo de secundario incompleto; y preponderantemente mayores de 35 años.

El fuerte de las bases de datos registradas en las OE, responden a jóvenes perceptores de algún programa (véase Anexo I) muchos de los cuales son contactados desde las OE. Ahora bien, existe otro gran grupo de oferta de empleo espontánea que se presenta diariamente en las OE, los trabajadores mayores de 40²⁰. Para ellos, no hay programas específicos de transferencia de ingresos masivos. En este sentido, es preciso mencionar que el Banco Mundial ha destinado un préstamo para el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo a tres años a implementarse en el transcurso de 2014 a 2017. Ello implica que como se detalla en la nota al pie, se dispone de fondos para proporcionar a los jóvenes como incentivos económicos para la participación en instancias de formación²¹.

En la práctica, según los testimonios de informantes relevados (más allá de aquellos casos que se encuentren percibiendo el Seguro de Capacitación y Empleo) no tienen más que esperar la intermediación laboral por parte del Estado, práctica que como se describe más adelante, evidencia un impacto muy limitado en la incorporación efectiva a puestos de trabajo que puedan ser atribuibles a la intervención estatal.

Un aspecto a destacar es la ausencia de canales de información masivos respecto del SPE, en un momento en el cual es imposible desestimar el rol estratégico de la tecnología. En la actualidad, es esencial facilitar el flujo de información tanto para empleadores como para trabajadores. La expansión de la presencia del SPE mediante por ejemplo, aplicaciones para celulares, canales en *youtube* y otras redes sociales, permitiría expandir su impacto en los destinatarios y su utilización por parte de la demanda de empleo. De todos modos, al tratarse de población con elevados índices de pobreza, se hace necesario preservar los canales de comunicación "personalizados", no solo para aquellos sin dispositivos informáticos, sino para los adultos con bajos o nulos niveles de dominio de herramientas informáticas. Para ello, con el propósito de abarcar a aquellos trabajadores más necesitados -muchos de los cuales se ubican en las periferias de las grandes ciudades- el servicio tiene que ir hacia ellos teniendo presencia en clubes, iglesias, centros de salud, hogares de tránsito, paradores nocturnos, fundaciones y asociaciones civiles, es decir centros de atención, contención y asistencia de poblaciones en riesgo.

4.5. La demanda de empleo

En términos formales, según la Resolución N°316 de 2005 de la Secretaría de Empleo se espera que las OE mediante un formulario estándar, informen al MTEySS si es evaluada la potencialidad de la demanda local. A modo de ejemplo, se detallan las siguientes preguntas en el anexo II de la Resolución N° 316/2005: "La OE elabora informes sobre el mercado de trabajo local? (Considere informes o estudios sobre la situación el empleo local, por ej.: perfiles demandados, necesidades de capacitación laboral (...) análisis e interpretación del mercado de trabajo? (...); ¿Sobre qué temas? (...); ¿La OE lleva a cabo acciones dirigidas a los empleadores?"

Un aspecto a considerar a partir de la información del apartado precedente respecto de la preponderancia de trabajadores vinculados a la construcción y trabajadores de servicio doméstico es que la demanda laboral asociada a parte importante de estos trabajadores no se ubica en grandes, medianas ni

²⁰ Según los datos de Casalis (2013), de 1.054.023 historias laborales cargadas hasta 2010, solo 3,1% eran menores de 26 años.

²¹ "The development objective of the Youth Employment Support Project for Argentina is to improve access of vulnerable youth population to labor markets, increasing their employability by supporting the expansion and strengthening of government employment programs. To achieve its objectives, the project will support activities through three components: i) improvement of quality of orientation and training services offered to JMyMT Program (Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo) participants and other vulnerable youth aimed at increasing their employability and likelihood for job placement and job mobility; (ii) coverage consolidation of the JMyMT Program; and iii) strengthening and improving performance of the network of Employment Offices (OE). (...) The Component will finance cash transfers to eligible participants enrolled in the Program including: i) monthly stipends when participating in program activities, including labor orientation workshops, employment clubs, professional training courses, IT courses, entrepreneurship training, and basic education completion; ii) monthly stipends when participating in on-the-job training activities; and iii) incentives linked to completion of Program activities" (www.projects.bancomundial.org)

pequeñas empresas, sino en los hogares particulares. El relevamiento del que se basa este documento da muestras de una ausencia de mecanismos de intervención por parte de las OE respecto de este grupo de empleadores “invisibilizado”.

Según lo informado por funcionarios de algunas OE, en ocasiones no se dispone de registro acerca de lo acontecido luego de la entrevista laboral (y hasta en ocasiones no se sabe si efectivamente se realizó la entrevista pactada, es decir si el trabajador asistió). En el transcurso de 7 años –2007 a 2014– y teniendo en cuenta la cantidad de OE de todo el país, ello no arroja una cifra muy alentadora en términos de tareas de intermediación. Según Casalis (2013) en el año 2010 se encontraban en funcionamiento 325 OE. Tomando ese número como referencia en promedio para los 7 años citados, arroja un total de menos de 4 intermediaciones mensuales por oficina de empleo.

El testimonio de un informante clave vinculado al SPE reconoce la existencia de un gran déficit en relación a alternativas de trabajo conjuntamente con la demanda. Se refieren situaciones en las que hasta en ocasiones se ha demostrado una incapacidad de respuesta por parte del SPE ante demandas de empleo masivas provenientes del sector privado. Asimismo, se reconoce la presencia de “resistencias internas” del Estado –en la gestión anterior y en la actual– de trabajar con la demanda y la ausencia de profesionales idóneos encargados de estas líneas de intervención. A ello se le suma, la resistencia del sector privado de trabajar en forma mancomunada con el Estado. Los argumentos que asumen protagonismo en esta dirección, están asociados a un fuerte arraigamiento de asociación de los trabajadores con prácticas asistencialistas del Estado y por tanto ausencia de cultura de trabajo, así como estigmas asociados a la conflictividad de estos segmentos. Por otra parte, emerge la desconfianza por parte de las corporaciones en relación a incentivar al MTEySS a explorar los procesos internos de las empresas como el cumplimiento de la registración de todos los trabajadores y otras instancias de inspección a las que pudieran sentirse expuestos a partir del trabajo en conjunto con el Estado.

En términos generales, tanto para la sociedad en general como para el mundo empresario en particular, el SPE argentino no constituye un medio de referencia a través del cual reclutar trabajadores (Sconfienza, 2016). Según un relevamiento realizado por una universidad nacional en 2013 a 600 microempresas en el área metropolitana de Buenos Aires de menos de 10 trabajadores, los canales de reclutamiento de trabajadores se circunscriben al círculo interno de la empresa, principalmente recomendaciones de conocidos, amigos y de los mismos trabajadores, mientras que en menor medida se utilizan los avisos en internet y diarios. De esta forma, se demuestra que los intermediarios no formales (redes de amigos, colegas, familia, vecinos, etc.) son los protagonistas en la intermediación²².

Ello indica un bajo uso de la oficina de empleo como medio de búsqueda de nuevos trabajadores lo que alarma acerca de la incidencia en el impacto positivo de las acciones de intermediación laboral por parte del Estado. Asimismo, se da una ausencia del “efecto demostración”, a partir del cual las pocas compañías que recurren al Estado para reclutar personal podrían comunicarlo a otras, a modo de ejemplo, a través de organizaciones empresariales como cámaras o federaciones.

El mercado de trabajo argentino se caracteriza por una escasa presencia del Estado en las actividades de intermediación. El espacio que los servicios públicos de empleo no ocupan, es ocupado naturalmente por otras instituciones del ámbito privado, que no logran articular de una manera eficiente la creciente oferta de desocupados en busca de empleo, con la escasa y exigente demanda de las empresas (Neffa y Korinfeld, 2006). Asimismo, el SPE no se concentra sujeto a un sistema de evaluación y de indagación del nivel de satisfacción tanto de oferta como demanda respecto de la prestación de sus servicios lo que imposibilita llevar a cabo mejoras a partir de las opiniones y necesidades de sus destinatarios.

²² A modo de ejemplo, en el caso de la construcción (según un estudio realizado a migrantes paraguayos residentes en Argentina que poseen oficios ligados a la construcción), se destacan dos vías principales de acceso al empleo por parte de ellos: mediante el ofrecimiento que los trabajadores realizan puerta a puerta en las obras (son muy poco frecuentes los anuncios de empresas constructoras solicitando personal); y mediante redes sociales (parentesco, paisanaje o vecindad), veáse Del Aguila (2015).

5. Conclusiones

Persiste un segmento amplio de la población excluido del mercado laboral o en empleos intermitentes, inestables y no registrados, en el último caso alcanzando cifras que superan el 30% de los asalariados. Parte de esta fuerza de trabajo sin registro está conformada por subocupados involuntarios que si se los considera conjuntamente con aquellos que están en situación de desocupación, alcanzan el 17% en 2016. Los más afectados son quienes detentan menores niveles de educación, empleados en establecimientos pequeños y medianos que encuentran pocos canales para eludir la precariedad y exclusión laboral debido a factores tales como la segregación residencial, bajos nivel de experiencia laboral, edad –o muy jóvenes o mayores de 40–, nacionalidad y en términos generales atravesados por el denominador común de la ausencia o disponibilidad muy limitada de ingresos que afectan en forma determinante la posibilidad de salir del círculo de la pobreza.

Allí, donde la presencia del Estado se hace sumamente necesaria, las políticas no logran contrarrestar este escenario laboral signado por la precarización y la exclusión. Ello sucede debido a varios factores: un limitado alcance de las políticas de intermediación laboral que no logran la integración al mercado de trabajo de los segmentos más necesitados; un excesivo foco en instancias de formación y capacitación que no siempre encuentran una relación directa con futuras incorporaciones al mundo del trabajo; inadecuación de complementariedad entre las políticas municipales y nacionales dado que el entendimiento y acompañamiento recíproco se encuentran sujetos en gran parte a la correspondencia de orientación política entre la Nación y la jurisdicción local; fluctuantes asignaciones de partidas presupuestarias conforme la disponibilidad de recursos y las prioridades territorialmente definidas por el gobierno local lo que afecta el nivel de profesionalismo, cantidad de recursos humanos e instalaciones disponibles, entre otras cuestiones que determinan el funcionamiento de la OE y el nivel de prestación de servicios para sus destinatarios finales, los trabajadores y para los empleadores. En este último caso, resulta aún pendiente trabajar por revertir los estigmas asociados a la falta de cultura de trabajo, y baja productividad comúnmente asignados por parte de la demanda a los trabajadores que forman parte de la base de datos del SPE; y la ausencia de diagnósticos y análisis exhaustivos respecto de la demanda de empleo local y las potencialidades territoriales; por mencionar algunos de los factores que estructuran el nivel de impacto del SPE.

En materia de intermediación laboral queda camino por recorrer. La creación de las OE y consolidación del sistema constituyen un primer paso a partir del cual se deben sedimentar las bases para lograr estrategias de intervención efectivas, de amplio alcance que, a través de sus prácticas logren la incorporación al empleo de los segmentos más vulnerables. Estos espacios deben ser el encuentro entre esfuerzos por fortalecer las herramientas, aptitudes y conocimientos de los trabajadores acompañados de un fuerte trabajo de concientización y comunicación con la demanda de empleo respecto de la inclusión a través del trabajo.

Resulta importante ubicar el foco en las pequeñas y medianas empresas que son las grandes generadoras de empleo, en particular para la población objetivo de las OE. Ellas, asimismo pueden resultar más permeables que las grandes compañías, dado que estas últimas suelen contar con consultoras de gran envergadura que les proporcionan los servicios relacionados a sus incorporaciones, así como planteles permanentes de recursos humanos orientados a estas tareas; además, las pequeñas y medianas suelen disponer de presupuestos acotados para su operatividad lo que convierte en más atrayente el SPE a partir de su gratuidad.

Las acciones de formación que han sido el fuerte de las intervenciones de los últimos años resultan sumamente necesarias para lograr dotar al oferente de empleo de conocimiento y así lograr mayores oportunidades de incorporación efectiva y estable al mercado de trabajo. Ahora bien, al tratarse de personas en situación de elevada vulnerabilidad, las estrategias de formación *per se*, no siempre conducen a una instancia de entrevista de trabajo y la terminalidad de dichas instancias de formación no suele estar asegurada, siendo frecuente una elevada tasa de deserción. Frente a situaciones como estas, la ausencia de mecanismos fuertes de relacionamiento con la demanda profundiza instancias de mínimo impacto de (re)inserción laboral para aquellos trabajadores en situación de pobreza.

Referencias bibliográficas

- Bertranou, F., Casanova, L., Jiménez, M. y Jiménez, M. (2013): *Informality and Employment*. ILO.
- Busso, M. y Pérez, P. (2015): "Los jóvenes argentinos y sus trayectorias laborales inestables: mitos y realidades", *Trabajo y Sociedad*.
- 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*, 13 (21): 65-91. <https://doi.org/10.14409/da.v1i21.4149>
- Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (2008): *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*. Argentina: CEIL. [Documento de Trabajo, 43]
- Dborkin, D., Díaz Langou, G. y Forteza, P. (2011): *La edad como un determinante de la empleabilidad. El desempleo en los mayores de 45 años*. Argentina: Cippec.
- Del Aguila, A. (2015): "¿Sapos de otro pozo?: Redes sociales y acceso al empleo entre trabajadores paraguayos de origen rural en las obras en construcción del Área Metropolitana de Buenos Aires", *Revista de Estudios Migratorios*.
- European Union (2013): *Public Employment Services*. Brussels: European Union.
- Gontero, S. y Weller, J. (2015): *¿Estudias o trabajas? El largo camino hacia la independencia*. Chile: Cepal. [Serie Macroeconomía del Desarrollo, 169].
- Groisman, F. (2010): "La persistencia de la segregación residencial socioeconómica en Argentina", *Estudios Demográficos y Urbanos*, 25 (2): 429-460. <http://dx.doi.org/10.24201/edu.v25i2.1356>
- Groisman, F. y Beccaria, L. (2009): "Informalidad y Pobreza: una relación compleja", en Beccaria, L. y Groisman, F. eds.: *Argentina desigual*. Buenos Aires: Prometeo,
- Kain, J. F. (1992): "The spatial mismatch hypothesis: three decades later", *Housing Policy Debate*, 3. <http://dx.doi.org/10.1080/10511482.1992.9521100>
- Kaztman, R. (2001): "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos", *Revista de la Cepal*, 75.
- Kritz, E. (2006): "La intermediación laboral en un mercado de trabajo segmentado", *Revista de Trabajo*, 2 (2).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2015): *Manual I - Gestión Integral: material introductorio para la apertura de OE dirigido a equipos técnicos*. Argentina: Dirección de Servicios de Empleo, Secretaría de Empleo.
- Miranda, A. (2016): "Transiciones juveniles, generaciones sociales y procesos de inclusión social en Argentina post-neoliberal", *Linhas Críticas*, 22 (47).
- Neffa, J. C. (2009): *El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PjyJHD): análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades en Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Vol. II*. Argentina: CLACSO.
- Neffa, J. C. y Korinfeld, S. (2006): *Los intermediarios del mercado de trabajo*. Argentina: Ceil-Piette.
- OIT (2013a): *Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina*. Argentina. [Documentos de trabajo, 2].
- (2013b): *Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina*. Argentina. [Documentos de trabajo, 3].
- (2015a): *Migraciones laborales en Argentina: protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. Argentina
- (2015b): *Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo. Argentina*. [Documentos de trabajo, 13].
- Paz, J. (2013): "Segmentación del mercado de trabajo en la Argentina", *Desarrollo y Sociedad*, 72.
- PNUD (2009): "Aportes para el Desarrollo Humano en la Argentina", Argentina
- Sconfienza, M. E. (2016): *Demanda laboral y segmentos vulnerables*. Argentina: CEIL CONCIET. [Serie Empleo, desempleo y políticas de empleo, 25].
- Sconfienza, M. E. y Groisman, F. (2014): "Una aproximación al desaliento laboral en Argentina", *Cuadernos del Cendes*, 31 (87).
- Stiglitz, J. E. (1973): "Approaches to the economics of discrimination", *American Economic Review*, 63 (2).

Anexo. Políticas Activas de Mercado de Trabajo 2017

1) Políticas de Orientación: entrevista laboral; apoyo a la búsqueda de empleo; orientación laboral; curso de introducción al trabajo; club de empleo joven; taller de apoyo a la empleabilidad. Estas son prácticas que están principalmente orientadas a jóvenes.

2) Políticas de Formación –existen cinco variantes de institución prestadora/financiamiento: municipio; provincia; organización de la sociedad civil; sector productivo o con empresas directamente–. Bajo la denominación de “crédito para la formación profesional” se brindan incentivos para micro, pymes, grandes empresas y cooperativas de trabajo que generen propuestas de formación para los trabajadores. Se trata de certificados de crédito para fomentar la capacitación dentro del ámbito de trabajo que les permite a los empleadores cancelar obligaciones fiscales emergentes del Impuesto a las Ganancias, Ganancia Mínima Presunta, Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuestos Internos.

Se trata de cursos orientados a fortalecer las competencias de los trabajadores entre los que se encuentran a modo de ejemplo, la formación para certificación de estudios de nivel primario, secundario, terciario y/o superior. Las actividades abarcan: certificación de competencias laborales (implica el reconocimiento de la experiencia laboral de los trabajadores, independientemente de la forma en que fue adquirida); prevención de riesgos del trabajo (adecuación del sistema de prevención de riesgos del trabajo con el objetivo de mejorar las condiciones de higiene y seguridad de los trabajadores); certificación de calidad de procesos y productos (reconoce los gastos en que incurren las empresas y cooperativas de trabajo responsables por formación, evaluación y certificación de procesos, en el marco de las series de normas ISO 9.000 y 14.000, y por certificación de productos, en base a normas IRAM); y fortalecimiento y/o certificación de la calidad de gestión de instituciones de formación profesional (acompañamiento a instituciones para elevar la calidad de los servicios que brindan).

3) Políticas de Fortalecimiento de las capacidades productivas locales e inserción independiente. En esta línea de políticas se busca generar empleo a partir de diversas iniciativas:

3.1) Programa Construir Empleo. Resolución N° 695 de 2012. Reglamentación Res. SE 2636/12 y sus modificatorias, las Resoluciones de la Secretaría de Empleo N° 2115/14, 2823/15, 602/16, 1045/16 y 1351/16-. Se trata de acciones de construcción y mejoramiento edilicio con el objeto de potenciar las calificaciones y habilidades laborales de trabajadores afectados por problemáticas de empleo, mediante su incorporación en obras de infraestructura comunitaria o productiva. Algunas de las tipologías de obras son: oficinas o unidades de empleo; infraestructura de apoyo a la producción local; jardines de cosecha; infraestructura de acciones de capacitación; infraestructura de acciones de entrenamiento para el trabajo; áreas turísticas recreativas; y otras infraestructuras vinculadas a políticas de empleo además de infraestructura de salud, educativa, deportiva y en redes de agua y saneamiento²³.

La Secretaría de Empleo financia los montos comprometidos para materiales, ropa de trabajo, elementos de seguridad y herramienta, honorarios de tutoría y el total del pago a trabajadores de la cooperativa para el caso de la construcción. Esta línea de intervención está dirigida a: trabajadores desocupados incluidos en el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), Jóvenes con Más y Mejor Trabajo o en otros programas o acciones de empleo ejecutados por el MTEySS; trabajadores desocupados mayores de 18 años con dificultades para insertarse en el empleo; trabajadores asociados en cooperativas de trabajo del sector de la construcción; trabajadores desocupados mayores de 18 años incluidos en el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR).

3.2) Programa Trabajo Autogesitonado. Esta iniciativa dispone de diversas líneas de acción: ayuda económica individual (que brinda apoyo económico en la fase de inicio de actividades o ante situaciones críticas que afectan el sostén de los puestos de trabajo y/o el normal desenvolvimiento de la actividad

²³ Los terrenos donde se ejecutan los proyectos de la línea de construcción deben ser propiedad estatal y aquellos donde se ejecutan los proyectos de la línea de mejoramiento edilicio deben tener: titularidad a favor de la entidad responsable del proyecto, derecho de uso por 20 años, nota del propietario autorizando la mejora y el uso por un mínimo de 5 años y ser considerado como “villa o asentamiento irregular” o “propiedad comunitaria de pueblos indígenas”.

productiva); apoyo técnico y económico para la mejora de la capacidad productiva (contribuye al fortalecimiento de las unidades productivas en su fase de puesta en marcha y/o consolidación de los procesos productivos). Se concreta a través de un aporte destinado una o varias de las siguientes necesidades: reparación, adquisición de equipamiento e insumos, reacondicionamiento de infraestructura e instalaciones, y/o apoyo técnico y económico para la mejora de la competitividad.

3.3) Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales –Resolución del MTEySS N°1094/09. Reglamentación N°1862 de 2011 y modificatorias–. Este programa se refiere a las tramas que conforman los emprendimientos productivos en un territorio determinado; vinculando productores, proveedores y clientes; como también organizaciones públicas y privadas. Sus objetivos principales son: fortalecer la trama productiva local a través del desarrollo de proyectos que permitan la generación de nuevos empleos y la mejora de la calidad del empleo existente propiciando su formalización; contribuir al desarrollo de unidades productivas asociativas de pequeños productores, emprendedores y/o trabajadores independientes asociados; y contribuir al desarrollo de la producción local apoyando la instalación y funcionamiento de centros de servicios orientados a pequeños productores, emprendedores y/o trabajadores independientes. La asistencia económica puede ser destinada a bienes de capital, capital de trabajo, asistencia técnica, capacitaciones, y/o infraestructura complementaria.

4) Políticas de Inserción laboral:

4.1) Programa de Inserción Laboral (PIL). Consiste en un incentivo económico que el MTEySS aporta durante un período de tiempo determinado para nuevas contrataciones y que las empresas descuentan del salario a su cargo, abonando la diferencia que corresponda, de acuerdo a la normativa aplicable según el convenio colectivo de trabajo (la empresa debe abonar los aportes y contribuciones sobre la totalidad del salario pero es compatible con los beneficios de la Ley N°26.940, que es la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral).

Las modalidades contractuales pueden ser las de la Ley de Contrato de Trabajo N°20.744 en todas sus modalidades menos la “eventual”. El contrato a plazo fijo” deberá ser como mínimo por 4 meses. También puede encuadrarse en el Régimen de Trabajo Agrario –Ley N°26.727– y el trabajo en la industria de la Construcción –Ley N°22.250–.

4.2) Entrenamiento para el Trabajo. Este programa se ocupa de proporcionar jornadas de entrenamiento para el trabajo de 4 horas diarias o hasta 20 horas semanales, en un período de hasta 6 meses. Las empresas deben designar un tutor cada 10 trabajadores para acompañar al aprendiz, entregar un certificado al aprendiz luego de concluido el proyecto, garantizar una cobertura de accidentes personales y de salud para los trabajadores y, firmar un acuerdo de entrenamiento con el aprendiz (no se trata de una relación laboral entre el trabajador y la empresa, mientras dure el entrenamiento).

4.3) Programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo. Es una de las iniciativas principales a través de las cuales opera la Dirección de Promoción de la Empleabilidad de Trabajadores con Discapacidad perteneciente al MTEySS, para que el Estado nacional, los organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estado y las concesionarias de servicios públicos cumplan con la obligación de ocupar personas con discapacidad en una proporción no inferior al 4% del total de su personal (Ley N° 25.689/03)²⁴.

²⁴ Esta normativa establece que “en caso de que el ente que efectúa una convocatoria para cubrir puestos de trabajo no tenga relevados y actualizados sus datos sobre la cantidad de cargos cubiertos con personas con discapacidad, se considerará que incumplen el 4% y los postulantes con discapacidad podrán hacer valer de pleno derecho su prioridad de ingreso a igualdad de mérito. Los responsables de los entes en los que se verifique dicha situación se considerará que incurren en incumplimiento de los deberes de funcionario público, correspondiendo idéntica sanción para los funcionarios de los organismos de regulación y contralor de las empresas privadas concesionarias de servicios públicos (...). El Estado asegurará que los sistemas de selección de personal garanticen las condiciones establecidas en el presente artículo y proveerá las ayudas técnicas y los programas de capacitación y adaptación necesarios para una efectiva integración de las personas con discapacidad a sus puestos de trabajo” (Ley 25.689 del año 2003).

Breve CV de la autora

María Eugenia Sconfienza es Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO), Licenciada en Ciencia Política (UBA), Magister en Diseño y Gestión de Programas Sociales (FLACSO) y Especialista en Organizaciones Sin Fines de Lucro (Universidad de San Andrés). Becaria Posdoctoral CONICET, Argentina. Sus líneas de investigación son las políticas sociales, reinserción laboral, pobreza, desigualdad, desaliento laboral, exclusión social, desempleo y el tercer sector.