



Notas OIT

TRABAJO DECENTE EN ARGENTINA



Oficina
Internacional
del Trabajo

El Trabajo Decente: la concepción de la OIT y su adopción como estrategia de desarrollo en Argentina

Una característica de la etapa de crecimiento observada en Argentina durante la primera década del milenio, luego de la crisis de 2001-2002, ha sido colocar el trabajo decente en el centro de las políticas públicas, situándolo como articulador entre las esferas económica y social. Luego de presentar el concepto de Trabajo Decente y su creciente protagonismo en la agenda mundial, esta nota reseña la evolución del trabajo decente desde su adopción en Argentina, como parte de la estrategia de desarrollo, y su papel fundamental en el contexto de crisis.¹

I. Trabajo Decente: expresión contemporánea del mandato histórico de la OIT

El Trabajo Decente resume la aspiración de hombres y mujeres a conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana, y abre el camino hacia una globalización más justa y equitativa. Este concepto manifiesta la expresión contemporánea del mandato histórico de la Organización en pos de la justicia social y es su contribución distintiva al Sistema de las Naciones Unidas. Fue adoptado por los constituyentes de la OIT como una manera de identificar los objetivos estratégicos de la Organización,² considerando la igualdad de género y la no discriminación como ejes transversales:

- promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo;
- crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos;
- ampliar el alcance y mejorar la eficacia de la protección social para todos;
- fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

Acuñado por la OIT en 1999, el concepto de Trabajo Decente se basa en la creencia de que la justicia social no puede subordinarse a cuestiones económicas. Este concepto se encuentra reflejado en la Constitución de la Organización y en su anexo, la Declaración de Filadelfia, donde se enuncia de manera inequívoca que “el trabajo no es una mercancía” y que “la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad”. En resumen, la calidad del trabajo es tan importante como la posibilidad de acceder a un empleo.

“...existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y la armonía universales...”

Constitución de la OIT, Preámbulo, 1919

En 1998, la OIT adopta la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Su objetivo es estimular los esfuerzos para que el progreso social acompañe al progreso económico y al desarrollo. En ella, los Estados Miembros se comprometen a respetar, promover y hacer realidad los principios y derechos fundamentales, como parte de una visión de desarrollo que contempla:

- la libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva;
- la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio;
- la abolición efectiva del trabajo infantil;
- la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

Luego de casi una década de implementación de la Agenda de Trabajo Decente, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada en 2008, a comienzos de la crisis económica y financiera mundial, institucionaliza el concepto de Trabajo Decente y refleja los debates generados a partir de las propuestas y recomendaciones de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. A fin de evitar los efectos adversos de la globalización, la Declaración propicia políticas basadas en los objetivos estratégicos de la OIT y hace hincapié en la importancia de: (i) mantener un enfoque holístico e integrado, reconocer que esos objetivos son “inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente”, y (ii) garantizar la función de las normas internacionales del trabajo como medio útil para alcanzarlos.

El concepto de Trabajo Decente ha generado debate y búsqueda de consenso acerca de los mecanismos para lograr el respeto universal por la dignidad en el trabajo y ha redescubierto las instituciones del mundo laboral como medio para alcanzar una globalización equitativa. Así, ha renovado el reconocimiento del tripartismo, la negociación colectiva y el diálogo social, como pilares de la paz y la justicia social.

1. Esta nota es una actualización de la Nota “El Trabajo Decente: la concepción de la OIT y su adopción en Argentina”, de la Serie Notas OIT Trabajo Decente en Argentina. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina, noviembre de 2011.

2. Nótese que la Oficina Internacional del Trabajo constituye el Secretariado Técnico de la Organización Internacional del Trabajo, esta última conformada por sus constituyentes: representantes de los gobiernos y de las organizaciones más representativas de los trabajadores y de los empleadores.

II. Creciente protagonismo del Trabajo Decente en la agenda mundial

El enfoque que propone el concepto de Trabajo Decente ha sido decisivo para su inserción en la agenda mundial, en particular, en el actual contexto de crisis internacional. Ante la perspectiva de un prolongado incremento del desempleo, la pobreza y la desigualdad, así como las persistentes dificultades de las empresas, los constituyentes de la OIT adoptaron, en 2009, el Pacto Mundial para el Empleo. Este acuerdo ofrece un conjunto de medidas políticas para promover la inversión, generar más y mejores empleos, y ampliar las prestaciones de la protección social que, aplicadas de manera sistemática, pueden evitar o disminuir los efectos nocivos de la crisis en los sectores más perjudicados. Asimismo, promueve acciones de nivel internacional para favorecer una globalización justa y sostenible, y reafirma el compromiso de la OIT de brindar asistencia a sus constituyentes.

El Pacto ha recibido amplio apoyo en espacios como el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y las Cumbres del G-20³ celebradas en 2009. Desde entonces –a instancias de los gobiernos de Argentina y Brasil– la OIT ha sido incluida como organismo internacional de referencia en las deliberaciones del G-20 sobre la crisis mundial. El principal objetivo de la actual Presidencia del G-20, a cargo de Rusia, es orientar los esfuerzos hacia la adopción de medidas que estimulen el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo. Con este fin, será necesario fomentar la inversión y la creación de empleos de calidad, la confianza y la transparencia en los mercados, y la regulación efectiva del sector financiero, para evitar las especulaciones que contribuyeron a la crisis.

“La creación de empleos es la prioridad más apremiante del desarrollo mundial. Un trabajo decente es el mejor camino para salir de la pobreza y es también el camino hacia el crecimiento de las economías. El trabajo se traduce en desarrollo.”

Guy Ryder, Director General de la OIT⁴

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) conforma un espacio propicio para construir una agenda global de desarrollo. Actualmente, esta agenda se concentra en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),⁵ cuya fecha de cumplimiento global está fijada para 2015. La Conferencia de la ONU sobre Desarrollo Sostenible (Río+20), celebrada en 2012, inició un proceso intergubernamental para definir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) e instó a formular objetivos globales que serán acordados por la Asamblea General de la ONU en torno a tres dimensiones: crecimiento económico, igualdad social y sostenibilidad del medio ambiente. Por su parte, la OIT ha hecho un llamado a fin de que el empleo pleno y productivo y el trabajo decente constituyan un objetivo central de la agenda global de desarrollo posterior a 2015.

La frase “El desarrollo viene con el empleo” resume una realidad: el trabajo permite a los hogares de bajos recursos superar la pobreza, y la expansión del empleo productivo y decente es la vía hacia el crecimiento y la diversificación de las economías. En todos los países, cualquiera sea su desarrollo, la base para impulsar la prosperidad, la inclusión y la cohesión social de manera sostenible y creciente es contar con una oferta suficiente de empleos decentes. Cuando la escasez de empleos o medios de vida disponibles mantiene a los hogares en la pobreza, hay menos crecimiento, menos seguridad y menos desarrollo humano y económico.”⁶

El Trabajo Decente como respuesta a la crisis mundial en Argentina

Argentina fue uno de los países que mejor soportó los embates de la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009. Ello fue producto de la implementación de una serie de medidas centradas en el empleo, en los beneficios de las prestaciones sociales y en las instituciones laborales, lo que dio continuidad al enfoque de políticas desarrollado luego de la crisis de comienzos de los años 2000.

Actualmente, la persistencia de la crisis en la Eurozona y el pobre desempeño económico de las principales economías desarrolladas, sumados a algunas restricciones internas, afectan a la actividad económica y a la adecuada generación de empleo de calidad, imponiendo nuevos desafíos para las políticas públicas.

En 2012, ante un nuevo contexto económico adverso, las respuestas de política se han centrado nuevamente en el trabajo decente, tomando como base las instituciones laborales revitalizadas durante la última década (como la determinación periódica del salario mínimo a través del diálogo social, la negociación colectiva y la inspección laboral), las acciones de protección social (tanto la seguridad social tradicional como las nuevas políticas de protección social) y el amplio espectro de políticas de mercado de trabajo que desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se ejecutan con el fin de proteger el empleo y dinamizar la creación de puestos de trabajo. A esto se agrega la práctica del diálogo social tripartito, liderado por este Ministerio, lo que ha permitido al país avanzar progresivamente por la senda del trabajo decente.

Esta base de políticas sociolaborales, articulada con la política macroeconómica, permitió minimizar el impacto de la desaceleración de la actividad económica sobre la destrucción de puestos formales de trabajo, tanto en 2009 como en 2012. Este resultado es congruente con las afirmaciones de quienes argumentan que los países con fuertes condiciones para el diálogo social y con instituciones laborales sólidas y eficaces pueden hacer frente a las crisis con mayor éxito que otros que no desarrollan las mismas condiciones.

3. El G-20 es considerado el foro de concertación económica más importante del mundo, representa cerca del 90% del PIB, el 80% del comercio y dos tercios de la población del planeta.

4. Ryder, Guy. “Nota conceptual de la OIT sobre la agenda de desarrollo post 2015”. Discurso. 16 de noviembre de 2012.

5. Los ODM condensan ocho objetivos concretos acordados globalmente, con metas e indicadores para medir el progreso en las áreas de: alivio de la pobreza, educación, igualdad de género y empoderamiento de las mujeres, salud materna e infantil, reducción del VIH/Sida y enfermedades transmisibles, sostenibilidad ambiental, y construcción de una Alianza Mundial para el Desarrollo.

6. Nota conceptual de la OIT “La importancia del empleo y los medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015”, Ginebra, OIT, noviembre de 2012.

III. Argentina y el Programa de Trabajo Decente

Luego de la crisis de 2001-2002, Argentina ha sido uno de los principales países promotores y ejecutores de la Agenda de Trabajo Decente. La OIT participó del Diálogo Argentino en 2002 y promovió, a partir del proyecto de cooperación técnica “Enfrentando los retos al Trabajo Decente en la crisis argentina” (2003-2006), la adopción del Programa de Trabajo Decente a nivel nacional. En 2003, el Gobierno argentino, en acuerdo con el Sistema de las Naciones Unidas, incluyó en los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina el “Objetivo 3: Promover el Trabajo Decente”, que presenta las siguientes metas a alcanzar en 2015:

- reducir el desempleo a una tasa inferior al 10%;
- reducir la tasa de empleo no registrado a menos del 30%;
- incrementar la cobertura de la protección social de la población desocupada al 60%;
- disminuir la proporción de trabajadores que perciben un salario inferior a la canasta básica total a menos del 30%;
- erradicar el trabajo infantil.

La Ley Nacional N° 25.877 de Ordenamiento del Régimen Laboral, de 2004, otorgó al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación la responsabilidad de promover la inclusión del concepto de Trabajo Decente en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales. Desde entonces, tanto el concepto como la necesidad de promoverlo han sido incluidos en normas y declaraciones, en los discursos de los Presidentes de la Nación y de los Ministros de Trabajo y de Relaciones Exteriores, así como en los pronunciamientos de los diferentes actores sociales, y ha sido analizado en artículos periodísticos y publicaciones. El Gobierno argentino también declaró el 2011 como “Año del Trabajo Decente, la Salud y la Seguridad de los Trabajadores”.

Los Programas de Trabajo Decente por País

El Programa de Trabajo Decente por País (PTDP) es el instrumento principal mediante el cual la OIT colabora con un país específico durante un período determinado para impulsar la adopción del Trabajo Decente como objetivo de desarrollo, a partir de las prioridades y coyuntura nacionales y de los compromisos internacionales asumidos por dicho país.

Desde junio de 2004, el Gobierno y los representantes de los trabajadores y los empleadores ejecutaron con éxito dos Programas de Trabajo Decente sucesivos: 2005-2007 y 2008-2011, y acordaron un tercero para el período 2012-2015.

El primer Programa de Trabajo Decente (2005-2007) acompañó el proceso de reconstrucción y consolidación de las instituciones laborales y colaboró activamente en dotar a los constituyentes de herramientas y de un marco de discusión de políticas para dar respuesta a la crisis nacional. El segundo Programa (2008-2011) contribuyó al fortalecimiento del diálogo social y a la jerarquización

del empleo de calidad como eje primordial del modelo productivo, ubicándolo como instrumento clave del proceso de inclusión social. En este contexto, el Pacto Mundial para el Empleo permitió visibilizar y priorizar en el Programa de Trabajo Decente ciertas cuestiones estratégicas para el contexto mundial de crisis, como la necesidad de una estrategia renovada de empleo en un contexto de globalización con una economía mundial debilitada.⁷ El tercer Programa (2012-2015), por su parte, contribuirá a promover una estrategia conjunta –Gobierno, empleadores y trabajadores– para la generación de puestos de trabajo de calidad en empresas sostenibles y competitivas que velen por el pleno respeto de los derechos humanos. Este Programa tiene como objetivos prioritarios contribuir a:

- reducir la precariedad laboral, el empleo no registrado y la informalidad, promoviendo la protección social y la calidad y cantidad del empleo; generando condiciones propicias para el desarrollo de empresas sostenibles y una mayor articulación y coherencia de las políticas económicas, sociales y laborales;
- mejorar las condiciones de empleabilidad y accesibilidad, impulsando una mayor articulación entre la educación, la formación para el trabajo y los requerimientos del sector productivo, con particular atención a la juventud, promoviendo el trabajo decente y la iniciativa empresarial;
- promover el efectivo cumplimiento de los derechos y principios fundamentales en el trabajo, con especial atención a la prevención y erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso;
- consolidar la extensión de la cobertura de la protección social y promover la cultura de la prevención de los riesgos del trabajo;
- promover un diálogo social efectivo, que contribuya a la elaboración e implementación de políticas sociolaborales que permitan avanzar en la Agenda de Trabajo Decente.

El diálogo social será promovido de manera transversal en todos los objetivos prioritarios, así como el principio de igualdad de género.⁸

Argentina ha logrado avances sustantivos en varias de las metas vinculadas con la promoción del trabajo decente. Se alcanzaron las metas destinadas a reducir la tasa de desempleo al 10% y el porcentaje de trabajadores con un salario inferior a la canasta básica que define la pobreza está por debajo del 30%. La menor incidencia de la informalidad laboral registrada en los últimos años ha acercado su indicador –la tasa de empleo asalariado no registrado– a poco más de tres puntos porcentuales de la meta del 30%. Por otra parte, los indicadores vinculados con la extensión de la cobertura de la protección social a los trabajadores desocupados⁹ y con la erradicación del trabajo infantil se encuentran un poco más lejos de sus metas a pesar de ciertos avances: la cobertura de la protección social entre los trabajadores desocupados se ubicó en 21,8% en 2011, siendo la meta del 60% y, en materia de trabajo infantil, se redujo la extensión del fenómeno en un 66% desde 2004, para alcanzar en 2012 un 2,2% de incidencia, siendo la meta su erradicación total.

7. Para mayor detalle véase: “Avances hacia el Trabajo Decente en Argentina. Resultados del Programa de Trabajo Decente por País 2008-2011”. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2012.

8. Para mayor detalle véase: “Tercer Programa de Trabajo Decente por País para Argentina 2012-2015”. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2013.

9. A través del seguro de desempleo o cualquier otro programa de transferencia de ingresos que tenga como beneficiarios a los desocupados.

IV. Trabajo Decente en Argentina: alcances y desafíos

Argentina constituye un ejemplo alentador de una aplicación exitosa del Programa de Trabajo Decente. Desde 2003, el país ha colocado el trabajo decente en el centro de las políticas públicas, como articulador entre las esferas económica y social. Durante los contextos recesivos globales de 2009 y 2012, el trabajo decente continuó siendo uno de los ejes relevantes, en línea con lo planteado en el Pacto Mundial para el Empleo. Esta es una tarea permanente que requiere vigilancia y atención política. Si bien aún restan numerosos desafíos por delante para afianzar el crecimiento económico con inclusión social, la experiencia de la última década demuestra que, cuando hay voluntad política, la justicia social es un objetivo alcanzable.

Actualmente, el país enfrenta el desafío de consolidar un esquema macroeconómico que permita mantener tasas elevadas de crecimiento y generar al mismo tiempo nuevos y mejores empleos. Por este motivo, el esquema debe continuar incluyendo políticas coherentes con la estrategia de ubicar el empleo pleno y productivo como eje de vinculación entre el funcionamiento de la economía y el bienestar de los hogares.

Los problemas sociolaborales de largo plazo que persisten y que demandan mayores esfuerzos desde el Estado y los actores sociales deben ser enfrentados mediante la implementación y profundización de políticas públicas de amplio alcance. El Programa de Trabajo Decente ha demostrado ser una herramienta eficaz para acompañar este desafío en los próximos años, a partir de cinco ejes prioritarios acordados.

1. La creación de empleo de calidad es clave para avanzar en la reducción del trabajo no registrado, que alcanza aproximadamente a un tercio del empleo asalariado, y se sitúa como una de las problemáticas más graves del mercado de trabajo argentino. Los trabajadores en esta situación tienen restricciones para acceder a una seguridad social plena que incluya las prestaciones del seguro de salud, la cobertura del sistema previsional y la protección del seguro por desempleo. En el actual contexto, es fundamental diseñar estrategias que coadyuven a la implementación de políticas integradas que permitan ampliar la cobertura de las políticas laborales y mejorar la calidad del empleo.

2. En forma complementaria, es preciso adaptar los programas de formación a las necesidades del sector productivo y fortalecer los servicios públicos de empleo. La situación sociolaboral de los jóvenes requiere particular atención, pues su tasa de desempleo es 2,5 veces mayor que la del total de la población. La promoción de empresas sostenibles –como fuentes de crecimiento, creación de riqueza y de empleo– es una herramienta importante para el logro del trabajo decente. Estos esfuerzos no deben perder de vista la dimensión regional, necesaria para cerrar brechas históricas de desarrollo productivo y social.

3. En el plano de los derechos fundamentales del trabajo, dos desafíos centrales son la prevención y erradicación del trabajo infantil y del trabajo forzoso. Aunque las acciones desarrolladas en las áreas de salud, educación, transferencias monetarias y sensibilización son de suma importancia para erradicar el trabajo infantil, es importante avanzar en la consolidación y articulación de los esfuerzos en todas estas dimensiones. Por otra parte, la producción de información sobre la naturaleza y el alcance del trabajo forzoso y la articulación con organismos competentes del Estado es decisiva para sensibilizar sobre la gravedad del problema, elaborar políticas eficaces y promover acciones urgentes para erradicarlo.

4. Si bien el mercado de trabajo es y seguirá siendo el principal mecanismo para redistribuir ingresos, las reformas del sistema previsional y de asignaciones familiares han brindado una garantía de ingreso a millones de hogares. La consolidación del proceso de extensión de su cobertura constituye un gran desafío, al cual se suma la necesidad de profundizar la articulación de las políticas de protección social con las del mercado de trabajo, para que el empleo de calidad sea el eje de la inclusión social. También es necesario un mayor fortalecimiento de los instrumentos y acciones relativos a la prevención de los riesgos laborales.

5. La articulación entre las instituciones públicas, el fortalecimiento de las capacidades de los constituyentes tripartitos y el diálogo social son claves para la adopción e implementación coherente y coordinada de las políticas públicas. Y si bien los avances del diálogo social y el fortalecimiento del sector sindical y empresario son destacables, aún existen ámbitos para mejorar la calidad y el protagonismo que debe cumplir el tripartismo.

El trabajo vincula a las personas con la sociedad y con la economía en las que viven. El acceso a un empleo seguro, productivo y remunerado de manera justa –sea asalariado o por cuenta propia– es un factor fundamental para la autoestima de las personas y las familias, ya que afirma su sentido de pertenencia a una comunidad y les permite contribuir productivamente. El cambio hacia un desarrollo incluyente y sostenible no será posible si se niega a millones de personas la oportunidad de trabajar en condiciones dignas y equitativas. El trabajo decente resume este anhelo y este derecho.

Referencias

MTESS (2010), *Trabajo y empleo en el bicentenario. Cambio en la dinámica de empleo y protección social para la inclusión*, Buenos Aires, MTESS.

OIT (2013), *Frente a la crisis en Europa: reflexiones para el caso de Argentina*, OIT Notas, Santiago de Chile, OIT.

OIT (2012), *La importancia del empleo y los medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015*, Nota conceptual de la OIT sobre la agenda de desarrollo post 2015, Ginebra, OIT.

OIT (2011), *El Trabajo Decente: la concepción de la OIT y su adopción en Argentina*, Serie Notas OIT Trabajo Decente en Argentina, Buenos Aires, OIT.

Somavía, Juan (2011), “Un legado de Trabajo”, en *Orgullo Nacional*, Buenos Aires, MTESS.

Oficina de País de la OIT para la Argentina

Av. Córdoba 950, piso 13,
(C1054AAV) Buenos Aires,
Argentina
Tel.: +5411 4393 7076
buenosaires@oit.org.ar
www.oit.org.ar