

Un largo recorrido
**Historia preliminar de la implementación de los servicios públicos
de empleo en Argentina**

A long journey
Preliminary history of the implementation of public employment services in Argentina

Resumen:

Los servicios públicos de empleo en el mundo han mostrado una extensión e importancia creciente en el firmamento de políticas públicas, en este caso de intervención estatal en el mercado laboral desde los mismos inicios del Siglo XX. Relevancia y medularidad no sólo producto de su promoción y divulgación por parte de organismos internacionales como la OIT o el Banco Mundial, sino de la comprensión de la necesidad de regulación y activación estatal del mercado de trabajo mediante acciones concretas ante las inequidades y descalces entre la oferta y demanda de trabajo.

Argentina comenzó a desandar este camino de implementación desde iniciado el siglo XX, pero recién en el 2005 se produce su efectiva sustanciación normativa y territorial, edificando una Red de Servicios de Empleo que al día de la fecha cuenta con 748 oficinas de empleo municipales y una cobertura poblacional mayor al 90%, constituyéndose en la red de carácter descentralizada más grande y extensa del país y una experiencia de política pública con rasgos novedosos digna de mención y abordaje académico, y que posee reconocimiento internacional. Sin embargo, hay un ruidoso silencio bibliográfico sobre esta experiencia tan relevante, actual y fructífera para abordar los dilemas y complejidades de la implementación territorial de políticas públicas. El presente artículo se propone comenzar a desandar ese vacío, abordando primeramente el desarrollo e institucionalización internacional de los servicios públicos de empleo y cómo ha sido el proceso histórico y las variables intervinientes en su implementación en Argentina.

Palabras clave: Servicios Públicos de Empleo, Políticas Públicas, Oficinas de Empleo

Abstract:

Public employment services in the world have shown an extension and growing importance in the firmament of public policies, in this case of state intervention in the labor market since the very beginning of the 20th century. Relevance and core nature not only as a result of its promotion and dissemination by international organizations such as the ILO or the World Bank, but also from the understanding of the need for state regulation and activation of the labor market through concrete actions in the face of inequalities and mismatches between supply and demand of labor. Argentina began to retrace this path of implementation since the beginning of the 20th century, but only in 2005 did its effective normative and territorial substantiation take place, building an Employment Services Network that to date has 748 municipal employment offices and one population coverage greater than 90%, becoming the largest and most extensive decentralized network in the country and a public policy experience with innovative features worthy of mention and academic approach, and that has international recognition. However, there is a noisy bibliographic silence about this relevant, current and fruitful experience to address the dilemmas and complexities of the territorial implementation of public policies. This article aims to begin to retrace this gap, first addressing

the international development and institutionalization of public employment services and what the historical process has been like and the variables involved in its implementation in Argentina.

Key Words: Public Employment Services, Public Policies, Employment Offices

Fecha de recepción: 20 de marzo de 2024

Fecha de aceptación: 15 de mayo de 2024

Un largo recorrido **Historia preliminar de la implementación de los servicios públicos de empleo en Argentina**

Ignacio Luis Moretti*

Consideraciones iniciales

Hay políticas públicas que emergen a la superficie con la celeridad propia de la premura y urgencia de la decisión política frente a un determinado contexto. Otras políticas públicas tienen una genealogía extensa y rebotante de marchas, contramarchas, declamaciones vacuas, buenas intenciones e intentos fallidos, hasta que son alumbradas finalmente cuando un conjunto de variables institucionales, políticas, técnicas y operativas se alinean y retroalimentan.

Éste es el caso de los servicios públicos de empleo, vale decir, la batería de herramientas, políticas, programas por intermedio de los cuales el Estado en sus diferentes niveles interviene en el mercado de trabajo, en la oferta y demanda de empleo, sus condiciones y condicionamientos para el logro de ciertos objetivos, habitualmente asociados a lograr una distribución más equitativa del empleo, en favor de mejorar la inserción socio-laboral de la población vulnerable.

A pesar que esta política ha mostrado a nivel internacional una extensión e importancia creciente en el firmamento de políticas públicas, en gran parte fruto de la promoción y divulgación por parte de organismos internacionales como la OIT o el Banco Mundial, en Argentina, la Red de Servicios de Empleo, expresión institucional y territorial de los servicios públicos de Empleo, nace en el año 2005, promovida y traccionada por el –entonces- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Al día de hoy se encuentra en plena vigencia y siendo integrada por 748 oficinas de empleo municipales, constituyéndose en la red descentralizada de implementación de políticas públicas más extensa del país.

Este artículo se adentrará en una suerte de arqueología de esta política pública, identificando contextos, antecedentes y acciones que condujeron a lo largo de más de un siglo al establecimiento de los Servicios Públicos de Empleo en Argentina, a través de la Red de Servicios de Empleo

Alumbramiento e Internacionalización de los Servicios Públicos de Empleo. Historia de un rol estatal centenario

En esta genealogía de una política pública, los servicios públicos de empleo poseen una particularidad: su implementación nacional –eje y objeto de este artículo- es la consecuencia de un proceso, habitualmente, propiciado por organismos internacionales, cuya promoción, divulgación

* Docente e Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magister y Licenciado en Ciencia Política (IDAES-UNSAM y UBA). lic_moretti@yahoo.com.ar

e invitación (y tracción) a su implantación se yuxtaponen y retroalimentan de la extensión de estos servicios en los países desarrollados, específicamente europeos.

Si nos retrotraemos a finales del XIX y principios del siglo XX,² podemos datar los primeros atisbos referidos a la necesidad de la intervención del Estado - de forma organizada y normada- en el mercado de trabajo a través de la creación de Servicios Públicos de Empleo.³ Este impulso obedeció, entre otros factores, a tres cuestiones principales que se dan, cuando no, en un contexto de crisis mundial, particularmente europea, bregando así por la intervención estatal: A) La imperiosa necesidad de erradicar los servicios privados de colocación, que actuaban no reglados, con ánimo de lucro y con cláusulas y conductas abusivas para con lo/as ciudadano/as en busca de empleo; B) Organizar un mercado de trabajo en ruinas y en crisis fruto de la finalización de la Primera Guerra Mundial; y C) la creciente migración de mano de obra entre países, en búsqueda tanto de trabajo, condiciones de vida y/o mejor remuneración, haciendo necesario un abordaje diferencial del mercado de trabajo y de la coordinación entre países al respecto, tanto en términos normativos como operativos. No es menor señalar que este proceso también transcurre de la mano de las movilizaciones y luchas sindicales por las condiciones y derechos laborales.

Es importante subrayar esta primera variable sobre la disputa con las agencias privadas de colocación (tema sobre el que volveremos en el caso argentino más adelante), ya que el terreno de la intermediación entre la oferta y demanda de empleo posee raíces aún más añosas que nos muestran que frente a sus prácticas abusivas y lucrativas, fueron las bolsas de Trabajo Sindicales, no el Estado, quienes se enfrentaron en primer lugar propiciando un esquema gratuito, solidario y de democratización de la información sobre el empleo vigente. Habrá que esperar a los inicios del siglo XX para que a los reclamos e iniciativas del movimiento obrero organizado se una el accionar normativo estatal.⁴

Además de su labor en la internacionalización y expansión normativa del derecho laboral, la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁵, fundada en 1919, constituye un hito en el proceso de promoción internacional, institucionalización y normalización de los Servicios Públicos de

² Sólo a modo de ejemplificación, la primera normativa para el establecimiento de agencias públicas de colocación data en Nueva Zelanda del año 1891; en Gran Bretaña 1905; en Noruega de 1906, en Alemania 1910 y en Suecia ya hacia 1907 se podrían registrar, sin legislación específica, más de 10 municipios con presencia de servicios públicos de Empleo.

³ Con anterioridad, es la sociedad civil, a través generalmente de organizaciones confesionales o los sindicatos, quienes establecieron servicios de “Bolsas de empleo” e información, con el objetivo casi exclusivo de la inserción laboral.

⁴ A modo de ejemplificación, Inglaterra, a través del *Labour Exchange Act* de 1909, intervino en el terreno de la colocación, indicando la reserva de la actividad para las agencias de dependencia estatal. Ya a posteriori de la irrupción de la Organización Internacional del Trabajo, en 1925 Francia comenzó la regulación de las agencias de colocación, derivando sus funciones a los municipios, siendo éstos a través de los cuales se brindaría, a partir de 1936, el seguro o subvención por desempleo. Por su parte, Italia, emprendió la misma regulación inicialmente en 1928 a través de un Real Decreto, complementándolo con desarrollos normativos de la posguerra.

⁵ Creada fruto del Tratado de Paz de Versalles, en sus artículos 387 al 426, e inicialmente alumbrada como organismo de la Sociedad de las Naciones, participan de la asamblea general los representantes de los Estados miembros y de las organizaciones de trabajadores y patronales más representativas de éstos.

La efectiva creación de la OIT posee sus antecedentes, previos a la guerra, con congresos llevados a cabo en Berna y París por representantes de algunas naciones, con el objetivo de establecer una legislación internacional común que protegiera a los trabajadores asalariados.

Empleo, como política pública legitimada y necesaria. Tanto es así, que en su conferencia inicial en Washington –signo de la relevancia de la temática- se aprueba el Convenio n°2 y la Recomendación núm. 1 sobre el desempleo, en la que cual se indica la necesidad de una organización y regulación de un modelo público de Colocación, en la figura primigenia de Agencias públicas no retribuidas de colocación, como respuesta a la problemática mencionada de las agencias privadas;

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá establecer un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación, bajo el control de una autoridad central. Se nombrarán comités, en los que deberán figurar representantes de los trabajadores y de los empleadores, que serán consultados en todo lo que concierna al funcionamiento de dichas agencias.
2. Cuando coexistan agencias gratuitas, públicas y privadas, deberán tomarse medidas para coordinar las operaciones de unas y otras, con arreglo a un plan nacional. (OIT, Convenio n°2/1919, Artículo 2)

Este convenio originario y que aborda la problemática planteada de las agencias de colocación privadas, pero absteniéndose aun de su prohibición, se complementa con el Convenio n°34 de la OIT de 1933, que indica, de forma taxativa y directa, en su artículo n°2: “Las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos [...] deberán suprimirse dentro de un plazo de tres años, a partir de la entrada en vigor, para cada Miembro, del presente Convenio” (OIT, Convenio n°34/1933). De esta forma, se fija la proposición de un sistema de intermediación laboral basado en agencias públicas de colocación, agencias no retribuidas de colocación gestionadas por sindicatos, iglesias u otras organizaciones y agencias privadas con fines lucrativos sólo a modo excepcional para determinados perfiles o categorías de trabajadores y bajo estricto control y supervisión del organismo estatal respectivo.

Este impulso institucional y normativo cobra nueva potencia en el marco de la finalización de la segunda guerra mundial, un nuevo contexto de crisis mundial, donde la organización del mercado de empleo y la complejidad de la problemática del desempleo dan nueva centralidad a la intervención estatal. De esta forma, en 1944 la OIT fija la Recomendación n° 71 sobre la organización del empleo y la Recomendación n° 72 sobre el servicio de empleo, que se ven reforzadas con el Convenio n° 88 y la Recomendación 83 sobre el Servicios Públicos de Empleo. En estos últimos instrumentos, se propone “la creación de redes de oficinas locales convenientemente situadas que facilitarían asistencia a los trabajadores y los empleadores, así como información sobre el mercado de trabajo y servicios de colocación” (Convenio OIT N° 88). La forma administrativa de esta gestión se establece en torno a una institución pública sujeta al control de la autoridad nacional, ordinariamente bajo dependencia de los Ministerios de Trabajo nacionales, con preferencia explícita al formato de Red, con Oficinas o dependencias de carácter subnacional (sean locales o regionales).⁶ El Convenio n° 88 ha sido ratificado por más de 90 países, entre ellos nuestro país en el año 1956.

⁶ Si bien la descentralización territorial no es la única forma que adquieren los servicios públicos de empleo en el mundo, si hay una tendencia hacia la misma en pos de propiciar prácticas más transparentes del mercado de trabajo, facilitar el encuentro entre ofertas y demandas de empleo y que los servicios de empleo posean más cercanía y

En base a este convenio rector, Thuy (2001) delinea el perfil de los servicios públicos de empleo, estableciendo el mismo en base a 4 grandes funciones, a saber: colocación o intermediación laboral; desarrollo y disponibilidad de información sobre el mercado de trabajo; gestión, implementación y administración de programas de empleo y, por último, con un sesgo eurocentrista, la administración de seguros de desempleo.

Este criterio medular se ha complementado, reforzado y reinterpretado a lo largo de la segunda parte del Siglo XX con otros convenios y recomendaciones que han contribuido a delinear, configurar y regular el mercado de trabajo que si bien no abordan específicamente la medularidad de los servicios públicos de empleo, sí son explícitos al dar cabal cuenta del marco comprensivo inherente a las mismas: el empleo no es simplemente una cuestión de organización del mercado de trabajo, ni el libre juego del mercado o el mero crecimiento económico conducen de forma autosuficiente al pleno empleo ni a una distribución equitativa del mismo. Este objetivo sólo es pensable y asequible a través de decisiones y acciones estatales continuadas, sistemáticas y articuladas nacional e internacionalmente.

En este sentido, es dable, señalar, como mera ejemplificación no exhaustiva, el convenio y recomendación n°122/1964; la recomendación n°136/1970 sobre programas de empleo y formación profesional para población joven; la recomendación n°150/1975 sobre orientación profesional y el Convenio n°150 y Recomendación n°158 de 1978. Éstas últimas merecen un comentario, ya que aborda la administración sobre el mercado de trabajo a partir de las políticas de empleo, indicando la necesidad de su coordinación por parte de un organismo central, de forma de brindar coherencia, complementariedad e integralidad a los servicios de empleo, orientación profesional, calificación laboral, intermediación y gestión de los seguros por desempleo.

En este breve desarrollo genealógico, merced a la extensión disponible, podemos advertir que esta política pública de los Servicios Públicos de Empleo es una iniciativa ya centenaria en el mundo, con amplia diversificación y cobertura, y con redes institucionales de carácter internacional (OIT, AMSPE,⁷ BM, OCDE, BID) que normalizan, articulan, coordinan y asisten a los servicios públicos nacionales. En este sentido, se trata de un objeto de estudio relevante, presente y que goza de vitalidad. Si bien los ejemplos más conocidos de esta política se referencian con los servicios públicos de empleo europeos, tanto por su antigüedad, sus dimensiones y resultados cuantitativos, como por sus tareas asociadas a ser la ventanilla de gestión de los seguros por desempleo, en todos los países de América Latina también existe alguna modalidad, con mayor o menor grado de institucionalización, de servicios de empleo de carácter público.

adaptabilidad a las necesidades locales/regionales de los ciudadanos. Esta descentralización habitualmente convive con el mantenimiento y regulación de un sistema nacional, en algunos casos por temas técnicos de implementación técnica/operativa y en otros, adicionando una mirada integral nacional sobre asuntos relacionados con la igualdad de trato o con la unificación del régimen del seguro de desempleo.

⁷ Siglas referidas a la Asociación Mundial de Servicios de Empleo y de la cual, Argentina ocupase la vicepresidencia de la Región América hasta el año 2015. La Asociación se creó en 1988-1989 como organización sin ánimo de lucro y fue fundada inicialmente por Estados Unidos, Canadá, Francia, Suecia, Países Bajos y Alemania, y actualmente cuenta con 89 socios. La AMSPE se encarga de fomentar la cooperación de los Servicios Públicos de Empleo en todo el mundo.

La forma de implementación nacional de estas recomendaciones y convenios internacionales no sólo se refiere a las propias características organizativas, técnicas, administrativas de cada país, sino también a la propia evolución a las transformaciones del mercado de trabajo y, por ende, las necesidades de adaptación de los servicios públicos de empleo a esos cambios. En este sentido, siguiendo el texto fundacional de Ricca (1995) sobre Servicios Públicos de Empleo, se puede identificar claramente cómo se encuentran al menos 3 etapas en la evolución histórica de los servicios públicos de empleo, pasando de la centralidad y casi exclusividad de la inserción laboral, información sobre el mercado de trabajo y la gestión de seguros por desempleo (en este caso, en países desarrollados), a políticas de promoción de empleo, incluyendo acciones de orientación laboral, calificación profesional, asistencia a emprendedores y/o políticas compensatorias a poblaciones vulnerables. De la misma manera, se da la adaptación a las nuevas modalidades de la gestión y herramientas de información, como ser esquemas bimodales de atención presencial personalizada y trámites autogestivos de carácter eminentemente virtual.

En este marco de desarrollo histórico, dinamizado, motorizado y traccionado desde organismos internacionales, se incluye el propio desenvolvimiento de los servicios públicos de empleo en América latina en general y en Argentina en particular. Proceso de gestación y efectiva implementación e institucionalización que llevó más de un siglo.

Los Servicios Públicos de Empleo en Argentina. Una (pre)historia de intentos institucionales y normativos (fallidos)

Tomando como punto de partida uno de los impulsos, anteriormente señalados, para la puesta en agenda y desarrollo de los servicios públicos de empleo relacionados con el abordaje de la problemática de las agencias de colocación privada a título oneroso, Argentina tiene antecedentes nada despreciables desde lo normativo para señalar, y que a menudo permanecen invisibles para la (escasa) literatura sobre el tema. En este sentido, cabe ya indicar por adelantado que este desarrollo normativo lejos se encuentra de corresponderse con la efectiva implementación de servicios públicos de empleo en este período que abordaremos. Podríamos decir sin equivocarnos, que las declamaciones institucionales y el tejido normativo no hicieron “carne” en la implementación de políticas públicas específicas. Primacía del plano normativo sobre su efectiva sustanciación práctica.

Ya para 1876, bajo la presidencia de Nicolás Avellaneda, se sanciona la ley n°817 de Inmigración y Colonización, creándose el Departamento General de Inmigración. Pero la importancia de este primer mojón en este *racconto* histórico sobre servicios públicos de empleo radica en que en su articulado la ley confería al Estado nacional las funciones de colocación laboral de los inmigrantes. En este sentido, en su Artículo n°3, inciso 7°, indica que es deber y atribución de dicho departamento “Proveer la colocación de los inmigrantes, por intermedio de oficinas de trabajo” (Ley n°817/1876, Art. 3-7ª). Asimismo, en su Artículo n°14, señala que es un privilegio o ventaja de los inmigrantes, “ser colocado en el trabajo o industria existentes en el país a que prefriere dedicarse” (Ley n°817/1876, Art. 14).

Este impulso inicial relacionado con la necesidad de organizar el mercado de trabajo en relación con los flujos inmigratorios y de enfrentar el accionar dañino y extenso de las denominadas

“agencias de conchabo”⁸ y que nos trae la novedad de la institucionalidad de oficinas de trabajo, se verá fortalecido y con una mayor dosis de institucionalización y especificidad hacia 1912, con la sanción de la ley n°8.999, que dota de mayor funciones al por entonces Departamento Nacional de Trabajo.⁹ Esta ley –en base a proyectos impulsados por Alfredo Palacios y José Luis Cantilo-, en su artículo 5 establece que, dentro del ámbito de este departamento, se creará el registro de colocaciones para obreros, en base al cual se debía coordinar la oferta y demanda de puestos de trabajo, sumado a tareas de fiscalización y vigilancia de las agencias privadas de colocación existentes.

Este impulso inicial lejos de estancarse se profundizó con la sanción el 25 de septiembre de 1913 de la ley n°9.148. Esta normativa es particularmente interesante por varios aspectos que introduce o profundiza respecto a la ley 8.999/12. En primer lugar, fija la apertura –en el marco del Registro de colocaciones del Departamento Nacional de Trabajo- de agencias públicas y gratuitas de colocación: “dos en la Capital Federal y una en cada capital de provincia y de territorio nacional, otra en la ciudad del Rosario y otra en Bahía Blanca” (Ley n°9.148/1913, Artículo 1). Asimismo, indicaba la obligatoriedad de que las dependencias del estado que requiriesen de perfiles de obreros, domésticos y/o jornaleros acudan a estas agencias públicas para su contratación.

Cabe detenernos someramente en un antecedente crucial para estas iniciativas que se desarrollaron en las primeras dos décadas del siglo XX: la intensa ebullición y conflictividad laboral que alumbraba el comienzo del siglo,¹⁰ cuyos importantes hitos que significaron un signo de la creciente preocupación y, por lo tanto, interés en adentrarse en la temática laboral por parte del Estado lo constituyeron el célebre informe sobre el estado de las clases obreras en Argentina en 1904 y el sucedáneo proyecto de Ley Nacional de Trabajo también propiciado en 1904 por Joaquín V. Gonzalez.¹¹

⁸ Las Agencias de conchabo o conchavo –ambas denominaciones son aceptadas-, de gran extensión en virtud de las oleadas inmigratorias de 1860/1870 cumplían el rol de intermediar el contacto entre patrones y sirvientes, en virtud del cobro de una comisión onerosa al trabajador. Lógica de funcionamiento que no se encontraba reglada y que ocasionaba consecuencias lesivas para los trabajadores en virtud de los engaños y comisiones desmedidas que realizaban.

⁹ Cabe considerar que este Departamento, creado en 1907 bajo la dirección de José Nicolás Matienzo, -y en ese entonces dependiente del Ministerio del Interior- se constituye en una de la experiencia novedosa a nivel mundial, en tanto formalización de una dependencia estatal con funciones específicas asociadas a abordar y resolver problemáticas propias e inherentes a las relaciones laborales.

¹⁰ El trienio 1902-1904 fue particularmente conflictivo en lo laboral, basta la contabilización de al menos 27 huelgas en 1902 y la gran huelga portuaria en la capital federal (conocida como la huelga grande del riachuelo), las huelgas ferroviarias, obreros de frigoríficos y de los trabajadores del azúcar en Tucumán durante 1904. La respuesta estatal de parte del segundo gobierno de Julio A. Roca fue bifronte: Por un lado, la estrategia represiva y coactiva mediante la sanción de la Ley de Residencia n°4.144 y, por otro lado, los impulsos por atender la cuestión laboral mediante una modernización normativa.

¹¹ Proyecto de Ley (nunca aprobado) de cuya redacción colaboraron, entre otros, Carlos Malbrán, Leopoldo Lugones, Manuel Ugarte, José Ingenieros, Juan Bialet Masse y Enrique del Valle Iberlucea. Estaba compuesto de 14 títulos y 466 artículos e ingresó al Congreso de la Nación el 6 de Mayo de 1904.

Si bien no contó con aprobación, su presentación y debate produjo resultados normativos posteriores, como ser la Ley n°4.661 de descanso dominical de 1905 y la creación de la Dirección Nacional de Trabajo en 1907.

Este quehacer no implica aún la decisión de fijar el monopolio estatal, sino que planteaba una regulación de un sistema multi-actoral: Estado Nacional-provincial-Municipal, Privados y Agencias gratuitas de colocaciones de sociedades filantrópicas, mutualistas o gremiales, bajo la coordinación y articulación del Departamento Nacional de Trabajo. Las agencias de colocación que fijen su servicio como gratuito, según el artículo n°5 de la citada ley, recibirán financiamiento del Estado Nacional, siempre y cuando se sometan a la inspección y fiscalización del Departamento Nacional de Trabajo. Este paraguas normativo primigenio de intervención estatal sobre el mercado de trabajo, a través de la temática de las agencias de colocación, culmina con la sanción de la ley n° 9.661 de 1915 donde se establecen –complementando la ley 9.148/1913- la tipología de las sanciones pecuniarias en la que incurrirían las agencias de colocación privadas por incumplimiento o haber inducido al error o engaño a un trabajador o si intermediaran con menores.

Cabe señalar y subrayar que estos impulsos normativos que se dan en Argentina con anterioridad a la labor de internacionalización y normativización laboral encarada por la Organización Internacional del Trabajo a partir de su creación en 1919. Vale decir, la temática relativa a la necesidad de regulación e intervención del Estado en el mercado de trabajo, a través en este caso del abordaje de las agencias de colocación, ya se encontraba en agenda y con acciones organizativas específicas.¹² Esta novedosa actividad normativa e regulacionista estatal recién recibirá nuevo impulso en 1933/1934,¹³ mediante la ratificación del convenio °1 de la OIT rubricada en 1919 en Washington, en la que cual como ya mencionamos- se indica la necesidad de una organización y regulación de un modelo público de Colocación.

Así se corroborará en la ley n°11.726, sancionada el 28 de septiembre de 1933, que aprueba y ratifica los convenios suscriptos en la Convención originaria de la OIT en 1919, entre ellas aquella que aborda (Convenio n°2) la necesidad establecer un sistema de agencias públicas no retribuidas de colocación bajo el control de una autoridad central y con constitución de comités de consulta permanente conformado por representantes de los trabajadores y de los empleadores. Asimismo, se sancionará la ley n°12.101 modificadorio del Registro Nacional de Colocaciones y la subsiguiente ley n°12.102 sobre agencias particulares de colocación.

¹² Siguiendo el interesante trabajo de Panettieri (1996), cabe igualmente indicar que las agencias privadas de colocación poseían en espacio de liderazgo respecto a la cantidad de personas colocadas. En este sentido, según los datos recuperados, en 1914 lograron empleo 59.656 trabajadores por intermedio de las Agencias Privadas, mientras que el Registro Nacional intermedió 28.667. Situación de primacía, pero en menor proporción relativa se sucede en 1916, siendo que el registro nacional colocó a 22.858, en tanto las agencias privadas a 35.100 individuos. Véase para la consulta de estos datos Panettieri, J. (1996) Paro forzoso y colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial (1929-1934) [En línea]. Cuadernos del CISH, 1(1). Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2489/pr.2489.pdf

¹³ A nivel Provincial la temática de las agencias de colocación privadas o de carácter retribuido tuvo sus abordajes específicos, yendo aún más lejos que la normativa nacional vigente. Cabe citar los ejemplos del Decreto-Ley del 15/10/1928 de la Provincia de Santiago del Estero y de la Ley n°2.426 (Artículo 114) que fijaban la prohibición del ejercicio de las agencias retribuidas de colocación. Prohibición que recién se sustanciará en la normativa nacional en 1949. Ver estas referencias en Cornaglia, Ricardo (2010). “Las Agencias privadas de colocación de personal”. En Revista Doctrina Laboral y Previsional. Errepar. Febrero del 2010, p. 114 y ss. No. 294. Véase también en Escalada (2018).

Si la década de 1910, marco de la célebre cuestión social, será el impulso primigenio de este abordaje del mercado de trabajo en lo referido a los servicios de intermediación laboral, el bienio 1933/1934 significará una nueva etapa de formalización de la intervención estatal, adicionando una nueva capa normativa, validando los desarrollos legales previos al proceso de internacionalización normativa llevada a cabo por la Organización Internacional del Trabajo. Sin embargo, habría que esperar hasta 1949, para observar una nueva etapa de profundización de esta labor de un Estado presente en la regulación e intermediación entre oferta y demanda de empleo.

En 1949 se produce la sanción de dos leyes de objetivos y marcos concatenados de suma relevancia en esta genealogía del desarrollo de los servicios públicos de empleo en nuestro país. En primer lugar, la ley n°13.560 donde se ratifican 17 convenios de la Organización Internacional del Trabajo, entre ellos el n°34 sobre agencias retribuidas de colocación, elaborada en su 17ma reunión en la ciudad de Ginebra en 1933. En dicho convenio, se prohíbe de forma taxativa y con contadas excepciones, la existencia y labor de las agencias privadas (retribuidas) de colocación, a saber:

1. Las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos (...) deberán suprimirse dentro de un plazo de tres años, a partir de la entrada en vigor, para cada Miembro, del presente Convenio.
2. Durante el período que preceda a esta supresión:
 - (a) no se establecerá ninguna nueva agencia retribuida de colocación con fines lucrativos;
 - (b) las agencias retribuidas de colocación con fines lucrativos estarán sujetas a la vigilancia de la autoridad competente y sólo podrán percibir los derechos y los gastos que figuren en una tarifa aprobada por dicha autoridad (OIT, Convenio n°34/1933)

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial, siguiendo a Campione (2007), la cuestión obrera en nuestro país volvió a tener una centralidad creciente, siendo una fuente de inestabilidad social y de preocupación política, razón por la cual el impulso a la intervención estatal recobró medularidad. En este sentido, puede comprenderse el nacimiento institucional de Secretaría de Trabajo y Previsión a través del decreto n°15.074 del 27/11/1943. La novedad de este cambio organizacional no reside únicamente en la elevación del rango a secretaría, sino a dos cuestiones centrales: en primer lugar, dotaba de especificidad y, por lo tanto, espesor a la intervención estatal en el mundo del trabajo ya que dicha secretaría salía de la órbita del Ministerio del Interior, dependiendo directamente de la Presidencia de la nación y, en segundo lugar, porque absorbió y aglutinó un conjunto de funciones y organismos que excedía ampliamente los existentes en la Dirección Nacional del Trabajo,¹⁴ dándole una expansión y relevancia notable, ya que pasó a versar

¹⁴ Siguiendo a Luciani (2017), la Secretaría de Trabajo y Previsión absorbió, por ejemplo: la comisión de Casas Baratas, la cámara de Alquileres, Higiene Industrial y Social de las leyes de Previsión Social de la dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social, la sección Accidentes de la Caja Nacional de Pensiones y Jubilaciones Civiles, la comisión Asesora para la Vivienda Popular, Las cajas jubilatorias y las de Maternidad y Ahorro Postal, la Junta Nacional para combatir la Desocupación, la dirección de Inmigración y la comisión honoraria de Reducción de Indios; además de las funciones propias de conciliación y arbitraje y de policía del trabajo e inspección, descentralizadas hasta entonces.

sobre un conjunto de políticas públicas de directo impacto en las condiciones no sólo laborales sino de vida de los sectores populares.

Este impulso y centralidad a la cuestión laboral se sigue verificando en los años subsiguientes a través de un cúmulo de iniciativas de políticas públicas, organizacionales, normativas y hasta simbólicas, que quizás ven su máxima expresión institucional y legal en la Constitución Nacional de 1949. Éste justamente será el año de otro de los hitos históricos de esta genealogía de los servicios públicos de empleo en Argentina: la sanción de la Ley 13.591 en 1949 (y decreto n° 25.536/49), en la cual se crea la Dirección Nacional de Servicios de Empleo (DNSE), dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión de la Nación, con el objetivo explícito de constituir un servicio público de carácter gratuito de colocación para los trabajadores, para “facilitar a los trabajadores las posibilidades de ocupación en todo el territorio del país” (Ley 13.591/1949, Art. 1°)

Esta nueva dirección nacional no sólo dotaba de relevancia a la problemática del empleo en términos normativos y organizativos, dando especificidad a su intervención, sino que ampliaba los objetivos y funciones de lo que se consideraba la intervención estatal en esta materia, estableciendo un conjunto de áreas de injerencia de su accionar mucho más complejo, abarcativo y en sintonía con los servicios públicos de empleo europeos.¹⁵ Esta dirección nacional debía “regular y coordinar la oferta y la demanda de mano de obra”; “atender a lo relativo a la estabilidad en el empleo”; “propender a la creación y manutención de fuentes de trabajo” y “atender las prestaciones de paro forzoso” (Ley 13.591/1949, Art. 2°).

En su artículo 3° se fijaban algunas de sus funciones destacadas, entre ellas “Organizar en todo el territorio de la Nación el servicio gratuito de colocación para los trabajadores, cualquiera sea su categoría profesional (...) Organizar y mantener censos permanentes de empleadores y empresas de carácter público privado y de trabajadores según sus categorías profesionales; y Fiscalizar las actividades de las agencias de colocaciones de carácter privado sin fines de lucro” (Ley 13.591/1949, Art. 3°).

Estos objetivos y funciones descansaban sobre la efectiva ratificación del convenio n°34 de la OIT, indicando en el artículo n°10 la efectiva prohibición de las agencias retribuidas de colocación, en virtud de facilitar mediante su intermediación tácticas de tercerización, precarización y desdibujamiento de los contratos de trabajo con perjuicios a los trabajadores: “Prohíbese el funcionamiento de las agencias privadas de colocaciones con fines de lucro. Entiéndese comprendida en la prohibición toda actividad lucrativa relacionada con la colocación

¹⁵ Sólo a modo de ejemplificación, las tareas amplias que convergían en la DNSE, dotándolo de relevancia, se relacionaban con los estudios sociolaborales en especial los flujos migratorios y su impacto en el mercado laboral. Véase Memorandum E.A.19-N° 142, del 17/03/1953, producido por el Delegado del Ministerio de Trabajo y Previsión ante el Consejo Nacional de Planificación, Edgardo Muchietti, para información del Director Nacional de Planificación Víctor Hugo Velasco, “Ref. Planificación argentino-chilena”, en: “Planificación Argentino-Chilena, Informes de los Ministros”, AGN, AT, Legajo 549. Allí, elaborado por la DNSE, se abordaba la problemática sobre la zona fronteriza Argentina-Chile y el movimiento de mano de obra en virtud de las necesidades de nuestro país, identificando zonas y actividades deficitarias en mano de obra y otras con una presión excesiva. Este desarrollo se daba en el marco del cumplimiento del Tratado Bilateral de 1953.

de trabajadores” (Ley 13.591/1949, Art. 10°). Este triple proceso de reconocimiento institucional-normativo de los servicios de empleo, impulso a un servicio público de empleo y la obligatoriedad de su gratuidad, se operacionalizaba en instrumentos y herramientas específicas que dotaban de espesor a la labor de la Dirección Nacional del Servicio de Empleo, a través de la obligatoriedad y monopolio de un conjunto de acciones, como ser: la regulación y autorización previa para su funcionamiento de agencias privadas no retribuidas de colocación (Art. n°12); publicación gratuita para la DNSE en los medios de comunicación de ofertas y demandas de empleo (Art. n°13); y, quizás la más relevante, la comunicación a la DNSE por parte de los empleadores de toda vacante producida o a producirse, especificando el perfil de este puesto de trabajo y la causa que originó la misma (Art. n°14).

Esta pregnancia medular del tema contrastará con lo acaecido hasta la década del 90. Los decenios posteriores a 1955 muestran un panorama donde se enhebran años de mera formalidad normativa pero sin acciones concretas junto con años de absoluta desaparición de la temática, inclusive del propio rango ministerial del área de trabajo¹⁶. Dentro de estas décadas grises (y negras en muchos sentidos) sí cabe destacar la ratificación el 2/7/1956 del Convenio n°88 de la OIT relativa a los Servicios Públicos de Empleo del año 1948, estableciendo un paraguas normativo general de importancia. Esta ratificación del convenio de raigambre internacional si bien no muestra efectos prácticos en lo respectivo a la implementación de servicios públicos de empleo de manera organizada, sí permite que a lo largo de gobiernos disímiles como los de Arturo Frondizi y el General Lanusse, la organización de un servicio de empleo se haya incluido dentro de las funciones del Ministerio de Trabajo,¹⁷ dando al menos entidad normativa y simbólica a la temática

Este estatus meramente formal y sin demasiada trascendencia efectiva en términos de implementación de políticas públicas tendientes al alumbramiento de un servicio de empleo de carácter público adquirirá un tenor distintivo durante la década de los 90s,¹⁸ ya que durante el

¹⁶ En este sentido, mientras que el gobierno de facto de Juan Carlos Onganía en 1966, continuado por Levingston, relegan la temática del trabajo degradando y reduciendo sus funciones a una secretaría dentro del Ministerio de Economía y Trabajo, Lanusse restituye su rango y especificidad en 1971. Rango ministerial que continuará con diferentes nomenclaturas (y contenido, objetivo y funciones) hasta el año 2018.

Como indican Neffa y Korinfield (2006: 32): “En el campo de la intermediación es posible afirmar que en los últimos cuarenta años el Estado no ha tenido una presencia significativa en materia de colocación de la mano de obra. Más bien actuaba al vaivén de políticas que no siempre priorizaron las necesidades de oferta de mano de obra”. Véase Neffa, J. y Korinfield, S. (2006). Los intermediarios del mercado de trabajo. En Documentos de trabajo n°41 CEIL-PIETTE CONICET.

¹⁷ En el caso del Gobierno de Arturo Frondizi, la Ley de Ministerios n°14.439 del 11 de junio de 1958 establece en su artículo n° 15 destinado a las funciones del Ministerio de Trabajo, en su inciso n° 6 “Coordinar la oferta y la demanda de trabajo, las migraciones internas y externas en relación con la necesidad de la mano de obra y el servicio de empleo”. Por su parte, la ley n°19.064 de 1971, bajo el gobierno de facto del General Lanusse, se establece en su artículo n°21 inciso n°16, que será una función del restituido ministerio de trabajo el “Entender en la ejecución de la política relativa a la oferta y la de, manda de trabajo y en la organización del Servicio Nacional de Empleo e intervenir en las migraciones internas y externas en relación con la necesidad de la mano de obra y el servicio de empleo, en coordinación con los Ministerios competentes”

¹⁸ Siguiendo a Suarez Mestre (2017), cabe indicar un interesante antecedente provincial: la creación del Instituto Provincial del Empleo (IPE) en 1987 durante la gobernación de Antonio Cafiero. Este instituto tenía como objetivo principal, según el Decreto Provincial n°226/87 “coordinar el diseño e instrumentación de las políticas y acciones vinculadas directa e indirectamente con el problema ocupacional”. Dentro de este estatus organizacional, cabe señalar

mismo se generarán un conjunto de condiciones normativas, pero también económicas y sociales cuya implosión hará inexcusable e imprescindible la intervención activa del estado en el mercado de trabajo. En este sentido, paradójicamente, a pesar de la extendida experiencia internacional y de los antecedentes recientemente anunciados, habrá que esperar al contexto de implementación de políticas de liberalización, flexibilización y disciplinamiento laboral de la década de los 90s, para ver nuevos avances. La sanción en 1991 de la denominada Ley Nacional de Empleo n°24.013 implicará otro mojón normativo en relación con los servicios públicos de empleo.

Así, en un contexto de profunda reconfiguración de los patrones de empleo en Argentina, con crecientes porcentajes de desocupación, precariedad laboral y pobreza, esta nueva ley introduce novedades respecto a las políticas de empleo, congruentes a la política económica neoliberal en boga. Siguiendo a Carcar (2006), se pretendía estimular al trabajo a través de la eliminación de las restricciones a las decisiones empresariales tales como contratar, despedir, distribuir, relocalizar; y descentralizar la negociación colectiva, conjuntamente –de la mano de un conjunto de préstamos de organismos multilaterales de crédito- a la implementación de acciones pro-activas de empleo de carácter focalizado (subsidios, capacitación, “mejora de la empleabilidad”) y al establecimiento de un seguro por desempleo de base contributiva. Tal como menciona Neffa (2011):

Esta ley, en la que se enmarcan la mayoría de los programas de empleo que se desarrollarán a continuación, atribuyó al MTySS el desarrollo de políticas destinadas al fomento del empleo y de la capacitación laboral, pero además estableció cláusulas en donde se instauran modalidades contractuales que atentan contra la seguridad y la estabilidad en el empleo y el principio protectorio de los trabajadores, generando así flexibilización laboral y precarización del contrato de trabajo. Esto quebró en nuestro país una larga tradición de derecho del trabajo caracterizado por la preservación del principio de la estabilidad en el empleo, de la preferencia por el contrato por tiempo indeterminado y la continuidad de la relación salarial. (p. 48)

En este marco u horizonte de sentido, se puede comprender inicialmente el contenido de la Ley Nacional de Empleo, en el cual se retoman los antecedentes normativos sobre servicios públicos de empleo ya repasados, pero se los dota de mayor espesor y especificidad, a través del título V “De los servicios de Formación, de Empleo y Estadísticas”, especialmente en el capítulo 2, en sus artículos n° 130,131 y 132. En este articulado, se fija que “el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 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

la creación del Servicio Provincial de Empleo (SPE) cuya misión era conocer la estructura del mercado de trabajo y coordinar las acciones para su funcionamiento más adecuado. Operativamente, contaba con una base de datos de desocupados que proponían a las empresas. En este sentido, su perfil se estructuraba alrededor de la lógica Bolsa de Trabajo e investigación del mercado de trabajo. Para el año 1999 contaba con cobertura en 32 municipios y se fue extendiendo a medida que se creaban delegaciones del Ministerio de Trabajo provinciales en las localidades bonaerenses. Véase Suarez Maestre, A. (2017). Las políticas de empleo en la provincia de Buenos Aires. V Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina, 31 de mayo y 1° y 2 de junio de 2017, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10656/ev.10656.pdf

de trabajadores desocupados” (Ley n° 24.013/1991) y que “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” (Ley n° 24.013/1991).

En esta normativa, ya se sentaban las bases primigenias para la forma descentralizada con coordinación y promoción del Estado Nacional, a través del ministerio respectivo, cumpliendo así con el espíritu de las normas respectivas de la OIT al respecto;

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. (Ley n° 24.013/1991).

Más allá del reconocimiento de esta función respectiva al servicio público de empleo en manos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, revalidado por el Decreto n°438/92, en su artículo n°22 inciso 14, donde establece como objetivo del Ministerio “entender en el funcionamiento del Servicio Nacional de Empleo e intervenir en la elaboración de la política de migraciones internas y externas e inmigraciones en relación con la necesidad de la mano de obra”, este ímpetu normativo no se sustanció en avances significativos en términos de edificación del Servicio Público de Empleo durante la década del ‘90.¹⁹ Si bien se inauguró la denominada Unidad Intermediación Laboral (UIL) con el objetivo inicial de dar impulso a agencias públicas de colocaciones,²⁰ con fines casi exclusivos de la intermediación laboral; sus fines iniciales fueron

¹⁹ Cabe notar, siguiendo a Neffa (2011), que a raíz de las funciones de promoción del empleo y la capacitación laboral asignadas al por entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad social se produce un proceso de desconcentración de la operación territorial del MTySS a través de las denominadas primigeniamente gerencias regionales de promoción del empleo (Resolución MTySS n°52/94; Resolución MTySS n°385/94 y n° 1224/94; Resolución MTEySS n°406/95 y Resolución MTySS n°128/98), luego denominadas Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral, que serán luego vitales para comprender el perfil y fisonomía de la Red de Servicios de Empleo en Argentina. Para fines de 1999 operaban en el territorio nacional 26 gerencias de empleo y capacitación laboral y 3 subgerencias. En la actualidad, ese número asciende a 48 Agencias Territoriales, como es su actual denominación, fruto del proceso de fusión acaecido en el año 2018 entre las gerencias de empleo y capacitación laboral (políticas de empleo MTEySS) y las delegaciones territoriales (políticas de fiscalización del trabajo MTEySS).

²⁰ Esto no implica que no haya experiencias territoriales de dependencias que brindaban servicios públicos de colocación laboral. Sin embargo, las acciones que realizaban las OE de Argentina era marginal e informal dando respuestas a los efectos de los procesos de flexibilización laboral de la década de los 90. Siguiendo a la Dirección de Enlace con Programas de Políticas Sociolaborales (2023), para el año 2001, las oficinas de empleo o similar a nivel país no llegaban a 50. En las cuales, existían experiencias municipales innovadoras, aunque no organizadas como Oficinas de Empleo tal cual las conocemos hoy, sino asociadas a la información, intermediación laboral, formación profesional incipiente y administración de planes sociales, por ejemplo, los municipios de Florencio Varela (1992), Rosario (1994), Berriso, La Plata y Moreno (mediados 90s) (Neffa; 2008a) (Enrique; 2015). Oficinas creadas al calor del crecimiento de la desocupación de los grandes aglomerados urbanos y por iniciativa municipal, no coordinada por el MTySS.

Pero también se da la existencia de otras Oficinas que pertenecían a diversos tipos de organizaciones, en su gran mayoría parroquiales, cuyas intervenciones consistían en acciones de contención y asistencia social. En este sentido, las personas desocupadas recurrían a ellas buscando algún tipo de respuesta, fruto de lo cual se constituían Bolsas de Trabajo. Su grado de organización era básico, y las personas que recurrían a ellos estaban en situaciones de alta

mutando y obtuvieron resultados geográfica y cuantitativamente limitados,²¹ de forma congruente con el papel subsidiario de las políticas macroeconómicas que asumió el Ministerio de trabajo durante los 90s, a pesar del aumento del desempleo, la flexibilización laboral, el trabajo no registrado y la pérdida de empleos de calidad.

De la declamación a la Acción. El nacimiento de la Red de Servicios de Empleo en Argentina en 2005

El fin del siglo XX y el comienzo del siglo XXI en Argentina, en el medio de una creciente conflictividad social, movilización sindical y de organizaciones de desocupados, aumento de la pobreza y de la desocupación laboral, alumbró una nueva denominación para el otrora Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. Más allá que las secretarías de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que continuaban en la estructura organizativa, no deja de ser un signo la eliminación, por un lado, del componente de Seguridad Social en la denominación del organismo, a habida cuenta de su permanencia histórica y, por otro lado, la incorporación de Empleo en la misma junto con “formación de recursos humanos”. Marcas epocales, semánticas que expresan lógicas concretas y específicas de cómo se comprende y ejerce la tarea de intervención y regulación estatal del mercado de trabajo.

En este marco, la temática de los servicios públicos de empleo continuaba con el tono anteriormente descripto: intentos fallidos, incompletos, parciales, acotados, sin constituirse en una política federal, amplia, extendida y con acciones conducentes a su edificación e institucionalización territorial, técnica y operativa. Así puede sopesarse la rúbrica de la Resolución de la Secretaría de Empleo n°37/2001 (21/2/2001), donde indicaba que los participantes de los diversos (y acotados) programas de empleo y capacitación laboral sólo podían ser seleccionados a partir de su inscripción obligatoria en “Oficinas de Empleo habilitadas”. Procedimiento de habilitación fijado por la Disposición n°6/2001 de la Dirección de Promoción del Empleo.

Sin embargo, estas iniciativas parciales relacionadas con programas de empleo y capacitación laboral de carácter focalizado (Plan Trabajar, Plan Trabajar II, Proyecto Joven) tuvieron un reverso productivo en términos de acumulación de experiencia técnica y territorial. Para el año 2002, el renombrado por Decreto n°355 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se conformaba el único organismo estatal con gestión específica en programas y líneas de trabajo que implicaban transferencias de ingresos condicionadas, con relativa masividad, a la vez que contaba bajo su organigrama con la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), actor institucional medular al administrar padrones de envergadura. Condimentos y explicaciones técnico-institucionales que convergen para comprender la responsabilidad asignada para la

vulnerabilidad. En aquel momento, el MTySS contaba con dos programas que les brindaba asistencia, uno con equipamiento informático y otra capacitación para la conformación de los servicios, pero por el tipo de Instituciones en muchos casos y la falta de políticas públicas específicas no permitía la consolidación de una verdadera Red de atención de desocupados/as.

²¹ Siguiendo a Neffa y Korinfield (2006), cabe simplemente para tenerlo en consideración, el impulso hacia 1995 de la creación de la Agencia Pública de Colocaciones (APC), cuya capilaridad territorial sólo abarcó a la ciudad de Buenos Aires y algunas pocas ciudades del interior. Su fisonomía constaba básicamente de una bolsa de empleo gratuita, sin servicios públicos de empleo adicionales a la colocación.

implementación del Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (Decreto n°565/2002 – Resoluciones MTEySS N°312 y 420/2002).

La implementación de carácter masivo y con una dinámica territorial específica de este programa explica mucho del perfil, objetivo y fisonomía institucional que adquirirá la Red de Servicios de Empleo a partir del año 2005. Se trató, para dicho contexto, del programa de políticas pasivas de empleo²² o de ayuda social no jubilatoria de mayor masividad en América Latina, alcanzado 2 millones de participantes hace fines del 2002²³, con una cobertura de más de 2.200 municipios a nivel país y que generó experiencias territoriales novedosas y fructíferas para los años venideros, como ser la figura de los consejos consultivos a nivel municipal, como institucionalidad sui generis –aunque el Ministerio los había incluido normativamente con anterioridad- de carácter multiactoral.

La relevancia de los mismos estriba en que representaban la efectiva descentralización operativa del programa, su implementación y seguimiento/supervisión, con la participación de los actores locales en estos consejos, quienes eran responsables normativamente de la transparencia y ejecución del programa. Gestión local, experiencia técnica y operativa acumulada y desarrollo institucional municipal (apertura y/o mayor desarrollo de áreas enfocadas en atención de programas sociales/empleo) que será vital y uno de los fundamentos sobre los cuales se decidirá la forma de estructuración y perfil de la Red de Servicios de Empleo en Argentina a partir de 2005.

Esta será la problemática objetivo –JJDH- a abordar y vehicular que enmarcará la apertura de una nueva etapa en esta genealogía de los servicios públicos de empleo en Argentina a partir del año 2003. De esta forma, resulta interesante subrayar, en esta mirada de largo alcance que intentamos desarrollar, cómo el impulso definitivo a la sustanciación de los servicios públicos de empleo se entrelaza con los altos niveles de desocupación, pobreza y conflictividad social. Comunión que le brindará una configuración diferencial respecto al desarrollo precedente, no sólo por el marco de conflictividad señalado, sino porque dicho alumbramiento que se dará en el contexto de un cambio cuantitativo y cualitativo acerca de la concepción de la política de empleo, del lugar del trabajo y de la intervención estatal:

²² Para la OCDE las políticas activas de empleo son aquellas que “con una perspectiva de largo plazo, actuando sobre la oferta y la demanda de la fuerza de trabajo, se propone reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas estructurales y generar nuevos empleo” (Freyssinet, 2007, citado por Neffa, J. 2008: 177: b). Por su parte, las políticas pasivas de empleo son aquellas que “operan en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos, procurando combatir el desempleo mediante la reducción de la oferta de la fuerza de trabajo y proporcionando subsidios a los empleados” (Freyssinet, 2007, citado por Neffa, J. 2008: 177: b).

²³ Según Monza y Giacometti (2003) las principales características de la población beneficiada indica que el 36,2% de los beneficiarios son hombres mientras que el 63,8% son mujeres. En cuanto al perfil etario, el 37% tiene hasta 30 años, el 29% de 31 a 40 años, el 32% de 41 a 60 años y el 2 % 61 años o más. En cuanto a nivel de estudios, el 66% posee secundario incompleto, el 17,4% tiene primaria incompleta y el 20% el secundario completo y/o más. Asimismo, el 72,7% de los beneficiarios realizan contraprestación laboral en el sector público, un 20% lo hacen en proyectos comunitarios, actividades en ONG y en microemprendimientos y un 6% en la industria, oficios o construcción. Indicando, de forma incontestable, por un lado, la reticencia del sector privado y, por otro lado, el rol preponderante del Estado local-municipal en tiempos de crisis.

Con las políticas públicas implementadas desde el 2003 introdujeron una nueva concepción del trabajo, no ya como un problema del mercado laboral sino como un articulador entre la esfera económica y social, como base de la cohesión social, como fuente de dignidad de las personas y como uno de los factores constitutivos de la ciudadanía (Novick y Tomada, 2006: 3).

Será el año 2003 con la implementación del Plan Más y Mejor Trabajo a través de la Resolución MTEySS N° 256/2003, que se da expresión y paraguas normativo a un abordaje diferencial, multidimensional y específico de la temática del empleo por parte del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.²⁴ En palabras institucionales del propio Ministerio, el objetivo medular se estructuró en orden a:

Jerarquizar al empleo colocándolo en el centro de las políticas públicas, situando al trabajo como articulador entre la esfera económica y social, como fuente de dignidad de las personas, como factor básico de ciudadanía. El eje de la política pública se orientó a la creación de empleo decente, es decir, productivo y protegido, con los beneficios que prevé la normativa laboral. De este modo el trabajo fue considerado el núcleo central para la inclusión social, para la mejora de los ingresos, y el acceso a derechos (Ministerio de Trabajo, 2010:16-17).²⁵

Este cambio de paradigma, con fuerte implicancias en la propia expansión y organización de la estructura del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, implicó también una novedad respecto a cómo abordar y pensar las herramientas para propiciar la inclusión social de lo/as trabajadore/as vía el empleo decente: el abordaje territorial. Vale decir, al contrario de la óptica de la descentralización de la década del 90 que descentralizaba servicios a nivel local sin articulación, fortalecimiento, financiamiento o acompañamiento, el nuevo marco implicaba la imperiosa necesidad de que toda acción de acompañamiento, generación y promoción del empleo decente surja de compromisos entre el Ministerio y los gobiernos y actores locales. Sólo un abordaje integral de la problemática del empleo desde la óptica de la concertación entre los actores locales, las oportunidades, potencialidades y dificultades del territorio y su red institucional,

²⁴ Tomando como referencia a Novick y Villafañe (2008), la política en torno al trabajo de esta nueva etapa se estructuró alrededor de 3 dimensiones o ejes concomitantes: 1) la institucionalización del mercado de trabajo, es decir, la promoción de la negociación colectiva, la recuperación de la inspección del trabajo, y la mediación estatal en los conflictos laborales; 2) las políticas de ingresos, centradas en la recuperación del salario mínimo vital y móvil, el aumento salarial mediante el esquema de suma fija otorgados por decretos, y la recomposición de las jubilaciones y pensiones; y 3) las políticas de empleo, entre ellas, la reformulación del Plan JyJHD, el seguro de capacitación y empleo para los trabajadores con dificultades para acceder a un trabajo y la creación Red de Servicios de Empleo y las acciones de capacitación y formación profesional.

²⁵ La medularidad del concepto de Empleo Decente –concomitante a los desarrollos de la OIT al respecto- se expresan también en la suscripción, junto con las organizaciones de empleadores y sindicatos, de 3 programas de Trabajo Decente por País (PTDP) de carácter consecutivo 2003-2007; 2008-2001 y 2012-2015, así como en la inclusión, a propuesta del Ministerio de trabajo argentino, de la Promoción del Trabajo Decente como objetivo del desarrollo del milenio.

posibilitará el desarrollo de políticas públicas de empleo situadas, relevantes para la población destinataria y con continuidad técnico-institucional.²⁶

En este sentido, considerar la dimensión territorial en una política de empleo supone reconocer que para lograr determinados resultados de gestión es necesario analizar las dinámicas socio-productivas y las potencialidades de los territorios, el perfil laboral de los mismos, las características laborales de su población, y tener en cuenta las demandas específicas y los requerimientos de los actores del sector público, privado, y social. Sin embargo, lo territorial generalmente ha sido poco considerado por las políticas de empleo, ya sea porque se suponía que la creación de empleo dependía casi exclusivamente de la acción del mercado (modelo neoliberal) o porque respondía a una planificación centralizada realizada por el Estado nacional (modelo centralista de gestión). La expresión de estos acuerdos serán los denominados “acuerdos territoriales de promoción del Empleo” propiciados por el propio Ministerio en convenio y rubricada con lo/as intendente/as de los municipios interesados.

Concomitantemente y dentro del mismo horizonte de sentido, se rubrica la Resolución de la Secretaría de Empleo n°316/2005, donde se dará el alumbramiento definitivo de los Servicios Públicos de Empleo en Argentina, a través de la decisión institucional, el andamiaje organizacional²⁷ y normativo y la batería de herramientas y recursos técnicos de crear, amplificar y fortalecer la Red de Servicios de Empleo. Como indicábamos precedentemente, este conjunto de iniciativas tiene un contexto específico: la necesidad (y decisión) y desafío –por la complejidad y el volumen- de política pública de abordar la atención y transición de lo/as participantes del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), puesto en ejecución a inicios del año 2002, hacia políticas de empleo de mayor activación, en tanto nueva generación de políticas de empleo.

Este marco no es menor ya que más allá de lo estipulado inicialmente en la ley nacional de empleo, el diseño de descentralización municipal de la Red de Servicios de Empleo tiene su explicación territorial en que fueron los actores locales los que tomaron bajo su responsabilidad la administración, gestión y seguimiento de los participantes del PJJHD, adquiriendo herramientas y experiencia en dicha temática y, por lo tanto, era enteramente lógico y congruente encarar su atención y acciones de transición en base a una estructura local-municipal precedente.

De esta manera, se edifica un servicio público de empleo, a través de la figura institucional de la Red de Servicios de Empleo, que mediante convenios de creación, fortalecimiento e integración a dicha Red con gobiernos municipales, se establecen Oficinas de Empleo locales bajo una forma de gestión que podríamos denominar dual: Los municipios proveen la estructura material

²⁶ Resulta interesante evidenciar cómo un andamiaje normativo, como la ley 24.013, cuya columna vertebral, premisas y espíritu se corresponden con el ideario neoliberal y de flexibilización de las relaciones laborales, igualmente, con cambios sustantivos en su implementación fáctica merced a nuevas orientaciones de gestión y concepciones acerca del rol estatal respecto al mercado de trabajo pudo significar un paraguas legal para el efectivo desarrollo de los servicios públicos de empleo. Marco Normativo que fue necesario pero cuya actualización al devenir efectivo de los servicios públicos de empleo en Argentina es imprescindible.

²⁷ Inicialmente, se crea la U.S.E, Unidad de Servicios de Empleo en el año 2005, para luego ser elevada en el rango institucional en los años posteriores a la Dirección de Servicios de Empleo, denominación con continuidad hasta el año 2016, pasándose a llamar Dirección de Atención Ciudadana y Servicios de Empleo, y desde 2020 Dirección de Enlace con Programas de Políticas Sociolaborales.

(espacio físico, equipo técnico, reconocimiento normativo local, mobiliario y equipamiento) y el MTEySS, a través de su área responsable, les provee bajo el concepto de fortalecimiento, apoyo técnico (asistencias específicas y capacitaciones) y –inicial- provisión de cartelería institucional, equipamiento informático y acceso al sistema de gestión del MTEySS.

La coordinación y dirección general de la Red, que fija los parámetros, servicios primarios, poblaciones priorizadas y diferentes tipos de intervención frente a los problemas de empleo, junto con estas políticas de acompañamiento técnico y fortalecimiento operativo, quedan bajo la responsabilidad del MTEySS, así como el conjunto de programas y líneas de trabajo relacionadas con el empleo y la capacitación laboral disponibles son las acciones de competencia del MTEySS en relación con la Red, en convenio con los actores municipales. Este perfil, cuyo alumbramiento se da de la mano con el proceso de transición de lo/as participantes del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) a políticas activas de empleo - primeramente, al Seguro de Capacitación y Empleo²⁸ (Decreto PEN n°336/2006)- hunde sus raíces en una descentralización operativa de carácter municipal pero de funcionamiento no exclusivo.²⁹ La versatilidad y flexibilidad de la herramienta y diseño normativo e institucional, junto la pregnancia territorial que fue adquiriendo la temática del empleo a nivel local (y que poseía antecedentes ya mencionados) y la política de promoción y tracción llevada a cabo por el MTEySS dota a esta política pública de una rapidez inusitada en su implementación y ampliación:

Tabla n°1: Creación e Integración por Año de nuevas oficinas de Empleo Municipales (Oe) a la Red de Servicios de Empleo

Año 2005	62 Oes
Año 2006	85 Oes
Año 2007	56 Oes
Año 2008	58 Oes
Año 2009	48 Oes
Año 2010	34 Oes
Año 2011	88 Oes
Año 2012	76 Oes
Año 2013	60 Oes
Año 2014	27 Oes
Año 2015	14 Oes
Año 2016	1 Oe

²⁸ Se diseñó como un esquema integrado de prestaciones por desempleo de base no contributiva para la búsqueda activa de un empleo, a través de la actualización de sus competencias laborales y de su inserción laboral en empleos de calidad. Inicialmente con foco en el traspaso de la población del PJJHD, y posteriormente introduciéndose otros colectivos especialmente vulnerados en su inserción socio-laboral.

²⁹ Esta no exclusividad se relaciona a que la Oficina de Empleo como tal es de carácter municipal, de allí que las diferentes dinámicas y necesidades locales concurren a dotar a cada Oficinas de Empleo de servicios y acciones adicionales a las previstas y descriptas por el MTEySS: desde atención de trámites ANSES o AFIP (en virtud de su mayor capilaridad territorial relativa), gestión de programas municipales (micro-créditos, formación profesional) hasta implementación de programas provinciales u de otros ministerios nacionales (por ejemplo, acciones de agricultura familiar). Esta no exclusividad es una variable importante a tener en cuenta en los análisis ya que puede ser un factor explicativo adicional para evaluar la perdurabilidad de esta institucionalidad, aun frente a etapas donde se ven menguadas, desfinanciadas o desterritorializadas las políticas de empleo a nivel nacional.

Año 2017	51 Oes
Año 2018	8 Oes
Año 2019	12 Oes
Año 2020	--
Año 2021	46 Oes
Año 2022	15 Oes
Año 2023	5 Oes

Elaboración Propia en base a informes
MTEySS

Esta rápida y progresiva estructuración de la Red de Servicios de Empleo a nivel municipal, actualmente muestra una fisonomía conformada por 748 Oficinas de Empleo Municipales, que dado su emplazamiento conllevan una cobertura poblacional superior al 90% de la población. Esto la constituye en la actualidad en la Red descentralizada de implementación de políticas públicas a nivel local más extensa del país, significando, por ejemplo, que todos los municipios de más 40.000 habitantes poseen un dispositivo territorial de Oficina de Empleo; o que la densidad de Oficinas de Empleo en algunas provincias duplique o triplique las UDAI de ANSES u Oficinas del PAMI³⁰, o que haya más de 3.400 trabajadore/as municipales cumpliendo funciones técnicas de prestación de servicios públicos de empleo.³¹

Esta extensión y amplitud cuantitativa se adiciona a su perdurabilidad a lo largo de los últimos 18 años, a pesar de las mutaciones acaecidas en los gobiernos nacionales, provinciales y municipales. Variable no menor si se tiene en cuenta que la Red de Servicios de Empleo se sostiene en base, no sólo a normativas específicas, una estructura desconcentrada del propio (ex) MTEySS³² y a la pregnancia de su temática, sino también a un complejo, laborioso y siempre precario proceso de articulación de intereses locales, regionales y nacionales, con base operativa en la estructura municipal, que también suele mostrar una capacidad de gestión limitada o sujeta a restricciones técnicas y materiales.³³ Tiempo de gestión de la Red de Servicios de Empleo que no se encuentra

³⁰Entendemos esta comparación en su dimensión simbólica y hasta gráfica, pero entendemos que no es simétrica ya que se tratan de formas de organización disímiles, la Red de Servicios de Empleo como estructura descentralizada y las UDAI ANSES y Oficinas PAMI como estructura desconcentrada. Sin embargo, la comparación es útil a los fines de visibilizar su dimensión relativa frente a dispositivos que comúnmente se caracterizan como de “alta cobertura nacional”

³¹Datos Cuantitativos del Relevamiento 2023 de la Dirección de Enlace con Programas de Políticas Sociolaborales – MTEySS.

³²Nos referimos a la estructura de las Agencias Territoriales. En la actualidad son 48 a nivel país, con presencia en todas las capitales de provincias y, en virtud de las distancias geográficas y relevancias poblacionales, en las principales ciudades. Estos “mini-mteyss” son fundamentales para entender la perdurabilidad territorial de la Red y su propia dinámica, ya que es vital entenderla como un montaje entre una estructura descentralizada sobre una estructura desconcentrada, todo bajo articulación y coordinación del MTEySS.

³³Como bien se indica en varios abordajes sobre el perfil y estructura de los gobiernos municipales en Argentina, ocurre una intrínseca debilidad de la estructura municipal, ya que su mayor proporción (superior al 80%) posee menos de 10.000 habitantes, concentrando un poco menos del 15% de la población total. Mientras tanto, los gobiernos locales medianos –contemplando entre 10.000 y 250.000 habitantes- representan un 18% del total y reúnen el 48% de la población. Por último, los municipios grandes, de más de 250.000 habitantes, que son únicamente el 1% del total, congregan casi el 40% de la población. Esta estructura generalmente tiene un correlato similar en las capacidades de gestión, relacionadas a la gestión profesional de acciones, disponibilidad de recursos materiales y técnicos, entre otras. Así, mientras que, en los municipios chicos, las dimensiones de las problemáticas posibilitan un abordaje más próximo

exenta de vaivenes, etapas, cambios de intensidad y orientación, disponibilidad de financiamiento, desarrollos de mayor o menor innovación,³⁴ o sesgos de una mayor o menor territorialización de las políticas de empleo. Abordaje que será fruto de futuros artículos.

Con una llamativa invisibilización en la literatura (y también en la política comunicacional de los diferentes gobiernos nacionales), la red de servicios de empleo ha sido protagonista de la implementación de un sinnúmero de programas, acciones e iniciativas en virtud de su relevancia, alcance territorial y conocimiento técnico. Sólo a modo de ejemplificación: Seguro por Desempleo, Seguro de Capacitación y Empleo, Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Asignación Universal por Hijo y por Embarazo, RENATEA, PROGRESAR, PROEMPLEAR, Te Sumo, PROMOVER Igualdad de Oportunidades, IFE, entre otros, y, en breve, en una suerte de deja vu, otro esquema transicional, en este caso, del Programa Potenciar Trabajo al nuevo programa Volver al Trabajo (Decreto 198/2024).

Consideraciones finales: Hacia una conceptualización del perfil de los servicios públicos de empleo en Argentina.

En este sentido, y en virtud del recorrido histórico que este artículo pretende objetivar, se puede sopesar la implementación realizada desde el año 2005, como efectivamente el hito que sustancia la construcción efectiva de un servicio público de empleo en Argentina, luego de tantos intentos fallidos, incompletos o meramente declamativos. Los límites de este artículo impiden bucear en las propias etapas, dificultades, complejidades, mejoras necesarias u oportunidades de esta Red de Servicios de Empleo, pero si es dable notar el efectivo –y siempre precario- proceso de institucionalización local de la problemática del empleo, vale decir, a pesar de que muchas veces una capacidad de gestión reducida sea la regla respecto del devenir de la gestión municipal en Argentina, los gobiernos locales, a través de esta política y de muchas otras, han incorporado –en grados diversos- al empleo y la formación profesional dentro de su agenda de políticas y problemas a enfrentar. La continuidad de la Red, en diferentes gobiernos nacionales, provinciales y municipales, y transitando etapas diferenciales de acompañamiento y fortalecimiento por parte del MTEySS, son un signo de esta pregnancia local.

Justamente, quizás los escasos enfoques sobre los servicios públicos de Empleo en Argentina cometen un error de apreciación de relevancia al sopesar este devenir. Enfocan sus evaluaciones en el pretendido resultado medular: la colocación laboral. Corazón “importado” de

y directo, pero cuentan con limitaciones en la profesionalización de su gestión y el acceso a recursos materiales; los municipios populosos demuestran abordajes y perfiles más profesionalizados, mayor disponibilidad y accesibilidad a recursos técnicos, materiales y operativos, pero enfrentándose a problemáticas cuya masividad y amplitud condicionan su cabal abordaje.

³⁴ Sólo a modo de ejemplificación, en el marco de los planes estratégicos 2008-2011 y 2012-2015 implementados por el MTEySS, se comenzó a implantar, de forma progresiva y selectiva el sistema de gestión de calidad en base a las normas ISO 9001 en diversas áreas. Una de dichas áreas fue la Dirección de Servicios de Empleo encargada de la dirección, coordinación, capacitación y fortalecimiento de la Red de Servicios de Empleo. Asimismo, en el marco de esta misma iniciativa, entre los años 2010 y 2013 se propició la implementación de referenciales de calidad para las oficinas de empleo municipales en conjunto con la Federación Argentina de Municipios (FAM), alcanzando a más de 80 municipios con Oficinas de Empleo.

los modelos de servicios públicos de empleo de los países desarrollados. Será dable pensar que merced a la historia de nuestro país, a la configuración geográfica y política del mismo, el perfil socio-laboral de la población con problemas de inserción socio-laboral y hasta la configuración histórica de las relaciones entre capital y trabajo, que ese resultado de la colocación laboral sí sería el corolario lógico, pero distante de ser el corazón de dicha política pública.

El modelo argentino de servicios públicos de empleo requería un esquema complejo y mucho más específico que sólo montar un aparato de intermediación laboral, como si fuera un mero espejo gratuito de las agencias de colocación privadas. Demandaba un servicio público de empleo integral y territorialmente situado (Casalis, 2013), que hunda sus raíces en un esquema –siempre complejo, precario e incierto- de coordinación y articulación multiactoral, multidimensional y multinivel, en pos de dotar de relevancia y accesibilidad para la población con problemas de inserción socio-laboral. De allí, que entendemos mucho más fructífera aprehender la corta historia –en términos relativos- de los servicios públicos de empleo en argentina a través del prisma del resultado institucional-territorial en primer lugar, y desde esa óptica constituirse como una experiencia digna de mención y estudio.

Bibliografía

Abad, Luis y Arroyo, Jorge (2009): “Argentina Oficinas Municipales de Empleo”, En *OIT Notas sobre la crisis*. Disponible en: <http://www.oit.org.pe/2/wp-content/uploads/2009/10/15-Argentina.pdf>.

Bertranou, Fabio (2013): “Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina”. En *Documentos de trabajo*, N° 3, 44p. OIT, Buenos Aires.

Campione, Daniel (2007): *Orígenes estatales del peronismo*, Miño y Dávila, Buenos Aires.

Carcar, Fabiola (2006): “*La política activa de empleo en la Argentina de los noventa ¿mayor inclusión o mejor exclusión? Análisis de contenido, alcance y evolución de los programas de empleo y capacitación implementados por el gobierno nacional en la década del 90.* Tesis Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO.

Casalis, Alejandro (2013): “Análisis del programa Oficinas de Empleo Municipal. Una mirada sobre la contribución a la inserción laboral y a la gestión local de las políticas de empleo en Argentina (2005-2010). En *DAAPE*, n°21, pp.65-99.

Casalis, Alejandro (2012): “Programa Oficina de Empleo Municipal. Un análisis sobre los aportes a la inserción laboral y a la mejora de las capacidades de gestión local”. Ponencia *XI Seminario de RedMuni*. Octubre. UNAJ.

Casalis, Alejandro (2011): “*Servicio Público de Empleo. Análisis de la política Oficinas de Empleo municipal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en Argentina entre*

2005 y 2010”. Tesis presentada 21/10/2011. Maestría Diseño y Gestión de Programas y Proyectos Sociales, FLACSO.

Castel, Robert (1997): *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

Castillo Marin, Luis (2013): *Políticas de empleo en Argentina. Desde la restauración de la democracia. 1984-2011*. S/D.

Cornaglia, Ricardo (2010): “Las Agencias privadas de colocación de personal”, *Revista Doctrina Laboral y Previsional*, Errepar, 294, p. 114-130.

Dirección de Enlace con Programas de Política Sociolaboral (2023): “La construcción de la Red de Servicios Públicos de Empleo en Argentina”. *Material de Capacitación para Trabajadore/as Municipales de Oficinas de Empleo integradas a la Red de Servicios de Empleo*. MTEySS.

Cornaglia, Ricardo (2023): “Gestión Integral de Servicios Públicos de Empleo. Módulo Introductorio”. *Material de Capacitación para Trabajadore/as Municipales de Oficinas de Empleo integradas a la Red de Servicios de Empleo*. MTEySS.

Enrique, Alfredo (2010): “Los Pactos Territoriales para el Empleo en la Argentina. El caso de Rosario”, *Nuevas perspectivas en el mundo actual de las relaciones del trabajo* (Compilación). Carrera de Relaciones del Trabajo, Universidad de Buenos Aires. Pp. 247-51.

Escalada, Nahuel (2018): Tejiendo la Red: Una mirada sobre las oficinas de empleo en la provincia de Entre Ríos”, *Revista de Estudios Marítimos y Sociales*, N°12, pp. 49-70.

Escalada, Nahuel (2019): “Dirección y Coordinación en ámbitos locales: miradas sobre la juventud y el trabajo en las oficinas de empleo municipales en Argentina”, *Revista Latinoamericana de Antropología del Trabajo*, N°6, pp. 1-28.

Helbig, Daniel, Mazzola, Roxana y García, María (2015): “Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo”. Serie *Documentos de trabajo* N°13, OIT Argentina.

Holzner, Christian y Watanabe, Makoto (2015): “Labor Market Equilibrium with Public Employment Agency” *Tinbergen Institute Discussion Paper*, TI 2017-042/VII.

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

Lipsky, Michael (1980): *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Rusell Sage Foundation, New York.

Luciani, María Paula (2014): “La etapa formativa de la Secretaría de Trabajo y Previsión (1943-1946): primeros pasos organizativos y figuras relevantes”, *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, N°14, pp. 1-17.

Luciani, María Paula (2016): “*De la Secretaría al Ministerio de Trabajo y Previsión: transformación estatal, elencos y frentes de intervención durante el primer peronismo*”. Tesis doctoral, Instituto de Altos Estudios Sociales – Universidad de San Martín.

Luciani, María Paula (2017): “El área de trabajo y previsión en el Estado peronista (1943-1955)”, En *Revista Estudios sociales del Estado*, Vol. 3, N°6, pp. 11-40.

Madoery, Oscar (2011): *Más y Mejor Trabajo para todos, Del programa Jefes de Hogar al programa Jóvenes*, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

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

Monza, Alfredo y Giacometti, Claudia (2003): “Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina”. *Proyecto de Cooperación Técnica OIT/Gobierno Argentino (MTEySS)*. Buenos Aires. (mimeo)

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

Neffa, Julio César (2008b): “Políticas de empleo y políticas sociales: ¿complementariedad o contradicción?”, en: Heras, Ana y Burin, David (editores) (2008), *Trabajo, Desarrollo y Diversidad: políticas y metodologías de desarrollo local con acento en la creación de empleo, trabajo e ingresos*. Ediciones INCLUIR-CICCUS, Buenos Aires.

Neffa, Julio César (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 . CLACSO, Argentina.

Neffa, Julio César (Dir) (2011): “Políticas Públicas de empleo I (1989-1999)”, *Revista Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo* N° 5, 1° Trimestre 2011, CEIL-PIETTE CONICET.

Neffa, Julio César (2018). “Modos de desarrollo, trabajo y empleo en la Argentina (2002-2017)”, En *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 9. octubre de 2017 - abril de 2018. pp. 93-119.

Neffa, Julio César et. al (2006): *Los intermediarios del mercado de trabajo*. Argentina: Ceil-Piette.
Neffa, Julio César., Panigo, Damian y Perez, Pablo (Comp.) (2011): *Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*, CEIL PIETTE, CONICET, Ediciones Ciccus, Buenos Aires.

Neffa, Julio César, Brown, Brenda, Balagna, Mercedes y Castillo Marín, Luis (2022): “Modelos de desarrollo y políticas de empleo. Estudio de caso 2015-2019. En *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo* n°26, CEIL-PIETTE CONICET.

Novick, Marta y Tomada, Carlos (2006): *Argentina 2003-2006*. Material de Cátedra. Universidad Nacional de La Matanza (mimeo).

Novick, Marta y Villafañe Soledad (2008): “El trabajo como factor constitutivo de ciudadanía. En Novick, Marta y Pérez Sosto, Guillermo (Coord.) (2008), *El Estado y la configuración de la protección social. Asuntos pendientes*, Siglo XXI, Instituto Di Tella, Buenos Aires.

Panettieri, José (1996): Paro forzoso y colocación obrera en Argentina en el marco de la crisis mundial (1929-1934) [En línea]. *Cuadernos del CISH*, 1(1). Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2489/pr.2489.pdf

Panettieri, José (comp.) (2000): *Argentina: trabajadores entre dos guerras*, Eudeba, Buenos Aires.

Ricca, Sergio (1995): *Introducción a los servicios de empleo*. OIT. Ginebra.

Scofiienza, María Eugenia (2016): “Demanda Laboral y Segmentos vulnerables”, En *Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo* n°25, Primer Trimestre 2016, CEIL-PIETTE CONICET.

Scofiienza, María Eugenia (2017a): “La problemática de la exclusión laboral en Argentina. Análisis de las políticas de intermediación en el período 2004-2016”. *Methados Revista de ciencias sociales*, vol. 5, N°. 2, Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

Scofiienza, María Eugenia (2017b): “Pobreza y acceso al empleo. ¿Cómo se relacionan demanda e inclusión laboral?”. *Revista de Ciencias Sociales* de la Universidad de Costa Rica.

Scofiienza, María Eugenia (2018): “(Re)Pensar el servicio público de empleo en Argentina desde la experiencia internacional. Ponencia X *Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata*. Diciembre. Ensenada.

Scofiienza, María Eugenia (2019): “¿Qué aprender de los Servicios Públicos de Empleo del mundo para lograr una Argentina más inclusiva?”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas* del Instituto Nacional de Políticas Públicas de España. Noviembre.

Scofiienza, María Eugenia (2020): “(Re)Pensar la intermediación laboral del Servicio Público de Empleo en Argentina a partir de la experiencia internacional”. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* n°23, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), pp. 81-110.

Suarez Maestre, Andrea (2017): Las políticas de empleo en la provincia de Buenos Aires. V *Seminario Internacional Desigualdad y Movilidad Social en América Latina*, 31 de mayo y 1° y 2

de junio de 2017, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.10656/ev.10656.pdf

Svampa, Maristella (2005): *La sociedad excluyente. Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, TAURUS, Buenos Aires.

Tuy, Phan et. al. (2001): *The public employment service in a changing labour market*. ILO. Geneva.

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

Fuentes

Éditas

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

BID (2015): El mundo de los servicios públicos de empleo Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral. Banco Interamericano de Desarrollo.

Convenio n°88 “Servicios Públicos de Empleo”, 1948, OIT.

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

OIT (2011): Promoción municipal del empleo, *Cuaderno de Trabajo*, Programa CEA-OIT, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.

OIT (2015): Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo. Argentina. *Documentos de trabajo*, 13.

OIT (2015): “Notas sobre Servicios Públicos de Empleo en América Latina y el Caribe: Argentina. Notas OIT.

Resolución Secretaría de Empleo – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación n°316/2005. 6 de Mayo de 2005.

Inéditas

Ley n°817/1876.

Ley n°8.999/1912.

Ley n°9.148/1913.

Ley n°9.661/1915.

Ley n°11.726/1933.

Ley n°12.101 y 12.102/1933.

Ley n°13.560/1949.

Ley n°13.591/1949.

Ley n°24.013/ 1991.