

## **(Re)pensar el Servicio Público de Empleo en Argentina a partir de la experiencia internacional**

Sconfianza, M. Eugenia (CEIL-CONICET)

eugeniasconfianza@gmail.com

### *Introducción*

Aspirar al desarrollo, requiere de una mirada holística que reconozca la necesidad de repensar instituciones, pero también de innovar mediante prácticas y políticas públicas claves que permitan desmalezar el sendero que puede conducir al desarrollo.

El planteo de este documento centraliza la atención en un aspecto nodal, inherente al crecimiento de todo territorio, la inclusión laboral. Inclusión como estrategia, corriendo la mirada que típicamente asocia la inclusión a la asistencia. Si se asocia la inclusión laboral a tal perspectiva, las personas al margen del sistema productivo emergen como seres pasivos receptores de ayuda. Sin embargo, entender el potencial de crecimiento que aporta cada actor social es innovar vislumbrando el impacto en términos de desarrollo que genera una sociedad inclusiva.

La humanidad atraviesa un proceso de cambio que discute la centralidad del trabajo, no tanto desde una visión filosófica, sino a partir de la necesidad de encontrar respuestas que permitan entrever algo de claridad en el pantano que la robotización trae, donde el paradigma de un trabajo a sueldo al estilo siglo XX comienza a desdibujarse. ¿Hacia dónde vamos y cuáles son los modelos de relaciones sociales productivas que surgirán? es aún incierto, aunque comienzan a asomar algunas modalidades de relacionamiento productivo que aun resultan difíciles de categorizar. Sin embargo, en el transcurrir de este proceso, el medio de subsistencia típico continúa siendo el trabajo asalariado. Por este motivo, si lo que se busca es progresar y una sociedad más acorde al bienestar, la integración de todos es el puntapié inicial reconvirtiendo aquello que típicamente es considerado como “asistencia” a la noción de estrategia.

La coyuntura se presenta como tierra fértil para el cambio cuando entre los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenibles -ODS- promovidos en el año 2016 por la Organización de Naciones Unidas -ONU- a los que aspira la humanidad en el año 2030, los números 1, 8 y 10 plantean: el fin de la pobreza -principio número 1-, el trabajo decente y el

crecimiento económico -principio número 8- y, la reducción de las desigualdades - principio número 10-.

La región latinoamericana, caracterizada por una fuerte desigualdad, ha evidenciado una notable mejora en la distribución del ingreso desde inicios de la década del 2000 lo que abona aún más el terreno para propiciar el desarrollo. En el período 2002 y 2012, la participación promedio del primer quintil en el ingreso total pasó de ser 10,7 veces mayor a la del quintil de menores ingresos a 7,2 veces. La tendencia a la reducción de la desigualdad continuó, aunque de manera más moderada siendo esta relación para el año 2016 de 6,8. Sin embargo, este seductor horizonte que plantean los ODS, encuentra una situación social y laboral para la región que lejos de ser la ideal, aún debe, en doce años, superar una tasa de pobreza que se sitúa -para el año 2016- en 30,7% -186 millones de personas-, de los cuales el 10%, se encuentran en situación de indigencia (CEPAL, 2018).

A nivel local, los años que separan a la Argentina del 2030, la encuentran, según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Censos -Indec- con una pobreza que afecta a más de un cuarto de la población, 25,7%. De ellos, 4,8% son personas que no disponen de ingresos para acceder a una canasta básica de alimentos, es decir, son indigentes. La pobreza en la región noreste del país llega a alcanzar, para el mismo período, al 33,2% de la población<sup>1</sup>.

¿Cómo se plantea esta realidad en el mercado laboral local? En el país, el desempleo afecta a 1.183.000 personas -9,1%- (de los cuales, el 39,3% son Desempleados de Larga Duración -DLA-, es decir buscan empleo desde hace más de un año), que sumadas a la tasa de subocupación demandante -6,8%- alcanza el 15,9% de la población económicamente activa. Asimismo, del universo de personas ocupadas, una de cada tres se encuentra trabajando sin aportes jubilatorios, 33,9%, cifra que para el caso del noroeste asciende al 43,7%<sup>2</sup>. 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 tal como lo señala el ODS número 1.

---

<sup>1</sup> Datos para el II Semestre 2017, Encuesta Permanente de Hogares-EPH- Indec

<sup>2</sup> Datos para el I Trimestre 2018 (EPH - Indec)

La relación entre desigualdad, pobreza y empleo es compleja, sin embargo, está comprobado que estas atentan contra el crecimiento (BID, AMSPE y OECD, 2015). Uno de los factores que inciden en la prevalencia de las dos primeras problemáticas -desigualdad y pobreza-, suele ser la falta de empleo en general y digno en particular. Si bien las trampas que limitan la salida de la pobreza suelen ser diversas, una de las más poderosas, es la ausencia de canales de acceso al empleo. Frente a esta realidad, el lugar de los Servicios Públicos de Empleo -SPE-, es el de propiciar un medio que abogue por igualar el acceso al empleo de la población.

Aquí se propone, a la luz de prácticas de otras naciones, generar un espacio de reflexión en el que las experiencias de otros SPE pueden ser una herramienta de utilidad para pensar el lugar que el SPE argentino puede, al menos desear, ocupar en el camino a recorrer estos próximos años en miras a los ODS.

El documento se estructura de la siguiente manera. En una primera parte se define la naturaleza de los Servicios Públicos de Empleo y se describen algunos rasgos distintivos de la Red de Servicios de Empleo de Argentina actual. Luego, se profundiza en la descripción de intervenciones destinadas a aquellos segmentos en mayor situación de exclusión o riesgo de exclusión que se implementan en algunos modelos de países desarrollados. Finalmente, se esgrimen algunas conclusiones que permiten (re)pensar el Servicio de Empleo local.

### *La razón de ser de los Servicios Públicos de Empleo*

Las Políticas Activas de Mercado de Trabajo, internacionalmente reconocidas como Active Labor Market Policies -ALMPs-, refieren a aquellas que propician en forma directa el ingreso al mercado laboral de trabajadores. En contraste, las políticas que persiguen el propósito de mitigar necesidades económicas del desempleo y aliviar el riesgo de pobreza asociado a la caída de ingresos como producto de la pérdida de empleo (OIT, 2012), como el caso del seguro de desempleo, retiros anticipados o transferencias de ingresos -pero que no están diseñadas para mejorar la empleabilidad- se denominan pasivas (Betcherman, Dar, Luinstra y Ogawa; 2000)

Los Servicios Públicos de Empleo tienen la finalidad de facilitar la activación laboral. De esta forma, suelen disponer 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, Pillon, Remillon, Tuchsirer y Fondeur; 2016)<sup>3</sup>. Cada servicio de empleo tiene oficinas de empleo -OE- locales que operan a nivel territorial, cuya cuantía varía según el país.

El primer mecanismo de reclutamiento de cualquier empleador, lógica que traspasa las fronteras nacionales, son los contactos. Independientemente del contexto que se analice, los trabajadores referidos constituyen uno de los mecanismos de reclutamiento por excelencia. No obstante, a partir del momento en que la búsqueda “sale” del círculo de influencia del empleador, es cuando entran en juego otros actores.

En el abanico de entidades que nuclea búsquedas de empleo existen consultoras privadas, bolsas de empleo de organizaciones de asistencia social, portales de internet, sindicatos, entre otros mecanismos. El centro de análisis en este documento sin embargo, se circunscribe estrictamente a la intermediación laboral que es llevada a cabo por el Estado nacional en forma centralizada, o llevado a cabo por OE jurisdiccionales que pueden o no, según el caso, estar integradas a una estrategia nacional, pero siempre se trata de organismos públicos. Esta decisión tiene su sustento en el hecho de que el Estado (independientemente de su esfera de influencia: nacional, provincial o municipal – departamental según el país-), es el actor principal en la tarea de integrar a los grupos más vulnerables al mercado de trabajo.

El Estado es el equiparado de oportunidades cuando el mercado no lo es, y para ello dispone a través del SPE, 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.

Existen tantos modelos de SPE como de países, en los que las dinámicas y por tanto incidencia, son diversas. Mientras algunos solo proveen información de vacantes, otros se comprometen de forma activa en la tarea de hacer coincidir trabajadores con empleos (Wadauer, Buchner y Mejstrik, 2015), mientras algunos se focalizan en tareas de formación y/u orientación, otros plantean estrategias de abordaje integrales para lograr la inclusión laboral; y mientras algunos obedecen a un modelo nacional centralizado, otros tienen un fuerte arraigamiento local que los diferencia sustancialmente unos de otros.

Independientemente de las atribuciones propias de cada SPE, pueden listarse *grosso modo*, las siguientes facultades (Comisión Europea, 2013):

---

<sup>3</sup> Para mayor detalle acerca de las atribuciones de los Servicios Públicos de Empleo, véase OIT (2016).

- Mejorar la transparencia del mercado laboral y aportar pruebas para respaldar el diseño de políticas;
- Asegurar estándares para las PAMT;
- Identificar las necesidades del mercado laboral y las ofertas de servicios disponibles;
- Hacer coincidir a ciudadanos y empleadores con servicios apropiados y accesibles;
- Permitir que los agentes del mercado laboral cooperen e innoven;
- Formar alianzas
- Alinear a los actores del mercado laboral con las necesidades del mercado laboral y de las políticas (seleccionando, certificando, coordinando, dirigiendo, administrando);
- Actuar como proveedores de servicios suplementarios cuando ocurre una falla en el mercado.

Si bien existen SPE en diversos países, a nivel internacional dos organizaciones principales nuclean información, realizan eventos de transferencia e intercambio, generan reportes y otras herramientas prácticas, con el objeto de difundir experiencias de diversos países para investigadores, ciudadanos, organismos de gobierno y otros actores interesados. Parte del contenido de este escrito se ha nutrido de estos insumos.

A nivel mundial, en el año 1988 impulsado por Canadá, Francia, Alemania, Países Bajos, Suecia y Estados Unidos, junto con la Organización Internacional del Trabajo - OIT-, se fundó la Asociación Mundial de los Servicios Públicos de Empleo -AMSPE- cuya secretaría ejecutiva se encuentra en Bruselas. A nivel regional, la Unión Europea con el propósito de maximizar la eficiencia de los SPE de la región, en 2014 tomó la decisión de crear la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo que comprende a los 28 países miembros de la Unión Europea, Noruega e Islandia. Las principales atribuciones de este organismo son: comparar SPE mediante acciones de benchmarking, identificar buenas prácticas y propiciar el aprendizaje mutuo, y promover la modernización y el fortalecimiento de los SPE. Este desarrollo es el que permite al resto de los países no europeos disponer de un faro de referencia para analizar sus SPE.

### *La Red de Servicios de Empleo de Argentina, aproximaciones respecto de un organismo aún joven*

La configuración actual del SPEA, es el producto de un proceso iniciado en 2003. En términos normativos, en este año se lleva a cabo el Plan Integral para la Promoción del

Empleo (Resolución N° 256 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - 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 se 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).

Más allá de las oscilaciones, lo cierto es que Argentina desde el año 2003, cuenta con un Servicio Público de Empleo que ha extendido y fortalecido su presencia y estructura institucional y, cuya implementación se encuadra en el Convenio número 88 de la OIT ratificado por Argentina el 24 de septiembre de 1956<sup>4</sup> y por lo estipulado en la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 sancionada en 1991 cuyos artículos 130, 131 y 132 establecen que el MTEySS:

“organizará y coordinará la Red de Servicios de Empleo, gestionará los programas y actividades tendientes a la intermediación, fomento y promoción del empleo y llevará el registro de trabajadores desocupados (...) La Red de Servicios de Empleo tendrá como función la coordinación de la gestión operativa de los Servicios de Empleo a fin de garantizar la ejecución en todo el territorio nacional de las políticas del sector (...) Las provincias podrán integrarse a la Red de Servicios de Empleo por medio de convenios con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por los cuales se tenderá a facilitar la descentralización a nivel municipal de la gestión de dichos servicios. Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social promoverá la integración a la Red de Servicios de Empleo de las organizaciones empresariales, sindicales y otras sin fines de lucro”

Existen cuatro orientaciones generales de políticas activas de empleo ejecutadas por el MTEySS a) políticas de orientación, b) de formación, c) de fortalecimiento de las capacidades productivas locales, y d) de inserción. La ejecución de estas políticas se lleva a cabo a través de 630 OE distribuidas en el territorio nacional, que gozan de cierta autonomía para la ejecución de las políticas de empleo a nivel local

Actualmente es muy escasa la documentación que permite evaluar el impacto de la política y su evolución en el tiempo. Tratándose, la Red de Servicios de Empleo Argentina, de una institución que cuenta con apenas quince años de edad, es posible pensar que aún queda un largo camino por transitar que puede nutrirse de experiencias internacionales y del paso del tiempo para ser más efectivo en el impacto que se busca.

A modo de resumen, se listan a continuación algunas características que permiten pintar el cuadro de situación actual del SPEA:

---

<sup>4</sup> A través de este convenio que data del año 1948, los Estados miembros se comprometen al firmarlo, a “garantizar el mantenimiento de un servicio público y gratuito del empleo”.

- 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 excesivo 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 trabajo<sup>5</sup>. 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 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 condicen 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 -estructura política que a su vez sufre modificaciones con el transcurso del tiempo y la sucesión de procesos electorales en las tres jurisdicciones (municipio, provincia y Nación)-.

---

<sup>5</sup> 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).

- 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 que fue donado por el organismo de gobierno de Italia, Italia Lavoro, y si bien permite el registro de los aspirantes a empleos, presenta limitantes 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 afiliadas a diversas GECALes-
- 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 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).
- 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 algunos períodos en términos de personas que asistieron a capacitaciones ofrecidas por estos organismos como se puede apreciar en el Manual I - Gestión Integral: material introductorio para la apertura de OE dirigido a equipos técnicos elaborado por la Secretaría de Empleo (MTEySS, 2015), escasean documentos oficiales que den cuenta de indicadores concretos de (re)inserción al mercado laboral de personas con necesidad de empleo así como cifras precisas sobre beneficiarios de capacitaciones y otras PAMT.

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

*Conocer, adaptar e implementar a partir de la experiencia internacional*

El espacio que los SPE no ocupan, es 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 (Neffa y Korinfeld, 2006). 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 atributos que eviten, al menos, la complicidad en la proliferación de estas problemáticas.

Previamente a avanzar en la descripción de prácticas de referencia, cabe aclarar que algunos de los casos europeos analizados, cuentan con programas de sostén a la pobreza extrema, en los cuales se pueden encontrar políticas de seguros de desempleo extendidas o de rentas mínimas (condicionadas o no), lo que marca un punto de quiebre importante respecto del caso argentino. Asimismo, en algunos de estos países, las tasas de informalidad son de menos de un dígito, lo que amplía notablemente el universo de destinatarios que perciben el seguro de desempleo, respecto de lo que sucede en el caso local ante una situación de cese laboral. En estos escenarios de protección ampliada, es que los SPE resultan un complemento para promover la activación de quienes se encuentran al margen del trabajo remunerado, mientras que en Argentina sólo están protegidos ante la pobreza extrema, los niños menores de 18 años y quienes tienen una discapacidad, mediante la Asignación Universal por Hijo -AUH-<sup>6</sup> y aquellos que provienen del mercado formal en caso de despido. El hecho de que Argentina carezca de un esquema de protección ampliado a partir del cual el SPE pueda ser un complemento, pone en evidencia el rol estratégico del SPE como aliado en la difícil tarea de disponer de ingresos mínimos para lograr satisfacer las necesidades básicas. En parte por ello, es que resulta importante debatir la centralidad del SPEA y promover mejoras en miras a proporcionar, a quienes se encuentran en absoluta desprotección, un entramado institucional de inclusión.

Teniendo en cuenta estas grandes diferencias como marco analítico. A continuación, luego de una breve referencia a la estructura productiva argentina, se detallan algunas prácticas interesantes, así como perspectivas orientadoras relacionadas a estos servicios,

<sup>6</sup> Programa de Transferencia de Ingresos Condicionada iniciado en noviembre de 2009 que consistente en una suma de dinero mensual para los niños, niñas y adolescentes de padres que están desocupados, trabajan de manera informal y cobran menos del salario mínimo, vital y móvil.

para sino copiar, al menos inspirar el desarrollo y la profesionalización del SPE para el caso local.

### *La estructura productiva argentina*

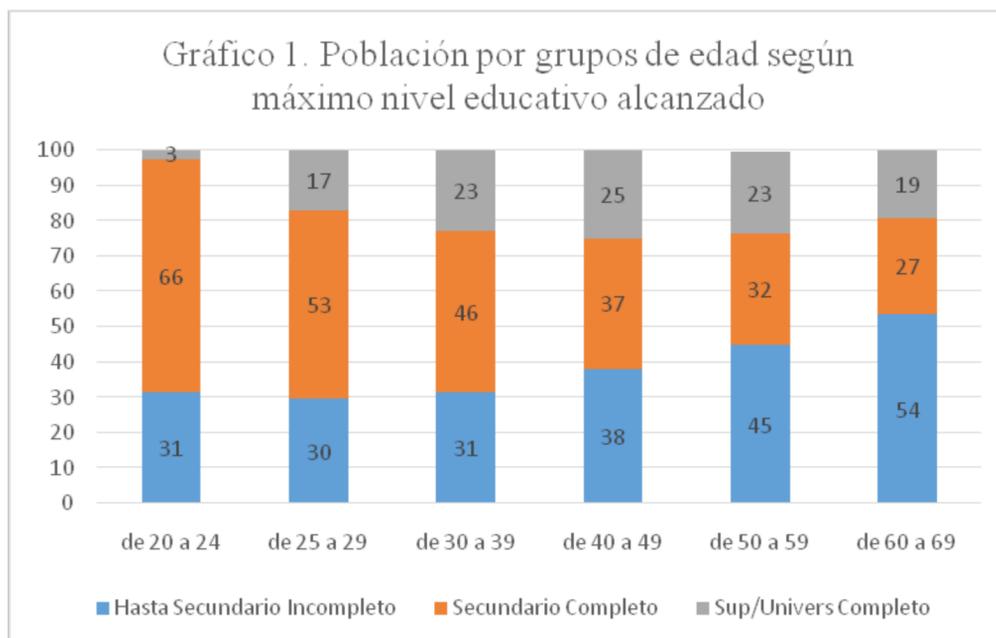
A modo contextual, la región latinoamericana -y Argentina no escapa a ello-, encuentra como desafío principal en términos de crecimiento económico, el avance en especializaciones más competitivas, particularmente actividades asociadas a la industria y el desarrollo tecnológico. Argentina no logra llevar a cabo la regeneración de un tejido productivo que involucre proyectos de envergadura industriales, con potencial para movilizar y dinamizar capacidades productivas existentes y para promover y apalancar el desarrollo de nuevas actividades y tecnologías (Porta, 2016). Resulta necesario, para sostener un proceso de desarrollo de largo plazo, una mejora de la relación entre la elasticidad-producto de las exportaciones e importaciones, tanto sea cambiando la composición de la canasta exportable como sustituyendo eventualmente importaciones en sectores estratégicos e incrementar las capacidades productivas, tecnológicas e innovadoras del aparato productivo doméstico (Porta, Schteingart y Santarcángelo; 2017).

Cuando se analiza la estructura productiva local de los últimos años, puede observarse en base a Porta (2016) que desde 2003 hasta 2005/6, se da un incremento de la productividad acelerado que se explica principalmente por la activación de la capacidad productiva ociosa resultante de la crisis de 2001 en el país, así como por la implementación de decisiones en materia de protección social hacia la transferencia directa de ingresos a los hogares más pobres. De este modo, hasta 2015 se consolidó un nuevo régimen de crecimiento derivado de un cambio importante en las condiciones macroeconómicas y en particular por los estímulos sostenidos a la expansión de la demanda interna y por el nivel de tipo de cambio. En este período, se ha logrado expandir el ingreso, apuntalar la redistribución del ingreso, ocupar mano de obra y mejorar la cobertura y el impacto de las políticas sociales. Pero la estructura productiva ha puesto límites a la posibilidad de sostener y profundizar esos procesos, una vez que la coyuntura internacional se tornó relativamente restrictiva y que se debilitó la eficacia de las políticas de expansión de la demanda. Porta sostiene que se trata de un sistema productivo bastante diversificado y, a la vez, fuertemente heterogéneo, desequilibrado e

insuficientemente integrado a nivel nacional y caracterizado por una productividad media relativamente baja.

Entre 2000 y 2015, la proporción de ocupaciones que en América Latina requirió de trabajadores poco calificados disminuyó del 19,6% al 19%, mientras que la proporción de ocupaciones que requirieron de trabajadores medianamente calificados se redujo 1,5 puntos porcentuales -p.p.- y alcanzó el 61,1% del empleo. En contraste, la proporción de ocupaciones que requirieron de trabajadores altamente calificados se incrementó del 17,6% a 19,9% del empleo. La oferta de calificaciones en la región (en términos de calidad y cantidad de las competencias adquiridas) ha sido en general inadecuada. De este modo, se hace difícil escapar a la realidad en la que la baja productividad y la excesiva dependencia de la exportación de productos primarios siguen siendo protagonistas y no se puede obviar la necesidad de profundizar en medidas que tiendan a mejorar la calificación de los trabajadores (OIT, 2016b), promover la inversión y proyectar un crecimiento económico sostenido en el tiempo.

La estructura educativa argentina, según lo evidencian los datos para el cuarto trimestre de 2017, muestra que del total de la población, más del 30% tiene nivel educativo de hasta secundario incompleto (Gráfico 1), situación que se intensifica a mayor edad.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH Indec - IV Trimestre 2017

Según datos de la Encuesta Permanente de Hogares del Indec para el cuarto trimestral de 2017, del total de ocupados según calificación ocupacional, el 21% se compone de

personal no calificado, el 52% de personal operativo, y solo el 17% y el 10% son ocupados con nivel de técnicos y profesionales respectivamente.

Estos indicadores refuerzan la evidencia que muestra una fuerza productiva de baja calificación. Sin embargo, los procesos que hacen a una estructura productiva de bajo desarrollo no son producto de las condicionalidades de la fuerza de trabajo, sino de la ausencia de programas a mediano plazo de desarrollo productivo y formación complementarios. Parte de esta responsabilidad es la que asumen los SPE en el mundo. En miras a la estrategia de desarrollo, estos dispositivos, acompañan la (re)inserción laboral de las personas, al mismo tiempo que orientan la oferta de formación que se requiere en función de la planificación productiva y de inversión económica a la que se aspira.

Teniendo en cuenta el escenario argentino, resulta innegable que el mayor éxito de las PAMT estará sujeto a la generación de nuevos puestos de trabajo así como el 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 de acompañamiento al desarrollo. Pero, la implementación de medidas que aseguren mayores posibilidades de inclusión de los segmentos tradicionalmente excluidos mejorando su acceso al empleo, son condición elemental para sentar las bases de salida de la pobreza. Si los vientos acompañan el provenir de la región, a mediano y largo plazo podrá pensarse al SPEA como un aliado estratégico no ya solo en términos de inclusión, sino para el desarrollo integral del país, como sucede en otros países.

### *Destinatarios de los SPE*

Las políticas implementadas por los SPE constituyen una herramienta de gran valor en la lucha por reducir las desigualdades. El valor agregado radica en que, a diferencia de las agencias de colocación privadas, es un servicio público y gratuito tal como lo establece en su artículo 1° el Convenio Sobre el Servicio de Empleo N° 88 de la OIT. Estas políticas están disponibles para grupos vulnerables mejorando sus posibilidades de empleabilidad no solo por la orientación y provisión de instancias de capacitación, sino

por su lugar estratégico para proporcionar incentivos para que las empresas los contraten (OIT, 2016a).

Según la Comisión Europea (2014) los principales grupos destinatarios -quienes en la literatura especializada europea suelen denominarse “clientes”- se pueden categorizar en: desempleados, jóvenes, adultos, desempleados de larga duración y personas con discapacidades. Complementariamente, según Abad y Arroyo (2009) la población objetivo de los SPE está conformada por subocupados, personas con necesidades de capacitación y/o reconversión de sus perfiles laborales.

En términos generales, para el caso local, se trata de quienes encuentran pocos canales para eludir la precariedad laboral debido a factores tales como la segregación residencial, bajos niveles de experiencia laboral, bajos niveles educativos, edad -o muy jóvenes o mayores de 40-, personas con discapacidades y migrantes. Todos, 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.

### *Desempleados de Larga Duración*

La categoría de Long Term Unemployment -LTU- cuya traducción es Desempleo de Larga Duración -DLD- es uno de los segmentos que los SPE del continente europeo, entienden como prioritarios, ya sea en términos de atención, como en términos de prevención. Este segmento ha sido objeto de preocupación para la Unión Europea en los últimos años y, paradójicamente para el caso argentino, es aún poco atendido.

El DLD tiende a ser un fenómeno que se retroalimenta y perpetúa en el tiempo si no es atacado en forma directa desde sus fases incipientes. Especialistas en la disciplina de la psicología sostienen que existe una secuencia que experimenta la persona en situación de desempleo que con el paso del tiempo y la ausencia de redes de contención propicia la exclusión social. Cuando fracasan los intentos de búsqueda de empleo -fase de concienciación- “el individuo llega a ser pesimista y a sentirse ansioso, con períodos de melancolía e irritabilidad y en muchos casos con la aparición de trastornos psicofisiológicos. Esta fase es crucial y puede durar varios meses, dependiendo de diversos factores, tales como el apoyo social”, luego se produce el reconocimiento de la propia identidad de desempleado con todas sus características psicológicas -fase de aceptación- y es cuando “el individuo llega a ser fatalista y busca empleo

ocasionalmente y sin ninguna esperanza de éxito; tiende a vivenciar el paro (desempleo) como un fracaso personal más que como un fracaso social, lo que lo conduce al aislamiento”; y “en situaciones más graves, aparece depresión, amargura, impulsos de cólera, ideas suicidas, abuso del alcohol, tabaco, drogas” (Bizkailab, 2011, p. 22 y 23). Para morigerar esta situación es que el SPEA debe intervenir y evitar que se propague el DLD y de esta forma evitar el arraigamiento de la desigualdad y la exclusión.

En línea a este riesgo, uno de los frentes a atacar por el SPEA debe ser además el de los “desempleados formales de larga duración”, es decir quienes desde hace tiempo se encuentran fuera del mercado de trabajo registrado en la seguridad social. Ello, porque la problemática de la informalidad laboral se presenta como una característica estructural del mercado de trabajo en Argentina y tanto la exclusión laboral como la intermitencia en empleos precarios propician la incertidumbre de ingresos en los hogares y perpetúan la condición de pobreza<sup>7</sup>.

“Abordar el desempleo de larga duración tiende a ser cada vez más difícil a medida que pasa el tiempo. Cuanto más larga sea la situación de desempleo, más difícil será para quien busca empleo encontrar un trabajo y menos esfuerzo pondrá en la búsqueda. Esto puede deberse a varios factores relacionados como la erosión de las habilidades, la discriminación de los empleadores contra el DLD, o la clasificación de los solicitantes de empleo por parte de los empleadores sobre la base de su duración del desempleo, así como la disminución de la motivación por parte de la persona desempleada”

(Comisión Europea, 2014, p. 3)

En el año 2016, la Unión Europea ha publicado una recomendación cuyo nombre es “Sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral” (2016/C 67/01). En este documento se pueden sustraer, además de interesantes consejos -destinados en este caso a los países miembros-, una perspectiva que evidencia un particular énfasis en la problemática con peculiaridades propias que si bien pueden estar afectando a otros colectivos -etnias, jóvenes, adultos, personas de bajo nivel educativo, etc.- ameritan atención especializada, así como estrategias claves de prevención. Asimismo, este documento toma en cuenta la diversidad de obstáculos que inciden en la dificultad de quienes lo padecen, de abandonar la situación de DLD:

“se pretende orientar a las personas desempleadas de larga duración hacia servicios de apoyo suficientemente adaptados a las necesidades individuales, como el asesoramiento en materia de deuda, la rehabilitación, los servicios de asistencia social, servicios de cuidado, la integración de los inmigrantes, la vivienda o las ayudas al transporte, cuyo

---

<sup>7</sup>Para el caso argentino, el nivel de no registro aún permanece, en magnitudes considerables, a pesar de ser foco de diversas políticas públicas. Véase Novick; Mazorra y Schleser(2007) y Bertranou, Casanova, Jiménez y Jiménez (2013).

objetivo es hacer frente a los obstáculos al empleo y permitir a dichas personas cumplir objetivos claros que les lleven al empleo”

(Unión Europea, 2016, p. 2)

Para poder detectar estos segmentos, es necesario recurrir al “*profiling*”. Esto implica un despliegue de criterios de discriminación positiva (Fretel, Pillon, Remillon, Tuchsirer, y Fondeur, 2016) que se aplican a la población destinataria de los SPE mediante programas informatizados que analizan un conjunto de variables observables y establecen correlaciones que permiten detectar a los más vulnerables, es decir, más alejados del mercado de trabajo y con mayores necesidades. El dispositivo de *profiling* se apoya en el principio de cálculo individual de los riesgos de caer en el DLD (Neffa, 2011) tal como se describe más adelante.

En Argentina para el primer trimestre de 2018, según los datos de la EPH, se observa que el 39,3% de los desocupados busca empleo desde hace más de 1 año, es decir son DLD. Esta cifra debe ser complementada con el dato de los inactivos involuntarios para poder incorporar al DLD la situación de los desalentados<sup>8</sup>, sin embargo, este dato es de muy difícil acceso para el caso local dado que el desaliento no se mide como tal.

Un ejemplo europeo que pone en evidencia la centralidad de esta problemática es la prestación por parte del Servicio Público de Empleo Estatal Español del “Programa de Activación para el Empleo” que supone ser un programa específico y extraordinario de carácter temporal, dirigido a DLD con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo y ofrecer una ayuda económica de acompañamiento.

Algunas recomendaciones específicas respecto del DLD, incluyen:

- 1) La necesidad de armar itinerarios individualizados de cada persona. En estos acuerdos se encuentran definidos los objetivos, calendario y obligaciones:

“El acuerdo de integración laboral debe detallar objetivos explícitos, el calendario y las obligaciones que debe cumplir el desempleado de larga duración inscrito, como emprender medidas activas para encontrar empleo, aceptar ofertas de trabajo adecuadas y estar presente, así como participar en medidas de educación o formación, nueva cualificación o empleo”

(Comisión Europea, 2016, p. 3y 4).

- 2) Acompañamiento mediante encuentros cara a cara de los DLD con los denominados operadores, agentes, asesores, trabajadores sociales o *conseillers* (en Francia) (Bentolila y Jansen. 2016).

---

<sup>8</sup> Al respecto, un estudio que realiza una aproximación para el caso argentino, es el de Sconfienza y Groisman (2014)

- 3) Un apoyo intensificado para este grupo no debe superar los seis meses después de que la persona entró en situación de DLD
- 4) Dado que en los casos de carecer de certificaciones educativas formales, el acceso al empleo se dificulta aún más, se recomienda “que se actúe para dar a las personas la oportunidad de demostrar lo que han aprendido al margen de la educación y la formación formales”.(Comisión Europea, 2012, p. 3)

Cabe destacar que aquellos mecanismos de intervención que promueven la inclusión laboral de los DLD descansan en general, en el hecho de un nexo permanente con el beneficiario que se erige en torno a la percepción de un ingreso mínimo o prestación económica para la subsistencia. En casos como el argentino en los cuales no existen tales prestaciones, se hace difícil la promoción de vías de acceso y comunicación fluidas con los destinatarios de la política. En casos como Alemania y Dinamarca (Madsen, 2015) existen programas de capacitación y orientación laboral de una duración de hasta dos años en las que los DLD perciben un ingreso en tanto se capacitan y no deben trabajar hasta finalizar esta instancia. Estas iniciativas se focalizan en la provisión de habilidades para el trabajo de alta demanda por parte de los empleadores.

### *Profiling y Acompañamiento*

#### *Profiling*

Los conceptos de *profiling* (perfilamiento) y acompañamiento resultan complementarios. Para poder trabajar en estrategias de acompañamiento, es necesario previamente segmentar a quiénes estará dirigida esta intervención.

El *profiling* es un despliegue de criterios de discriminación positiva que se aplican a la población destinataria de los SPE a través del análisis de un conjunto de variables observables. A partir de ellas, se establecen correlaciones que permiten detectar a los más vulnerables, es decir, más alejados del mercado de trabajo y con mayores necesidades. En términos simplificados, se determina quiénes están en riesgo de volverse (o permanecer como) DLD respecto de quienes disponen de mayor autonomía para la búsqueda de empleo y potencial (re)inserción. A esto suele denominarse en la literatura internacional, “*client segmentation*”.

Estos procesos encuentran en dos cuestiones centrales la relevancia de su aplicación. Por una parte, la creación de perfiles, permite una identificación temprana de las

necesidades de los trabajadores en miras a prevenir cuanto antes los efectos negativos del desempleo asociados a trastornos psicológicos y sociales, que se acentúan con el paso del tiempo<sup>9</sup>. Por otra parte, la identificación del grupo de pertenencia de las personas, permite determinar qué servicios e intervenciones se llevarán a cabo, dedicando más intensidad a aquellos de mayor riesgo de manera que se podrá evitar el riesgo de desperdicio de recursos (Comisión Europea, 2011). Es decir, permite el “descreme” (cream skimming) de brindar recursos y asistencia intensiva a quienes realmente lo necesitan<sup>10</sup>. Actualmente varios países están invirtiendo en plataformas digitales cada vez más sofisticadas para lograr tanto la simplificación de procesos como la posibilidad de que quienes tienen acceso a recursos informáticos y dominio de herramientas digitales, puedan disponer de una conexión únicamente virtual de la oferta de empleo -en la categoría más cercana al mercado de trabajo- con la OE, optimizando de esta forma recursos y tiempo.

La herramienta de *profiling* se desarrolla a partir de una serie acotada de preguntas que posibilitan la identificación del “perfil” de los desocupados y determinan en qué segmento -previamente delimitado- se ubica cada nuevo oferente de empleo. Al estilo weberiano, se pueden identificar tres tipos ideales (bajo nomenclaturas que pueden coincidir o no entre países), aunque es importante precisar que en la realidad estos podrán incluir segmentos intermedios o específicos como el caso de (discapacidad) así como situaciones particulares difíciles de ubicar unívocamente en uno de ellos:

- Grupo de alto riesgo (quienes requerirán de más recursos por parte de la OE y se encuentren más alejados del mercado de trabajo)
- Grupo de mediano riesgo
- Grupo de bajo riesgo (quienes recibirán asistencia más limitada ya que tienen recursos de diversas características como para encontrar empleo por sí mismos)

Existen tres modelos de *profiling*: cuantitativo (previsiones estadísticas) denominados corrientemente como “duros”, cualitativo (entrevistas estructuradas y evaluación de habilidades), y mixtos.

---

<sup>9</sup> Para un mayor detalle en relación a los efectos del desempleo asociados al deterioro integral que puede llevar a situaciones de DLD, véase Bizkailab (2011) y Orellano (2005).

<sup>10</sup> Según la Comisión Europea (2011) diversos países europeos en los años recientes han tomado la decisión de recortar gastos en PAMT (Alemania, Países Bajos y Finlandia). De esta forma, la escasez de recursos en general y humanos en particular, puja por lograr mayores niveles de eficiencia de los servicios de empleo y en esta línea, estandarizar más los procesos.

Hoy en día, se han desarrollado diversas herramientas tecnológicas que propician el *profiling* y estandarizan, en forma más o menos estricta, la respuesta que se le dará a los diversos segmentos de desocupados<sup>11</sup>. La mayoría de países que utilizan *profiling* estadístico, lo combinan con métodos como entrevistas estructuradas que dan soporte a los trabajadores sociales en su trabajo con los desocupados, haciendo uso de un modelo mixto.

Se argumenta que las herramientas cuantitativas (Estados Unidos mediante la implementación del programa estadístico denominado *Worker Profiling and Reemployment Services -WPRS-*, Australia mediante el *Jobseeker Classification Instrument -JSCI-* y Suecia mediante el *Assessment Support Tool -AST-*) permiten una reducción importante en los tiempos de permanencia en el seguro de desempleo, dada la inserción laboral de sus beneficiarios.

Por su parte, grupos de trabajadores sociales de países europeos se resisten a la implementación de estos modelos por considerarlos insuficientes. Argumentan que, mientras los mecanismos estadísticos permiten simplificar procesos y economizar recursos (en tiempo y personal), los instrumentos de carácter cualitativo pueden captar la heterogeneidad de los trabajadores y orientar las intervenciones de forma más precisa debido al trabajo artesanal de los asistentes sociales, quienes tienen la capacidad de considerar variables *ad hoc* en cada caso al momento de realizar las entrevistas.

Según Loxha y Morgandi (2014) y en línea con lo antedicho, pueden discriminarse en los países de la OCDE tres tipos puros de segmentación disponibles:

**a) Perfiles basados en el trabajador social**

Alta discrecionalidad de los trabajadores sociales y baja información. Pueden identificarse los casos de: Dinamarca, Alemania, República de Corea y Eslovenia

**b) Perfiles asistidos por datos**

Combinación de alta discreción de trabajadores sociales y alto flujo de información en los que estos profesionales conservan su papel central en los procesos de segmentación, pero usan datos de forma intensiva. Se trata de un proceso que ayuda, pero no anula, la

---

<sup>11</sup> Para mayor información, véase el contenido del Workshop llevado a cabo por la AMSPE en París en septiembre de 2017 bajo la denominación “Interactions between SPE and their users”, evento en el cual diversos modelos de SPE han presentado sus herramientas tecnológicas no solo para los casos de *profiling*, sino de gestión integral de los servicios prestados en los SPE, disponible en <http://wapes.org/en/event/paris-2017-interactions-between-pess-and-their-users>

decisión final del trabajador social. Pueden identificarse los casos de: Irlanda, Países Bajos y Suecia

### **c) Perfiles estadísticos**

Baja discrecionalidad del trabajador social pero alto flujo de información. Pueden identificarse los casos de: Australia, Estados Unidos. Por su parte, Canadá, Dinamarca y Suiza experimentaron esta modalidad, pero luego la desestimaron.

Cabe destacar que estas metodologías pueden no ser compartimentos estancos y excluyentes entre sí. Cualquiera sea la metodología utilizada -o la combinación de metodologías que pudiera darse en la práctica-, el trabajador social desempeña un papel vital tanto en el desarrollo como en la implementación, el uso, la interpretación y la comprensión de la información (Barnes, Wright, Irving y Deganis; 2015). Consecuentemente, la capacitación por parte de estos operadores debe ser continua y acorde a las necesidades del SPE.

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, el caso australiano incorpora en la segmentación la clasificación de la oferta de empleo en ocho subgrupos según su nivel de motivación y actitud (Comisión Europea, 2011).

A continuación, se listan algunas de las principales variables que suelen contemplarse en el proceso:

- Sexo
- Edad
- Nacionalidad/etnicidad
- Nivel educativo
- Condiciones de salud/Discapacidad
- Lugar de residencia
- Ingresos del hogar
- Redes de contactos
- Acceso a transporte
- Situación habitacional
- Situación ocupacional
- Experiencia laboral
- Ocupación previa
- Motivos de cese del último empleo
- Tiempo de desempleo
- Habilidades
- Aspectos motivacionales
- Condiciones mentales/psicológicas

Estas variables, así como las trayectorias laborales, deben ser plausibles de ser editadas y actualizadas con el propósito de mantener un seguimiento y actualización de los perfiles que figuran en las bases de datos de las OE.

### *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 abarcativa<sup>12</sup>. 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.

Estas prácticas que buscan potenciar la (re)inserción laboral de los más alejados del mercado, pueden estar tercerizadas en organismos externos a los SPE como organizaciones del tercer sector<sup>13</sup>. Documentos de evaluación de PAMT para el caso francés (COE, 2016 y CDC, 2014) proporcionan argumentos acerca de la eficacia de esta metodología de trabajo. Las prácticas son llevadas a cabo por asesores, quienes para tal fin realizan itinerarios personalizados de inserción de manera consensuada con los destinatarios.

---

<sup>12</sup> 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” (Comisión Europea, 2016).

<sup>13</sup> Para un detalle de algunos ejemplos de estas prácticas en países europeos, véase COE (2016)

En términos temporales, Argentina tiene un desarrollo relativamente joven de las organizaciones del tercer sector. Según Forni y Vergilio Leite (2006), el desarrollo de estas organizaciones se vincula a los cambios ocurridos en la sociedad a partir de 1976 y principalmente durante los años 90', cuando el Estado de bienestar entra en crisis. Sin embargo, la inestabilidad económica y social acontecida desde entonces -hiperinflación en 1989, recesión desde fines de los 90' y colapso del modelo de la convertibilidad en 2001/2- ha permitido que se desarrolle una intensa actividad de acompañamiento a poblaciones vulnerables desde las organizaciones del tercer sector. Consecuentemente, la *expertise* en el tratamiento de segmentos en situación de vulnerabilidad socioeconómica desarrollada por muchas organizaciones sociales argentinas -devenidas en su mayoría en fundaciones y asociaciones civiles-, es destacable.

Este escenario, permite pensar que el modelo de externalización de las estrategias de acompañamiento en el caso argentino, teniendo en cuenta la escasez de recursos en el sector público, podría ser una alternativa de acompañamiento efectiva. Esto le permitiría lidiar mejor con públicos específicos, cubrir áreas de trabajo de baja experiencia desde el sector público y además propiciar la “despolitización” de las prácticas de las OE y darle la posibilidad al empleador de tratar en forma directa con organismos no gubernamentales.

Uno de los limitantes presentes que actúan como umbrales de freno a la conexión entre público y privado respecto del empleo, tiene que ver con la informalidad. En un contexto de más de un 30% de informalidad, las empresas temen acercarse al Estado, aunque este le proporcione un servicio gratuito como es el caso de la intermediación laboral, por temor a ser auditadas en sus modalidades de contratación. En este sentido, vale la pena tomar en consideración lo siguiente. Tradicionalmente a nivel internacional son las pequeñas y medianas empresas las que mayores alianzas establecen con los SPE, ello por una parte porque son las que mayor dinamismo tienen en términos de empleo a personas de menores calificaciones (destinatarios principales de los SPE) y las que más requieren de este servicio de intermediación laboral o formación gratuito que provee el Estado. Ahora bien, en contextos como Argentina, son al mismo tiempo estas corporaciones de mediana y pequeña escala, las que más empleo informal concentran. Lejos de ser la situación ideal, ya que el empleo informal no debería existir, mientras se implementan acciones en miras a su supresión, las ONGs pueden constituir un

intermediario efectivo entre el SPE y los privados. De esta forma, la tradicional distancia de los últimos años y desconfianza por parte del sector privado respecto del Estado, puede comenzar a disminuir con la mediación de ONGs que permitan paulatinamente reconstituir los canales de comunicación público-privado. Teniendo en cuenta que el SPE es gratuito, en la medida que este pueda resolver las necesidades de los empleadores en materia de cobertura de vacantes, la alianza público-privada podrá ser beneficiosa para el total de la población.

Estas intervenciones, serán posibles en tanto el Estado apoye y apunte el crecimiento y sostenimiento de los programas de estas ONGs para el apoyo de las poblaciones en riesgo para su posterior (re)inserción laboral. Retomando el modelo francés, vale la pena destacar que en este país, el acompañamiento es llevado a cabo por diversas ONGs entre las que se destaca [\*Solidarités Nouvelles face au Chômage \(SNC\)\*](#) o *Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée*(TZCLD). Estas ONGs implementan acciones de “acompañamiento reforzado” (*accompagnement renforcé*) que puede implicar hasta dos reuniones semanales entre los agentes y los destinatarios. Se trata de un sostén que implica una mayor frecuencia y duración de las entrevistas.

A partir de la experiencia de Estados Unidos, Reino Unido y los Países Bajos, se evidencia un triple beneficio de la estrategia de acompañamiento reforzado: una reducción significativa de la duración del desempleo, mejoras 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 (Comisión Europea, 2011)

### *Conclusiones*

El gran pilar de crecimiento será un plan productivo claro a mediano y largo plazo que motive la formación y permita la visualización de la posibilidad de una inserción laboral estable y digna para toda la población que habita territorio argentino. En este proceso, los Servicios Públicos de Empleo, constituyen una instancia estratégica como agentes de desarrollo con inclusión. Los jóvenes quince años que tiene la política en Argentina,

permiten acuñar una perspectiva optimista si se logra la puesta en valor de esta intervención.

Por el momento, son diversas las aristas que confluyen en un servicio de baja calidad e incidencia en la realidad laboral de empleadores y trabajadores. A modo de resumen, ello obedece en parte a una ausencia de cultura de intermediación laboral de presencia estatal; un excesivo foco en instancias de formación y capacitación para jóvenes que no siempre se ajustan a la demanda; ausencia de diagnósticos exhaustivos de la estructura productiva en donde se radican las Oficinas de Empleo; interferencias en la comunicación a nivel municipal, provincial y nacional (factor político); utilización de un software desactualizado y poco amigable; bases de datos desactualizadas; recursos humanos carentes de orientación y perspectivas de desarrollo orientadas nacional y localmente; infraestructura inadecuada; ausencia de instancias de monitoreo y evaluación, así como de relevamiento de indicadores claves; y ausencia de canales de “seducción” a empleadores.

Serán aspectos claves a (re)pensar, el tratamiento y la prevención del desempleo de larga duración y la implementación de modalidades de *profiling* acompañamiento. De esta forma, las intervenciones se podrán direccionar en forma más efectiva, al mismo tiempo que optimizar recursos disponibles de las Oficinas de Empleo locales focalizando la atención en aquellos segmentos más excluidos o en riesgo de exclusión, según su nivel de lejanía respecto del mercado de trabajo.

### *Bibliografía*

Banco Interamericano de Desarrollo -BID-, Asociación Mundial de Servicios Públicos de Empleo -AMSPE-, y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos -OCDE- (2015). *El mundo de los servicios públicos de empleo. Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral*.

Barnes, S.;Wright, S.; Irving, P. y Deganis, I. (2015). “Identification of latest trends and current developments in methods to profile jobseekers in European public employment services: final report”.Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, Bruselas

[Bentolila, S. y Jansen, M. \(2016\). \*Long-Term Unemployment After the Great Recession: Causes and Remedies\*, CEPR Press.](#)

Bertranou, F.; Casanova, L.; Jiménez, M. y Jiménez, M. (2013) “Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina”, Documento de Trabajo N°2 OIT, Buenos Aires.

Betcherman, G., Dar, A., Luinstra, A. y Ogawa, M. (2000). *Active labor market programs: policy issues for east Asia*. HDNSP, The World Bank.

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.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL- (2018). *La ineficiencia de la desigualdad*, Santiago

Comisión Europea (2011): “Profiling systems for effective labour market integration”. European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Comisión Europea (2012). “Sobre la validación del aprendizaje no formal e informal” (2012/C 398/01). Diario oficial de la Unión Europea, Bruselas.

Comisión Europea (2013). “Performance Management in Public Employment Services. Toolkit for Public Employment Services. PES to PES Dialogue”. European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services DG Employment, Social Affairs and Inclusion.

Comisión Europea (2014). *Approaches for Sustainable Integration of Long-Term Unemployed - Toolkit*, Bruselas.

Comisión 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.

Conseil d’Orientation pour l’Emploi -COE- (2016): “L’accompagnement vers et dans l’emploi”. Rapport. Paris.

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

Forni, P. y Vergilio Leite, L. (2006): “El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina. Hacia la definición de un isomorfismo periférico”. Sociologías, Porto Alegre, año 8, n° 16.

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

Informe BizkaiLab (2011): “El desempleo como factor de vulnerabilidad a la exclusión social. El proyecto de vida como factor de protección. Equipo de Desarrollo de Competencia y Valores. Facultad de Psicología y Educación. Universidad de Deusto, Bilbao.

Loxha, A. y Morgandi, M. (2014). “Profiling the unemployed: a review of OECD experiences and implications for emerging economics”. Social Protection and labor discussion paper; no. SP 1424. World Bank Group, Washington

Madsen, P. K. (2015). “EEPO Review Spring 2015: Upskilling unemployed adults. The organization, profiling and targeting of training provision. Denmark”, European Employment Policy Observatory (EEPO) Review, European Commission, Luxembourg.

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

Neffa, J. C. (2011). “Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes”. Serie Empleo. Desempleo & Políticas de empleo. N° 8. Cuarto trimestre. PICT 2383/06 Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2007). CEIL- CONICET, Buenos Aires.

Neffa, J. C. y Korinfeld, S. (2006). “Los intermediarios del mercado de trabajo”. Documento de trabajo N° 41, Ceil-Piette, CONICET, Buenos Aires.

Novick M., Mazorra, X. y Schleser, D. (2007) “Un nuevo esquema de políticas públicas para la reducción de la informalidad laboral” en *Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina*. Banco Mundial y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires

Orellano, M., (2005). *Trabajo, desocupación y suicidio. Efectos psicosociales del desempleo*. Lumen Humanitas, Buenos Aires.

Organización Internacional del Trabajo -OIT- (2012). "Las políticas de mercado de trabajo en Argentina: diseño, cobertura y desafíos" en *Notas OIT*. OIT, Ginebra.

Organización Internacional del Trabajo -OIT- (2015). “Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo”, Serie Documentos de Trabajo, Buenos Aires

Organización Internacional del Trabajo -OIT- (2016a). “The role of employment service providers: Guide to anticipating and matching skills and jobs” Vol. 4. Luxembourg.

Organización Internacional del Trabajo -OIT- (2016b). *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe*. Ginebra.

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-.

Porta, F. (2016). “La estructura productiva argentina: Problemas vigentes y desafíos pendientes”, *Voces en el Fénix*, 53, abril; y (2014), “Una visión de largo plazo”, en *Situación de la industria: desafíos en un mundo en crisis*, Documento de Debate, Buenos Aires.

Porta, F.; Schteingart, D. y Santanrcangelo, J. (2017). “Cadenas globales de valor: transformaciones y posibilidades de desarrollo para la periferia desde mediados de la década de 1990”. *Apuntes vol 91*. Lima

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

Sconfianza, M. E. y Groisman, F. (2014). “Una aproximación al desaliento laboral en Argentina” en *Cuadernos del Cendes*, año 31, N° 87, Tercera época, Caracas

Wadauer, S.; Buchner, T; y Mejstrik, A. (2015). *The History of Labour Intermediation. Institutions and Finding Employment in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, Berghanah Books Ed., Oxford.