

Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández

David Trajtemberg

DICIEMBRE 2016

- Luego del período neoliberal de los años '90, en que el Estado había abandonado las tareas relacionadas con la regulación del mercado laboral —se promovieron formas “flexibles”; se descentralizó la negociación colectiva, y se desmanteló el sistema de inspección—, entre 2003 y 2015 se registraron transformaciones en un sentido más inclusivo, y que contrastaron abiertamente con las políticas ejercidas hasta ese momento.
- En particular, y en términos cuantitativos, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, y mediante una activa presencia del Estado en materia laboral, se registró una baja en el desempleo (que cayó de más de 20 puntos a 6/7), un descenso en el empleo no registrado (de cerca de un 50% a un 30%), un aumento del empleo asalariado registrado, y una mejora en los niveles de ingreso, entre otros aspectos.
- También se sancionó la Ley de Ordenamiento Laboral y el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), y se reactivaron espacios institucionales bipartitos y/o tripartitos de diálogo social, al mismo tiempo que se incentivaba la apertura de nuevas instancias de negociación. Cabe destacar la reapertura del Consejo del salario mínimo y la creación de la paritaria nacional docente.
- Entre las deudas pendientes, aunque el desempleo se redujo durante el período analizado, al final del mandato de Cristina Fernández aún conservaba niveles relativamente altos para el proyecto de una economía con pleno empleo, en especial para algunos colectivos poblacionales (jóvenes, mujeres). Por otra parte, si bien la tasa de empleo no registrado bajó 17 puntos, ese descenso fue más marcado en los primeros años de gobierno.



Índice

■ Introducción _____	5
■ I. Conceptualización de las políticas laborales _____	5
■ II. El desempeño del mercado de trabajo entre 2003 y 2015 _____	6
■ III. Las políticas (activas) de empleo _____	8
■ IV. Las políticas de inspección del trabajo _____	9
■ V. La política de promoción de la negociación colectiva y el diálogo social	10
■ VI. Las políticas de capacitación y formación profesional _____	11
■ VII. Conclusiones _____	16
■ Bibliografía _____	18



Introducción

Entre 2003 y 2015 la Argentina transitó por un camino que dejó como saldo la reducción del desempleo (bajó de más de 20 a 6/7 puntos de la PEA), la disminución de la tasa de empleo no registrado (de la mitad de los asalariados a poco más del 30%), el incremento del empleo asalariado registrado en el sector privado, la expansión del empleo en el ámbito público acompañando las nuevas actividades y tareas asumidas por el Estado y la mejora de los niveles de ingresos de la población asalariada.

Se siguieron manifestando con menor intensidad problemas heredados de la experiencia neoliberal de la década del '90, reflejando en cierto sentido los límites de las propuestas de políticas ensayadas para combatir flagelos propios del mercado de trabajo.

En este documento, el objetivo estará puesto en el análisis de las políticas laborales durante el período 2003-2015 para analizar el enfoque propuesto por los gobiernos que ejercieron la administración del Estado a lo largo de esos doce años. En particular, estará centrado en la descripción de la dimensión de las políticas de empleo, las políticas de inspección del trabajo orientadas a la actividad de la registración del empleo asalariado, la política de formación profesional para mejorar la calificación de la mano de obra y de la política de promoción de las instancias de la negociación colectiva, como mecanismo para consensuar el entendimiento en diversos aspectos de las relaciones laborales entre capital y trabajo (por ejemplo, la distribución del ingreso y la regulación de las condiciones de trabajo).

Antes de esto se brindará un esbozo conceptual de la definición de “política laboral”, para marcar los límites dentro de los cuales se desarrollará el análisis. Con posterioridad, se formulará un panorama de la situación del mercado de trabajo, desde una perspectiva dinámica, que tenga en cuenta la estructura al inicio del período y su posterior devenir a partir de 2003, contemplando puntos de inflexión que dieran origen a avances y retrocesos con respecto al desempeño del empleo. Finalmente, se presentarán las

principales conclusiones que se deriven del desarrollo del estudio.

I. Conceptualización de las políticas laborales

En un sentido amplio, las políticas laborales deberían definirse como todas esas medidas de gobierno que repercuten –en alguna medida– sobre la oferta o la demanda de trabajo, ayudando a modificar la estructura del mercado de trabajo. Es un concepto muy amplio que contempla distintas medidas de política adoptada en distintos niveles, y por ello, se supone, con diferente intensidad de impacto.

Según Jacques Freyssinet (2006), el concepto de política de empleo admite o engloba dos nociones diferentes.

En primer lugar, otorgando un sentido amplio al concepto de política de empleo, a través del cual se incluye toda la batería de intervenciones públicas orientadas hacia la afectación de los niveles o la calidad del empleo. En este sentido, todos los instrumentos de la política de gobierno que tuvieran en el presente o en el futuro alguna incidencia en la cantidad o calidad del empleo estarían comprendidos dentro de esta definición en sentido amplio. Específicamente, las políticas productivas, tributarias, de seguridad social, de comercio exterior, de infraestructura, de ciencia y tecnología, entre otras, deberían ser incorporadas dentro de este concepto (Neffa, 2011).

En segundo lugar, el concepto de política de empleo en sentido estricto apunta a una orientación de las intervenciones públicas que tiene como finalidad actuar sobre los probables desequilibrios que enfrente el mercado de trabajo: adecuar la oferta de mano de obra a la demanda de los empleadores, intervenir en procesos de reestructuración productiva, impulsar procesos de formación profesional tanto para reconverter trabajadores desplazados de actividades en retroceso como para generar capacidades para sectores en expansión, atacar situaciones de desempleo general, pero prestando más atención a los grupos más vulnerables y/o con mayores niveles



relativos de desocupación. Esta segunda concepción de las políticas de empleo, según señala Freyssinet, está a cargo del organismo encargado específicamente de las políticas laborales en la gestión de un gobierno (ministerio de trabajo, en general).

Otro criterio, más tradicional, empleado para categorizar las políticas del mercado de trabajo distingue entre las políticas pasivas y activas del mercado de trabajo. Esta clasificación fue propuesta y difundida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y se centra en la orientación y el objetivo que persigue el gasto estatal (García Serrano, 2007).

Las políticas pasivas del mercado de trabajo se asocian, en cierto sentido, con las políticas de transferencia de ingresos (subsidios, seguros, etc.) que apuntan a sostener el ingreso individual o familiar ante las contingencias que presente el ciclo de la economía. Estas políticas operan por el lado de la oferta de trabajo, transfiriendo ingresos a la población desocupada por un lapso de tiempo determinado y procurando decomprimir la presión reduciendo la participación de la población en el mercado de trabajo.

Por su parte, las políticas activas de empleo se dirigen a diseñar los mecanismos para facilitar la incorporación o reincorporación del trabajador en el empleo remunerado. Las políticas activas de empleo pueden orientarse a incentivar la demanda de trabajo, promoviendo –por ejemplo– incentivos fiscales a los empleadores que contraten trabajadores de determinado colectivo o que amplíen sus dotaciones de personal. Pero también se pueden direccionar a mejorar las calificaciones de la oferta de trabajo por intermedio de cursos de formación profesional para reducir el desempleo y lograr la reconversión de ciertos trabajadores, la orientación laboral principalmente dirigida a nuevos ingresantes al mercado de trabajo y una intervención estatal en las instituciones de la intermediación laboral para ajustar desequilibrios entre la oferta (búsquedas de empleo) y la demanda (vacantes) de mano de obra.

Esta división de las políticas de mercado de trabajo no reconoce una separación tan claramente

marcada a la hora de instrumentar las medidas concretas de gobierno. Resulta que en muchas circunstancias, políticas activas y pasivas se conjugan para concretar simultáneamente más de un objetivo. Por ejemplo, una política de transferencia de ingresos para desocupados que incorpore módulos de formación profesional para la inserción del trabajador.

Finalmente, cada una de las políticas de empleo puede ser analizada desde una perspectiva macroeconómica, mesoeconómica o microeconómica. En este enfoque, las políticas macroeconómicas inciden sobre el nivel y la calidad del empleo, pero resultan transversales para todos los sectores de actividad. En cambio, las políticas mesoeconómicas contemplan las diferencias sectoriales y pueden focalizar concretamente la política de empleo en función de las características productivas y tecnológicas. En última instancia, las políticas microeconómicas tienen en cuenta la dimensión más pequeña de análisis: la empresa o el establecimiento.

Cualquiera sea la denominación y clasificación de las políticas de empleo, tanto la amplia o restringida de Freyssinet como la activa o pasiva de la OCDE, no se puede obviar el contexto en el que se desarrollan para evaluar su efectividad. En este sentido, el diseño de la política macroeconómica definirá un contexto determinado, en términos de posibilidades de expansión de la producción y el empleo, de la calidad del empleo, y de las restantes características relevantes, y es en este contexto en el cual se tendrán que configurar (o no) las políticas de empleo adoptadas. Al respecto, Neffa (2011) plantea que el fracaso de las políticas laborales neoliberales, principalmente concentradas en reducir los costos laborales y flexibilizar el uso de la fuerza de trabajo, llevó a la OCDE a adaptar las propuestas y rediseñar las estrategias de empleo promovidas. En este sentido, se habría comenzado a tomar en consideración las consecuencias sobre el empleo del lento crecimiento de la economía y la integración de las economías nacionales a un contexto más globalizado, sujeto a las secuelas de la creciente financiarización y de los desequilibrios atribuidos a los movimientos de capitales especulativos.



II. El desempeño del mercado de trabajo entre 2003 y 2015

Después de la crisis del '30 y hasta mediados de los '70, se estableció un consenso respecto de la estrategia de desarrollo del país que ponía como eje de la transformación productiva al sector industrial, acompañado de una política macroeconómica que adoptaba los principios keynesianos de la demanda efectiva. Estos pilares dieron como resultado un mercado de trabajo de cuasi pleno empleo, movilidad social ascendente por la vía del empleo remunerado, bajos niveles de informalidad y precariedad laboral, relativa estabilidad de empleo e ingresos laborales adecuados de los asalariados pactados por los sindicatos en procesos paritarios.

A partir de la segunda mitad de los '70, se quiebra el consenso del período previo y emerge el peso de la deuda externa (adquirida en gran parte durante la última dictadura militar) como un nuevo condicionante para impulsar el crecimiento de la economía. En los '90, se impulsaron políticas dirigidas a desmembrar todas las regulaciones estatales que interfirieran sobre el libre funcionamiento de los mercados, incluso también se imprimió la misma estrategia sobre el mercado laboral.

En este marco, se estableció como objetivo de gobierno reducir los costos laborales y flexibilizar las condiciones de trabajo y las modalidades de contratación del personal. Durante la década del '90 se instala el desempleo como una problemática de naturaleza persistente en la economía argentina, al mismo tiempo que gana mayor incidencia la informalidad laboral en la estructura del mercado laboral, ya no como un espacio de tránsito durante períodos de recesión de aquella persona sin empleo formal sino como una manera de obtener ingresos inestables para su supervivencia de manera permanente.

La grave crisis institucional generada a partir de la profundización del deterioro de la economía a la salida de la convertibilidad dejó secuelas profundas en el mercado de trabajo, y –a la luz de los especialistas– difíciles de reparar en el corto plazo. Tasas de desempleo nunca registradas en la historia contem-

poránea, compuesta por jefes de hogares y por integrantes secundarios de los hogares, llegaron en el pico de la crisis hasta niveles que superaron el 20% de la población económicamente activa.

A partir de 2003 se inaugura una nueva etapa que, con sus blancos y negros, producirá algunas modificaciones sustanciales en la estructura y la dinámica del mercado de trabajo. El período analizado, entre 2003 y 2015, lejos de ser considerada una etapa homogénea con características similares, reconoce diferencias bien marcadas en cuanto al desempeño del empleo, la desocupación y los salarios.

En este sentido, habría dos etapas claramente marcadas respecto del crecimiento de la economía con impacto directo sobre el mercado de trabajo (Schorr y Wainer, 2014). La primera etapa está comprendida entre 2003 y 2008, en la cual el producto interno creció a una tasa del 8,4% anual, se generó superávit fiscal y la inflación se ubicó en niveles moderados. En esta primera etapa resultó especialmente importante la dinámica de la industria manufacturera y del sector agropecuario. En la segunda etapa, desde 2008 hasta 2013, el producto interno se expandió al 5%, se pasó de una situación de superávit a déficit de las cuentas públicas, y la inflación se ubicó sistemáticamente en niveles más elevados.

La gestión que se inicia en 2003 emprende un cambio de enfoque respecto del diseño de la política económica, que adquiere como rasgo novedoso la recuperación del consumo, la inversión y el empleo a través de una centralidad basada en la redistribución del ingreso. La creación de puestos de trabajo resultó muy intensa durante los primeros años de la salida del plan de convertibilidad, situación que provocó en los trabajadores, tanto desocupados como inactivos, mayores perspectivas de encontrar un empleo.

En los años iniciales del período se observa un fuerte proceso de crecimiento del empleo y un incremento más leve en los años siguientes hasta 2007. Entre 2010 y 2011, el empleo se recupera luego de las secuelas de la crisis financiera internacional, aunque no vuelve a expandirse a las tasas de los años 2003 y 2004



(Pontoni, Filippetto, Trajtemberg, 2016). Otro hecho relevante es que durante los años subsiguientes el empleo creció en promedio a la misma tasa que el crecimiento vegetativo de la población, lo que logró que se detuviera el proceso de disminución de la tasa de desempleo para el conjunto de los aglomerados urbanos desde 2010 en adelante (la tasa de desempleo se ubicó en un nivel del 7%, aproximadamente).

Se observan cambios en el mercado de trabajo que configuran una nueva estructura desde la perspectiva cuantitativa y cualitativa. En primer lugar, crece la participación del empleo en relación de dependencia en la ocupación total —dicha participación pasa del 72% en el tercer trimestre de 2003 al 76% hacia fines de 2007—, y aumenta la base de representación de las organizaciones sindicales tanto en términos nominales como relativos.

En segundo lugar, pierde participación el empleo en relación de dependencia no registrado que había alcanzado niveles alarmantes en el pico de la crisis de 2002. El resultado se explica por el fuerte crecimiento que experimentó el empleo asalariado registrado en los organismos de la seguridad social. La expansión más importante del empleo registrado se produce entre 2005 y 2007, el ciclo más virtuoso del período que se inicia en 2003, desde el punto de vista de la creación de puestos de trabajo de calidad. La tasa de empleo no registrado, que representaba ceca del 50% del empleo asalariado en 2002, siguió una tendencia decreciente hasta llegar al 38% en el segundo trimestre de 2007, para luego seguir descendiendo hasta el 33% hacia el año 2010.

III. Las políticas (activas) de empleo

La profundidad de la crisis económica de los años 2001/2002 requirió la constitución de un programa muy ambicioso desde el punto de vista de la cantidad de beneficiarios alcanzados, quienes necesitaban de manera urgente algún nivel de ingreso mínimo de subsistencia. En efecto, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) comenzó a ejecutarse en 2002 y llegó a contar con más de dos millones de beneficiarios, pero empezó a perder relevancia a medida que la situación del mercado de trabajo

mejoraba y a raíz de que se crearon otros programas que permitieron distribuir a los beneficiarios originales en función de algún criterio preestablecido¹.

En el catálogo de políticas activas del mercado de trabajo se pueden señalar: i) el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE); ii) el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT); iii) el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (PAT); y iv) el Programa de Recuperación Productiva (REPRO). Una particularidad de los tres primeros programas es que el diseño combina acciones formativas (de educación formal o de entrenamiento para el trabajo) y de entrenamiento laboral con un componente de transferencia de ingresos mientras se sustancia el proceso.

El Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) es un programa de capacitación y formación de los trabajadores desocupados que contempla la percepción de un ingreso para los beneficiarios mientras se extiende el proceso de formación. Este programa es un desprendimiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que a partir de 2005, y en un intento por focalizar mejor los programas en función del perfil de los beneficiarios, se articula, por un lado, con el Programa Familias (administrado por el Ministerio de Desarrollo Social) y, por otro, con el Seguro de Capacitación y Empleo (a cargo del Ministerio de Trabajo). El nivel de ingresos por beneficiario que contempla el programa resultaba relativamente bajo en relación con el salario de un trabajador registrado no calificado.

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT) estaba focalizado estrictamente en la población joven, colectivo en el cual se concentra una parte muy importante del desempleo de la población económicamente activa. La focalización se extendía a los jóvenes de entre 18 y 24 años de edad que no hubieran completado la escolaridad obligatoria y se encontraran desocupados.

¹ Por ejemplo, el Plan Familias estuvo dirigido a mujeres con hijos a cargo.



En este caso, el pago del beneficio estaba condicionado a la iniciación o continuidad del proceso de formación en establecimientos educativos del nivel formal, cuyo objetivo final recaía en la posibilidad de la inserción laboral del joven a través de la realización de experiencias de formación y prácticas calificantes, el inicio de actividades productivas de manera independiente o el ingreso a cualquier otro empleo. Por su parte, las prácticas calificantes se podían desarrollar en empresas públicas o privadas y/o en organismos del sector público que requirieran las habilidades de los beneficiarios.

El Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (PAT) estaba destinado a personas excluidas del segmento formal del mercado de trabajo —es decir, sin ningún ingreso proveniente de un empleo formal o de un programa social—. Específicamente, se destinaba a personas que integraran grupos familiares en situación de vulnerabilidad. Con este programa se pretendía que los beneficiarios adquirieran habilidades laborales y que con los nuevos conocimientos llevaran adelante mejoras de infraestructura que hicieran prosperar las condiciones de vida en sus comunidades. Promovía la creación de cooperativas de trabajo relacionadas con las actividades económicas y sociales de los órganos pertinentes de la administración pública nacional, provincial y municipal.

Las prestaciones del programa incluían, además del acceso a la formación, una jornada laboral y un ingreso monetario. Con respecto a la jornada, se especificaba que se componía de 40 horas, 5 de las cuales se destinaban a la capacitación. Por su parte, el componente de ingreso se calculaba en función de módulos básicos de trabajo sobre la base de 40 horas, donde el 70% del costo se destinaba a los cooperativistas y el 30% restante a gastos operativos (administrativos e insumos para realizar las obras).

Finalmente, el programa de Recuperación Productiva (REPRO) se pensó como una herramienta para sostener los niveles de empleo en situaciones de caída del nivel de actividad económica, para sectores que atravesaran problemas económicos o empresas puntuales que requirieran asistencia financiera. Se trató de una herramienta creada con el objetivo de

sostener el empleo y el ingreso de los trabajadores ante amenazas de situaciones de despido, siempre y cuando las crisis que originaran tal intervención fueran de carácter temporal y/o coyuntural. Este instrumento tuvo su origen en la crisis económica, política y social de 2001/2002 y continuó siendo utilizado en forma permanente durante el período 2003/2015 y con mayor intensidad durante los años 2008/2009.

El Programa de Recuperación Productiva consiste en subsidiar a la empresa con una parte de los ingresos del trabajador aproximadamente durante seis meses, con la condicionalidad que el empleador mantenga los puestos de trabajo, por lo menos durante dicho período, y que pague la diferencia hasta completar el salario determinado en el convenio colectivo respectivo.

Un reciente estudio (Bonari, Dvorkin y Starkman, 2015) analiza la evolución del presupuesto público nacional destinado a programas pensados para luchar contra la desocupación y el empleo informal, incluyendo entre otros a los programas reseñados en este capítulo.

En primer lugar, encuentra que la proporción del gasto público destinado a estos programas alcanzó un 23% en relación al gasto público social (sin jubilaciones y pensiones) en 2003, cuando el desempleo superaba el 20%, y a partir de entonces comenzó a disminuir en términos relativos cuando la economía comenzó a mejorar.

En segundo lugar, la trayectoria de los programas de empleo indica que se pasó de un programa de emergencia (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados) para amortiguar los efectos de una de las crisis sociales más profundas que vivió el país en la historia reciente, a un conjunto de programas orientados a la inserción laboral de la población desocupada o con empleos inestables con determinado perfil socioeconómico y ocupacional.

En tercer lugar, resalta el crecimiento del gasto público en los programas de la “función trabajo” durante el año 2009, motorizado principalmente por el componente “acciones de empleo”, dentro del



cual se incluye el Programa de Recuperación Productivo (REPRO). En 2009, el gasto público de los programas de la “función trabajo” creció un 19% con respecto a 2008, y el componente “acciones de empleo” pasó de representar un 21% en 2008 a un 32% en 2009.

En cuarto lugar, se observa un fuerte crecimiento en la participación relativa en el gasto público del Programa Seguro de Empleo y Capacitación desde 2011, cuando se incrementó de un 10% en 2010 a un 16% en 2011, manteniéndose en dichas proporciones hasta el año 2013.

En quinto lugar, el componente “acciones de capacitación laboral”, que comprende al Programa Jóvenes con más y mejor Trabajo, experimentó un crecimiento muy significativo desde 2011. En efecto, entre 2007 y 2010 nunca superó una participación del 10% en el gasto, y desde 2011 se expande hasta alcanzar un porcentaje del 25% y siguió en estos niveles hasta 2015.

IV. Las políticas de inspección del trabajo

A partir de la década del ‘90 aparece un nuevo sujeto en el mercado de trabajo que cobra una dimensión muy relevante para el diseño de las políticas públicas: el asalariado no registrado. En efecto, la tasa de no registro del empleo asalariado se expande en la década del ‘90 acompañando la suba de la tasa de desempleo durante dicho período. Alcanza un pico en 2002, después de la devaluación de la moneda nacional y de la salida de la convertibilidad, cuando llega a representar a la mitad de los asalariados. Desde 2003 experimenta un ciclo de reducción, con una fuerte intensidad en la primera y con mayor lentitud en la segunda etapa, incluso quedando estancada en los últimos años en una relación del 33% en el conjunto de los aglomerados urbanos.

La mayor proporción de empleo no registrado está encabezado por el sector de servicio doméstico, que concentra uno de cada cuatro asalariados no registrados. Otros sectores relevantes son la construcción (donde una parte importante del empleo no regis-

trado trabaja en la reparación de hogares particulares), el comercio y determinadas ramas de la industria (Bertranou y Casanova, 2013).

El acceso a gran parte de las instituciones de la seguridad social se estructura sobre la base del empleo asalariado registrado. Allí radica la importancia para un trabajador de contar con un empleo asalariado registrado: garantiza una serie de derechos ante determinadas contingencias producidas en el transcurso del contrato de trabajo y una vez finalizada la vida laboral. En el sistema argentino, el registro laboral permite acceder a una serie de derechos reconocidos en la legislación respectiva del derecho del trabajo y de la seguridad social.

En primer lugar, las condiciones de trabajo y los ingresos de los asalariados registrados se determinan a través de la legislación laboral y de la negociación paritaria entre los sindicatos y los empleadores. Es así que el salario mínimo de una categoría profesional de un sector específico de actividad y la cantidad máxima de horas a trabajar se determinan a través del convenio colectivo respectivo. En segundo lugar, un asalariado tiene derecho a cobrar un sueldo adicional por año (aguinaldo), goza de protección frente al despido arbitrario y tiene establecidos períodos de descanso obligatorio, derechos que presentan mayor probabilidad de ser cumplidos cuando el asalariado está registrado. Además, disponen de cobertura médica para ellos y sus familias, perciben asignaciones familiares, se encuentran asegurados por accidentes de trabajo y cuentan con un seguro por desempleo en el caso de ser despedidos. Finalmente, los aportes que realizan los trabajadores registrados al Sistema de Seguridad Social generan la percepción futura de los beneficios de la jubilación cuando se cumplan los requisitos jubilatorios y el acceso a retiro (o jubilación) en caso de invalidez.

Uno de los principales instrumentos de políticas públicas que se utiliza para reducir los altos niveles de empleo no registrado es la fiscalización de las relaciones laborales a través del sistema de inspección del trabajo. El sistema de inspección del trabajo, al igual que gran parte de las instituciones del mercado de trabajo, reconoce sus orígenes hacia mediados del siglo pa-



sado, más exactamente con la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social en la década del '40.

La Argentina asume una estructura de gobierno de tipo representativa y federal que se conforma de la división de poder entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. En este sentido, cada una de las provincias que constituyen el sistema federal de gobierno conserva todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Nacional. Este hecho determina que las jurisdicciones provinciales tengan asignadas funciones de inspección del trabajo, aunque, según interpretan algunos juristas, este poder “se encuentra limitado cuando la cuestión planteada excede el territorio de una provincia o se vincular al comercio interestadual o internacional...” (Antacli, 2014).

Atendiendo la forma de gobierno argentino, la Ley de Ordenamiento Laboral (Ley 25877 del año 2004) promueve una forma alternativa de organización del sistema de inspección del trabajo, proponiendo que haya una autoridad central para la organización y planificación de la inspección laboral, que cuente con la colaboración y corresponsabilidad de la tarea a las administraciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires.

La Ley de Ordenamiento Laboral dispuso la creación de un Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS) destinado al control y fiscalización del cumplimiento de las normas de trabajo y de la seguridad social. Este sistema integral es encabezado por la gestión del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, quien deberá: i) supervisar el cumplimiento de los distintos servicios del sistema; ii) coordinar la actuación de todos los servicios; iii) realizar acciones de inspección complementarias en las jurisdicciones que registren un alto grado de incumplimiento de la normativa de la seguridad social; y iv) promover la participación y colaboración de las entidades representativas de los trabajadores y empleadores.

Entre las regulaciones dispuestas por la Ley de Ordenamiento Laboral, se establecen las funciones asignadas al cuerpo de inspectores del sistema integral. Se estipula que los inspectores pueden solicitar

la información que requieran de las personas que se encuentren en el lugar de trabajo inspeccionado, así como solicitar los documentos y datos necesarios. Además, podrán clausurar los lugares de trabajo en los casos que lo disponga la legislación y suspender el ejercicio de las tareas cuando implique riesgo para la salud y seguridad de los trabajadores.

A finales de 2003, el Gobierno Nacional lanza el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), orientado a ejecutar acciones coordinadas de inspección del trabajo para verificar el cumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social. Este plan se emprende a través de la colaboración y complementariedad de las tareas ejecutadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) y de la Administración Federal de Impuestos (AFIP), quienes podrán realizar acciones conjuntas para verificar el cumplimiento del empleador del pago y depósito de las obligaciones de la seguridad social, tanto en su carácter de empleador como de agente de retención, así como solicitar la Clave de Alta Temprana (CAT), que se debe realizar en el momento inicial de una nueva relación laboral.

El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), recogiendo los lineamientos de la Ley de Ordenamiento Laboral, emprende una serie de acciones que apuntan a la “simplificación y unificación en materia de inscripción laboral y de la seguridad social”. En este sentido, destaca el lanzamiento del programa “Mi simplificación” para unificar diversos trámites para registrar las relaciones laborales, obligando a los empleadores comprendidos en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) a informar todas las altas y bajas de personal y las modificaciones de los datos informados.

En materia de fiscalizaciones en el marco del PNRT, según un estudio del Ministerio de Trabajo, en el período 2003-2012 se relevaron más de 1 millón de establecimientos productivos en los cuales prestaban servicios más 3,2 millones de trabajadores. En la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires se concentran más de la mitad de los establecimientos inspeccionados y de los trabajadores en empresas relevadas. Los principales resultados en-



contrados en la indagación del Ministerio de Trabajo son los siguientes:

- i) Se observa un crecimiento paulatino y casi constante de la detección de trabajo no registrado entre 2005 y 2012. La proporción de empleo no registrado detectado en las fiscalizaciones aumentó del 23% en 2005, se elevó casi al 30% en 2008 y se situó en niveles del 37% hacia el 2012.
- ii) Entre 2005 y 2007, la tasa de detección de empleo no registrado resultó mayor entre las mujeres que entre los varones. A partir de 2008 y hasta 2012, la relación se invierte, siendo la tasa de detección de empleo no registrado mayor entre los varones.
- iii) El nivel más alto de detección del empleo no registrado se concentra en la población joven hasta 24 años: la tasa de efectividad de la fiscalización superó el 40% después de 2008. En las edades centrales crece fuertemente la detección del empleo no registrado entre 2005 y 2012: en el tramo de 25 a 34 años aumenta del 20% al 32%, y en el tramo de 35 a 49 años del 18% al 29%.
- iv) Con respecto a la composición por rama de actividad, se encuentra que el comercio concentra el 37% del total de detecciones de trabajo no registrado, otro 13% está comprendido en el sector agrícola, otro 12% en restaurantes y hoteles, 12% en la rama de servicios y 11% en la industria manufacturera. La mayor proporción de detección del empleo no registrado en relación con la cantidad de trabajadores relevados se produjo en el sector agrícola, donde llegó a superar una tasa del 40% en la gran mayoría de los años del período 2005-2012.
- v) La acción inspectiva del PNRT permitió regularizar la relación laboral de 272 mil asalariados entre 2005 y 2012, cifra que representa un 37% de los trabajos no registrados detectados por los inspectores.

Finalmente, cabe señalar ciertas acciones diseñadas para luchar contra el flagelo del empleo no regis-

trado, donde la acción de inspección de la autoridad competente resulta insuficiente e inefectiva. Es el caso de las trabajadoras de casas particulares, que representan el 20% del empleo femenino, siendo que en su mayoría se desarrolla en condiciones de irregularidad. Al respecto, se otorgó un incentivo económico a los empleadores que contrataran trabajadoras de casas particulares, a través de la deducción de una parte de los sueldos y contribuciones patronales pagadas de la base imponible del impuesto a las ganancias. El número de cotizantes al Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico creció de 78 mil trabajadoras en 2005 a 286 mil en 2012.

V. La política de promoción de la negociación colectiva y el diálogo social

Desde 2003, los sucesivos gobiernos adoptaron el diálogo social como una política central para la discusión de la determinación de las condiciones salariales y laborales, tanto en el ámbito privado como público. Esto reforzó y promovió las instituciones de diálogo social existentes y creó nuevos espacios de discusión entre los actores de las relaciones laborales. Entre los espacios ya existentes se promovió, desde diferentes ángulos, la negociación colectiva del sector privado, enmarcada en la Ley 14250, que reconoce su origen desde mediados del siglo pasado. Además, revitalizó el ámbito tripartito del Consejo del Salario Mínimo, donde son convocados los órganos centrales de las representaciones de los trabajadores y de los empleadores.

Un lugar fundamental creado en 2008 se orientó a la conformación de una mesa de discusión para determinar el salario mínimo docente de las escuelas públicas de todo el país (Paritaria Docente Nacional). Otro espacio instaurado más recientemente para regular las condiciones laborales de un sector postergado históricamente es la conformación de la Comisión Nacional de Trabajo de Casas Particulares (CNTCP), que tiene entre otras funciones la de determinar las remuneraciones mínimas de las trabajadoras.

Estas instancias de tripartismo y/o bipartismo nacionales adquirieron relevancia en este período por



dos motivos fundamentales: i) la amplia cobertura aseguraba un alcance muy amplio en términos de lo acordado en el espacio de negociación, aun cuando se convivió con altas tasas de empleo no registrado en todo el período; ii) funcionó como mecanismo de redistribución de ingresos hacia vastos sectores de la clase trabajadora más formal, que aseguraba un alto nivel de demanda de consumo y un reaseguro frente al proceso inflacionario con el que se convivió durante casi toda la etapa (Etchemendy, 2011).

La primera manifestación de la revitalización de la negociación colectiva en el período 2003/2015 es el aumento de la cobertura, quebrando las tendencias de períodos previos que apuntaban hacia una reducción del número de trabajadores amparados por la institución y reforzando la acción colectiva de los sindicatos.

En este sentido, un rasgo central del patrón de crecimiento radicó en el tipo de empleo que generó el proceso de expansión económica. La categoría ocupacional que más aumentó fue el empleo asalariado registrado que, sólo en el sector privado, se incrementó de 3,5 millones de puestos de trabajo en 2003 a poco más de 6 millones en 2012, según los datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Asimismo, la mayoría de los puestos de trabajo en relación de dependencia creados no sólo tuvieron acceso al sistema de seguridad social de base contributiva, sino que estuvieron amparados por la acción colectiva de los sindicatos inspirada en la negociación de salarios y condiciones de trabajo con los empresarios.

Se comprueba el salto cuantitativo de la cobertura de la negociación colectiva cuando se compara la cantidad de trabajadores comprendidos en convenio con el universo de asalariados. En relación con el empleo asalariado, sin incluir el servicio doméstico, la cobertura de la negociación colectiva se eleva de 43% a 55%; es decir, 12 puntos entre 2003 y 2012. En términos cuantitativos, hablamos de 2,5 millones de trabajadores más comprendidos en la negociación colectiva que gozan anualmente de incrementos de sus remuneraciones.

Acompañando el crecimiento de la cobertura cobra magnitud el repunte de la negociación colectiva bajo

una dinámica de negociación anual centrada en la discusión de incrementos salariales. Durante 2011 fueron homologados más de 1.500 convenios y acuerdos colectivos entre sindicatos y empleadores, una de las cifras más altas desde la restauración de la negociación colectiva en 1988.

La negociación colectiva recobra su función de ser fuente de transmisión y de canalización del conflicto derivado de la puja distributiva entre capital y trabajo. El repunte de la negociación colectiva fue paulatino. De los 200 convenios y acuerdos homologados por año durante los '90, asciende a cerca de 600 en 2005, supera las 1.000 unidades en 2007 y alcanza 1.600 en 2010, manteniéndose en estos niveles hasta la actualidad.

Esta revitalización es producto de la conjunción de diferentes eventos que actúan impulsando la negociación colectiva: i) la reapertura de unidades de negociación del nivel de actividad, gran parte de las cuales habían sido desactivadas durante los noventa; ii) el dinamismo de las negociaciones de empresa, que habían predominado y hasta casi acaparado todo el espectro de la negociación colectiva en la década pasada; iii) la apertura de nuevas unidades de negociación, de distintos niveles, sectores y áreas geográficas, que aprovechan el margen generado por el nuevo escenario de crecimiento económico.

Desde 2003 se produce un retorno a las características de la negociación colectiva centralizada, factor que integraba el paquete institucional del modelo paradigmático de relaciones laborales argentino, y un paulatino alejamiento de la tendencia hacia una mayor descentralización. El predominio de la negociación de rama o de sector de actividad sobre la negociación de empresa o de establecimiento es central para garantizar una mayor cobertura a la regulación laboral que se instituye con la negociación colectiva.

El salario es sólo uno de los numerosos aspectos que regulan las condiciones de trabajo que suelen ser pactados en la negociación colectiva. El resultado de las paritarias salariales puede ser analizada a partir de 23 convenios colectivos que representan a un porcentaje del 60% de la totalidad de los trabaja-



dores registrados en el sector privado y más del 70% de los trabajadores comprendidos en convenio².

Los salarios conformados de convenio³ nominales comienzan a tener movilidad a partir de mediados del 2002. A partir de 2002 el Poder Ejecutivo implementó aumentos de sumas fijas no remunerativas⁴ que con posterioridad se incorporaron al básico de convenio o a la remuneración del trabajador⁵. Esta política salarial del gobierno tendió a impulsar la negociación colectiva.

En esta etapa, que puede ser denominada de “promoción estatal de la negociación colectiva”, el salario conformado de convenio promedio ponderado de las 23 ramas de actividad consideradas se incrementó en \$752 –es decir, un 162% entre el segundo trimestre de 2002 y el primer trimestre de 2006–.

En 2006 se sientan las bases de una negociación colectiva que apunta al logro de una progresiva recuperación del salario real, teniendo en cuenta las características sectoriales. En una economía con menor desempleo se fortalecieron las organizaciones sindicales para negociar con los empleadores los salarios y las condiciones de trabajo.

Mientras que en el año 2001 el salario promedio de convenio se situaba muy por debajo del salario promedio efectivamente pagado por las empresas, desde 2006 en adelante ambos indicadores salariales registraron variaciones anuales similares.

En síntesis, con la reactivación de la negociación sectorial parece haberse generado un cambio en la relación estructural entre los salarios declarados y los salarios de convenio, dada la paulatina eliminación de la brecha o distancia entre unos y otros que prevaleció hasta 2001. Esa brecha era resultado de la estrategia empresaria de individualización de la relación salarial y de la ausencia de negociación colectiva, ya que el nivel de los salarios abonados tendía a situarse muy por encima de los salarios de convenio. En cambio desde 2003 esa brecha tendió a cerrarse, por lo que los salarios de convenio tendieron a recuperar su valor de norma salarial que había sido en parte eclipsada en los '90.

VI. Las políticas de capacitación y formación profesional

Las acciones de formación profesional impulsadas por el Ministerio de Trabajo tuvieron un estímulo muy importante entre 2003 y 2012, y llevaron la cantidad de trabajadores capacitados de 15 mil a 317 mil en ese período. Las principales acciones formativas se destinaron a actividades de terminalidad del sistema formal de educación, fuertemente concentradas entre la población más joven, y a brindar –a través de distintas instituciones– cursos de formación profesional.

En una primera etapa, las acciones de formación profesional tuvieron un carácter de contención frente a la emergencia social que azotaba a la población como secuela de la experiencia del régimen neoliberal de la década del '90. En la siguiente etapa, que podría situarse hacia el año 2007, las políticas se destinaron a generar condiciones y capacidades institucionales para la creación de un sistema nacional de formación profesional.

La principal innovación en materia de formación profesional radica en la estrategia institucional diseñada para promover el diálogo social con represen-

² Los convenios colectivos de rama de actividad seleccionados son los de mayor cobertura y comprenden a los trabajadores de: comercio, construcción, gastronómicos, alimentación, textiles, calzado, cuero, gráficos, plásticos, metalúrgicos (tres ramas), químicos, vidrio, transporte de pasajeros, telefónicos, camioneros, maestranza, seguridad, encargados de edificio, bancarios, sanidad y entidades deportivas y civiles.

³ El salario conformado es el salario establecido en los convenios colectivos que se encuentra constituido por la sumatoria del salario básico, premios y adicionales permanentes y las sumas fijas pactadas.

⁴ Montos sobre los cuales no se aplican descuentos ni son considerados para estimar otros conceptos articulados con las sumas remunerativas.

⁵ En julio de 2002 se dispuso un aumento de \$100, que se extendió a \$130, \$150 y \$200 en enero, marzo y mayo de 2003, respectivamente. En enero de 2004 se estableció un incremento adicional de \$50 y en enero de 2005 otro aumento de \$100.



tantes empresarios y sindicales para consensuar el diseño y la implementación de los cursos de formación de los distintos sectores de actividad, a través de los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias (CSTFC). Esta iniciativa, con sustento en el tripartismo, consistía en la convocatoria no sólo de representantes de los trabajadores y empresarios, sino también de funcionarios de organismos estatales provinciales y municipales y de otros entes del Gobierno Nacional, que tuvieran alguna incidencia en los resultados esperados del sector.

La experiencia previa de constitución de mesas sectoriales para abordar temáticas diversas relacionadas con la formación profesional es lo que permitió, con posterioridad, institucionalizar el diálogo social con la conformación de los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua y Certificación de Competencias (CSTFC). Hasta 2013 se contabiliza la apertura de unos 25 CSTFC, de sectores muy variados, como Construcción, Metalurgia y Metalmeccánica, Software, Automotriz y Mecánica del Automotor y Turismo y Gastronomía, entre otros. Los criterios de elegibilidad para la conformación de los CSTFC tuvieron en cuenta a los sectores con mayores perspectivas de creación de empleo y con utilización de tecnologías intensivas en trabajo, la experiencia previa de las mesas sectoriales de formación profesional para aprovechar la curva de aprendizaje y la mayor propensión de los actores del sistema hacia el diálogo social.

Las tareas centrales de los CSTFC se dirigieron a: i) planificar la estrategia de formación de los trabajadores en el ámbito de cada sector; ii) definir y consensuar las competencias laborales requeridas por cada oficio para orientar la oferta formativa requerida; iii) puntualizar los instrumentos y procedimientos necesarios para la evaluación y certificación de competencias; iv) certificar la calidad de las instituciones de formación profesional y de reconocimiento de competencias de los trabajadores; v) diseñar los programas de formación docente y el desarrollo de diseños curriculares vinculados a las normas de competencia laboral (Etchemendy, 2011).

Se estima que entre 2003 y 2013 alrededor de 1,5 millones de personas participaron al menos en una actividad de capacitación y formación profesional en el marco de los programas implementados y administrados por el Ministerio de Trabajo. Por su parte, el 54% de los beneficiarios finalizó los cursos de educación formal y el 46% restante accedió a actividades de formación profesional—el 36% de éstos realizó actividades propias de la línea sectorial de formación profesional—.

Un reciente estudio (Castillo, Ohaco y Schleser, 2013) realiza una evaluación de impacto de los programas sectoriales de formación profesional, adoptando como criterio de éxito la capacidad que muestran los individuos formados para acceder a un empleo asalariado registrado. Consideran como universo de análisis a los 41 mil beneficiarios que tomaron cursos de formación profesional de la línea sectorial durante el 2011. Al momento de realizar los cursos de formación, el 37% ya contaba con un empleo asalariado registrado, en tanto el restante 63% se encontraba desempleado, en la inactividad o trabajaba pero en empleos asalariados no registrados o no asalariados informales.

Se encontró que los programas de formación profesional sectoriales incrementan las chances de conseguir un empleo asalariado registrado, aunque esta probabilidad llega apenas al 13%, siendo incluso después de acceder a los cursos bastante modesta. Estos datos revelarían que si bien la formación profesional es una condición requerida para obtener un empleo registrado, existen otros factores también muy relevantes sin los cuales la capacitación se muestra inefectiva para modificar la realidad laboral de las personas.

El nivel educativo formal alcanzado y la experiencia laboral previa en un empleo registrado son dos de los factores más relevantes que inciden en la capacidad de los programas de formación sectoriales para que los beneficiarios accedan a un empleo formal. El contexto económico y la política de ingresos seguramente también tengan algún efecto en el éxito de los cursos de formación profesional—es decir, en economías más pujantes y orientadas a fomentar la



expansión de los sectores más dinámicos en la creación de empleo registrado el efecto positivo de la capacitación será mucho más fuerte—.

VII. Conclusiones

En la década del '90, el Estado abandonó las tareas específicas orientadas a regular el mercado de trabajo, a tono con la impronta de las propuestas de corte neoliberal.

- En primer lugar, sancionó una legislación que promovía las formas atípicas de contratación, que, a diferencia del contrato de tiempo indeterminado, proponía mayor flexibilidad y facilidad para el despido.
- En segundo lugar, propuso la descentralización de la negociación colectiva para llevarla al nivel de empresa, intentando quebrar el modelo tradicional de negociación por rama de actividad.
- En tercer lugar, desmanteló el sistema de inspección del trabajo, reduciéndolo a una mínima expresión y delegando la responsabilidad central de la lucha contra el trabajo no registrado en las administraciones provinciales del trabajo.
- En cuarto lugar, el diseño de las políticas de empleo siguió un criterio que tuvo una clara orientación hacia la focalización de los programas, en línea con las propuestas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En este sentido, no se buscaba atacar los problemas que generaban pobreza o desigualdad, ni atender una iniciativa de mayor integración social, fundamento en el que se basan los programas de alcance universal (Lanari y Di Pasquale, 2008).

Los resultados de esta política tuvieron consecuencias negativas desde la perspectiva de la inclusión social de la población a través del empleo, ya que dejaron a una proporción considerable de los trabajadores en situación de desocupación, en empleos de mala calidad desarticulados del sistema de seguridad social, y ocupados con bajos ingresos viviendo en hogares en situación de pobreza.

En el período transcurrido entre 2003 y 2015 el mercado de trabajo estuvo expuesto a fuertes transformaciones que resultaron en mejoras en la situación de algunos individuos que integran la sociedad, pero que aun así no se resolvieron plenamente todas las problemáticas que se presentaban en el momento de inicio. Hacia 2003, el país atravesaba un panorama sombrío en términos de desempleo, informalidad, nivel de empleo, ingresos, etc., que estaba acompañado por inestabilidad política, fragilidad económica y debilidad de las organizaciones sindicales.

Frente a este panorama, los gobiernos que asumieron la administración del Estado desde 2003 (Néstor Kirchner primero y luego Cristina Fernández de Kirchner) decidieron adoptar un esquema de política que contrastaba abiertamente con las iniciativas llevadas adelante por los anteriores gobiernos. En este aspecto, resalta una intervención más activa del Estado, dejando menos espacio para que actuaran las “manos invisibles del mercado”.

En las primeras medidas, el gobierno intervino para regular la puja distributiva, característica que continuaría con distintos formatos en los años posteriores, disponiendo aumentos salariales de suma fija para todos los asalariados. Esta primera política, en la que el Estado asumió tareas propias de las organizaciones sindicales —como es la discusión de salarios—, representó un indicio de la nueva etapa que se estaba abriendo.

Además, se reformó la legislación laboral, derogando distintas disposiciones que provenían de las gestiones de gobierno anteriores. En esta reforma, se dejó sin efecto la eliminación del principio de la ultratractividad de los convenios colectivos, que hubiera reducido el piso de derechos y de protección laboral de muchos trabajadores. También se repuso el principio de predominio de la negociación colectiva de ámbito superior sobre la de ámbito inferior, dejando que los convenios y acuerdos de empresa mejoraran las normas establecidas en los convenios y acuerdos de rama de actividad. En materia de regulación de la contratación, se estableció un período de prueba único para todos los trabajadores de tres meses que no podía extenderse a través de los me-



canismos de disponibilidad colectiva, y se incrementó el monto a percibir por indemnización en caso de despidos injustificados.

En relación con los programas de empleo, los principales cambios radicaron en el pasaje de la atención universal de los individuos con programas asistenciales de transferencia de ingresos (que exigían alguna contrapartida mínima y casi nunca comprobable de parte del beneficiario) hacia los programas de inserción laboral de la población desocupada o con empleos inestables. También cobraron cierta relevancia los programas contracíclicos destinados a amortiguar la caída del empleo en las fases económicas recesivas, atendiendo a los sectores más sensibles frente a las oscilaciones de la producción. Estos programas consistían en un aporte monetario del Estado para completar el salario del trabajador, a cambio del compromiso de las empresas de no despedir trabajadores.

En materia de inspección del trabajo, la Ley de Ordenamiento Laboral y el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) buscaron revertir el abandono del Estado en la política de regularización del empleo no registrado. En primer lugar, el Ministerio de Trabajo asumió el papel de autoridad central en la organización del sistema de inspección del trabajo. En segundo lugar, el propio Ministerio de Trabajo ejecutó acciones coordinadas con las jurisdicciones provinciales de inspección del trabajo para verificar el cumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social, reconstruyendo el cuerpo de inspectores del trabajo.

Finalmente, se recompuso la negociación colectiva de rama de actividad principalmente centrada en la discusión de salarios, aunque un cúmulo muy importante de actores sindicales y empresarios aprovecharon el contexto de apertura casi permanente de la mesa de negociación para incorporar nuevos contenidos no salariales en el texto de los convenios (nuevos y renovados). Sin embargo, en los convenios colectivos de mayor cobertura se observó menor dinamismo en la discusión de nuevas temáticas relacionadas, por ejemplo, con la igualdad de género y las condiciones de trabajo.

El gobierno dispuso la reactivación de espacios institucionales bipartitos y/o tripartitos de diálogo social, al mismo tiempo que incentivaba la apertura de nuevas instancias de negociación. En este sentido, se destaca la reapertura del Consejo del salario mínimo, espacio tripartito de fijación del umbral mínimo de ingresos de la población asalariada, así como de la creación de la Paritaria nacional docente, como instancia concentrada para establecer los sueldos mínimos docentes.

En la combinación y articulación de las distintas políticas laborales, que adoptaron como rasgo distintivo la participación más activa del Estado, como parte en algunos casos y en otros como regulador, se observa el desempeño de algunos resultados favorables en relación con el funcionamiento del mercado de trabajo y las instituciones laborales: se redujo fuertemente el desempleo, disminuyó la tasa de empleo no registrado, crecieron los salarios reales y la participación del trabajo en el producto y se reactivó la negociación colectiva y demás lugares de diálogo social.

Se mantienen todavía varias deudas pendientes que no pudieron atenderse en el período de los tres gobiernos constitucionales transcurridos entre 2003 y 2015. En primer lugar, el desempleo se redujo pero todavía conserva niveles relativamente elevados para el proyecto de una economía con pleno empleo, y presenta tasas muy altas para algunos colectivos de la población (jóvenes, mujeres, etc.). En segundo lugar, la tasa de empleo no registrado se redujo 17 puntos porcentuales, pero la baja más fuerte se concentró en los primeros años de gobierno, y luego encontró mayores resistencias para continuar por una senda descendente. En tercer lugar, resta asumir un mayor compromiso de parte de los actores sociales para contemplar las nuevas realidades del mercado de trabajo y transformar las nuevas demandas de los trabajadores en cláusulas de los convenios colectivos. En vista de estos resultados se aprecia que se requieren nuevas formas de encarar las problemáticas nuevas y viejas del mercado de trabajo, y que las políticas laborales abordadas en forma aislada y sin contemplar una mayor articulación con políticas de otros ámbitos y niveles encuentran un techo para solucionar las demandas de la población.



Bibliografía

- Antacli, G. (2014): “La ley 26940 y las autonomías provinciales en la inspección del trabajo”. Ponencia presentada en el VI Congreso de Derecho Laboral y Relaciones del Trabajo –XII Congreso Nacional de la SADL, VIII Encuentro de Maestrandos y VIII Congreso Internacional de ARTRA–, realizado en Mar del Plata, los días 13, 14 y 15 de noviembre de 2014
- Bertranou, F. y Casanova, L. (2013): “Informalidad Laboral en Argentina: Segmentos críticos y políticas para la formación”. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para Argentina, 2014. 155 p.
- Bonari, D., Dvorkin, D., y Starkman, D. (2015): “Protección social para el desempleo”. Documento de Trabajo N°146, CIPPEC.
- Castillo, V., Ohaco, M. y Schleser, D. (2013): “Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional”. Serie Estudios N°12, Revista Trabajo, Ocupación y Empleo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Etchemendy, S. (2011): “El Dialogo Social y las Relaciones Laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada”. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina
- Freyssinet, J. (2006): “Políticas de empleo: algunas enseñanzas de la experiencia”. Documento para seminario N°10, Políticas de empleo: ¿objetivos complementarios o contradictorios?, CEIL-CONICET, Buenos Aires, 4 al 8 de septiembre de 2006.
- García Serrano, C. (2007): “Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral”. Política y Sociedad, 2007, Vol. 44 Núm. 2: 135-151.
- Lanari, M. E. y Actis Di Pasquale, E. (2008): “Un avance en las políticas de empleo en Argentina desde lo focal al "mainstreaming de género". In Delgado de Smith, Yamile y González, María Cristina, (Eds.), Mujeres en el Mundo: migración, género, trabajo, historia, arte y política (pp. 25-42). Valencia: LAINET. ISBN 978-980-12-3515-6
- Neffa, J.C. (2011): “Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes”. Empleo, desempleo & políticas de empleo N°8/Cuarto Trimestre de 2011. CEIL- CONICET, Buenos Aires.
- Pontoni, G.; Filipetto, S. y Trajtemberg, D. (2016): “Dinámica del empleo y las relaciones laborales en la Argentina”. Revista La Maquila N°3, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile. Santiago de Chile, Chile.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2014). Extranjerización e internacionalización de las burguesías latinoamericanas: el caso argentino. Perfiles latinoamericanos, 22(44), 113-141.



Autora

David Trajtemberg es Economista con especialización en Economía Internacional de la Universidad de Buenos Aires. Ha realizado estudios de postgrado de Economía en la Universidad de Buenos Aires, de Estadística en la Universidad Nacional de Tres de Febrero, de Relaciones Laborales en la Universidad de Bologna, Universidad de Castilla La Mancha y el Centro de Formación de la OIT en Torino. En la actualidad, se desempeña como Coordinador de Estudios en Relaciones Laborales en la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y como Docente de la Universidad Nacional de la Matanza. Es en el campo de la economía laboral y las relaciones del trabajo donde ha realizado investigaciones y publicado artículos para revistas especializadas.

Responsable

Fundación Friedrich Ebert
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4° C1058AAK
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296
www.fes.org.ar

ISBN: 978-987-46367-6-8

Friedrich Ebert Stiftung

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

