



Gobierno de Santa Fe



Organización
Internacional
del Trabajo

FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL PARA EL TRABAJO DECENTE EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL PARA EL TRABAJO DECENTE EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe
Oficina de País de la OIT para la Argentina

Noviembre de 2015

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2015

Primera edición 2015

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Fortalecimiento de la institucionalidad laboral para el trabajo decente en la Provincia de Santa Fe / Oficina de País de la OIT para Argentina ; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe. - Buenos Aires: OIT, 2015

ISBN: 9789223303280; 9789223303297 (web pdf)

ILO Country Office for Argentina

fomento del empleo / política de empleo / análisis del mercado de mano de obra / condiciones de trabajo / trabajador agrícola / economía informal / seguridad en el trabajo / trabajo infantil / nivel regional / Argentina

13.01.3

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las avale.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a: ilopubs@ilo.org

Para más información sobre esta publicación contáctese con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina, visite nuestro sitio web www.ilo.org/buenosaires o escribanos a biblioteca_bue@ilo.org

Diseño y diagramación: Glenda Morahan - Boulevard Studio.

Corrección de estilo: Cecilia Pozzo.

Impreso en Argentina

AUTORIDADES

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

Gobernador

Antonio Bonfatti

Ministro de Trabajo y Seguridad Social

Julio Genesini

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

Oficina de País de la OIT para la Argentina

Director

Pedro Américo Furtado de Oliveira

Especialista Principal en Mercado de Trabajo y Protección Social

Fabio Bertranou

Oficial de Programación

Alejandra Pángaro

EQUIPO EDITORIAL

Coordinación General

Julio Genesini

Fabio Bertranou

Coordinación Ejecutiva

Nora Ramírez

Contenidos

María Cecilia Álvarez

Alejandra Beccaria

María Belluccia

José Luis Bermúdez

Fabio Bertranou

Gabriel Blanco

Mariana Borrell

Carmen Bueno

Martín Carné

Luis Casanova

Sofía Chasco

Javier Cicciaro

Juan Cruz Giménez

Matilde Luna

Lorena Menaker

Mauricio Moltó

Fernando Muruaga

Nélida Perona

Gustavo Ponce

Mariela Rubinzal

Damián Solís

Virginia Trevignani

Alfonso Trevignani

Luis Vaschuk

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Introducción	7
Parte 1	
El fortalecimiento de las instituciones laborales y el desempeño del mercado de trabajo en la Provincia de Santa Fe	11
Capítulo I	
Características generales del mercado de trabajo	13
1. Estructura del mercado de trabajo	13
2. Dinámica del mercado de trabajo, período 2007-2014	16
3. Heterogeneidad territorial y desempeño del mercado de trabajo	19
Capítulo II	
Institucionalidad laboral para el trabajo decente	23
1. Antecedentes de institucionalidad laboral en la provincia	23
1.1. La descentralización del Estado provincial	25
1.2. Mecanismos de coordinación interjurisdiccionales y espacios de diálogo	26
De nivel nacional y regional	26
De nivel provincial y local	27
2. Pilares de la política laboral provincial	31
Relaciones laborales	31
Inspección del trabajo	32
Empleo y formación laboral	33
Salud y seguridad en el trabajo	36
Prevención y erradicación del trabajo infantil	38
Estadísticas y evaluación	40
3. Reflexiones finales: potencialidades y desafíos de la institucionalidad laboral	42
Capítulo III	
Políticas públicas para la formalización del empleo	45
1. Extensión de la informalidad laboral	45
2. Las políticas públicas para la formalización del empleo	48
Nueva institucionalidad laboral en la Provincia de Santa Fe	48
El fortalecimiento de la inspección del trabajo	50
Adecuación normativa	54
Incremento de los recursos humanos y materiales	55
3. El rol de la inspección laboral y de la promoción del empleo registrado en la formalización del empleo	56
La inspección laboral	56
El régimen de promoción del empleo registrado	61
4. Reflexiones finales: los desafíos para las políticas públicas	66

Parte 2

Algunas experiencias de promoción del trabajo decente 71

Capítulo IV

Promoción de mejores condiciones laborales en el Mercado de productores frutihortícolas de la ciudad de Rosario	73
El Mercado de Productores de Rosario	73
Algunas consideraciones finales	78

Capítulo V

El cultivo de la frutilla en la Provincia de Santa Fe: promoción de la seguridad y salud en el trabajo, la protección de los adolescentes trabajadores y la prohibición del trabajo infantil	81
--	----

Capítulo VI

Prevención y erradicación del trabajo infantil en la Provincia de Santa Fe: hacia el diseño de un sistema de información destinado a los Centros de cuidado infantil	91
--	----

Parte 3

Logros y desafíos sobre trabajo decente en la Provincia de Santa Fe 97

Introducción

El Gobierno de Santa Fe ha sido pionero, en Argentina, en el desarrollo de una Agenda Provincial de Trabajo Decente. La priorización política del trabajo decente en el territorio provincial ha contado con el apoyo de la Oficina de País de la OIT para la Argentina. Este proceso, iniciado principalmente a partir de 2008, cuenta con una serie de hitos que marcan los esfuerzos realizados en pos de promocionar el trabajo decente en la Provincia de Santa Fe.

En primer lugar, la creación en 2007 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social constituyó un punto de inflexión en la institucionalidad laboral de la Provincia de Santa Fe, que implicó la jerarquización institucional de los temas del mundo del trabajo y la incorporación del concepto de *trabajo decente* en el programa de gobierno como un eje transversal.

En segundo lugar, en marzo de 2008, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, en representación del Estado provincial, suscribió con la Oficina de País de la OIT para la Argentina un Memorándum de Entendimiento para la elaboración e implementación de una Agenda Provincial de Trabajo Decente. En ese documento, se definieron cinco objetivos prioritarios: alcanzar el trabajo registrado y formal para todos los trabajadores y trabajadoras santafesinos; lograr condiciones sanas y seguras para preservar la vida y la salud psicofísica de los trabajadores y trabajadoras; promover la igualdad de oportunidades y trato en el ámbito laboral; prevenir y erradicar el trabajo infantil, en especial sus peores formas, y proteger al adolescente trabajador; y garantizar la universalidad, integralidad y mejora de la cobertura de la seguridad social para los trabajadores del ámbito público.

En tercer lugar, también en marzo de 2008, mediante el Decreto N° 0510/08, se pusieron en funciones tres órganos de participación, representativos e integrativos del ámbito público y privado, con el propósito de dotar de legitimidad institucional a la Agenda Provincial de Trabajo Decente. Estos órganos son la Comisión Tripartita para el Trabajo Decente, la Comisión Cuatripartita e Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) y la Comisión Cuatripartita e Interinstitucional para la Igualdad de Trabajo y Oportunidades en el Mundo Laboral (CTIO).

En cuarto lugar, y mediante el Decreto provincial N° 100/11, se creó como dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social provincial, la Subsecretaría de Coordinación para el Trabajo Decente, cuyo fin es articular, coordinar y controlar la implementación —en las

diferentes áreas orgánicas funcionales de la jurisdicción— de las políticas, los programas y las acciones, que en materia de trabajo, empleo y condiciones y medio ambiente de trabajo, sean dispuestos por las máximas autoridades. Asimismo, se encarga de concientizar, educar e informar a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones en materia laboral y de seguridad social, garantizando el pleno acceso a la información y promoviendo una cultura de diálogo con eje en el trabajo decente (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe, 2015).

En quinto lugar, la provincia ha desarrollado el Plan Estratégico Provincial “Visión 2030”, que ha sido diseñado como una hoja de ruta de “una política de Estado a 20 años” (Bonfatti, 2012) y, dentro de su línea estratégica “Calidad Social”, el trabajo decente figura como un objetivo a alcanzar.

Por último, y de manera más reciente, en noviembre de 2013 el Gobernador de la Provincia de Santa Fe firmó un segundo Memorándum de Entendimiento con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, mediante el cual se acordó el desarrollo de acciones para promover el trabajo decente mediante políticas proactivas de empleo y formación; la generación de empleos y el desarrollo de competencias profesionales para los jóvenes; la promoción de la productividad y condiciones de trabajo dignas en las PyMEs; la formalización de la economía informal; y la protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo, incluido el trabajo infantil y el trabajo forzoso.

Sobre la base de todos estos antecedentes en los cuales se destaca la priorización política del trabajo decente en la Provincia de Santa Fe, principalmente desde 2014 con la creación de la Agenda, la Oficina de País de la OIT para la Argentina y el Gobierno de la Provincia de Santa Fe, a través de su Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, acordaron un plan de trabajo con el objetivo de continuar profundizando las acciones destinadas a promover el trabajo decente a lo largo de todo el territorio provincial.

Luego de una serie de reuniones entre la Oficina de País de la OIT para la Argentina y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe, se diseñó un programa de trabajo conjunto, que consiste en la priorización de cinco líneas de acción. El propósito global planteado para el período 2014-2015 fue el de fortalecer la institucionalidad sociolaboral de la provincia, a fin de que se puedan adoptar políticas más eficaces y sostenibles para la promoción del trabajo decente, mediante las siguientes líneas de acción:

- 1 el fortalecimiento de la institucionalidad laboral para el trabajo decente;
- 2 la promoción de la formalización laboral;
- 3 la promoción de mejores condiciones laborales para el mercado de productores frutihortícolas de la ciudad de Rosario;
- 4 la promoción de la seguridad y salud en el trabajo, la protección de los adolescentes trabajadores y la prohibición del trabajo infantil en el cultivo de la frutilla;
- 5 el fortalecimiento de la estrategia de prevención y erradicación del trabajo infantil, con énfasis en los Centros de cuidado infantil.

Se debe subrayar que estos ejes de trabajo no solo responden a una priorización política por parte del Gobierno de Santa Fe sino que también constituyen prioridades de la agenda de la OIT, tanto en el nivel nacional, como regional y global.¹

Como parte del trabajo conjunto llevado a cabo por el Gobierno de la Provincia y la Oficina de País de la OIT para la Argentina durante el período 2014-2015, los principales resultados alcanzados en cada línea de trabajo se presentaron en las “Jornadas para el Trabajo Decente en Santa Fe. Logros y desafíos en la Provincia”, realizadas en noviembre de 2014 en la ciudad de Santa Fe. Estas jornadas contaron con la participación de altas autoridades políticas locales, como el vicegobernador Jorge Henn, y el ministro de Trabajo y Seguridad Social Julio Genesini, y con la participación del Oficial a cargo de la Oficina de País de la OIT para la Argentina, Fabio Bertranou.

1 El Programa de Trabajo Decente por País 2012-2015 (PTDP) incorpora entre sus prioridades, promovidas dentro de los ejes de trabajo con la Provincia de Santa Fe para 2014-2015, la reducción de la precariedad laboral y de la informalidad en un marco de desarrollo sostenible, la mejora de las condiciones de empleabilidad y accesibilidad, el cumplimiento de los derechos y principios fundamentales del trabajo (prevención y erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso), la consolidación de la extensión de la protección social, la promoción de la cultura de prevención de los riesgos laborales y el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social.

En el nivel regional, uno de los principales ítems del trabajo conjunto entre la OIT y la Provincia —es decir, el eje de la informalidad laboral— encuentra sinergias con el Programa Regional para la Formalización de la Informalidad (FORLAC), iniciado en 2013. Y, en el nivel global, lo hace con cinco de las ocho Esferas de Importancia Decisiva (ACI, por sus siglas en inglés) establecidas por la OIT para el mundo en su Programa y Presupuesto 2014-2015: la promoción de más y mejores empleos para un crecimiento incluyente; el establecimiento y extensión de los pisos de protección social; el trabajo decente en la economía rural; la formalización de la economía informal; y la protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo.

Además, las reuniones de intercambio llevadas a cabo durante estas jornadas tuvieron representación de delegados ministeriales de distintas regiones de Santa Fe, de las organizaciones de empleadores y de los trabajadores, de funcionarios públicos de intendencias y comunas de Santa Fe, así como de miembros de la sociedad civil.

Bajo este marco, la presente publicación se propone documentar el trabajo realizado de manera articulada entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Santa Fe y la Oficina de País de la OIT para la Argentina a lo largo del período 2014-2015, así como describir los principales resultados alcanzados y los avances concretos de cada una de las cinco líneas de acción.

Este informe se divide en tres grandes bloques. En el primero, se hace hincapié en el fortalecimiento de las instituciones laborales y el desempeño del mercado de trabajo en la Provincia de Santa Fe. Allí se desarrolla, en primer lugar, una breve caracterización del mercado de trabajo provincial y, en segundo lugar, se coloca el foco en dos de las cinco líneas de trabajo: la institucionalidad laboral para el trabajo decente y las políticas públicas para la formalización del empleo.

En un segundo bloque, se detallan las acciones realizadas como parte de las otras tres líneas de acción, las cuales obedecen a problemas más puntuales que han sido identificados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia y además relevados por las misiones realizadas desde la Oficina de País de la OIT en la provincia durante 2014. Estos fenómenos representan apenas una parte de una problemática mayor y sirven de referencia para repensar acciones destinadas a enfrentar un funcionamiento más global. Entre los inconvenientes, se encuentran las condiciones de trabajo deficientes en sectores específicos de la producción (como mercados de abasto y cultivos de frutas y hortalizas) y la cantidad y calidad de la oferta pública vinculada con la prevención del trabajo en la infancia.

Por último, en un tercer bloque, y a la luz de las acciones realizadas a lo largo del tramo 2014-2015, se enumeran los principales logros y los desafíos todavía pendientes de la Provincia de Santa Fe respecto de la consecución de un objetivo prioritario como es el de promover el trabajo decente.

PARTE 1

El fortalecimiento
de las instituciones laborales
y el desempeño
del mercado de trabajo
en la Provincia de Santa Fe

En este primer bloque se describen cuáles han sido los avances realizados en pos de construir una institucionalidad laboral que promueva el trabajo decente en la Provincia de Santa Fe. Para ello, se analizan y describen algunos instrumentos y acciones que contribuyeron con este objetivo, como la creación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Plan Estratégico Provincial y la celebración del Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de Santa Fe y la Oficina de País de la OIT para la Argentina. En un capítulo inicial se presentan, de manera sucinta, algunas características generales del mercado de trabajo de la provincia. Luego, se caracterizan las políticas de promoción del trabajo decente diseñadas e implementadas desde 2007 por la cartera laboral provincial. En este bloque también se incluye un análisis de la informalidad laboral y de las acciones de formalización del empleo, prestando particular atención a la tarea de la inspección laboral y a las acciones de promoción del empleo registrado mediante la reducción de contribuciones patronales a la seguridad social.

CAPÍTULO I

Características generales del mercado de trabajo²

El objetivo de este capítulo es presentar, de manera sucinta, algunos indicadores de la estructura y el desempeño reciente del mercado de trabajo en Santa Fe, lo que les permitirá a los lectores apreciar un panorama general de la situación laboral provincial. Para ello, se recurre a diferentes fuentes de información, como el Censo de Población, las Encuestas de Hogares y los registros administrativos. Este capítulo se complementa con la información desarrollada en el Capítulo III, donde se analiza con mayor grado de profundidad el fenómeno de la informalidad laboral.

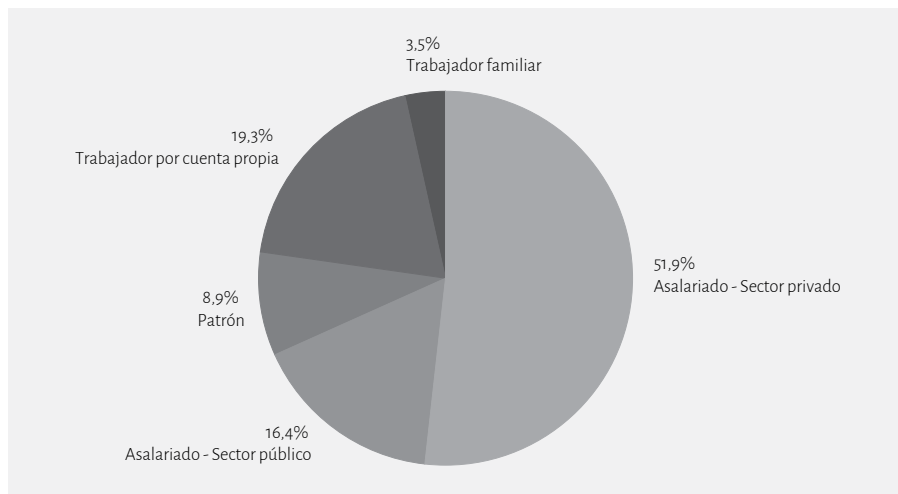
1. Estructura del mercado de trabajo

Según los datos aportados por el Censo de Población de 2010, Santa Fe cuenta con 3,2 millones de habitantes (es decir, un 8% de la población total de Argentina), de los cuales un 10% corresponde a población que vive en ámbitos rurales. A la vez, entre la población de 14 años o más, identificada tanto por el Censo como por las Encuestas de Hogares como población en edad de trabajar, casi un 60% se encuentra ocupada, en tanto, el resto no forma parte de la población económicamente activa o (en un porcentaje menor) se encuentra desempleada. Entre el total de los ocupados, el empleo asalariado representa al 69% y el empleo independiente al 28%; el resto corresponde a trabajadores familiares.

Del total de los ocupados, un 52% corresponde a los asalariados del sector privado y un 16% a los del sector público. Respecto de este último ámbito, se debe decir que un 57% pertenece a la Administración provincial, un 25% a las Administraciones municipales y un 18% a la Administración nacional. Por su parte, entre los trabajadores independientes, un 9% corresponde a los patrones y un 19% a trabajadores por cuenta propia (Gráfico 1).

2 Este capítulo ha sido elaborado a partir de los aportes de Fernando Muruaga (Director Provincial de Inspección del Trabajo del MTySS), María Cecilia Álvarez (MTySS), Mauricio Moltó (UNL), Martín Carné (Consultor externo de la OIT, Observatorio Laboral del MTySS), Alfonso Trevignani (Consultor externo de la OIT a cargo de construir y gestionar las bases de datos de la Dirección Provincial de Inspección del Trabajo y del Observatorio Laboral) y de Virginia Trevignani (Observatorio Laboral del MTySS).

▼ Gráfico 1 Estructura del mercado de trabajo, total ocupados, 2010



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Censo 2010.

Recuadro 1. Fuentes de información para el análisis de la situación laboral

La caracterización de la situación laboral de la provincia se realiza a partir de diferentes fuentes de información: el Censo de población y vivienda de 2010, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU), los datos de los registros administrativos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la información de registro aportada por el Sistema de Inspección de la Provincia de Santa Fe (SIS-MTySS).

Los datos de la EPH y de la EAHU permiten realizar un monitoreo periódico (trimestral y anual, respectivamente) de la situación laboral en las áreas urbanas (es decir, en el Gran Santa Fe, el Gran Rosario y en San Nicolás-Villa Constitución y sobre el total urbano, respectivamente). Junto con los datos del Censo de población, estas fuentes de información permiten caracterizar a la totalidad del empleo en la provincia, o sea, a los asalariados (registrados y no registrados) del sector público y privado, a los trabajadores independientes, a los trabajadores domésticos y a los trabajadores familiares. No obstante, solo el Censo constituye el instrumento que permite capturar, aunque con ciertas limitaciones, el empleo en el sector rural.

Por otra parte, el Observatorio Laboral de la Provincia de Santa Fe (que depende del MTySS) procesa mensualmente información del SIPA, que permite realizar un monitoreo del empleo registrado en el sector privado—sin incluir el trabajo doméstico— en la seguridad social. Esta fuente de información cuantifica el

empleo y las unidades productivas que poseen el domicilio fiscal de la sede central de la empresa en Santa Fe.

Finalmente, otra fuente consultada proviene del SIS-MTySS, desde donde es posible dar seguimiento al proceso de inspección que se implementa sobre las unidades de producción que tienen domicilio de explotación en la Provincia de Santa Fe. El sistema ha sido diseñado para dar seguimiento al trámite (o expediente) iniciado a partir de denuncias de partes o por actuación de oficio y continúa los respectivos pasos hasta culminar en una resolución o sentencia final.

La Provincia de Santa Fe concentra poco más del 8% del Producto Bruto Geográfico (PBG), lo que le permite ubicarse dentro del conjunto de provincias con mayor PBG del país, luego de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en un nivel similar al de Córdoba. Por un lado, en lo que respecta a la producción de bienes, Santa Fe se encuentra entre aquellas jurisdicciones que más aportan a la producción agrícola, a la industria manufacturera y a la producción de electricidad, gas y agua. Por otro lado, la provincia también concentra gran parte del PBG en servicios y, en este caso, se destaca en las ramas de Comercio, Servicios financieros, inmobiliarios, profesionales y personales.

Por otra parte, Santa Fe concentra el 8% del total del empleo registrado del país. La estructura del empleo formal del sector privado provincial da cuenta de que las actividades industriales, comerciales y de servicios concentran gran parte de la ocupación, ya que, en conjunto, representan a más del 80% del empleo registrado, tanto nacional como provincial. Asimismo, Santa Fe se caracteriza por poseer un importante peso en la actividad industrial, al representar a casi el 25% del total de las relaciones laborales, es decir que cuenta con alrededor de 120.000 puestos de trabajo en el sector y aporta una proporción mayor a la del total nacional (que ronda el 20%).

El sector agropecuario es el que moviliza la actividad industrial y de servicios de la provincia y representa el 5,3% del empleo, lo que implica más de 25.000 puestos de trabajo. En tanto, el sector de la construcción también constituye una dimensión relevante en la provincia; durante 2014, por ejemplo, empleó a más de 32.000 trabajadores, es decir que generó casi el 7% del total de los puestos de trabajo registrados en la provincia.

Si se realiza un análisis más profundo, al comparar la estructura de empleo provincial respecto del total nacional, es posible advertir que el perfil de especialización productiva de la provincia se encuentra asociado tanto con la actividad industrial (particularmente, con la agroindustria y la metalmecánica), como con el sector agropecuario que provee de materia prima a las industrias alimentarias (frigoríficos, de lácteos y aceites, entre otras).

▼ **Tabla 1** Estructura del empleo asalariado registrado del sector privado según actividad económica, total nacional y provincial, promedios anuales, 2014

ACTIVIDAD ECONÓMICA	NACIONAL		PROVINCIAL	
	Absolutos	%	Absolutos	%
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	365.781	5,7	25.584	5,3
Explotación de minas y canteras	79.910	1,2	475	0,1
Industria manufacturera	1.272.517	19,9	118.972	24,7
Suministro de electricidad, gas y agua	66.931	1,0	8.239	1,7
Construcción	442.720	6,9	32.569	6,8
Comercio al por mayor y al por menor	1.159.461	18,1	93.405	19,4
Hoteles y restaurantes	269.742	4,2	13.104	2,7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	563.558	8,8	44.590	9,3
Intermediación financiera	164.066	2,6	13.805	2,9
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	864.199	13,5	42.265	8,8
Enseñanza	461.140	7,2	37.879	7,9
Servicios sociales y de salud	301.144	4,7	20.492	4,3
Otras actividades de servicios comunitarios, sociales y personales	399.428	6,2	29.548	6,1
Sin especificar		0,0	776	0,2
TOTAL	6.410.595	100	481.703	100

Fuente: Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (MTEySS de la Nación) y Observatorio Laboral (MTySS).

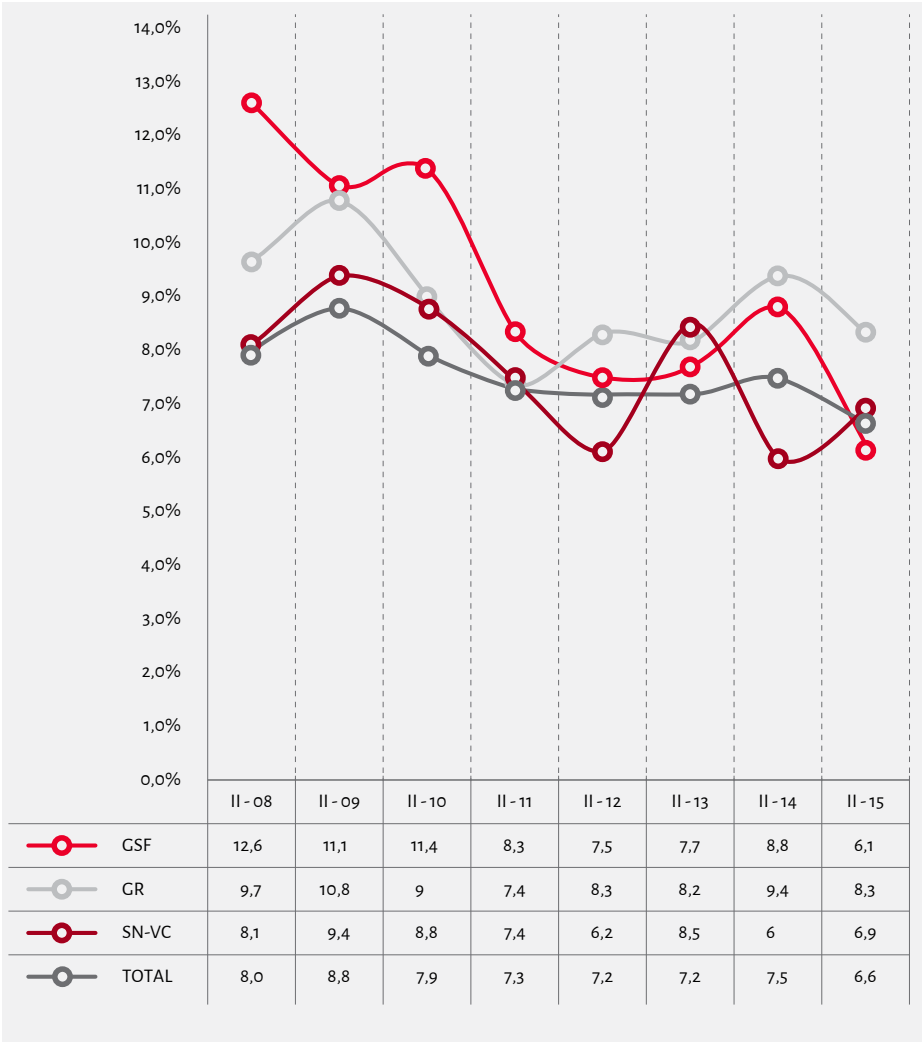
2. Dinámica del mercado de trabajo, período 2007-2014

Durante el lapso que va de 2007 a 2014, las tasas de desempleo de los aglomerados urbanos de Santa Fe³ manifiestan una tendencia descendente. Por otra parte, las tasas de empleo muestran una tendencia oscilante, con un crecimiento entre 2007 y 2008, una caída en 2009 (principalmente en el Gran Rosario), y luego un crecimiento tras la crisis financiera internacional de 2009, que se desacelera en 2013.

Respecto del empleo asalariado registrado en el sector privado, es posible apreciar que las relaciones laborales presentan una tendencia creciente con algunos ciclos, como el de principio de 2008, debido a la crisis del campo, y en 2009, como consecuencia del impacto sobre la economía local de la crisis financiera internacional. Luego de esta crisis de 2009, el empleo recuperó el ritmo de crecimiento pero a partir de 2012 se desaceleró, hasta alcanzar una tasa negativa en 2014 (véase el Gráfico 3).

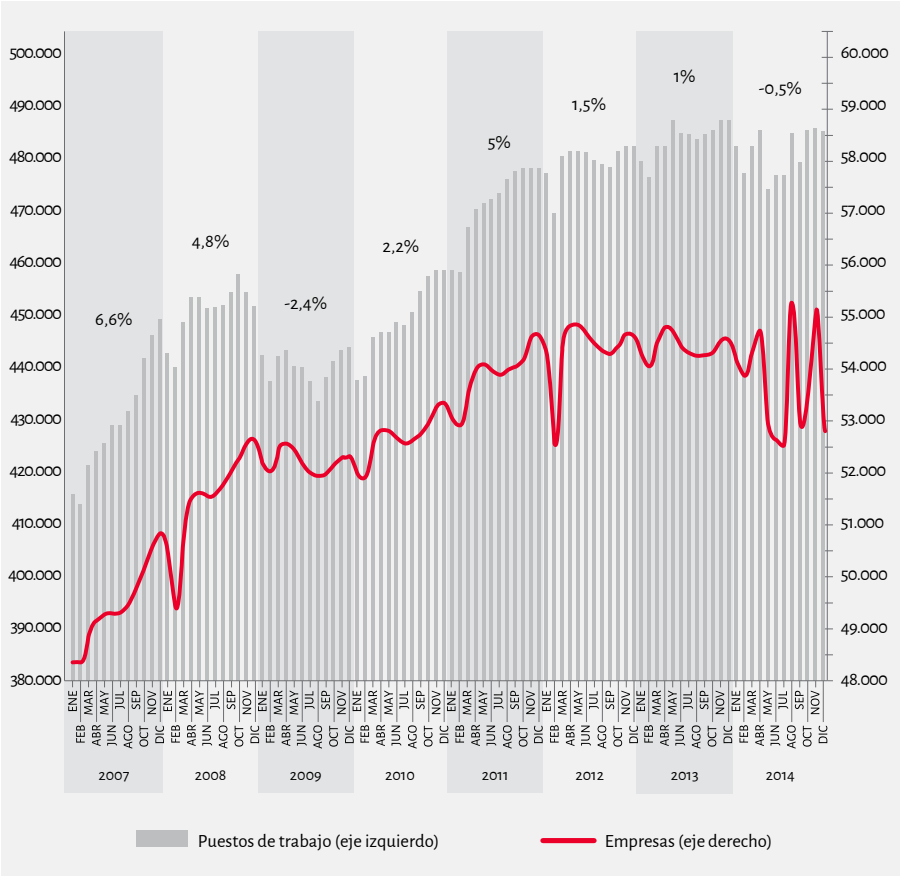
3 Gran Rosario, Gran Santa Fe y San Nicolás-Villa Constitución (localidades cubiertas por la EPH).

▼ Gráfico 2 Tasa de desempleo, grandes aglomerados urbanos santafesinos, segundos trimestres de 2007-2015



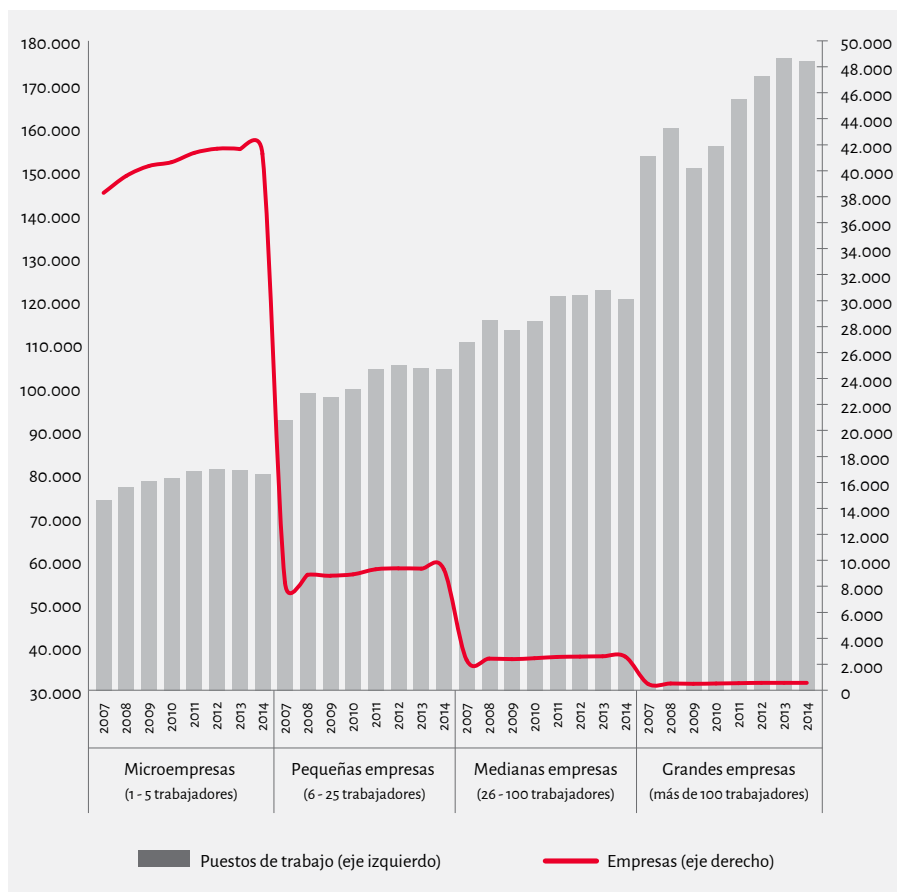
Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH del INDEC.

▼ **Gráfico 3** Evolución del empleo asalariado registrado del sector privado y de las empresas, período 2007-2014
(Las etiquetas de datos muestran el promedio de las tasas de crecimiento interanual del empleo)



Nota: los porcentajes sobre las barras expresan la variación interanual de puestos de trabajo.
Fuente: elaboración propia sobre la base del SIPA-AFIP.

▼ **Gráfico 4** Evolución del empleo asalariado registrado del sector privado según tamaño de las empresas, período 2007-2014



Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del SIPA-AFIP.

3. Heterogeneidad territorial y desempeño del mercado de trabajo

La Provincia de Santa Fe, al igual que otras provincias argentinas, se caracteriza por presentar, en su interior, disparidades regionales. Estas diferencias fueron tenidas en cuenta durante el proceso de regionalización que se inició en Santa Fe en 2008, tomando en consideración las particularidades de un territorio extenso y heterogéneo (mayores detalles se presentan en el Capítulo II).

▼ **Tabla 2** Características de las regiones de Santa Fe

Región	Nodo	Población	Características económicas
1	Reconquista	8%	Situada en el extremo noreste de Santa Fe, presenta la mayor diversidad ambiental de la provincia al contener la Cuña boscosa; los Bajos submeridionales; el valle del río Paraná e islas; y la Zona transicional. El clima subtropical facilita cultivos como el algodón y la caña de azúcar. Sus extensiones de pastizales permiten el desarrollo ganadero y sus ríos, la extracción ictícola.
2	Rafaela	9%	Se ubica en el sector noroeste de la provincia y presenta tres zonas ambientales: Bajos submeridionales, Chaco semiárido y la Zona transicional. Es la más extensa y heterogénea en términos de capacidades instaladas, fortalezas productivas y recursos naturales disponibles. La zona sur es un importante enclave productivo en el cual se distinguen el polo de industrialización láctea de Sunchales y la integración de Rafaela en las nuevas economías mundiales, mediante la producción de autopartes y sistemas industriales.
3	Santa Fe	24%	Situada en el sector centro de la provincia, con dos zonas ambientales características—transicional y valle del río Paraná—la región es un enclave territorial estratégico tanto a nivel provincial como nacional. Sus rutas, la traza ferroviaria, la hidrovía Paraná-Paraguay y el aeropuerto de Sauce Viejo configuran un heterogéneo sistema de comunicaciones, de gran potencialidad. En esta región se sitúa la capital de la provincia, donde se concentran los tres Poderes del Estado. Esto otorga a la ciudad y a la región un rol destacado en cuanto a la organización política del territorio.
4	Rosario	52%	En esta región—caracterizada por dos grandes zonas ambientales: la Zona transicional al norte y la Pampa húmeda al sur—confluyen las principales vías de comunicación del país, que junto con su capacidad instalada en industria, manufacturas y terminales portuarias, hacen de ella un centro neurálgico. La ciudad de Rosario se configura como una metrópolis cuya economía se basa en los servicios y la industria: logística de ciudad portuaria, actividad financiera y bursátil, PyMEs e incipiente desarrollo tecnológico en el área de las ciencias biológicas.
5	Venado Tuerto	7%	Se ubica en el sur de la provincia y presenta —en términos comparativos— la mayor homogeneidad ambiental de la provincia. Se asienta sobre la Pampa húmeda, con un clima y suelo que permiten el desarrollo agrícola, haciendo de la región un gran polo de innovación y desarrollo vinculado con la producción primaria. En esta región es constante el impulso de actividades emprendedoras, que posibilitan el surgimiento de nuevos negocios y la diversificación de la economía en distintos productos y servicios, como frutas finas, turismo rural y elaboración de productos de granja de alto valor.

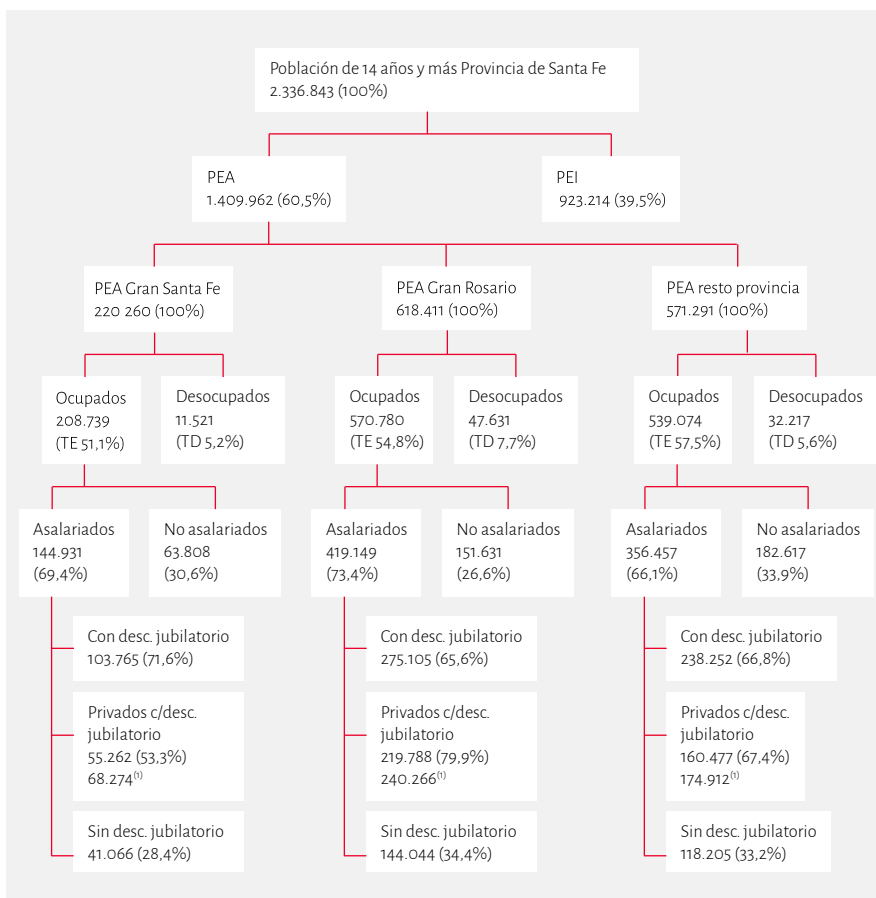
Fuente: elaboración propia.

Las disparidades regionales que presenta la provincia en materia de demografía (particularmente la concentración de la población en algunos grandes centros urbanos) y respecto de la estructura productiva tienen su correlato en las disparidades que pueden

apreciarse en la dinámica del mercado de trabajo. Como se observa en el Esquema 1, Rosario constituye el aglomerado que concentra la mayor proporción de la PEA (en el sector urbano) de la provincia. En efecto, las tasas de actividad son más elevadas en Rosario y en el resto de la Provincia de Santa Fe que en el aglomerado del Gran Santa Fe. En este último aglomerado, en cambio, la tasa de desempleo es menor que en el caso de Rosario, si bien es más alta que en el resto de la provincia.

La estructura del empleo también muestra ciertas diferencias: el aglomerado del Gran Rosario presenta una mayor tasa de asalarización (el empleo asalariado representa el 73,4% del total de ocupados), mientras que el empleo independiente es mayor en el

▼ **Esquema 1** Estructura del mercado de trabajo provincial según principales agrupamientos territoriales, total urbano, tercer trimestre de 2013



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EAHU 2013 y del Observatorio Laboral del MTySS. Los datos provienen de la EAHU, tercer trimestre de 2014 con excepción⁽¹⁾ que proviene del SIPA-AFIP para el tercer trimestre de 2014.

aglomerado de Gran Santa Fe y el Resto de la provincia (donde la tasa de asalarización es del 69,4% y 66,1%, respectivamente). Finalmente, el empleo asalariado formal es mayor en el caso del aglomerado del Gran Santa Fe.

Al momento de analizar la distribución del empleo registrado en el sector privado y en las unidades productivas formales de las distintas regiones, es posible apreciar que la región 4 con nodo en Rosario aglutina a más de la mitad del total de las empresas registradas y al 60% del empleo registrado en el sector privado. La región 3 con nodo en Santa Fe, representa al 20,4% del total de las empresas privadas y el 21% del total del empleo privado registrado. A estas dos zonas les siguen, en orden de importancia, la región 2 con nodo en Rafaela (con el 10,5% del total de empresas y el 10% del empleo total), la región 5 con nodo en Venado Tuerto (con un 8,2% del total de las empresas y el 5% del total del empleo) y, finalmente, la región 1 con nodo en Reconquista, que reúne apenas el 5,3% del total de las empresas y el 4% del total del empleo).

Por otro lado, la participación regional en los principales sectores de la actividad económica da cuenta de que la región 4 con nodo en Rosario concentra los mayores porcentajes de participación en todos los sectores económicos, al superar el 50% en los casos de la construcción, las finanzas, el transporte, los servicios, el comercio y la industria. Luego, le sigue en importancia la región 3 con nodo en Santa Fe, cuyos porcentajes superan el 20% en los sectores comercial y de servicios. En tanto, la participación de la región 2 con nodo en Rafaela cobra importancia en el sector agropecuario (18%) y en el sector industrial (15%). Finalmente, es importante destacar que el sector agropecuario es el que presenta una participación regional relativamente homogénea a lo largo y ancho de la provincia.

CAPÍTULO II

Institucionalidad laboral para el trabajo decente⁴

En este capítulo se presenta la organización de la institucionalidad laboral de Santa Fe, tomando en cuenta específicamente las acciones desarrolladas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Por otra parte, también se considera el proceso de descentralización estatal que la provincia viene impulsando desde 2007 y que atraviesa, de manera transversal, a cada uno de los pilares que sostienen las políticas de empleo.

1. Antecedentes de institucionalidad laboral en la provincia

En diciembre de 2007, la Ley N° 12.817 crea el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe. Esta jerarquización de la cartera laboral generó el espacio propicio para la formulación de políticas laborales y de seguridad social, entendiendo que lo que acontece en el mundo del trabajo es determinante para el desarrollo integral de las personas y de la sociedad. El nuevo rango dado al organismo fue una medida de gobierno ligada con un cambio profundo en la visión que tradicionalmente tuvo el área laboral: pasar de una tarea centrada en la inspección y la administración de conflictos a una visión integral focalizada en el concepto de *trabajo decente*.

En Santa Fe, la promoción del trabajo decente se erigió, en una política de Estado a través del Plan Estratégico Provincial, lo cual implicó asumir el desafío de “*promover un trabajo productivo para todos, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad; en el cual los derechos sean respetados, las remuneraciones justas, los ambientes laborales sanos y seguros, y los beneficios de la seguridad social estén garantizados*”.⁵ Desde esta perspectiva, el trabajo decente se define como una construcción transversal y permanente que impulsa, desde el mundo del trabajo, una sociedad más justa, equitativa e inclusiva.

4 Este capítulo ha sido elaborado a partir de los aportes de Julio Genesini (Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe), Nora Ramírez (Secretaria de Trabajo y Seguridad Social, MTySS), Lorena Menaker (Directora Provincial de Vinculación Ciudadana, MTySS) y de Mariela Rubinzal (Consultora externa de la OIT).

5 Programa de Gestión de Gobierno, Santa Fe, 2007-2011.

Tras este propósito se fortalecieron los espacios y los mecanismos de participación, el tripartismo y el diálogo social, como bases fundamentales para lograr todos los consensos que fueran necesarios para afirmar un desarrollo económico y social inclusivo.

De acuerdo con la Ley N° 12.817, además de las funciones básicas relativas a su poder de policía en materia laboral y de resolución de conflictos, al Ministerio le corresponden las tareas de fomentar el trabajo decente, promover la capacitación profesional de los trabajadores, elaborar e implementar acciones para la eliminación del trabajo infantil, el trabajo forzoso y el trabajo no registrado y para terminar con las inequidades que afectan a los colectivos más vulnerables de trabajo, concientizar a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones en materia laboral y de seguridad social, y promover la seguridad y la salud en el trabajo, entre otras acciones.

Recuadro 2. Estructura institucional del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe (MTySS) organiza sus políticas, acciones y actividades, a partir de los siguientes organismos que se encuentran bajo su incumbencia:

Secretaría de Trabajo y Seguridad Social: su misión es asistir al MTySS para el despliegue de políticas, normativas, planes, programas y acciones orientados al desarrollo de un sistema de relaciones laborales que privilegie la cooperación entre los trabajadores y los empleadores a través de sus respectivas organizaciones, con el fin de propiciar un trabajo decente sostenible. De esta Secretaría dependen, a la vez, las siguientes Subsecretarías:

Subsecretaría de Trabajo: este organismo tiene a su cargo las actividades de la Dirección Provincial de Gabinete de Asistencia Técnica, la Dirección Provincial de Relaciones Laborales, la Dirección Provincial de Inspección del Trabajo, la Dirección Provincial de Salud y Seguridad en el Trabajo, la Dirección Provincial de Empleo y Formación Profesional, la Dirección Regional Santa Fe y la Dirección Regional Rosario, junto con la Dirección Provincial de Asuntos Gremiales.

Subsecretaría de Coordinación para el Trabajo Decente: tiene a su cargo la Dirección Provincial de Trabajo Decente y la Dirección Provincial de Vinculación Ciudadana.

Subsecretaría Legal y Técnica: es responsable de la Dirección Provincial de Asuntos Jurídicos.

Subsecretaría de Seguridad Social: se encuentra a cargo de la Dirección Provincial de Caja de Pensiones Sociales (Ley N° 5110), la Dirección Provincial y la Subdirección Provincial de Autoseguro de Riesgos del Trabajo, la Dirección y la Subdirección Provincial de Caja de Jubilaciones y Pensiones.

Subsecretaría de Administración

En marzo de 2008, el Gobierno de la provincia suscribió con la Oficina Internacional del Trabajo en Argentina un Memorándum de Entendimiento para la elaboración e implementación de una Agenda de Trabajo Decente en Santa Fe, que buscaba convertirse en un programa articulador de objetivos, políticas y acciones en materia laboral y de seguridad social. En abril de 2009, la provincia presentó su Agenda de Trabajo Decente y así tomaron forma los objetivos prioritarios sobre la temática: trabajo registrado y formal para todos los trabajadores y trabajadoras; condiciones laborales sanas y seguras; igualdad de oportunidades y trato; prevención y erradicación del trabajo infantil y adolescente; universalidad e integralidad de la cobertura de la seguridad social.

1.1. La descentralización del Estado provincial

El Gobierno provincial definió y concretó a partir de diciembre de 2007 un proceso de regionalización, con el fin de acercar el Estado a los ciudadanos y a los diversos actores locales, y como una estrategia de integración de territorios desconectados, que buscó potenciar las particularidades y capacidades de cada uno de ellos. Concretamente, tal como se describió en el capítulo anterior, se dividió el territorio provincial en cinco regiones: la región 1 - Nodo Reconquista; la región 2 - Nodo Rafaela; la región 3 - Nodo Santa Fe; la región 4 - Nodo Rosario y, por último, la región 5 - Nodo Venado Tuerto.

Esta regionalización supone tres criterios: la descentralización (bajo la premisa de que *“todo lo que se pueda gestionar desde un ámbito cercano no debe gestionarse desde un ámbito lejano”*); la planificación estratégica (que es una herramienta de análisis, evaluación, participación ciudadana y toma colectiva de decisiones que permite definir, diseñar y gestionar políticas públicas orientadas según una visión de largo plazo, articulando distintas disciplinas y múltiples actores) y la participación ciudadana y la concertación (entendidas ambas como un elemento central para alcanzar una construcción colectiva y estratégica).

Se debe destacar que en la cartera laboral de la provincia preexistía a este proceso una estructura descentralizada con dos Direcciones Regionales, una en Santa Fe y otra en Rosario, de las cuales dependen delegaciones e inspectorías, y que propiciaban una gestión territorializada. Actualmente, en estas delegaciones se realizan todos los procedimientos

vinculados con sumarios, conciliaciones individuales y colectivas, y las homologaciones en general, entre otros aspectos.

1.2. Mecanismos de coordinación interjurisdiccionales y espacios de diálogo

La Provincia de Santa Fe entiende que las mejores decisiones técnicas y administrativas en materia de políticas públicas no se sostienen—ni en el corto ni en el largo plazo—ni pueden ser apropiadas, pensadas y actuadas por los destinatarios, prescindiendo del consenso y el diálogo, la participación y la transparencia. En este sentido, el Ministerio de Trabajo no puede pensarse con independencia del surgimiento y la institucionalización de espacios en los que el diálogo social sea el único modo para legitimar las políticas públicas de trabajo, empleo y seguridad social.

DE NIVEL NACIONAL Y REGIONAL

- **Consejo Federal del Trabajo (CFT):** está integrado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y las administraciones del trabajo de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su objetivo es fortalecer las administraciones provinciales del trabajo, garantizando una mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores sociales involucrados en la problemática del trabajo. Entre sus funciones se destaca dar impulso de políticas generales en la materia, bajo los principios de coordinación, cooperación, coparticipación y corresponsabilidad entre las administraciones del trabajo; recabar información, prestar y recibir asesoramiento y formular propuestas ante los cuerpos legislativos y los organismos nacionales o provinciales en materias de su competencia o interés; fortalecer las administraciones del trabajo y ejercer las funciones de autoridad central respecto de las acciones de la inspección del trabajo.

- **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación:** la relación de la provincia con este organismo se establece como un punto más de la participación sistemática en los órganos nacionales laborales, como el Consejo Federal del Trabajo, la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), la Comisión Nacional para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO), entre otras instituciones. Además, se centra en la colaboración entre las autoridades nacionales y provinciales, tanto en la resolución de conflictos laborales como en la ejecución de programas especialmente dirigidos a la formación y capacitación profesional, hacia el empleo y hacia el sostenimiento de objetivos comunes.

- **Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP):** la provincia ha celebrado diversos acuerdos con la AFIP, para recibir información sobre altas y bajas de trabajadores registrados en el sistema de la seguridad social, lo que permite cruzar información con el sistema de inspección laboral provincial, con el fin de optimizar las tareas realizadas por los inspectores. Asimismo, la AFIP proporciona insumos fundamentales para el procesamiento y el análisis de datos en el Observatorio Laboral.

- **Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI):** se participa en forma periódica de las reuniones de la CONAETI, donde se presentan los avances de la gestión.

- **Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT):** la relación con este organismo es fluida y sistemática. Existen convenios, que se renuevan anualmente, mediante los cuales la provincia recibe importantes recursos económicos (en móviles, equipamiento informático, tareas de capacitación, etc.) que colaboran con la tarea desarrollada en el área de Salud y de Seguridad de la provincia.

- **Foro de los Trabajadores de la Región Centro:** se trata de un espacio conformado por los representantes de las organizaciones gremiales y de los gobiernos de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos en el marco de la Región Centro de las jurisdicciones nacionales. Desde su órbita de trabajo, a partir de mediados de 2014, se empezó a dar forma concreta al Observatorio del Trabajo, un proyecto que pretende constituirse en fuente sistematizada de información sobre las condiciones laborales en las tres provincias, puntualmente respecto del trabajo no registrado, el trabajo infantil y las condiciones de higiene y seguridad.

DE NIVEL PROVINCIAL Y LOCAL

- **Comité Interministerial de Salud Ambiental de Santa Fe:** está integrado por los representantes de los Ministerios de Gobierno y Reforma del Estado, de la Producción, de Salud, de Trabajo y Seguridad Social, y de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente. Sus funciones se centran en coordinar las acciones de los diferentes estamentos del Estado provincial, respecto de las problemáticas vinculadas con la salud ambiental, y la de estos estamentos con los municipios y comunas, cada vez que, debido a sus características, las problemáticas requieran la intervención, participación o decisión de tales escalas de gobierno. Desde su esfera de incumbencia, se planteó la puesta en funcionamiento de un sistema de registro, atención y seguimiento de las denuncias y de los requerimientos vinculados con la salud de la población, que pudieran estar ligados a prácticas ambientales incorrectas en las actividades antrópicas, incluyendo aquellas derivadas del uso de productos fitosanitarios, junto con la coordinación del sistema de vigilancia epidemiológica, entre otros.

- **Comisión Interministerial de Actividades Industriales:** está integrada por los Ministerios de la Producción, de Economía, de Trabajo y Seguridad Social, de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, de Salud y Fiscalía de Estado, y funciona en la órbita del Ministerio de la Producción. Tiene por objetivo interceder en las problemáticas que presentan las empresas del sector industrial durante las intervenciones de las distintas áreas del Gobierno provincial. La Comisión promueve el fortalecimiento del vínculo público-privado, para que las empresas puedan prosperar en un ámbito de acompañamiento desde el Estado provincial, y busca propiciar un entorno de condiciones favorables para el desarrollo industrial, interactuar con los organismos técnicos específicos para el cumplimiento de las normas de Medio Ambiente e Higiene y Seguridad en el Trabajo, además de promover el desarrollo y la utilización de sistemas innovadores que mejoren la competitividad de las empresas.

- **Consejo Asesor de Rafaela:** ha sido creado por Resolución ministerial en 2007 y está presidido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Constituye un organismo integrado por igual número de miembros de las entidades empresariales del comercio, la industria, los servicios y las actividades agropecuarias, junto con representantes de la CGT Regional. Se plantea asesorar, de modo no vinculante, en cuestiones que resultan de competencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Uno de sus principales objetivos es profundizar las relaciones entre las partes, con el fin de colaborar en la solución de conflictos individuales y colectivos que se presentan en Rafaela o en su zona de influencia, tratando de resolver los litigios dentro del marco que establecen las leyes, los decretos y las resoluciones que regulan las relaciones de trabajo, la higiene y la seguridad. Su función es desarrollar acciones que promuevan el diálogo, la coordinación y la negociación, procurando mantener la paz social en la región. Se reúne ordinariamente con la periodicidad que determina el propio Consejo (generalmente, en forma bimestral), pero también puede ser convocado en forma extraordinaria por su propia decisión o a solicitud de cualquiera de las partes, con el fin de tratar los temas requeridos. También puede funcionar parcialmente cuando lo requiera un tema que vincule a un solo sector de los empleadores o los trabajadores. Por otra parte, a las reuniones del Consejo Asesor Permanente pueden ser invitados otros representantes de entidades privadas ligadas con las cuestiones a tratar, de organismos oficiales o los legisladores nacionales, provinciales o municipales.

- **Comisión Asesora de Previsión Social:** funciona en el ámbito de la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia, que depende del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se trata de un órgano de carácter asesor y consultivo, de actuación no vinculante, que institucionaliza la participación de los diversos actores concernidos en el sistema previsional de la provincia. Se integra con igual número de representantes de: 1) los agentes activos aportantes a la Caja, 2) el sector pasivo beneficiario de la Caja y 3) el Poder

ejecutivo provincial. Esta Comisión sesiona bajo plena conformación de sus partes, para alcanzar opiniones o emitir dictámenes, sobre la base del consenso.

- **Oficinas de Empleo municipales:** el vínculo de estas Oficinas con los gobiernos locales se desarrolla básicamente mediante tres líneas de trabajo: alcanzar acuerdos para dar impulso a la implementación de cursos de formación laboral; lograr convenios orientados al desarrollo y la puesta en funcionamiento de los Centros de cuidado infantil y pactar convenios que permitan incorporar el programa “Nexo Empleo”, como herramienta de gestión en la búsqueda de personal o de empleo.

- **Comisiones de Trabajo Decente:** mediante el Decreto N° 0510/08 se pusieron en funcionamiento tres órganos de participación, representativos e integrativos del ámbito público y privado. Se trata de tres comisiones que tienen su sede en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social pero que pueden sesionar en diferentes localidades de la provincia. Las reuniones son plenarias y con una frecuencia que preestablecen las partes según la temática a tratar; además, se pueden convocar reuniones extraordinarias. Durante sus encuentros plenarios las comisiones adoptan decisiones con la presencia, como mínimo, de un tercio de las organizaciones que las integran, siempre trabajando sobre la base del consenso.

a Comisión Tripartita para el Trabajo Decente: está conformada por representantes gremiales, empresarios y funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El propósito de sus acciones es establecer los ejes estratégicos que permitan el trabajo decente sustentable: desarrollo de un trabajo productivo con remuneración justa, salud y seguridad en el trabajo, protección social para las familias, desarrollo personal e integración social. Además, procura impulsar y promover normativas, planes, proyectos y programas consensuados orientados a fomentar y garantizar el trabajo decente en todo el territorio provincial, combatiendo el trabajo no registrado y propiciando el mejoramiento de las condiciones y el medioambiente laborales. Se constituye a través de cuatro Subcomisiones (Trabajo rural o agrario, Industrias de la construcción, Industrias manufactureras y Servicios) que trabajan de manera permanente.

b Comisión Interinstitucional y Cuatripartita para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI): el decreto amplió la representatividad, el alcance y la dinámica del funcionamiento de la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil ya existente, autorizándose a participar en ella a las organizaciones de la sociedad civil que posean objetivos afines. Esta Comisión crece a partir de la participación de amplios sectores representativos del mundo laboral y de la sociedad civil y funciona según una modalidad cuatripartita. Entre sus objetivos, y desde un abordaje integral, busca impulsar los programas y acciones que fuesen necesarios

para erradicar el trabajo infantil y prohibir las peores formas de trabajo adolescente. Como está constatado que, en pos de esos objetivos, las regulaciones legales resultan insuficientes, resulta imprescindible crear bases sólidas en la sociedad, para fomentar el respeto del derecho que tienen los niños, niñas y adolescentes a estudiar, a jugar y a tener una infancia plena.

- c **Comisión Interinstitucional para la Igualdad de Oportunidades y de Trato en el Mundo Laboral (CTIO):** esta Comisión cuenta con una representación cuatripartita que amplía sus objetivos y alcances (y se crea en sustitución de su antecesora, la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral). Mediante el diálogo y el compromiso, el organismo busca desarrollar estrategias de acción orientadas a eliminar la discriminación, la inequidad y la desigualdad en el ámbito laboral, en particular, las situaciones sufridas por los trabajadores debido a discapacidades, el género, pertenecer a poblaciones originarias o por su edad. Desde este espacio, se impulsan políticas y programas de promoción de oportunidades para que hombres y mujeres puedan acceder a un trabajo decente, con la convicción de que la igualdad de oportunidades y de trato es un derecho humano fundamental, que en el mundo del trabajo debe ser respetado como derecho inalienable.

- **Comisión Multisectorial para la Defensa del Empleo:** se creó en 2010 mediante la Ley Provincial N° 13.165. Es presidida por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y está integrada por los representantes de dicho organismo, así como del Ministerio de la Producción, de las Centrales de Trabajadores y de las organizaciones representativas de las entidades industriales y comerciales de la provincia. En ocasiones, pueden participar como invitados los representantes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, de la Comisión de Asuntos Laborales, Gremiales y de Previsión de la Cámara de Diputados y de la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe. Su propósito es dar seguimiento al empleo y las distintas contingencias que se produzcan en el territorio de la provincia que pudieran afectar las relaciones laborales, para proponer acciones direccionadas hacia su superación. Se convoca a sesionar ante la adopción de medidas o acciones que produzcan alteraciones en las relaciones laborales y tengan impacto social; también es convocada para el análisis y evaluación del empleo en la provincia, la evolución de las tasas de empleo y actividad, la evolución de las empresas y los trabajadores registrados, la evolución del desarrollo productivo y la desocupación.

- **Foro para el Desarrollo Sustentable de Villa Constitución:** fue creado en agosto de 2012 como un órgano de consulta y asesoramiento (no vinculante) en materia de crecimiento e integración social y para el diseño de estrategias sustentables, generadoras de mayor

dinamismo económico y empleo, mediante la colaboración de los distintos actores. Entre sus objetivos, busca sostener el diálogo social, impulsar la activa colaboración de todos los agentes para promover el progreso económico y social de la región, propiciando acciones que procuren crear ventajas diferenciadoras para la región y sus empresas, removiendo obstáculos y fortaleciendo la competitividad y la productividad de las empresas locales, en pos de lograr la generación de más y mejores empleos. El Foro está integrado por representantes del sector público, público no estatal, el sector gremial de los trabajadores y el sector gremial empresario.

2. Pilares de la política laboral provincial

En este apartado se presenta una descripción detallada de los pilares sobre los que se asienta la política laboral en la Provincia de Santa Fe, con base en los cinco objetivos prioritarios definidos en la Agenda de Trabajo Decente (2009).

RELACIONES LABORALES

Las principales funciones de la Dirección Provincial de Relaciones Laborales son prevenir, entender y mediar en los conflictos individuales del mundo del trabajo; gestionar la solución de las controversias, llevando adelante la conciliación y el arbitraje, homologando acuerdos individuales y pluriindividuales; prevenir, entender, arbitrar y solucionar los conflictos colectivos que se susciten en establecimientos o empresas privadas, organismos o empresas del Estado provincial, municipalidades y comunas; intervenir y gestionar los conflictos colectivos de trabajo bajo principios de celeridad y eficacia, siempre con el fin de arribar a acuerdos conciliatorios, en el marco de la legislación vigente.

Además, tiene la función de asegurar y organizar la prestación del servicio de patrocinio jurídico gratuito de los trabajadores en los casos de no alcanzarse acuerdos conciliatorios; gestionar los procedimientos de reestructuración productiva y preventiva de crisis de empresas; prestar asesoramiento y asistencia técnico-legal a las organizaciones profesionales de trabajadores y empleadores o de empleadores individuales, con el fin de fomentar relaciones de trabajo armónicas en el marco de la normativa vigente. Finalmente, debe fijar las pautas para la admisibilidad y procedencia de las homologaciones de los acuerdos alcanzados.

Es importante subrayar que la cartera laboral estableció en 2013 nuevas pautas para homologar los acuerdos entre los trabajadores y los empleadores, buscando desalentar la litigiosidad judicial. En efecto, la normativa amplía la capacidad y los criterios para homologar los acuerdos logrados entre las partes. La solicitud de audiencias se realiza

de manera *on line* a través del sitio oficial del Gobierno de la provincia. Esta modalidad se aplica en las Direcciones Regionales de Santa Fe y de Rosario. Como resultado, en los primeros ocho meses de vigencia del nuevo régimen, se incrementaron en un 120% las resoluciones de homologación respecto del año anterior. Para ilustrar el éxito de la medida, se destaca que en 2011 se homologaban 12 acuerdos en promedio por mes; en 2012, el promedio ascendió a 18 acuerdos; en 2013, a 86 acuerdos; en tanto que, en 2014, las homologaciones alcanzaron los 2.686 acuerdos.

El área de las Relaciones laborales también cuenta (a partir de convenios firmados con los Colegios de abogados de la provincia) con el apoyo de profesionales laboristas que colaboran con el equipo permanente del MTySS, en el tratamiento de los casos de conflictividad laboral.

INSPECCIÓN DEL TRABAJO⁶

En 2007, el Ministerio de Trabajo dio inicio a un proceso de mejoras con el objeto de lograr una mayor eficiencia del sistema de fiscalización laboral existente. En este contexto, se puso en marcha un complejo y amplio proceso de innovaciones, inversiones y transformaciones en los recursos humanos, se adquirieron bienes y se brindó impulso a nuevos procesos de gestión asociados con la inspección del trabajo.

La Dirección Provincial de Inspección del Trabajo, dependiente de la Subsecretaría de Trabajo, tiene como misión *“controlar y fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral en todo el territorio provincial y aplicar las penalidades correspondientes en caso de detectar incumplimientos”* (según los Decretos provinciales N° 3225/2008 y N° 0100/2011). Entre sus funciones, se destacan: organizar y dirigir el servicio de inspección general del trabajo; fiscalizar el cumplimiento de la legislación laboral, los convenios colectivos y los acuerdos de partes; coordinar, planificar y supervisar los programas de fiscalización conjuntos y/o pactados con los organismos nacionales que son competentes en las materias de trabajo y seguridad social en el territorio provincial; y proponer métodos y procedimientos que optimicen el sistema de trabajo para la aplicación de las sanciones, entre otros aspectos. El crecimiento y modernización que la estructura de inspección de la provincia registró en los últimos años, fue acompañado de cambios en los procedimientos de trabajo y en el desarrollo de un nuevo sistema informático. Esto implicó la revisión y unificación de los métodos, procesos y circuitos administrativos, para dar respuestas efectivas a la lucha contra el trabajo no registrado, para detectar nuevas formas de fraude laboral y para atender la necesidad de transparentar la tarea de los inspectores laborales. Esta auténtica reingeniería supuso, además, la reestructuración del régimen sancionatorio.

6 Este tema es abordado con mayores detalles en el Capítulo III.

Durante todo este proceso, el fortalecimiento y la profesionalización del cuerpo de inspectores constituyó un eje central, lo que implicó, además, tener que asegurar su independencia técnica y funcional. Como acción concreta para reforzar este aspecto, los inspectores y sus superiores participaron en cursos y capacitaciones con el propósito de reforzar sus conocimientos técnicos. En paralelo, se inició un proceso de crecimiento sostenido del cuerpo de inspectores: la última incorporación se produjo en 2012, con el ingreso de 24 nuevos inspectores seleccionados por concurso, con lo cual el número ascendió a un total de 77 profesionales (es decir que, entre 2007 y 2012, la incorporación de trabajadores se duplicó).

Por otra parte, también se llevaron adelante *operativos especiales* de fiscalización y las denominadas Campañas de promoción del trabajo registrado. Estas campañas presentaron algunos resultados interesantes, no solo respecto de la difusión de algunas problemáticas sino también en términos de registración del empleo (para este tema, véase el Capítulo III).

Como consecuencia de estas innovaciones las inspecciones laborales aumentaron y, entre 2007 y 2013, crecieron aproximadamente un 300%. Concretamente en 2013, se realizaron 5.868 fiscalizaciones laborales, un 13,6% más que el año anterior y un 44,5% más que en 2011. Respecto de los trabajadores cuyas condiciones de registro fueron verificadas en 2013 (38.589), se registró un incremento del 35% interanual. Esto indica que, como resultado, entre 2013 y 2014 se registraron casi 10 mil trabajadores, quienes fueron detectados durante los procesos de fiscalización realizados por parte de la provincia.

EMPLEO Y FORMACIÓN LABORAL

El desarrollo de políticas y acciones destinadas a la capacitación y formación laboral en la Provincia de Santa Fe se relaciona directamente con uno de los cinco objetivos prioritarios definidos en la Agenda de Trabajo Decente de la provincia en 2009, entre los cuales se destaca el de promover la igualdad de oportunidades y de trato en el ámbito laboral.

La Dirección Provincial de Empleo y Formación Profesional depende de la Subsecretaría de Trabajo y fue creada con la misión de “*diseñar y formular políticas, planes, programas y acciones para promover el empleo, la formación profesional y el mejoramiento de condiciones de empleo y de empleabilidad de los trabajadores en todo el territorio provincial*” (Decretos provinciales N° 3225/2008 y N° 0100/2011). Esta Dirección provincial mantiene una estrecha relación con la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional y con el Consejo Federal del Trabajo, mediante la realización de reuniones convocadas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Por otra parte, también se creó y consolidó el **“Programa de Promoción de Igualdad, Trato y Oportunidades en el Trabajo”**, cuya metodología para el diseño y desarrollo de las capacitaciones en oficios se sostiene en tres aspectos: la detección de la necesidad de formación laboral que esté vinculada con la realidad productiva específica que proyecta absorber la mano de obra capacitada; el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y del sector empresario; y el desempeño de un rol activo en la gestión, el impulso y el control de las propuestas por parte de los gobiernos locales. Sobre estos tres aspectos se montan las propuestas de formación laboral, que están pensadas como estrategias de inclusión social: el ingreso en el mundo del trabajo mediante procesos cortos e intensivos de capacitación (generalmente vinculados con un oficio), que constituyen modos para generar condiciones propicias para la inserción social, más aún si se relacionan con las necesidades o realidades productivas y económicas de las localidades donde se llevan a cabo.

La Comisión Provincial Cuatripartita para la Igualdad de Trato y Oportunidades en el Mundo del Trabajo (CTIO) constituyó uno de los primeros espacios priorizados para definir las acciones de formación laboral. En efecto, de acuerdo con lo establecido en la Agenda de Trabajo Decente, el Gobierno santafesino estableció dar prioridad a ciertos sectores (pueblos originarios, juventud, género, discapacidad) a los que, a partir de 2009, destina recursos y proyectos.⁷

Como resultado de tomar estas decisiones y actuar en consecuencia, en 2014 el Ministerio de Trabajo de la provincia concretó más de 30 acuerdos con gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, que posibilitaron la implementación de 130 cursos y talleres de formación en oficios. Estas capacitaciones, realizadas en articulación con los municipios, comunas, gremios, empresas y ONG de las cinco regiones de la provincia, estuvieron destinadas a más de 2.600 personas, convocando de manera destacada la participación de los siguientes conjuntos poblacionales: pueblos originarios tobas y mocovís, personas con capacidades diferentes y adolescentes y adultos desocupados.

En conjunto, como resultado de la implementación de programas nacionales y políticas provinciales de formación en oficios, se capacitó a cerca de 10 mil personas, mediante los 667 cursos dictados en toda la provincia.

Por otra parte, desde 2012 se implementa el **“Programa Santa Fe Inclusiva”**, que está enfocado en la promoción de una cultura organizacional empresaria que fortalezca y amplíe las condiciones de empleo y empleabilidad de las personas con discapacidad,

7 Se debe destacar que el **“Programa Horizontes”** para la Promoción de Oportunidades e Igualdad de Trato para la Inclusión en el Mundo del Trabajo, impulsado por la cartera laboral provincial, resulta complementario de las propuestas de formación laboral que venían aplicándose con anterioridad.

de quienes pertenecen a minorías sexuales y pueblos originarios, de los jóvenes, de los adultos mayores de 45 años excluidos del mercado laboral y de la población excarcelaria, entre otros grupos de personas. Como primeros resultados, es posible destacar que, en 2013, 20 empresas líderes de Rosario y de la región adhirieron a este programa, en tanto cinco de estas ya avanzaron en la incorporación de los trabajadores alcanzados por las acciones de capacitación, otorgándoles un empleo genuino.

A continuación, se desarrollan brevemente algunos programas de capacitación y de formación laboral que fueron aplicados tanto desde el nivel provincial como municipal.

► **La capacitación laboral en el marco del Plan Abre**

El Gobierno provincial y la Municipalidad de Rosario firmaron convenios para desarrollar acciones que benefician a siete barrios de esa ciudad a través de obras de infraestructura y mejoramiento del hábitat y un convenio para brindar capacitaciones en oficios y becas, con aportes económicos mensuales, que alcanza a 1.000 jóvenes, mediante el “Programa Nueva Oportunidad”.

► **“Nexo Empleo”: un sistema público de intermediación laboral**

Nexo Empleo es un servicio provincial *on line* de intermediación laboral que la provincia puso a disposición de empresas y trabajadores, como una alternativa pública y gratuita para buscar empleo o buscar personal. Este servicio logró consolidarse como uno de los dos medios más utilizados por las empresas en la búsqueda de personal, junto con los avisos clasificados de los periódicos, radios y otros buscadores de Internet. Una encuesta de satisfacción, realizada en 2014 entre quienes publicaron avisos en Nexo Empleo, indica que un 62,5% del total de los demandantes logró cubrir las vacantes seleccionadas y que el 87,5% recibió el currículum vitae de postulantes a través de “Nexo Empleo”. Asimismo, el 95% de los encuestados destacó que recomendaría el servicio a otros empresarios, lo cual demuestra que la oferta alcanzó un alto grado de satisfacción. Desde su lanzamiento, 20.017 personas han publicado sus antecedentes laborales en este sitio.

► **Capacitación continua: el caso de la industria metalmecánica**

De manera conjunta, se impulsó en los ministerios de Trabajo y de Educación de la provincia una experiencia piloto de capacitación y formación continua con el sector de la industria metalmecánica. El propósito de esta acción consistió en continuar la programación de los cursos modulares dirigidos a nuevos y mejores perfiles ocupacionales para el área metalmecánica, extender esta modalidad de formación para otras áreas productivas e incorporar a un mayor número de escuelas técnicas y medias a la actividad formativa de los trabajadores en actividad y de las personas desocupadas.

► Programas nacionales ejecutados en la provincia

Los ministerios de Trabajo y de Educación de la provincia, junto con el Ministerio de Trabajo de la Nación, promueven el desarrollo de cursos de formación profesional formulados especialmente para dar respuesta a la demanda laboral, en cada contexto productivo local o regional y en relación directa con las necesidades y posibilidades de las personas destinatarias. Mediante las mismas acciones, se busca integrar a las instituciones de formación con las Oficinas de Empleo y/o los municipios y a todos los actores del ámbito local, tratando de generar ciertas condiciones de permanencia y sostenibilidad que contribuyan a la formación a lo largo de la vida de todas aquellas personas que trabajan o buscan trabajo. En 2014, se financiaron 457 cursos destinados a 6.463 personas de localidades de toda la provincia. Según la cantidad de personas capacitadas, el 23% lo hizo en el sector de la Construcción; un 14% en Metalurgia y metalmecánica; 12% en Administración y comercio; un 8% en Mecánica del automotor; un 6% en Muebles y carpintería; un 5% en Turismo y gastronomía; en tanto, el resto se diversificó en la formación de diversas competencias más específicas, vinculadas con cada realidad local.

SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO

La creación del Ministerio de Trabajo provincial implicó, entre otras cosas, la apertura de un área específica que se ocupa de fiscalizar el cumplimiento de las normas relativas a la salud y la seguridad en el trabajo, así como de desarrollar políticas de prevención y concientización en la materia. La Dirección Provincial de Salud y Seguridad en el Trabajo, que depende de la Subsecretaría de Trabajo, tiene a su cargo las coordinaciones de Salud y Seguridad en el Trabajo con sede en las Direcciones Regionales de Santa Fe y de Rosario, respectivamente, lo que determina que en estas localidades se constituyan las unidades orgánico-funcionales ejecutoras en materia de salud y seguridad en el trabajo.

La Dirección cuenta, desde su creación, con recursos humanos profesionalizados y desarrolla procesos de trabajo ligados a las nuevas tecnologías de gestión. A lo largo de los últimos años, se ha intensificado el rol fiscalizador de la inspección específicamente en materia de salud y seguridad laboral, como también la prevención de los riesgos laborales. El área investiga la totalidad de los accidentes graves y mortales, y se realizan —en promedio— unas 6.000 inspecciones al año. Además, se han organizado actividades de capacitación destinadas a la preservación de la salud de los trabajadores en más de 200 asociaciones sindicales.

► Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo

En setiembre de 2008 fue sancionada la Ley N° 12.913, mediante la cual se crearon los “Comités Mixtos de Salud y Seguridad en el Trabajo en la Provincia de Santa Fe”.

Mediante esta norma, se estableció la obligatoriedad para todas las empresas (sean estas públicas o privadas) de más de 10 trabajadores, de contar con un Delegado de Prevención, en tanto, para aquellas firmas que emplearan a más de 50 trabajadores, se estableció la conformación de Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo, como una herramienta de diálogo social vinculada con todo lo concerniente a la calidad de vida y salud de los trabajadores. Desde 2009, el Ministerio de Trabajo lleva un Registro de los Comités constituidos, brinda capacitación para su implementación, ejerce control sobre el cumplimiento de las normas que se aplican para su conformación y supervisa las actividades que estos organismos realizan. A poco más de seis años de su implementación, es posible constatar avances: en toda la Provincia de Santa Fe, por ejemplo, se registró la constitución de 1.040 Comités y se nombraron 1.245 Delegados de Prevención, quienes representan un universo de 365.201 trabajadores y 1.982 empresas.

Trabajadores y empleadores destacan algunos aspectos de los Comités, al describir que estos: funcionan como un espacio de diálogo y reflexión; generan dinámicas de trabajo en los aspectos relativos a la salud y la seguridad laboral; contribuyen a disminuir las asimetrías entre los trabajadores y los empleadores, al generar un mayor nivel de participación; favorecen la capacitación y formación para la resolución de problemas de salud y seguridad en el trabajo; aumentan la disposición de los trabajadores a tomar medidas en temas de salud y seguridad; y aportan una mirada integral acerca de los casos de accidentes laborales. Los empleadores, en particular, puntualizaron que a dos años de su aplicación se habían reducido las cifras de accidentes laborales, además de notar que la resolución de los problemas era más rápida. Los trabajadores apreciaron una mejora en las condiciones de trabajo, la disminución de los accidentes de trabajo y la posibilidad de implementar medidas que minimizaron pérdidas económicas y riesgos para sí mismos.⁸ También se destacan algunas experiencias de Comités, como son los casos desarrollados en el ámbito público del Estado provincial y de las fuerzas de seguridad pública provincial. Por otro lado, también se subraya la experiencia tripartita de elaboración de diagnósticos y el desarrollo de estrategias de prevención y fiscalización en salud y seguridad en el trabajo, que se implementó en el sector de la Construcción en Rosario.

Al momento de evaluar los resultados, se destaca que, en 2013, en materia de salud y seguridad en el trabajo, se realizaron 5.979 actuaciones, es decir, un 19% más que en 2012 y un 54,5% más respecto de 2011. Más específicamente, puede decirse que un 52% de las actuaciones se realizó en el sector de la Construcción y un 29%, en el de la Industria manufacturera. Durante estas actuaciones, la Dirección Provincial de Salud y Seguridad constató las condiciones de trabajo de un total de 182.532 trabajadores: 149.533 en Rosario y 32.999 en Santa Fe.

8 La información proviene de las "**Jornadas Técnicas sobre Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo**", realizadas del 25 al 29 de abril de 2011 en la Provincia de Santa Fe.

Además, a partir de 2012, se realizaron operativos inéditos de fiscalización laboral conjunta con entidades sindicales y empresarias, definidos en el marco del funcionamiento de la Comisión Tripartita de Trabajo Decente de la Construcción de la ciudad de Rosario, con el objeto de disminuir el riesgo de accidentes laborales en el sector.

Como resultado, desde 2009 los accidentes laborales descendieron de manera pronunciada en la Provincia de Santa Fe. Así lo indican las estadísticas de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo de la Nación (SRT), que manifiestan de qué manera la cantidad de casos de accidentes laborales notificados era, hacia 2009, de 75,9 por cada mil trabajadores cubiertos, en tanto la cifra ha descendido a 69,6, para 2013 (último año del que se tiene información oficial actualizada). También se debe destacar que del total, el 18,1% de los casos reportados fueron accidentes *in itinere* (es decir, accidentes en la vía pública, yendo o volviendo al lugar de trabajo).

PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL

La prevención y erradicación del trabajo infantil tiene una importancia central para la cartera de trabajo provincial. Como ya se mencionó, Santa Fe es la única provincia argentina que tiene una Agenda Provincial de Trabajo Decente con un objetivo específico destinado a la erradicación del trabajo infantil. Desde ese marco, el Ministerio de Trabajo realizó un importantísimo trabajo de recolección, procesamiento y análisis de información sobre la temática, lo que constituyó el primer paso para el diseño y la ejecución de políticas públicas cada vez más eficaces.

Asimismo, la provincia definió su propio listado de aquellas actividades que se consideran peligrosas para las personas menores de 18 años (pues no existe un listado similar en el nivel nacional) y, de ese modo, dio cumplimiento a lo establecido por el Convenio núm. 182 de la OIT (1999) sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.

En 2010, se elaboró un primer diagnóstico sobre trabajo infantil en Santa Fe, en el que se presentó un cuadro completo acerca de la magnitud del problema en el territorio provincial; en ese trabajo se precisaron cuáles eran las actividades en las que trabajaban los niños, niñas y adolescentes. También se enumeraron los avances que la provincia concretó en materia legal, tomando como referencia las herramientas disponibles de nivel internacional y nacional.

A partir de este diagnóstico, se avanzó en la definición y priorización de estrategias de intervención para prevenir y erradicar situaciones de trabajo infantil y se puso en marcha

el programa **“El trabajo no es cosa de chicos”**, que además buscó impactar sobre: el rendimiento educativo; la salud de los niños no escolarizados; el ingreso en la primera fase de la escolaridad en el jardín de infantes o nivel inicial; y la alimentación, entre otros aspectos que forman parte del bienestar de la infancia y la adolescencia. En el marco de este programa, y teniendo en cuenta que entre sus objetivos prioritarios se encontraba el de recobrar la periodicidad en la asistencia escolar, superando el ausentismo, el abandono escolar y la repitencia que podrían generarse debido a las tareas de cuidado de los hermanos menores durante la jornada laboral de los padres, se montaron los dos primeros Centros de cuidado infantil, en la localidad de Coronda.

Estos Centros fueron concebidos para cuidar, proteger y contener a los niños de 0 a 5 años, hijos de trabajadores de la cosecha y de padres que se dedican a trabajos urbanos informales, quienes hasta ese momento quedaban al cuidado de sus hermanos mayores o acompañaban a los padres en sus tareas, permaneciendo largas jornadas en contextos inadecuados y, en muchas ocasiones, hasta peligrosos. Se debe subrayar que esta experiencia tuvo repercusiones favorables, tanto en el ámbito local como entre los especialistas de organismos internacionales que conocieron de su implementación.

La propuesta comenzó en 2011 en la ciudad de Coronda con la puesta en marcha de dos Centros de cuidado infantil (CCI), y mostró un crecimiento exponencial: en 2014 funcionaron 20 en las localidades de Tacuarendí, San Antonio de Obligado, Villa Ocampo, Avellaneda, Reconquista, Colonia Durán (Paraje El Toba), San Martín de las Escobas y Humberto Primo, Coronda, Desvío Arijón, Helvecia, San Javier y Santa Rosa de Calchines.

► **Innovaciones normativas e institucionales**

La Provincia de Santa Fe sancionó la Ley N° 12.967 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en 2009 y con ella ha introducido novedades respecto de la legislación nacional en la materia (es decir, sobre la Ley N° 26.061). Por otro lado, mediante la Resolución ministerial N° 216/13, se retoman los fundamentos de las Convenciones internacionales para el tratamiento de la niñez, la adolescencia y la familia, desde un enfoque de derechos, y los convenios sugeridos por la Organización Internacional del Trabajo, y se establecen las condiciones del trabajo adolescente protegido, estipulando, entre otras medidas, innovadoras y útiles, el listado de tareas peligrosas. En este último documento, se prohíbe expresamente la participación de adolescentes menores de 16 a 18 años en trabajos que se desarrollen a la intemperie, sin la debida protección, en condiciones de aislamiento, donde no existan condiciones básicas de salud, seguridad e higiene, o que impliquen poner en riesgo la salud mental de los jóvenes.

La Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI), por otro lado, dedicada expresamente a la problemática del trabajo de los niños, niñas y adolescentes, presenta un carácter cuatripartito, ya que está conformada por varios organismos del Estado provincial y de los Estados municipales, por asociaciones gremiales, empresas y cámaras de empleadores, así como por organizaciones no gubernamentales (ONG), que se abocan a la temática. Para desempeñarse con mayor eficacia y atender realidades completamente diferentes, la COPRETI trabaja en dos subcomisiones: la de Trabajo infantil urbano y la de Trabajo infantil rural. Luego, en función de enfocar y potenciar sus esfuerzos, la COPRETI prioriza algunas áreas de incidencia en particular. Por ejemplo, los ámbitos del trabajo infantil en los basurales y el cirujeo; la explotación sexual comercial de los niños, niñas y adolescentes; el trabajo infantil rural; y el despliegue de las estrategias de supervivencia callejera (venta, mendicidad, malabaristas en los semáforos, entre otras).

ESTADÍSTICAS Y EVALUACIÓN

La ejecución de los programas y políticas laborales que se llevan adelante desde fines de 2007 generó la necesidad de disponer de herramientas e instrumentos propios, cuyo propósito es producir información específica sobre la dinámica laboral, de manera rigurosa y sistemática. Una cuestión central, prestando atención a las heterogeneidades territoriales, fue producir información diferenciada según las distintas zonas que componen la provincia.

Es importante señalar que antes de 2007, momento en que se creó el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el área laboral no contaba con una área encargada de recoger y analizar información estadística, como tampoco se disponía de la tecnología necesaria para producir y almacenar información, ni de expertos en la materia. Pero esta situación se fue modificando progresivamente, a partir de las siguientes medidas: a) la adquisición de insumos tecnológicos; b) la contratación de expertos; c) el aprovechamiento de fuentes de información disponibles; y d) la producción, publicación y difusión de material estadístico.

► Boletín Estadístico del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia

En setiembre de 2009, el Ministerio de Trabajo elaboró y publicó el primer boletín sobre la evolución del empleo registrado de la Provincia de Santa Fe, a partir de información proveniente del Sistema Integrado de Previsional Argentino (SIPA). Desde entonces, este boletín ofrece información: sobre la evolución del empleo registrado, anualizado, trimestralizado y mensualizado; sobre la composición sectorial del empleo registrado; realiza la comparación de la estructura del empleo provincial respecto del total nacional; expone la distribución regional según el criterio definido por el Plan Estratégico Provincial (2008); muestra la cantidad de empresas y el caudal de empleo registrado desagregado

a nivel de las localidades santafesinas; describe el entramado empresarial (es decir, la caracterización de la población de empresas y la dinámica empresarial) y elabora conclusiones. En el tercer boletín (de 2010), se agregó al análisis de todo lo dicho la evolución del empleo registrado y la evolución sectorial de los grandes aglomerados urbanos, según el criterio de agrupamiento del INDEC, en el Gran Santa Fe y el Gran Rosario. Más recientemente, se profundizó el análisis tomando en cuenta la diversidad regional que caracteriza a la provincia desde el punto de vista económico, productivo, laboral y sociocultural, y se agregó información relativa a los trabajadores y el tipo de puestos de trabajo ocupados, la composición por sexo, las modalidades contractuales y el promedio de remuneraciones.

► El Observatorio Laboral de la Provincia de Santa Fe

En 2012, se creó el Observatorio Laboral de la Provincia de Santa Fe, mediante la Resolución N° 173/2012, con el objetivo de diseñar, procesar y analizar un conjunto de indicadores vinculados con el empleo provincial y su evolución. Su finalidad es la de proveer insumos para el diseño de políticas públicas y brindar información sobre empleo al público en general. A la vez, los insumos que el Observatorio emplea para construir información son, en primer lugar, las bases de datos que proveen la AFIP, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC) y la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU-INDEC); los informes estadísticos que emergen de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo de la Nación, que son utilizados sobre todo en el área de Salud y Seguridad en el Trabajo de la provincia. Además, desde finales de 2013, el Observatorio Laboral tiene su propio espacio de difusión en el portal oficial del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Santa Fe (véase el sitio: <http://www.santafe.gov.ar/trabajo>).

El Observatorio brinda información para la toma de decisiones relacionadas con el empleo y la dinámica laboral, de manera pública y gratuita a través de su sitio *on line*, desde donde se pueden bajar los archivos en formato excel o pdf. También cuenta con un **“Sistema de consultas de empleo privado registrado”**, que proporciona al usuario información mensual, trimestral y anual sobre el nivel y la evolución del empleo registrado del sector privado de la Provincia de Santa Fe, así como acerca de las empresas que lo generan, considerando como variable su tamaño.

Numerosos han sido los avances realizados en el área de estadística, a partir de sistematizar las diferentes fuentes de información y, además, debido a la difusión permanente y abierta de los datos alcanzados, algo que, anteriormente, solo quedaba circunscripto a la esfera de los funcionarios gubernamentales.

3. Reflexiones finales: potencialidades y desafíos de la institucionalidad laboral

Luego de analizar los pilares de la política laboral provincial, a continuación se identifican algunos de los desafíos que aún están pendientes en el contexto de las acciones realizadas. Varios de estos aspectos fueron abordados durante las “**Jornadas para el Trabajo Decente en Santa Fe. Logros y desafíos en la Provincia**”, que se realizaron en noviembre de 2014, en el marco de reuniones técnicas con representantes de delegaciones locales, funcionarios del MTySS y los actores sociales involucrados.

1 Optimizar las funciones básicas de fiscalización y resolución de conflictos. Constituye un desafío permanente mejorar todos aquellos aspectos relativos a las que se consideran funciones básicas del organismo laboral provincial: su poder de policía del trabajo y su capacidad de intervenir en los conflictos laborales. Esto supone la aplicación de procesos de mejora continuos, tanto respecto de la eficiencia de los resultados, como en la generación de información, de manera subsidiaria a ello, y la capacitación continua de inspectores. Luego, en términos más generales, también supone la capacitación del personal vinculado con la Administración del trabajo.

2 Evaluar y analizar la Agenda Provincial de Trabajo Decente (2009). La cartera laboral asume que las líneas de acción priorizadas en el documento de la Agenda deben ser repensadas, reevaluadas y reformuladas de forma sistemática, en la medida que aparecen nuevas demandas y problemáticas asociadas con el mundo del trabajo. En este sentido, los objetivos y las estrategias de abordaje deben ser evaluados de manera periódica y necesariamente de forma tripartita.

3 Discutir, analizar y definir una nueva Agenda Provincial de Trabajo Decente. Como consecuencia del punto anterior, es ineludible volver a discutir los objetivos prioritarios en la materia y dar forma a una nueva Agenda de Trabajo Decente, abordando los siguientes lineamientos: la promoción de más y mejores empleos para un crecimiento incluyente; la generación de empleos y el desarrollo de las competencias profesionales para los jóvenes; la promoción de la productividad y las condiciones de trabajo dignas en las PyMEs; la formalización de la economía informal; la protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo, incluidos el trabajo infantil y el trabajo forzoso (de acuerdo con el Memorándum de Entendimiento pactado con la OIT, en 2013).

4 Continuar el proceso de modernización del Estado, mediante la adecuación de la estructura administrativa a las nuevas demandas. El Ministerio de Trabajo atraviesa un proceso de inusitado crecimiento respecto de sus nuevas funcionalidades y aún resta continuar adecuándolo, para adaptarse a nuevas tareas dentro de una nueva estructura institucional. Esto requiere de modo prioritario: a) repensar de forma periódica los

principales objetivos en materia de trabajo, empleo y seguridad social de la provincia (a partir de una Agenda de Trabajo Decente); b) discutir y definir modificaciones, en consonancia con ese proceso, en la estructura institucional, algo imprescindible para responder a las nuevas complejidades del mundo laboral, que atienda a la heterogeneidad de la problemática sociolaboral en las distintas regiones de la provincia; c) consecuentemente, ofrecer capacitación de los recursos humanos, incorporando expertos en las áreas definidas como prioritarias; d) mejorar los circuitos administrativos y los sistemas informáticos; e) optimizar los mecanismos de coordinación vertical entre las áreas centrales y locales del MTySS en el territorio; entre otros aspectos.

5 Producción de nueva información laboral estadística propia. En la agenda ministerial, se observa la necesidad de mejorar y ampliar la producción de información del Observatorio Laboral, con el fin de ofrecer mayor información relevante para los actores sociales, económicos y para la ciudadanía toda, interesada en analizar la evolución de los índices laborales.

6 Intermediar en la demanda y oferta de empleo. Se proyecta fortalecer el sistema “Nexo Empleo”. El desarrollo de este programa es incipiente y los resultados son positivos, tanto porque logra resolver la satisfacción de demanda laboral, como porque proporciona información para conocer los perfiles de demanda y de aquellas personas que buscan trabajo, a partir del análisis de cada currículum vitae que los interesados cargan en el sistema. Los desfases que se advierten entre la demanda y la oferta de trabajo pueden ser resueltos —al menos parcialmente— por la acción del Estado, a partir de idear programas de formación que se orienten hacia las necesidades del mercado laboral. En efecto, el Ministerio desarrolla programas de capacitación acordes con la lectura de los datos ingresados en el sistema de “Nexo Empleo”, los cuales, por otra parte, no requieren grandes inversiones de dinero.

7 Optimizar y ampliar la formación laboral. El diagnóstico de la cartera laboral de la provincia indica que la capacitación laboral constituye una herramienta ineludible para desenvolverse en un mercado de trabajo diversificado y complejo como el actual, así como se ha convertido en una estrategia prioritaria de inclusión social. Por ello, en la provincia se comenzó a desarrollar una experiencia piloto de capacitación técnica y específica orientada a trabajadores que se desempeñan en distintas áreas de la producción, por ejemplo, en la industria metalmecánica. Actualmente, es un desafío diseñar una estrategia articulada entre las distintas áreas del Estado, que permita definir las prioridades de la formación laboral (es decir, en qué capacitar, cómo, cuándo, dónde y en qué plazos).

8 Sostener, renovar y ampliar el diálogo social. La estrategia del Ministerio de Trabajo de la provincia –enmarcada en las definiciones del Plan Estratégico Provincial– es maximizar los recursos propios y aquellos provenientes de otras entidades estatales, integrando también a las asociaciones civiles y a las entidades gremiales y empresarias en las instancias de decisión. En este sentido, el objeto es la consolidación de espacios de diálogo social como estrategia de construcción colectiva de las políticas públicas. Esto se piensa no solo como una metodología de trabajo, sino como el criterio de legitimidad de las políticas públicas en la Provincia de Santa Fe.

CAPÍTULO III

Políticas públicas para la formalización del empleo⁹

Este capítulo tiene como objetivo caracterizar el fenómeno de la informalidad laboral en la Provincia de Santa Fe, presentar el entramado de acciones que se implementan en el territorio (tanto desde el Gobierno nacional como provincial) para favorecer la formalización del empleo, haciendo especial énfasis en el fortalecimiento de la inspección laboral, además de analizar el papel que desempeñó la reducción temporal de los aportes patronales sobre la dinámica del empleo registrado y el rol de la inspección laboral en la formalización del empleo. Asimismo, se presenta una serie de desafíos para el conjunto de las políticas públicas, que han sido identificados por los distintos actores del mundo del trabajo: el Gobierno, los trabajadores y los empleadores.

1. Extensión de la informalidad laboral

La medición de la informalidad laboral requiere de un marco conceptual que posibilite identificar quiénes son los trabajadores informales. Desde que fue acuñado el término *informalidad* para dar cuenta de cierto tipo de actividades económicas de baja productividad y de subsistencia, a principios de la década de 1970, su conceptualización fue mutando. En la actualidad, la noción empleada para cuantificar la informalidad laboral es la elaborada durante la Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo. En ese momento, la OIT consolidó la utilización de la denominación *economía informal* para englobar las definiciones de “*sector informal*”, que hacen referencia a las unidades de producción cuyo principal objetivo es generar ingresos para las personas involucradas y que típicamente operan en pequeña escala, sin realizar una división entre el trabajo y el capital como factores productivos, y donde las relaciones laborales no se basan en contratos establecidos por la legislación, en tanto, la noción de *empleo informal*

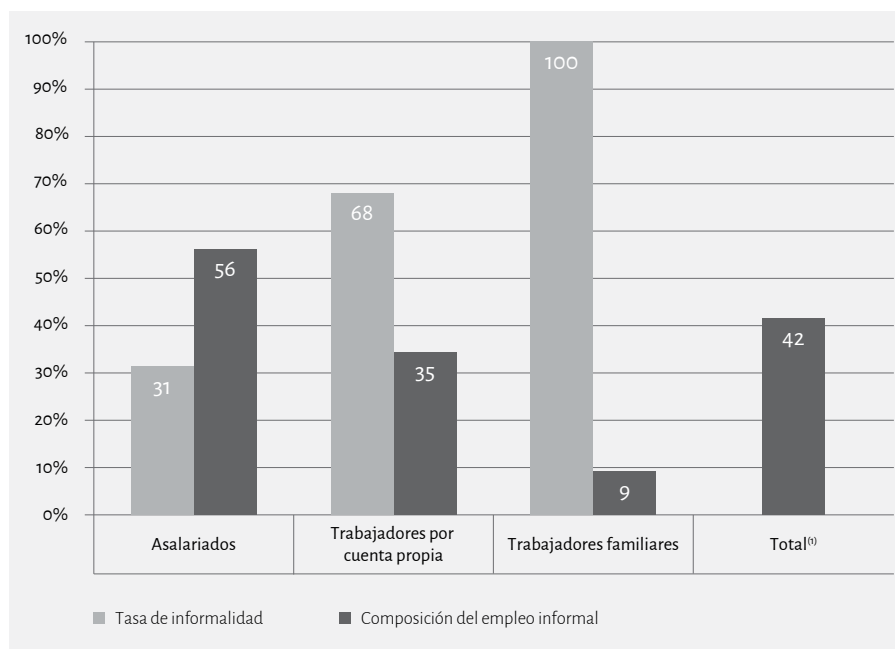
⁹ Este capítulo ha sido elaborado a partir de los aportes realizados por Fernando Muruaga (Director Provincial de Inspección del Trabajo del MTySS), María Cecilia Álvarez (MTySS), Mauricio Moltó (UNL), Martín Carné (Consultor externo de la OIT, Observatorio Laboral del MTySS), Alfonso Trevignani (Consultor externo de la OIT a cargo de construir y gestionar las bases de datos de la Dirección Provincial de Inspección del Trabajo y del Observatorio Laboral) y Virginia Trevignani (Observatorio Laboral del MTySS). Asimismo, este capítulo fue enriquecido por los comentarios y sugerencias de Carmen Bueno, especialista en Salud y Seguridad en el Trabajo de la OIT.

hace referencia al caso de aquellos trabajadores cuyo vínculo laboral no está sujeto a la legislación laboral vigente ni fiscal ni de la seguridad social.

En este capítulo, se utilizan datos del Censo de Población de 2010 con el fin de brindar un panorama general de la informalidad laboral para el total de la provincia, tomando como criterio para identificar a los *trabajadores informales* la presencia de aportes al sistema previsional (en el caso de los asalariados, por parte de sus empleadores). Por otra parte, a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, que solo cubre tres aglomerados urbanos de la Provincia de Santa Fe, se analiza la evolución y algunas características de la informalidad en el empleo asalariado (tomando el mismo criterio que con los datos del Censo, es decir, en este caso, la falta de aportes a la previsión social).

De acuerdo con los datos del Censo 2010, la informalidad laboral para el total de las personas ocupadas (con excepción de los patrones) se ubica, en la provincia, en torno al 42%. Luego, es posible discernir que alcanza al 31%, entre los asalariados, y es del 68%, entre quienes son trabajadores por cuenta propia. No obstante estos porcentajes, la

▼ **Gráfico 5** Incidencia de la informalidad laboral y composición del empleo informal según tipo de inserción laboral, 2010



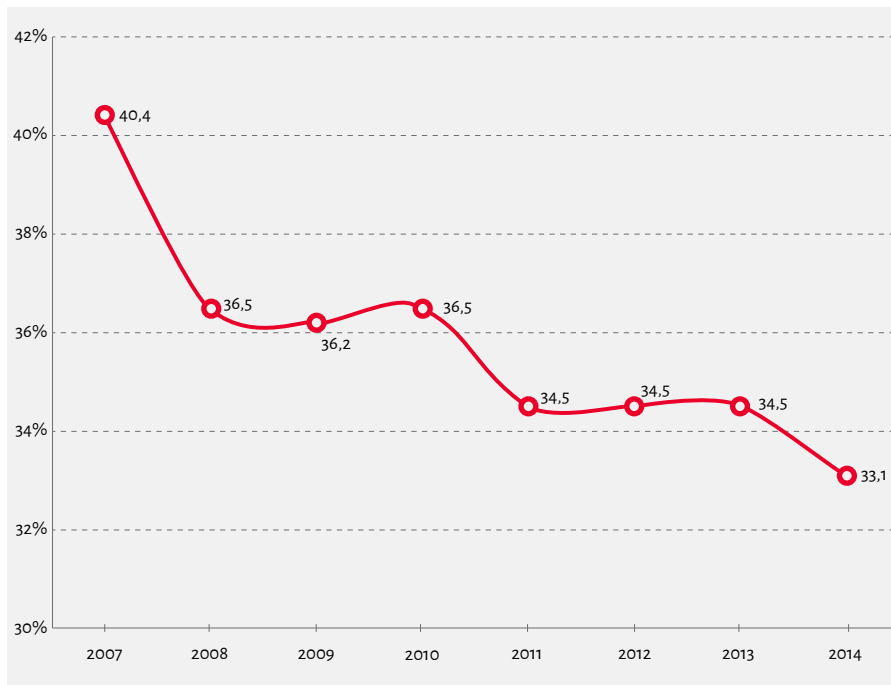
Nota: ⁽¹⁾ no incluye a los patrones. Los datos disponibles del Censo 2010 no reportan la realización de aportes al sistema de pensiones por parte de los patrones.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del Censo 2010.

composición del empleo informal da cuenta de que el 56% de los trabajadores informales son en verdad asalariados, en tanto, un 35% son trabajadores por cuenta propia. Además, es posible constatar que, entre los asalariados, la informalidad laboral es más elevada en el sector privado, donde se ubica en el 38%.

Si se consideran solo los asalariados –que como se mostró previamente constituyen la categoría ocupacional que representa a poco más de las dos terceras partes del empleo total de la provincia (véase el Capítulo I) y la mayor parte del empleo informal (debido a su gran peso en el conjunto del empleo)–, se observa que la tasa de empleo no registrado descendió en más de 7 p.p. entre 2007 y 2014 (al pasar del 40,4% al 33,1%; véase el Gráfico 6). En este caso, el descenso más alto se observa en el aglomerado San Nicolás-Villa Constitución (con más de 10 p.p.), seguido por el Gran Rosario (con 9 p.p.) y por el Gran Santa Fe (con cerca de 5 p.p.). También se debe mencionar que, para el mismo período, el empleo asalariado no registrado para el total país disminuyó de un modo similar.

▼ Gráfico 6 Evolución de la tasa de empleo asalariado no registrado, período 2007-2014⁽¹⁾



Nota: ⁽¹⁾ para cada año se considera el segundo trimestre.

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos de la EPH-INDEC.

El total de trabajadores asalariados informales en áreas urbanas es de 270 mil (según la estimación realizada a partir de los datos de la EAHU de 2013), de los cuales un 49% reside en el Gran Rosario, un 37% en el Gran Santa Fe y el 14% restante por todo el resto del territorio provincial.

El porcentaje de asalariados informales varía significativamente según la actividad económica desarrollada. En efecto, las actividades con porcentajes que superan al 50%, tanto en el Gran Rosario como en el Gran Santa Fe, son: el trabajo doméstico (con 71,4% y 88,1%, respectivamente) y el sector de la Construcción (con 65,9% y 87,4%, respectivamente). A estas actividades, en el caso del Gran Rosario se suman los servicios artísticos y de entretenimiento y recreación (con un 50,2%) y los servicios de alojamiento y comidas (con el 48,9%). Por otra parte, los asalariados informales son mayoritariamente varones y, además, un 30% de estos está representado por jóvenes de 18 a 24 años.

2. Las políticas públicas para la formalización del empleo

La informalidad laboral constituye una situación problemática, tanto desde el punto de vista social como económico: ella expresa el desaprovechamiento de la capacidad productiva de un trabajador, la vulneración de los lazos que lo vinculan con su puesto de trabajo, las dificultades de las unidades productivas para acceder a mercados o a créditos con los que incorporar tecnología e incrementar escalas de producción, por citar solo algunas de sus manifestaciones.

La relevancia social de este fenómeno, tanto en sus causas como en sus consecuencias, ha contribuido a su ingreso y permanencia en la agenda de las políticas públicas del Gobierno provincial, en sintonía con lo que ocurre desde el nivel del Gobierno nacional.

En Argentina, los Estados provinciales poseen una serie de competencias en materia de empleo y políticas laborales, pero en materia de formalización laboral uno de los principales instrumentos que administran las provincias es la inspección del trabajo. Respecto de este tema, en esta sección se describirán las principales acciones destinadas a la formalización del empleo en la Provincia de Santa Fe, dando especial énfasis a las innovaciones institucionales y al fortalecimiento de la inspección del trabajo.

NUEVA INSTITUCIONALIDAD LABORAL EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

Con la creación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) en 2007 (véase el Capítulo II para obtener mayores detalles), la promoción del trabajo decente pasó a considerarse una política de Estado, sobre todo, a partir de la firma del Memorándum de Entendimiento (por Ley provincial N° 12.879), entre el MTySS de la Provincia de Santa Fe y

la OIT. Este acuerdo abrió la puerta para iniciar el diálogo con más de 70 organizaciones vinculadas con el mundo del trabajo, en tanto entre sus principales resultados se enumeran la creación y puesta en funcionamiento de la Comisión Tripartita para el Trabajo Decente, de la Comisión Cuatripartita e Interinstitucional para la Erradicación del Trabajo Infantil y de la Comisión Cuatripartita e Interinstitucional para la Igualdad de Trato y Oportunidad en el Mundo Laboral. Además, del trabajo desarrollado en el marco de estas comisiones surge la Agenda Provincial de Trabajo Decente (2008), que presenta entre sus prioridades la meta de *“alcanzar el trabajo registrado y formal para todos los trabajadores y trabajadoras santafesinas”*.

En particular, la Comisión Tripartita para el Trabajo Decente se propuso como una respuesta a la situación de desconocimiento de las problemáticas específicas de cada sector económico, sus reclamos, la disponibilidad o no de información y el nivel de conocimiento de las obligaciones normativas de los empleadores y trabajadores. Frente a este estado de situación, se instrumentó como un ámbito de discusión cuyos objetivos son: 1) conocer en forma directa la problemática de cada sector empresarial y sus reclamos, para así poder instrumentar herramientas adecuadas para solucionarla; 2) generar canales de comunicación con los trabajadores con el fin de conocer sus reclamos, necesidades y para hacerles conocer sus derechos y los beneficios concretos que estos les aseguran; y, en consecuencia 3) instrumentar acciones preventivas, mediante la disponibilidad de información, difusión, concientización y comunicación, con el firme propósito de evitar el trabajo informal.

El hecho de que, además del MTySS, sean las Carteras de Educación, Innovación y Cultura, Salud, Desarrollo Social y Justicia y Derechos Humanos las que cuenten con representantes en esta Comisión, señala que el trabajo decente (productivo, en condiciones de libertad, equidad y seguridad) y la lucha contra el trabajo informal constituyen una prioridad transversal a las acciones de todas las áreas de gobierno.

En la práctica, las reuniones plenarias de la Comisión permiten conocer inquietudes, intereses y problemáticas de los empleadores y los trabajadores a partir de las cuales elaborar y proponer intervenciones e iniciativas que faciliten su tratamiento. También actúan como instancias de concientización contra el trabajo informal y, además, de monitoreo, tanto de la evolución del empleo registrado como del cumplimiento de las condiciones de higiene y seguridad en los puestos de trabajo. Su funcionamiento ha contribuido a transitar coyunturas socioeconómicas críticas (como la de los años 2009 y 2010) desde un contexto colaborativo, de diálogo y relativa previsibilidad para los actores participantes, respecto de cuáles podían llegar a ser las posibles conductas y estrategias de cada uno de ellos.

En este escenario, se identificó la necesidad de profesionalizar el servicio de inspección del trabajo, dotándolo de los recursos tecnológicos y formativos que asegurasen la eficacia y eficiencia de su labor fiscalizadora, así como la necesidad de fortalecer las capacidades del MTySS, y de las entidades gubernamentales, gremiales y de los empleadores que integran la Comisión Tripartita para el Trabajo Decente, con el fin de lograr programas que se orientaran a la promoción del trabajo decente y formal.

Además de esta reforma institucional llevada a cabo en materia laboral, también se implementaron nuevas políticas laborales y de empleo desde el MTySS. Estas acciones se articularon o complementaron con las implementadas desde la Nación por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Asimismo, es importante destacar que desde otras instituciones provinciales, así como desde otros organismos de nivel nacional, también se ejecutan acciones que producen impacto en la formalización del empleo en el ámbito de la provincia. En la Tabla 3 se exponen de manera sintética varias de las políticas de empleo y sectoriales implementadas.

EL FORTALECIMIENTO DE LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

Junto con la creación del MTySS y la puesta en marcha de la Agenda Provincial de Trabajo Decente, así como a partir de las intervenciones de nivel provincial y nacional descritas en la Tabla 3, se emprendió un complejo proceso de reingeniería institucional cuyo objetivo fue incrementar las capacidades del MTySS en materia de fiscalización laboral. Como punto de partida de este proceso, se encuentra la creación, en 2008, de la Dirección Provincial de Inspección del Trabajo (DPIT). Esta iniciativa fue el primer paso de una serie de decisiones cuya finalidad principal fue trabajar para achicar y finalmente cerrar una serie de brechas identificadas desde el inicio de la nueva gestión. En este sentido, se avanzó sobre la necesidad de brindar soluciones a tres conjuntos de inconvenientes, procurando: 1) el rediseño y la simplificación de los procedimientos, 2) el incremento del plantel de recursos humanos, y 3) la gestión de la información.

Sobre los procedimientos, se detectó una relativa insuficiencia y la desactualización de la Ley N° 10.468 de 1989, junto con las modificaciones introducidas por la Ley N° 11.752. Por otro lado, también se identificó que la aplicación territorial de la normativa funcionaba, de hecho, de manera heterogénea, ya que en las regionales Rosario y Santa Fe solían aplicarse diferentes criterios ante idénticas situaciones; agravado esto, además, por la falta de comunicación entre los recursos humanos de ambas reparticiones. Esta asincronía también se daba a la hora de instrumentar los procedimientos de inspección, tanto respecto de su planificación, como en cuanto al desarrollo, instrucción sumarial, graduación de sanciones, etc. Los instrumentos para la inspección se encontraban

▼ Tabla 3 Políticas para la formalización del empleo

Áreas	Políticas provinciales	Políticas nacionales
Intermediación laboral	Nexo Empleo: servicio <i>on line</i> ofrecido por el MTySS de forma gratuita que permite que las empresas anuncien puestos vacantes y contacten directamente a los solicitantes de empleo, así como a quienes buscan trabajo, ingresar sus antecedentes laborales y ponerse en contacto con las empresas que demandan trabajo. Al 1º de octubre de 2014 hay registrados en la base de datos de la plataforma 12.927 postulantes.	Oficinas de empleo (Red de Servicios de Empleo): brindan atención personalizada y acompañamiento en la búsqueda de empleo; orientación sobre el mercado de trabajo local; vinculación con cursos de formación profesional gratuitos; programas de empleo; talleres para la búsqueda de empleo y con puestos de trabajo; asistencia técnica a microemprendedores.
	Articulación de acciones vinculadas con servicios de empleo: para el diseño y puesta en funcionamiento de las Oficinas Municipales de Empleo, el MTEySS aporta equipamiento informático y <i>software</i> de gestión mientras que los Estados locales se hacen responsables por los recursos humanos y las instalaciones edilicias. El 18% de los Municipios de Santa Fe cuenta con una Oficina de Empleo.	
Inspección del trabajo	Fortalecimiento de los servicios de inspección: proceso de reingeniería institucional; rediseño de métodos y procedimientos de trabajo; incremento del plantel de recursos humanos y de los recursos materiales y la capacitación; confección de nuevos documentos actuariales; reestructuración del sistema sancionatorio; e informatización de los procedimientos.	Fortalecimiento de la inspección a nivel nacional: Creación de un Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (Ley N° 25.877/04); puesta en marcha del Plan Nacional de Regularización del Trabajo.
	Articulación de acciones en materia de inspección laboral: los ministerios provinciales de Trabajo se reservan la fiscalización de las condiciones de trabajo, higiene y seguridad y el cumplimiento de convenios colectivos. El Gobierno nacional fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social. Se fortalece la articulación de acciones entre gobiernos provinciales y el Gobierno nacional.	
Formación y capacitación	Convenios de capacitación en oficios: en el marco del Programa de Formación Continua, el MTySS tiene en vigencia diferentes convenios de capacitación en oficios para atender segmentos poblacionales específicos en los que se observan casos de desempleados y trabajadores informales con requerimientos de reconversión laboral.	Programa de Formación Continua: el MTEySS lleva adelante, en conjunto con empresarios y organizaciones sindicales, el "Plan Estratégico de Formación Continua: Innovación y Empleo. Argentina 2020". Entre sus líneas de acción figuran: cursos de formación profesional; certificación de competencias laborales; fortalecimiento institucional; crédito fiscal; y formación para el trabajo decente.
	Articulación de acciones en materia de formación: se suscribieron 6 protocolos entre el MTySS de la Provincia de Santa Fe y el MTEySS de la Nación anualmente desde 2009, lo que representa un presupuesto de poco más de cuarenta y cuatro millones de pesos, y constituido un 40% con aportes del MTEySS y el 60% restante por el MTySS. Con estos fondos se realizarán alrededor de tres mil doscientos cursos para aproximadamente treinta y tres mil participantes.	
		Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo: brinda a jóvenes de entre 18 y 24 años servicios de empleo y una garantía de seguridad de ingresos por participar en alguna de las líneas del programa.
		Seguro de Capacitación y Empleo: esquema integrado de prestaciones por desempleo no contributivo para apoyar la inserción en empleos de calidad. Brinda una garantía de seguridad de ingresos por participar en alguna de las líneas del programa.
		Programa de Inserción Laboral: ofrece a empleadores interesados en incorporar mano de obra un subsidio sobre el salario (que varía según el tamaño de la empresa o el organismo).

Continúa ►

Acceso al financiamiento productivo	Financiamiento de proyectos - Ministerio de la Producción: financia proyectos de micro, pequeñas y medianas unidades productivas que desarrollen una actividad económica rentable y que busquen atender problemas que afecten su producción.	Línea de créditos del Banco Central de la República Argentina: por medio de los bancos del sistema se financia la compra de bienes de capital y la construcción de instalaciones a tasas cercanas al 15% anual.
	Programa de Mejora de Gestión Industrial: componente del "Plan Más Pymes, Mejor Santa Fe" financia proyectos (con un tope de \$30 mil) orientados a mejorar la productividad de las empresas santafesinas.	Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC): la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria de la Nación, ofrece asistencia técnica, capacitaciones y adquisiciones de bienes de capital para mejorar la competitividad e incrementar la generación de valor agregado de las empresas nacionales.
	Fondo rotatorio para inscriptos en el Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar: financiamiento para emprendimientos familiares de producción agroindustrial inscriptos en el Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.	Créditos fiscales para capacitaciones: la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria de la Nación posibilita cancelar obligaciones tributarias una vez acreditada la capacitación de recursos humanos por parte de una empresa.
	Financiamiento de créditos a tasa especial para la compra de capital de trabajo: financia créditos para apoyar la producción de manufacturas de origen agropecuario e industrial.	Programa de Sistemas Productivos Locales de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa del Ministerio de Industria de la Nación: está destinado a microempresarios dispuestos a invertir. Mediante este programa hasta cinco micro, pequeñas y/o medianas empresas de una cadena de valor pueden presentar proyectos de asociatividad.
	Fondo Rotatorio para las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FORTIC): Fondo destinado al financiamiento de proyectos de MiPyMEs pertenecientes al Sistema de Empresas de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones radicadas en Santa Fe.	
	Programa Santa Fe Expone: ofrece ayuda financiera para que empresas de la provincia participen en ferias y exposiciones locales y regionales, mostrando su producción (tracciona a que otras empresas, vía eslabonamiento comercial, accedan a atributos de formalidad).	
Autoempleo / Emprendedurismo	Plan de Desarrollo Territorial y Economía Social "Territorios Productivos": su objetivo es detectar segmentos de la población con destrezas, saberes y habilidades pertinentes para iniciar una actividad productiva autónoma o cooperativa. Incluye posterior acompañamiento técnico y asistencia para formalización del emprendimiento.	
	Programa de Agroindustria Familiar: propone formalizar e insertar a pequeños productores rurales en mercados dinámicos, a través de la colocación de productos con valor agregado, mediante capacitaciones, asesoramiento y apoyo comercial.	

Continúa ►

Política tributaria	Régimen excepcional y temporario de regularización del empleo (Ley N° 12.985/09): eximió de infracciones, multas y sanciones correspondientes a tal regularización a los empleadores que registraron hasta el 1° de agosto de 2009 sus trabajadores, rectificaron su remuneración real o la fecha real de inicio de la relación laboral existente al 24 de diciembre de 2008.	Régimen especial de regularización del empleo no registrado y promoción y protección del empleo registrado (Ley N° 26.476/08): reducción temporaria de contribuciones patronales al sistema de seguridad social para nuevos puestos de trabajo.
	Régimen de Promoción Industrial (Ley N° 8478/79): permite eximir, reducir o diferir el pago de diferentes impuestos y tasas a empresas, para mejorar la eficiencia industrial y el desarrollo de industrias estratégicas para la economía provincial y del interior provincial.	Monotributo social: Busca incorporar como contribuyentes a personas excluidas de los sistemas impositivos y de la economía formal, a través de un pago único mensual de cincuenta pesos, que les permite emitir facturas, acceder a obras sociales para ellos y sus familias, y aportar para su futura jubilación.
	Exenciones en la Zona Franca Santafesina: ofrece exenciones impositivas, aduaneras y operativas a las empresas interesadas en radicarse en dicha zona, principalmente a firmas de base tecnológica.	
Sostenimiento del empleo registrado		Programa de Recuperación Productiva (REPRO): brinda a los trabajadores de las empresas en situación de crisis una suma fija mensual no remunerativa (por un plazo de hasta 12 meses) destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, para sostener y promocionar el empleo genuino.

Fuente: elaboración propia.

desactualizados y no eran adecuados para la fiscalización de situaciones complejas, como el relevamiento de cooperativas, las obstrucciones al procedimiento, el trabajo infantil, la tercerización, los servicios eventuales o las relaciones laborales encubiertas.

Luego, respecto de los recursos humanos, según las exigencias que emanan del Convenio núm. 81 de la OIT relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio, se detectó que el nivel de profesionalización del personal a cargo de la inspección podía optimizarse. Pero, en todo caso, debería dejarse de lado una visión de la inspección basada en criterios recaudatorios y adecuarla a los actuales estándares y normativas internacionales. Del mismo modo, el número de funcionarios por entonces en actividad resultaba insuficiente para las exigencias que presentaba un territorio amplio y diverso, como el de la Provincia de Santa Fe.

Respecto a la forma de organización y gestión de la información, se identificó la necesidad de avanzar en vistas de superar algunas formas perfectibles de producción y manejo de la información. Esto incluyó tanto al área de estadísticas laborales, como al sistema informatizado de gestión. De hecho, estos dos aspectos se encontraban entrelazados, ya que la deficiencia de los sistemas informáticos de registros impactaba de manera negativa sobre la construcción de indicadores para la evaluación y planificación de la tarea de inspección.

Trabajar sobre esta problemática representó todo un desafío, ya que era necesario reorganizar y dotar de capacidad técnica y tecnológica al departamento de informática.

Por otro lado, la estructura descentralizada de la entonces Secretaría de Trabajo presentaba algunos inconvenientes que era necesario subsanar. A las diferencias de criterio existentes entre la regional Santa Fe y la regional Rosario para situaciones similares, se sumaba el aislamiento que experimentaban las delegaciones del interior provincial. Estas dependencias también presentaban insuficiencia en el número y las capacidades del personal administrativo y de inspección, lo que les hacía muy difícil cubrir de modo efectivo el área geográfica asignada y además llevar el registro de sus actuaciones.

Por último, cabe destacar la insuficiencia de recursos de infraestructura y logísticos que fueron detectados: falta de espacio físico, móviles, equipos informáticos y de comunicación, e indumentaria que garantizara la seguridad de los inspectores, entre otros múltiples aspectos.

ADECUACIÓN NORMATIVA

Para actualizar las herramientas normativas se confeccionó un nuevo Manual de procedimientos¹⁰ que comprende el rediseño de: 1) el acta de inspección y la planilla anexo de relevamiento de trabajadores; 2) las cédulas de notificación; 3) las actas de audiencia, 4) las providencias; además de la creación de nuevos documentos para realizar actuaciones específicas: 1) el formulario de recepción de denuncias; 2) el acta de infracción por ocupación de trabajo infantil; 3) el acta de notificación de inspección; 4) el acta de constatación; 5) el acta de relevamiento de socio cooperativo; y 6) el acta de infracción por obstrucción. También se elaboraron instructivos específicos para: 1) las inspecciones especiales; 2) el labrado de actas; 3) la forma de sustanciar el sumario; y 4) la elaboración del proyecto de resolución. De este modo, se brindó a los inspectores pautas estandarizadas con las que dotar de mayor eficacia, eficiencia y transparencia a sus tareas de fiscalización y detección del trabajo informal.

El Manual¹¹ contiene, además, un nuevo Régimen sancionatorio que permite subsanar algunas cuestiones de incoherencia lógica que se arrastraban de antiguas prácticas y propone pasar de un paradigma puramente represivo a otro que estimula la regularización

10 Este Manual de procedimientos ha servido, entre otros, a la OIT, como un insumo de buenas prácticas destinado a proponer un nuevo procedimiento inspectivo para la recientemente creada Dirección General de Inspección y Fiscalización Laboral del Paraguay.

11 Puede consultarse el texto, en el sitio:

<https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/138053/682623/file/Manual%20de%20procedimientos%20de%20inspecci%C3%B3n%20del%20trabajo.pdf>

de los trabajadores. En él se prevén distintas variantes para tratar cada expediente según sus particularidades y circunstancias. Asimismo, también están estipuladas las diferentes sanciones que corresponden a los distintos tipos de obstrucciones al procedimiento y la diferenciación de tratamiento entre aquellos empleadores que regularizan la situación una vez detectada la irregularidad y aquellos otros que se manifiestan reacios al cumplimiento de las normas.

Evidentemente, se trabajó para que estos avances pudieran integrarse en un sistema de gestión para el registro de la actividad inspectiva, que permitiera la construcción de indicadores e información para que se pudiera evaluar el trabajo llevado a cabo. En este sentido, los lineamientos del nuevo Manual de procedimientos se cristalizaron en un sistema de gestión (mediante la Resolución N° 701/2011), que propició que se avanzara en materia de comunicación interna y organización de la información, mientras se dotaba a todas las delegaciones e inspectorías de un sistema único, con información organizada, actualizada y de fácil acceso para los agentes, que sirve, además, como insumo para la toma de decisiones.

Una vez elevada al rango de ministerio la anterior Secretaría de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe, se redactó en 2008 un Código de Ética, destinado a garantizar la integridad, honorabilidad, transparencia y profesionalidad de los inspectores del área, para así combatir prácticas de corrupción que pudieran generarse durante el proceso de inspección, lo que contribuyó a restaurar la confianza de los trabajadores y de la sociedad sobre las actividades de inspección y sobre el compromiso del Estado provincial con el trabajo decente y la erradicación del trabajo informal.¹²

INCREMENTO DE LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

Con la creación de la DPIT, se incrementó el personal y además se implementaron acciones de fomento de las buenas prácticas de la inspección y de capacitación.¹³

El MTySS incorporó por concurso, entre los años 2008 y 2012, veinticuatro nuevos agentes. El objetivo fue fortalecer el ejercicio del poder de policía, para velar por el cumplimiento de la normativa laboral y promover los deberes y derechos tanto de los trabajadores como de los empleadores. De este modo, se buscó cumplir con los preceptos contenidos en el Convenio núm. 81 de la OIT sobre la inspección del trabajo y en la Declaración Sociolaboral

12 Existe la posibilidad de realizar denuncias ante el Ministerio, si se sospechara de ciertas prácticas de corrupción por parte del personal de inspección.

13 También se avanzó mediante estrategias de sensibilización del personal, que permitieran introducir paulatinamente las modificaciones proyectadas a partir del Código de Ética y del Manual de procedimientos.

del Mercosur (ambos documentos ratificados y adoptados por Argentina), algo que de otro modo hubiera sido inviable, dada la dispersión de los establecimientos que son objeto de fiscalización, a lo largo y ancho del extenso territorial provincial.

Por otra parte, el MTySS no solo incrementó y profesionalizó el número de sus inspectores (los que a la fecha totalizan setenta y siete profesionales), sino que además avanzó hacia una apropiada distribución de estos en las Delegaciones e Inspectorías existentes en la provincia.

Respecto de los recursos materiales, es posible afirmar que se remodelaron las regionales de Santa Fe, Rosario y la delegación Villa Constitución, en tanto, se alquilaron nuevos inmuebles para las delegaciones de Las Rosas y Cañada de Gómez y se sancionó un decreto que permitió la adquisición de un inmueble para la delegación de la ciudad de San Lorenzo. Por otro lado, se duplicó la flota de vehículos destinados a fortalecer la tarea de inspección laboral en la provincia y el personal fue dotado de indumentaria adecuada para garantizar su seguridad (cascos, zapatos con punteras, entre otros elementos).

Finalmente, además de las mejoras alcanzadas en la incorporación de nuevas tecnologías para el proceso de inspección, la cartera laboral puso a disposición de los trabajadores una línea telefónica gratuita (0800-555-3846) y una cuenta de correo electrónico (transparencia@trabajosantafe.gov.ar), destinados a recibir denuncias sobre situaciones que fuesen sospechosas de violar la normativa laboral, como: casos de trabajo no registrado o trabajo infantil, condiciones laborales precarias o incumplimientos de las cláusulas acordadas en los Convenios Colectivos de Trabajo o sobre las obligaciones que les corresponden a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo.¹⁴

3. El rol de la inspección laboral y de la promoción del empleo registrado en la formalización del empleo

LA INSPECCIÓN LABORAL

El número de inspecciones laborales creció de manera sostenida entre 2007 y 2013, pasando de 3.019 a 5.868 casos (e, incluso, podría hablarse de un aumento mayor, ya que para 2007 y 2008 también están computadas las inspecciones realizadas específicamente

¹⁴ Durante las reuniones técnicas que tuvieron lugar en las “**Jornadas para el Trabajo Decente en Santa Fe. Logros y desafíos en la Provincia**” (noviembre, 2014), uno de los mayores reconocimientos por parte de los delegados y responsables de las delegaciones locales del MTySS en la provincia fue la mayor profesionalización del área de inspección laboral con el aumento de recursos y personal, así como de las mejoras de infraestructura y la incorporación de nuevos sistemas de gestión, observados a partir de la creación del MTySS en 2007.

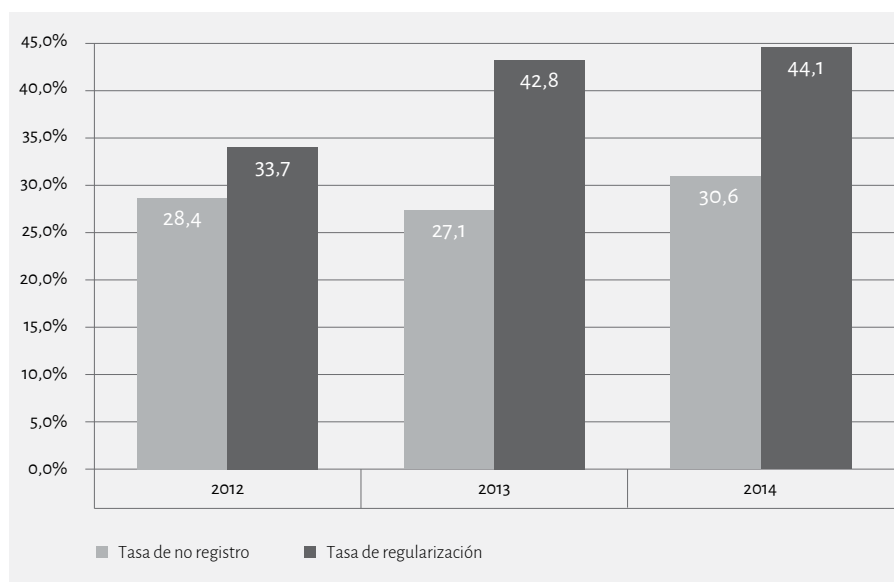
en salud y seguridad). El número de inspecciones realizadas en 2014 es relativamente similar al de las realizadas en 2013. En total, durante los ocho años analizados, fueron relevadas 210.061 relaciones laborales, bajo un promedio anual de 26.258 casos. Luego, si se toman los puntos extremos de la serie temporal, es posible apreciar una tasa de crecimiento superior al 88% en la cantidad de inspecciones realizadas en 2014, respecto de 2007. Analizando con mayor grado de destalle, se observa un mayor crecimiento en las inspecciones realizadas desde la delegación Santa Fe (92% inspecciones más en 2014, con respecto a 2007) que en las realizadas desde la delegación Rosario (85% inspecciones más en 2014, con respecto a 2007). Además, las inspecciones se distribuyen en similares proporciones entre las realizadas desde la delegación Santa Fe y la delegación Rosario, con leves oscilaciones según el año.

La tasa de no registro de las relaciones laborales relevadas durante las inspecciones es similar a la obtenida a partir de las encuestas de hogares (EPH y EAHU), lo cual puede constituir un indicio acerca de una correcta identificación de las situaciones de informalidad.¹⁵ En 2012, por ejemplo, la tasa de no registro surgida de las tareas de inspección es del 28,4%, ocho puntos porcentuales por debajo del porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio obtenido por la EAHU para el total provincial (36,3%). Luego, en 2013, esta diferencia se reduce a seis puntos porcentuales: 27,1% es la tasa de no registro, para el SIS-MTySS, y 33,3%, para la EAHU-INDEC. Por último, en 2014, la brecha entre ambas fuentes de información se reduce a solo dos puntos porcentuales (30,6% según el SIS-MTySS y 33% para la EAHU-INDEC). En este último año, más de cuatro de cada diez relaciones laborales relevadas durante las inspecciones e identificadas con alguna situación de irregularidad de registro fueron regularizadas después de haber recibido la intervención pública.

Al fusionar las relaciones laborales inspeccionadas con los registros administrativos del SIPA-AFIP, se obtienen los porcentajes de cobertura de las inspecciones para cada sector de actividad económica. En tal caso, como es posible observar, el sector Comercial y el Industrial son los que tienen mayores porcentajes de relaciones laborales inspeccionadas (27,3% y 18,2%, respectivamente). En efecto, la inspección ha identificado que tres de cada diez empleados de Comercio no perciben descuento jubilatorio en la Provincia de

15 La eficacia de las inspecciones, es decir, la capacidad de lograr el resultado esperado, puede ser evaluada a partir de dos indicadores: la tasa de no registro de las relaciones laborales relevadas al momento de la inspección y la tasa de regularización obtenida gracias al proceso de inspección. Mientras que el primer indicador evalúa específicamente la tarea de identificación de situaciones de informalidad, el segundo indicador evalúa el “poder de policía” de las inspecciones, es decir, la capacidad del Estado (encarnado en los inspectores laborales) de lograr que los empleadores regularicen sus unidades de producción y las relaciones laborales que entablan con sus trabajadores.

▼ **Gráfico 7** Tasa de no registro y tasa de regularización de las relaciones laborales inspeccionadas, total provincial, período 2012-2014



Fuente: elaboración propia sobre la base del SIS-MTySS.

Santa Fe. Esto se traduce en que las relaciones laborales inspeccionadas en actividades comerciales representan el 4,5% del total de las relaciones laborales registradas en el sector. El sector de la Construcción, por otra parte, que ostenta uno de los porcentajes más altos de asalariados que no realizan aportes jubilatorios, representa el 9,3% del total de las relaciones laborales inspeccionadas y el 3% de los puestos de trabajo del sector. Los Servicios de alojamiento y comidas, cuyo porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio es del 53,3%, representan casi al 9% del total de las relaciones laborales inspeccionadas y el 8% del total de puestos de trabajo en ese sector. Por último, los sectores con alta incidencia de informalidad entre sus asalariados y que aún han sido poco cubiertos por el proceso de inspección son el Agropecuario y los Servicios artísticos y de recreación.

Algunas de las actividades consideradas con alto nivel de informalidad en sus vínculos laborales fueron objeto de operativos especiales de inspección en estos años. La actividad de la Construcción, por ejemplo, fue foco de operativos especiales de inspección debido a que es una de las actividades en las que, por su relativa facilidad de ocultamiento, la incidencia del empleo no registrado y el incumplimiento de las condiciones de seguridad para los trabajadores es mayor, además de más riesgosa. En este sector, la tasa de detección de trabajo no registrado aumentó de 25% a 38%, entre 2012 y 2014, mientras que la tasa de regularización lo hizo de 15% a 17%, en el mismo período.

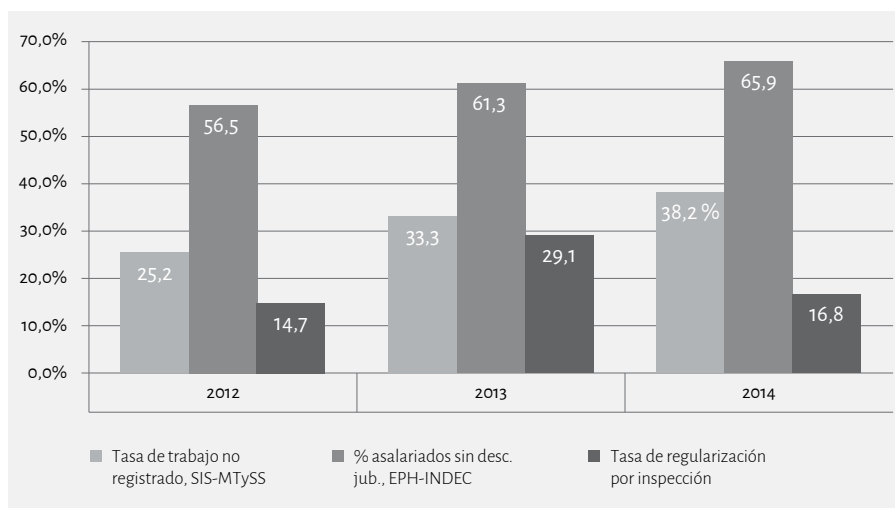
▼ Tabla 4 Cobertura de las inspecciones laborales, 2013

ACTIVIDAD ECONÓMICA	Porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio		Relaciones laborales		% en columna	% en fila
	Nacional	Santa Fe	Inspeccionadas	Total		
Agricultura, ganadería, caza, silvic. y pesca	41,6	63,6	184	36.762	0,9	0,5
Explotación de minas y canteras	1,1		20	590	0,1	3,4
Industria manufacturera	30,4	15,0	3.619	144.308	18,2	2,5
Electricidad, gas y agua	19,4	13,6	14	10.732	0,1	0,1
Construcción	75,3	66,2	1.850	62.599	9,3	3,0
Comercio	44,5	31,2	5.422	121.617	27,3	4,5
Transporte y almacenamiento	40,4	39,0	348	47.754	1,7	0,7
Alojamiento y comidas	47,5	53,3	1.742	21.603	8,8	8,1
Información y comunicación	15,5	11,0	285	11.637	1,4	2,4
Actividades financieras y seguros	10,3	28,6	33	19.633	0,2	0,2
Actividades inmobiliarias	27,9	16,1	55	4.147	0,3	1,3
Actividades prof. científicas y técnicas	38,5	32,6	280	13.304	1,4	2,1
Actividades administrativas y de apoyo	26,6	40,3	467	58.889	2,3	0,8
Administración pública y defensa	15,2	9,9				
Enseñanza	6,6	5,6	49	50.271	0,2	0,1
Salud humana y servicios sociales	17,9	11,4	420	24.763	2,1	1,7
Artes, entretenimiento y recreación	45,2	63,7	121	9.259	0,6	1,3
Otras actividades de servicios	41,1	30,9	381	29.335	1,9	1,3
Personal doméstico	81,4	80,0				
Sin especificar	29,0	29,0	4.598	1.049	23,1	
TOTAL	37,0	33,0	19.888	668.252	100	

Fuente: elaboración propia sobre la base del SIS-MTySS y del SIPA-AFIP

Algo similar se realizó con el sector del Transporte (entre 2008 y 2010), donde se inspeccionó especialmente la situación de los choferes de taxi, luego de que se alcanzara un acuerdo con el Sindicato de Peones de Taxis. Los resultados de este operativo fueron que, tras realizar 1.517 audiencias de verificación de documentación laboral, se constataron 284 irregularidades de registro (entre otras: media jornada laboral e incumplimiento de Convenio Colectivo de Trabajo) y 120 trabajadores en situación laboral de no registro.

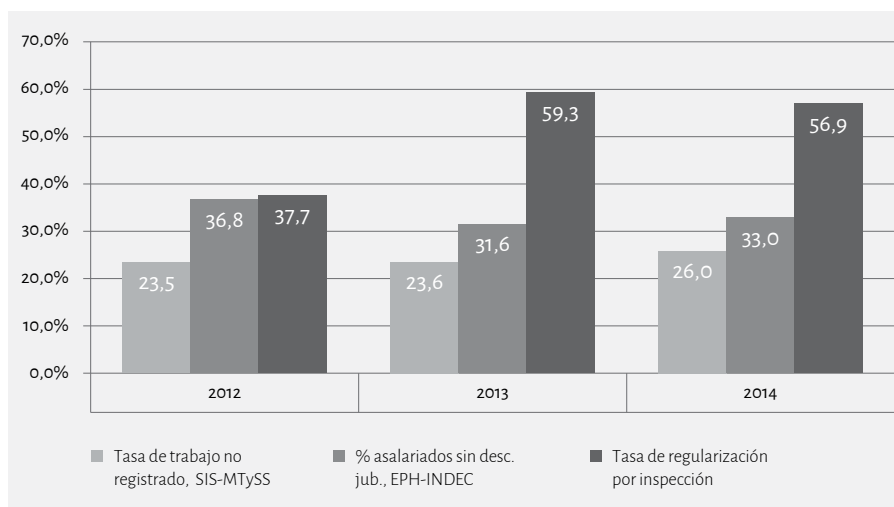
▼ **Gráfico 8** Tasa de no registro y regularización, sector de la Construcción, Gran Rosario, período 2012-2014



Fuente: elaboración propia sobre la base del SIS-MTySS, la EPH y el SIPA-AFIP.

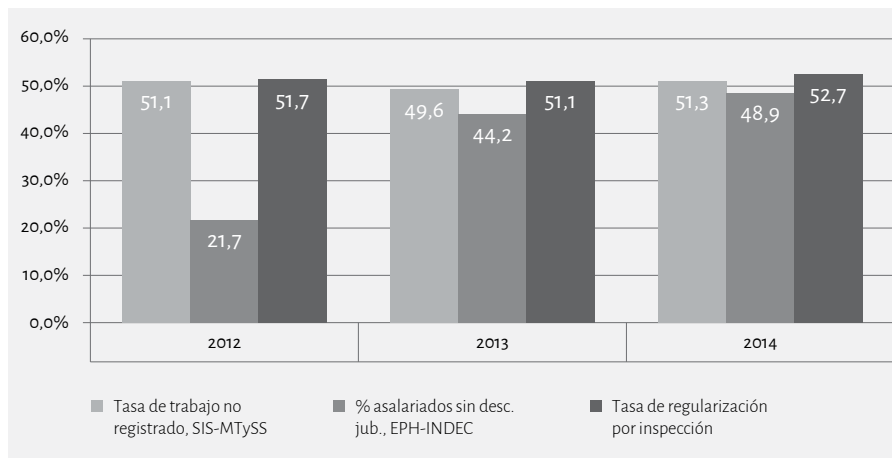
El sector Comercio y los Servicios gastronómicos también recibieron operativos especiales de fiscalización durante el período 2012-2014. Como consecuencia de esto, en el Comercio creció la tasa de detección de empleo no registrado (en 2 p.p.) y la tasa de regularización (en 19 p.p.), mientras que en el sector de los Servicios gastronómicos la tasa de detección ascendió levemente y la tasa de regularización aumentó en un punto porcentual.

▼ **Gráfico 9** Tasa de no registro y regularización, sector Comercial, Gran Rosario, período 2012-2014



Fuente: elaboración propia sobre la base del SIS-MTySS, la EPH y el SIPA-AFIP.

▼ Gráfico 10 Tasa de no registro y regularización, sector Gastronómico, Gran Rosario, período 2012-2014



Fuente: elaboración propia sobre la base del SIS-MTySS, la EPH y el SIPA-AFIP.

Finalmente, se debe mencionar el impacto obtenido por la campaña –radial y televisiva– de concientización del empleo doméstico no registrado, llevada a cabo en marzo de 2010. Como producto de esta campaña aumentaron en un 300% las consultas atendidas por el Ministerio de Trabajo a través de su línea gratuita de atención telefónica y el número de nuevos trabajadores registrados creció exponencialmente durante los meses posteriores al lanzamiento de la campaña. Asimismo, la tasa de empleo no registrado en el trabajo doméstico cayó del 90,1% al 79,1%, entre 2010 y 2013.

EL RÉGIMEN DE PROMOCIÓN DEL EMPLEO REGISTRADO

Desde 2004, se han implementado diversos instrumentos legales desde el nivel nacional orientados a promover la creación de empleo genuino. En este orden, las leyes N° 25.877/04 de Ordenamiento del régimen laboral y promoción del empleo y N° 26.476/08 de Régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado han ofrecido a los empleadores incentivos impositivos (durante cierto período de tiempo) para reducir los costos laborales asociados con la incorporación de nuevos trabajadores o bien los costos vinculados con la regularización de los trabajadores que ya se encontraban en relación de dependencia.

La Ley N° 26.476/08, por ejemplo, dio a los empleadores la posibilidad de reducir las contribuciones patronales por cada nuevo trabajador registrado, en un 50% durante el primer año y en un 25% durante el segundo. Estos beneficios luego se prorrogaron por sucesivos Decretos del Poder ejecutivo nacional hasta el 31 de diciembre de 2013. A diferencia de lo ocurrido con la Ley N° 25.877/04, que estaba destinada a los empleadores de hasta 80 trabajadores, con la nueva norma no existían restricciones por tamaño de empresas.

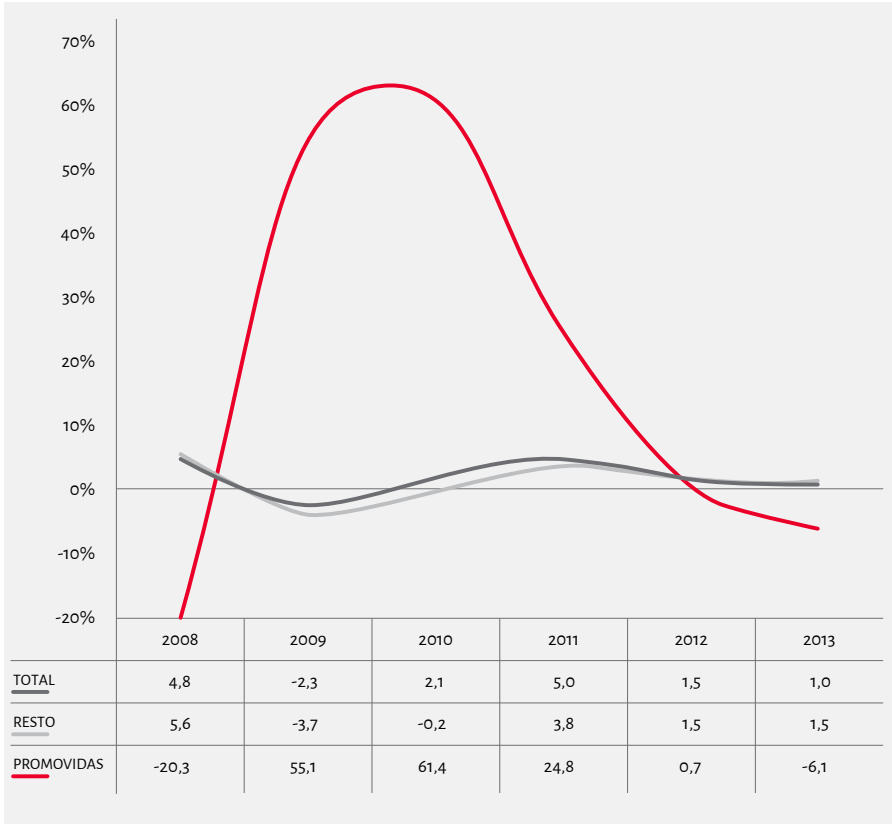
La reciente Ley N° 26.940/14 de Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral, por otra parte, contempla reducciones permanentes del 50% en las contribuciones patronales para las empresas que empleen hasta 5 trabajadores. Asimismo, esta norma permite: a) a los empleadores de hasta 15 trabajadores: no ingresar contribuciones durante los primeros 12 meses e ingresar el 25% de las mismas a partir del mes 13 y hasta el mes 24; y b) a los empleadores de entre 16 y 80 trabajadores: ingresar durante 24 meses el 50% de las contribuciones patronales a la Seguridad social. Como se verá más adelante, esta innovación normativa permite subsanar las tendencias de uso diferencial que existían, según el tamaño de la empresa.

El peso de las modalidades contractuales contempladas por estas leyes en el universo de modalidades contractuales que enmarcan las relaciones laborales, calculado sobre la base de los promedios anuales para la serie temporal 2007-2013, muestra una tendencia creciente. Así, en números absolutos, en 2007 se registran 13.189 puestos de trabajo con contratos promovidos y, en 2013, se registran 31.089 puestos a partir de aplicar alguna de las modalidades promovidas. El pico más alto de uso de las modalidades contractuales propuestas se registra en 2011, cuando representa el 7% del total de las relaciones laborales registradas. Luego, en 2012, la participación porcentual de las modalidades contractuales promovidas desciende levemente a 6,9% y, en 2013, a 6,4%.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, en 2009, cuando los mercados laborales locales experimentaron el impacto de la crisis financiera internacional, el empleo registrado obtuvo una tasa de variación interanual negativa del 2,3% (lo que implicó más de 10.000 puestos de trabajo menos que los existentes en el año anterior). Sin embargo, las relaciones laborales registradas como consecuencia de las modalidades promovidas crecieron más del 50%, con respecto a las existentes el año anterior. Poco después, en 2010, se consolida la tendencia a la recuperación de los puestos de trabajo perdidos, que se había iniciado a partir del último trimestre de 2009. No obstante, las relaciones laborales registradas bajo otros códigos contractuales continúan mostrando un signo negativo, mientras que las promovidas obtienen un crecimiento superior al 60% con respecto al año anterior.

Los incentivos impositivos ofrecidos por estas nuevas herramientas normativas fueron aprovechados de diferentes maneras por las empresas, según el tamaño de sus plantillas de trabajadores. Los incentivos de la Ley N° 25.877/04, por ejemplo, dirigidos a las empresas de hasta 80 trabajadores, fueron principalmente utilizados por empresas pequeñas (cuya dotación de personal oscila entre los 6 y los 25 empleados) y por microempresas (con un rango de empleados que va de 1 a 5) (Gráfico 12).

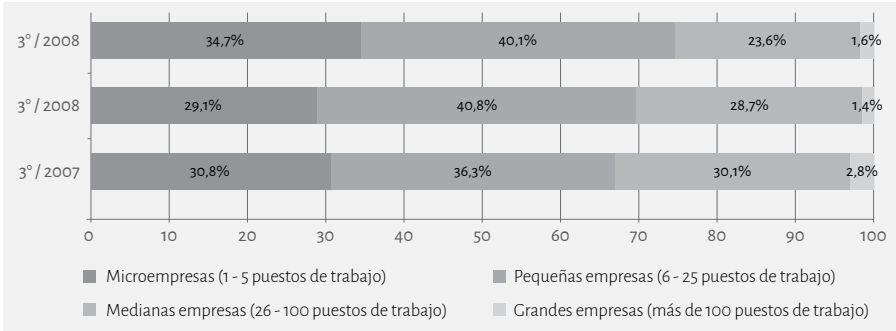
▼ Gráfico 11 Tasa de variación interanual según modalidad contractual, Santa Fe, período 2008-2013



Fuente: elaboración propia sobre la base del SIPA-AFIP.

Por otra parte, también se pudo constatar que los incentivos del Régimen previsto en la Ley N° 26.476/08 para nuevos puestos de trabajo pasaron a ser utilizados, a partir de

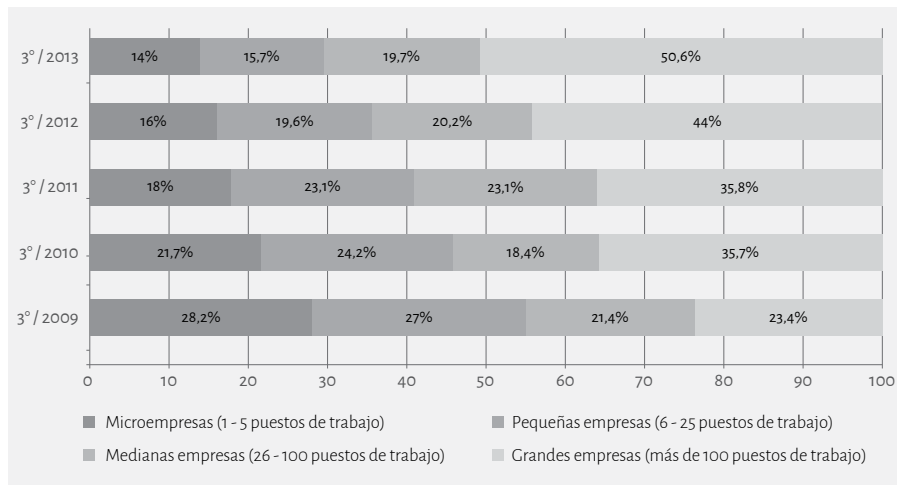
▼ Gráfico 12 Puestos de trabajo bajo Ley N° 25.877/04, según el tamaño de las empresas, Santa Fe, terceros trimestres, período 2007-2009



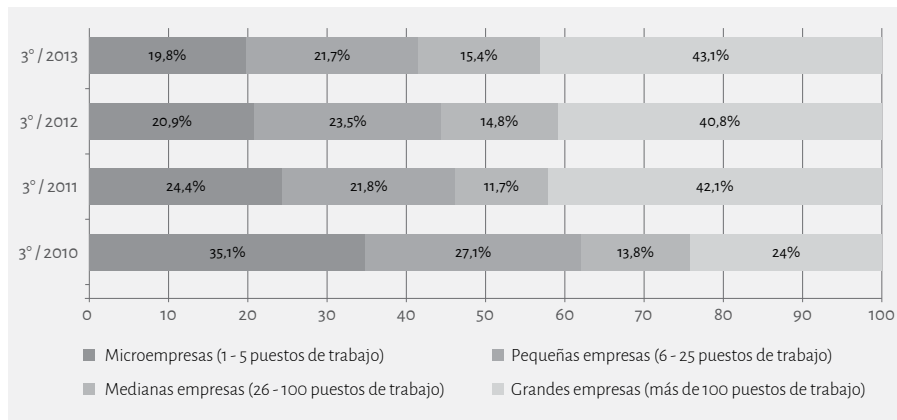
Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del SIPA-AFIP.

▼ **Gráfico 13** Puestos de trabajo bajo Ley N° 26.476/08, según el tamaño de las empresas, Santa Fe, terceros trimestres, período 2009-2013

PRIMER AÑO



SEGUNDO AÑO



Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del SIPA-AFIP.

2010, preeminentemente por las grandes empresas (Gráfico 13). Este aspecto debe ser considerado (y así ocurrió en la nueva Ley N° 26.940/14), dado que las empresas de mayor tamaño son aquellas que, en principio –y en términos relativos– menos necesitan y menos deberían utilizar este tipo de subsidios socialmente financiados.

Respecto de la creación de vínculos laborales genuinos bajo estos regímenes de promoción del empleo registrado por sector de actividad, es posible apreciar, a partir de la información disponible, que los sectores Comercial, de la Construcción, la Industria y

las actividades Administrativas y de apoyo son los que alcanzan los porcentajes más altos. No obstante, se observa un crecimiento sostenido especialmente en el último sector nombrado respecto del uso de las medidas de promoción del empleo registrado.

Un aspecto que se destaca de la dinámica laboral hasta aquí descrita es el elevado desgranamiento en las trayectorias de las relaciones laborales (es decir, en la relación entre

▼ **Tabla 5** Distribución porcentual de puestos promovidos⁽¹⁾ según actividad económica, terceros trimestres, período 2007-2013

SECTOR ECONÓMICO	2007	2008	2009		2010		2011		2012		2013	
	P1	P1	P1	P2a	P2a	P2b	P2a	P2b	P2a	P2b	P2a	P2b
Agropecuario	5,2	5,4	5,2	4,7	3,9	5,7	4,2	4,2	1,4	2,4	1,3	2,0
Industria manufacturera	21,6	21,5	22,3	13,7	12,8	14,7	17	13,7	14,2	18,8	16,9	17,2
Construcción	16,9	14,6	6,7	12,2	10,1	3,6	14,7	4,6	13,6	8,1	13,9	4,7
Comercio	25,0	25,2	28,0	19,1	16,1	24,3	15,4	17,9	14,6	19,3	13,4	18,9
Transporte y almacenamiento	7,7	8,2	8,2	9,1	7,8	10,4	6,8	8,9	7,6	8,2	7,3	10,3
Alojamiento y servicios de comida	3,9	3,9	6,2	5,6	5,0	4,2	4,4	3,5	4,6	4,3	3,9	4,1
Servicios y comunicaciones	1,9	2,9	3,0	1,4	1,9	1,0	3,7	4,0	5,5	5,7	3,4	8,2
Intermediación financiera y seguros	0,7	0,8	0,7	1,0	0,6	2,0	0,9	0,9	0,8	1,7	1,1	1,5
Serv. inmobiliarios	0,7	0,6	0,8	0,5	0,7	0,9	0,6	0,6	0,5	0,7	0,4	0,7
Serv. prof. científicos y técnicos	3,4	3,4	3,3	2,7	2,4	2,6	2,9	1,9	2,7	1,8	2,0	2,2
Actividades admin. y de apoyo	3,3	4,2	4,7	16,1	27,1	7,5	20,9	22,4	27,3	16,4	29,7	21,0
Enseñanza	0,4	0,5	0,6	0,4	0,4	0,6	0,2	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
Salud humana y servicios sociales	2,1	2,4	3,6	2,3	2,1	3,4	2,2	2,1	2,2	2,5	1,8	2,0
Serv. artísticos, cult. y deportivos	0,6	0,6	0,8	6,2	5,7	11,4	1,9	9,5	1,5	3,4	1,1	2,5
Serv. de asociaciones y personales	5,9	5,0	5,6	4,3	3,2	4,4	3,2	3,6	2,3	3,8	2,2	3,0
Otros	0,8	0,7	0,4	0,8	0,3	3,4	1,0	1,7	1,0	2,5	1,1	1,4
TOTAL %	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
TOTAL EN ABSOLUTOS	13.092	9.962	5.153	12.916	22.443	5.542	23.140	10.504	23.308	9.774	20.373	10.170

Nota: ⁽¹⁾ P1: Régimen Ley N° 25.877/04; P2a: Régimen Ley N° 26.476/08 - primer año; P2b: Régimen Ley N° 26476/08 - segundo año.
Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del SIPA-AFIP.

▼ **Tabla 6** Porcentaje de puestos de trabajo promovidos⁽⁹⁾, en el total de cada actividad económica, período 2007-2013

SECTOR ECONÓMICO	2007	2008	2009		2010		2011		2012		2013	
	P1	P1	P1	P2a	P2a	P2b	P2a	P2b	P2a	P2b	P2a	P2b
Agropecuario	2,8	2,2	1,1	2,6	3,7	1,3	3,8	1,7	1,3	0,9	1,1	0,8
Industria manufacturera	2,5	1,8	1,0	1,6	2,5	0,7	3,3	1,2	2,8	1,5	2,9	1,5
Construcción	6,8	4,4	1,3	5,7	8,0	0,7	9,6	1,4	9,7	2,4	8,6	1,5
Comercio	4,1	2,9	1,7	2,9	4,1	1,5	3,9	2,0	3,7	2,0	2,9	2,1
Transporte y almacenamiento	3,5	2,6	1,4	3,8	5,4	1,8	4,8	2,8	5,2	2,4	4,3	3,1
Alojamiento y servicios de comida	5,2	3,5	2,8	6,2	9,2	1,9	8,0	2,9	8,2	3,3	6,2	3,2
Información y comunicaciones	3,9	4,1	2,2	2,6	5,5	0,8	10,1	5,0	14,2	6,2	7,4	9,0
Intermediación financiera y seguros	0,7	0,6	0,3	1,1	1,2	0,9	1,6	0,7	1,3	1,3	1,5	1,1
Serv. inmobiliarios	3,2	2,0	1,4	2,4	5,1	1,7	4,8	2,1	3,8	2,1	2,5	2,2
Serv. prof. científicos y técnicos	4,3	3,9	2,1	4,2	6,6	1,8	7,6	2,3	6,8	1,9	4,4	2,4
Actividades admin. y de apoyo	1,6	1,5	0,9	7,8	21,1	1,4	16,8	8,2	20,8	5,2	19,0	6,7
Enseñanza	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2	0,1
Salud humana y servicios sociales	1,7	1,4	1,1	1,7	2,6	1,0	2,7	1,2	2,6	1,2	1,9	1,0
Serv. artísticos, cult. y deportivos	2,1	1,3	0,7	14,7	18,8	9,3	6,1	14,0	5,0	4,8	3,3	3,6
Serv. de asociaciones y personales	3,4	2,2	1,3	2,6	3,4	1,1	3,3	1,7	2,4	1,7	2,0	1,3

Nota:⁽⁹⁾ P1: Régimen Ley N° 25.877/04; P2a: Régimen Ley N° 26.476/08 - primer año; P2b: Régimen Ley N° 26476/08 - segundo año.
Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del SIPA-AFIP.

el trabajador y la unidad productiva). Por un lado, es posible apreciar que un porcentaje no menor de las relaciones laborales que se encuentran atravesando el primer año del régimen de reducciones temporales de aportes patronales no alcanza a llegar al segundo. Y, por otro lado, también se observa un desgranamiento en las relaciones laborales entre el segundo año de percibido el beneficio y la continuidad de la relación laboral bajo el régimen general.

4. Reflexiones finales: los desafíos para las políticas públicas

En 2007 la Provincia de Santa Fe asumió como compromiso hacer del trabajo registrado y formal una política de Estado, convirtiendo al trabajo decente en un objetivo primordial de la gestión de gobierno. Esta tarea no fue sencilla. Para ello, fue necesario el reconocimiento de las debilidades y deficiencias existentes en el nivel estatal, las cuales impedían afrontar el problema de la informalidad laboral y atacarlo mediante acciones concretas, para luego asumir con responsabilidad la dirección de un complejo proceso de reingeniería

institucional, donde el fortalecimiento del servicio de inspección del trabajo adquiriera un papel fundamental. Este proceso, que comenzó con la propia creación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe, fue abriendo paso a numerosos cambios, muy significativos, e inauguró un período de avances en la problemática del trabajo informal en el territorio provincial.

Entre 2007 y 2014, la tasa de empleo asalariado no registrado, que engloba una de las principales manifestaciones de la informalidad laboral para la categoría ocupacional más numerosa, mostró una tendencia decreciente, al pasar del 40% al 33%. El rol de las políticas y los programas articulados por el Estado provincial no fue ajeno a esta tendencia. Las acciones implementadas, particularmente las políticas laborales como la inspección, fueron relevantes y, junto con las políticas implementadas desde la esfera nacional, propiciaron la formalización del empleo y la creación de nuevos puestos registrados en la seguridad social.

Las políticas implementadas desde la cartera provincial de trabajo contaron con la participación de todos los actores públicos y privados vinculados con el mundo laboral y fueron acompañadas por la permanente colaboración y asistencia técnica brindada por la Oficina de País de la OIT para la Argentina, cuya acción fue además reforzada mediante el Memorándum de Entendimiento firmado en 2013 con el fin de elaborar e implementar una Agenda de Trabajo Decente en Santa Fe.

Durante este período, las intervenciones en materia de inspección muestran una tendencia ascendente. Las tasas de no registro obtenidas a partir de los procesos de inspección, si bien varían según la actividad económica, son similares a las estimadas por fuentes de información oficiales, lo cual indica la relativa eficiencia en la detección del fenómeno de la informalidad. Asimismo, las tasas de regularización por inspección han crecido durante el período 2012-2014, con cifras que superan al 30%. Además, se desarrollan esfuerzos significativos para focalizar las inspecciones en los sectores más críticos, es decir, en aquellas actividades con mayor incidencia de la problemática de la informalidad laboral. Sobresalen, en este sentido, la focalización de las intervenciones en el sector Comercial, Industrial, de los Servicios de alojamiento y comidas y en la Construcción.

Por otra parte, detrás de la tendencia observada en el empleo registrado en el sector privado, se destaca el papel que ha desempeñado la política nacional de promoción del empleo registrado (mediante la Ley N° 26.476/08). Evidentemente, esta medida tuvo un importante efecto sobre la dinámica de empleo a nivel provincial, si bien también es cierto que benefició en mayor medida a las empresas “grandes”, con una planta de más de 100 trabajadores, firmas que, en principio, estarían en mejores condiciones de afrontar los

costos no salariales asociados con el empleo registrado y menos necesitadas de este tipo de subvenciones estatales. Sin embargo, este efecto fue observado y subrayado desde el Poder legislativo nacional, ya que la reciente Ley N° 26.940/14 de Promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral contempla mejores condiciones para la promoción del empleo registrado en el caso particular de las micro y las pequeñas empresas.

Aun así, a pesar de los notables avances institucionales logrados, resulta imperioso seguir trazando nuevas metas y objetivos a futuro respecto de la formalización del empleo. En efecto, es imprescindible pensar y desarrollar políticas públicas innovadoras destinadas a mitigar la informalidad laboral, que resulten acordes con los permanentes cambios que se suscitan en el mercado del trabajo y frente a las nuevas circunstancias y realidades que se presentan, utilizando todas las herramientas que estén al alcance y procurando la intervención de la mayor cantidad de actores posibles, para el logro conjunto del objetivo final y prioritario que implica alcanzar el trabajo decente para todos los trabajadores y trabajadoras santafesinas.

Durante la “**Jornada para el trabajo decente en Santa Fe. Logros y desafíos en la Provincia**”, llevada a cabo en 2014, los actores del mundo laboral (es decir, los representantes del Gobierno provincial –incluidas las delegaciones regionales–, de los empleadores y de los trabajadores) identificaron una serie de desafíos que deben ser tomados en cuenta durante el diseño de las políticas públicas. A continuación, se presenta un breve resumen de los principales aspectos destacados.

- ▶ Continuar con la tarea de fortalecimiento de la inspección laboral (capacitación, recursos materiales y tecnológicos, articulación y coordinación de acciones).
- ▶ Actualizar los montos del sistema sancionatorio por infracciones laborales que se aplica en Santa Fe.
- ▶ Establecer controles en la cadena de valor de las grandes empresas, las cuales adquieren bienes y/o servicios de proveedores que utilizan mano de obra informal.

- ▶ Detectar y abordar las nuevas formas de fraude laboral que se presentan en la actualidad, por ejemplo: la tercerización, la deficiente registración de la jornada de trabajo, entre otras.
- ▶ Trabajar en la concientización de los trabajadores y de los empleadores, generando canales de comunicación con estos actores, a fin de que ambos conozcan sus derechos y sus obligaciones, además de instrumentar acciones preventivas (mediante la disponibilidad de información, su difusión, concientización y comunicación) con el propósito de evitar el trabajo informal.
- ▶ Potenciar el trabajo conjunto con los gremios en el seguimiento de los casos de trabajadores no registrados, con miras a lograr su definitiva regularización.
- ▶ Contrarrestar la capacidad de coacción de los empleadores sobre los trabajadores en situación de no registro (es decir, las amenazas de despido o el regreso a la situación previa a la inspección, entre otras medidas).
- ▶ Trabajar en programas de financiamiento para pequeñas y medianas empresas.
- ▶ Brindar apoyo técnico y legal a las PyMEs para que efectivicen la regularización del personal.
- ▶ Implementar estrategias “creativas” que permitan visibilizar el problema de la informalidad laboral ante la opinión pública.
- ▶ Investigar, estudiar y analizar la relación entre la economía informal y el empleo informal, lo que constituye una problemática compleja y multidimensional.

Es importante subrayar que muchas de las acciones específicas que se plantearon durante la Jornada ya se constituyen como ejes fundamentales de las políticas públicas que se vienen implementando en la Provincia de Santa Fe.

Así, por ejemplo, la actualización de los montos del Sistema Sancionatorio por Infracciones Laborales aplicable constituye un tema que mucho ha preocupado a la gestión desde sus comienzos, y del cual se está ocupando especialmente, para evitar la incoherencia que se da en algunos casos concretos, cuando resulta más conveniente para los empleadores hacer frente al pago de las multas administrativas impuestas ante la Comisión de infracciones laborales, que regularizar la situación de su personal no registrado.

La Provincia de Santa Fe se encuentra adherida al Pacto Federal del Trabajo y, por ende, resultan aplicables en su territorio todas las disposiciones emanadas de la Ley Nacional N° 25.212, que ratifica ese pacto, y que además establece un Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales, en el cual se clasifican las infracciones en diversas categorías, abarcando y graduando las diferentes irregularidades en las que pudiera incurrir un empleador y donde se establece un rango mínimo y máximo de sanción para cada infracción. Recientemente, la Ley Nacional N° 26.941 (de 2014) modificó el Régimen General de Sanciones por Infracciones laborales previsto por la Ley N° 25.212, estableciendo nuevos parámetros y montos para las sanciones que se imponen a las infracciones laborales, de acuerdo con la tipificación de la infracción cometida. La principal modificación que se introdujo fue la fijación de multas sobre la base de un indicador de actualización automática: el salario mínimo, vital y móvil (SMVM). Sin embargo, también es preciso saber que, dada la reciente actualización de montos efectuada por la Ley N° 26.941, resulta imperioso que la Provincia de Santa Fe adecue su legislación a la normativa nacional, pues de lo contrario no será posible la aplicación del nuevo y actualizado régimen sancionatorio en su territorio. Solo esta adecuación permitirá que el sistema tenga la lógica que se necesita para alcanzar eficazmente su objetivo último de inhibir las conductas de los empleadores que transgreden la regulación vigente. Este movimiento requiere la actuación de la legislatura provincial, la cual ya ha dado inicio al tratamiento que permitirá la actualización de la norma laboral.

Por otro lado, retomando los puntos tratados en la Jornada, se debe destacar que la búsqueda y generación de nuevos espacios de participación con los diversos actores del mundo laboral es un criterio adquirido y sostenido de la actual gestión, cuyo propósito es obtener una mayor colaboración por parte de los diferentes agentes involucrados, para definitivamente alcanzar la erradicación del trabajo informal. En este sentido, se considera que hay que seguir brindando especial énfasis a todo refuerzo y fomento del trabajo, de manera conjunta y articulada con los representantes de los trabajadores y los empleadores. La experiencia de los últimos años ha demostrado que en los casos en que las asociaciones sindicales participan activamente en el seguimiento de las actuaciones administrativas originadas a raíz de inspecciones laborales, el porcentaje de regularización del personal no registrado es mayor al que se da en aquellos casos en cuyo seguimiento solo interviene la autoridad administrativa.

En síntesis, es posible afirmar que el gran desafío es continuar implementando políticas y acciones (consensuadas con los principales actores), de manera de sostener una estrategia integral y multidimensional que permita consolidar la generación de trabajo decente en la provincia.

PARTE 2

Algunas experiencias de promoción del trabajo decente

En este segundo bloque se describen brevemente los rasgos más sobresalientes de tres experiencias de promoción del trabajo decente que se desarrollaron en la provincia. Estas fueron: i) La promoción de mejores condiciones laborales en el Mercado de productores frutihortícolas de la ciudad de Rosario; ii) La promoción de la seguridad y salud en el trabajo, la protección de los adolescentes trabajadores y la prohibición del trabajo infantil en el cultivo de la frutilla; y iii) Los Centros de cuidado infantil como componentes de una estrategia de prevención y erradicación del trabajo infantil.

CAPÍTULO IV

Promoción de mejores condiciones laborales en el Mercado de productores frutihortícolas de la ciudad de Rosario¹⁶

En este apartado se presentan las características generales del Mercado de productores frutihortícolas de Rosario y se realiza un mapeo de los diferentes actores que lo constituyen, haciendo hincapié en las características de los trabajadores de carga y descarga, sus condiciones laborales y sus formas de organización. En efecto, los mercados de abasto fueron identificados como uno de los principales reductos de condiciones de trabajo deficitarias en la provincia y, a continuación, se desarrolla la experiencia de estudio sobre uno de los casos más importantes.

EL MERCADO DE PRODUCTORES DE ROSARIO

Desde el Estado provincial existe un compromiso con la mejora de las condiciones laborales de todos los trabajadores. En este contexto, el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Santa Fe propuso considerar políticas proactivas para promover mejoras en las condiciones laborales de las personas que se desempeñan en el Mercado de productores de Rosario, considerando este ámbito como un sector crítico, debido a los altos índices de informalidad y precariedad laboral que presenta.

En la Provincia de Santa Fe existen tres Mercados de productores: dos en la ciudad de Rosario y uno en la ciudad de Santa Fe, diferenciándose entre ellos en cuanto a su constitución jurídica. En este sentido, el Mercado de Santa Fe constituye una Sociedad Anónima. En tanto, en Rosario, un mercado lo constituye el denominado Mercado de Concentración de Fisherton, conformado como un consorcio de propietarios de puestos, mientras el segundo es el Mercado de productores, que presenta una integración más compleja. Para este último caso, tanto por su composición como por su ubicación (ya que está situado en un área urbana central y altamente poblada), se desarrolló un análisis interdisciplinario.

¹⁶ Este capítulo ha sido elaborado a partir de los aportes de Nora Ramírez (Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, MTySS), María Bellucia (MTySS), Mariana Borrell (UNR), Matilde Luna (UNR) y Néida Perona (UNR).

En el Mercado de productores de Rosario, la multiplicidad de empleadores complejiza el reconocimiento y la identificación de un empleador con el cual se establezca el vínculo laboral, situación que se acentúa aún más, dado que los propios trabajadores se definen como “independientes”. Desde el Ministerio de Trabajo se han realizado inspecciones y la principal dificultad ha sido—precisamente—identificar las partes de la relación laboral, un rasgo que constituye el principal escollo para la formalización de un importante sector de los trabajadores del Mercado de productores frutihortícolas de Rosario, como lo es el de quienes realizan la tarea de carga y descarga.

Esta problemática no puede ser entendida si no se consideran los factores endógenos específicos de la actividad, los cuales se conjugan con prácticas laborales desde hace largo tiempo instaladas—y ya naturalizadas—en un contexto social particular. De allí que cualquiera de las acciones que se emprendan debe considerar el rol social de contención del Mercado para el barrio que lo circunda y para los propios trabajadores. Es por ello que, dadas las características presentadas en el estudio, el abordaje de la problemática debe ser integral y multidimensional.

Como cada uno de los diferentes actores involucrados en el Mercado presenta su propia lógica e intereses, a continuación, se presenta una caracterización de cada uno de ellos.

► El Mercado

Desde los años sesenta, el Mercado ocupa un predio cercano al centro de la ciudad. La utilización de este espacio fue aprobada por la Municipalidad de Rosario—por el término de 25 años—a partir de un contrato de concesión de uso, firmado entre la Municipalidad y el Mercado, en 2009. Este contrato es acompañado por una ordenanza municipal que establece el monto que mensualmente abona el Mercado al municipio; también se establece que el mercado puede “locar” espacios para la comercialización de productos propios o para la prestación de servicios internos, especificando que se hace responsable tanto de la administración del predio como del Reglamento interno.

El Mercado está organizado en diferentes sectores donde se realizan distintas tareas que están a cargo de los diversos actores que circulan por el predio. Por ejemplo, el aire libre, se encuentra la playa de estacionamiento y el espacio para la carga y descarga de mercaderías. En todos los casos, el ingreso al predio está controlado con barreras y se paga una tarifa por estacionamiento.

Las actividades del Mercado son administradas por una Comisión mixta, integrada por los representantes de la Cooperativa de Horticultores y Fruticultores de Rosario Ltda. (C.HO.FRUT), de la Cooperativa Argentina de Productores Agrarios Ltda. (C.A.PA) y de la

Asociación Civil Consignatarios Mayoristas del Mercado de Productores. Los dos primeros organismos representan legalmente al Mercado y la Asociación Civil, si bien no tiene representación legal (pues no firma los contratos con la Municipalidad), participa desde hace tiempo en la Comisión y, por lo tanto, forma parte de la toma de decisiones acerca de su funcionamiento. La incorporación de esta Asociación se debe a la importancia numérica y al peso económico que han ido adquiriendo los puesteros.

La administración del Mercado tiene a su cargo las tareas de administración, limpieza, mantenimiento, vigilancia y seguridad.¹⁷ Las tres primeras actividades las realiza con personal propio, mientras que la vigilancia y la seguridad están tercerizadas. Los fondos para solventar estas tareas, así como para pagar el canon a la Municipalidad, provienen del cobro de montos variables —en concepto de “gastos centrales”— que pagan los diferentes “usuarios” o locadores de los espacios. Si bien no existe un marco regulatorio formalizado, se fueron estableciendo consignas básicas relativas a la convivencia y la Administración tiene la posibilidad de no admitir o suspender el ingreso de los trabajadores que no cumplieran con ciertas disposiciones.

► Los productores y puesteros

Los productores y puesteros tienen a su cargo la comercialización de los productos que se ofrecen en el Mercado. Los productores, que forman parte de alguna de las dos Cooperativas que detentan la representación legal del Mercado, no constituyen un grupo homogéneo, si no que todos comercializan los productos que ellos mismos producen en el “cordón verde”¹⁸ de Rosario, y se ocupan de su transporte desde las quintas hasta el Mercado (esta tarea la realizan con transportes propios y la ayuda de algún familiar o de trabajadores). En el caso de la descarga, la situación difiere un poco, ya que algunos la realizan con empleados propios y otros con los trabajadores de descarga que se ofrecen en el mismo Mercado.

Por otra parte, los puesteros, quienes están agrupados en la Asociación Civil Consignatarios Mayoristas del Mercado de Productores, son mayoristas, consignatarios de mercadería y ocupan espacios cerrados —o puestos—, donde pueden almacenar mercadería y dejar elementos de su propiedad.¹⁹ Principalmente, se encargan de comercializar frutas y “hortalizas pesadas”, que provienen de diferentes lugares del país, aunque también se

17 Dentro del Mercado, también existe un servicio propio de enfermería y, de ser necesario, se brinda asistencia médica a través de un servicio de emergencias.

18 El denominado “cordón verde” se refiere a la zona que circunda a Rosario y está integrada por un conjunto de productores hortícolas que abastecen a los mercados de productores.

19 Cada puesto debe tener su identificación y habilitación municipal. Regularmente, personal de la Municipalidad se ocupa de inspeccionar y controlar que se cumplan estos requisitos.

ocupan de la descarga de los productos que llegan en camiones. Los puesteros cuentan además con la asistencia de trabajadores: algunos se desempeñan en el mismo puesto y otros trabajan de forma independiente en las tareas de descarga, que se ofrece a los puesteros, y de carga, para el caso de los clientes, que son los verduleros o los pequeños supermercadistas que compran en el Mercado.

► Los trabajadores

Es posible identificar distintas categorías de trabajadores, los cuales realizan diversas tareas. Por un lado, están quienes trabajan en las áreas que dependen del Mercado (administración, limpieza y vigilancia), por otro lado, están quienes se ocupan de las actividades vinculadas con la comercialización dentro del predio. Este último grupo es muy heterogéneo: están los “trabajadores permanentes, que desarrollan su trabajo en los puestos durante el horario de atención al público y responden al propietario del puesto y están los trabajadores de carga y descarga de mercadería, que trabajan de manera independiente para distintos empleadores.

Los trabajadores de carga y descarga circulan por el predio ofreciendo sus servicios y cobran por bulto acarreado, suelen trabajar en equipo con el fin de optimizar los tiempos y la calidad del trabajo. Si bien no existe información precisa, se estima que su número oscila entre las 300 y 500 personas, según la época del año. Hay que resaltar que estos trabajadores no están registrados ni identificados por el Mercado. Por otra parte, dentro de este grupo de trabajadores debe hacerse una distinción entre quienes trabajan en la descarga y quienes lo hacen en la carga, ya que el tipo de tareas que realizan son diferentes, como son diferentes sus horarios o turnos de tareas, además de que responden a distintos empleadores. A la vez, entre ellos podrían identificarse ciertas jerarquías, de acuerdo con el tipo de tarea realizada, la responsabilidad asumida o la antigüedad en el Mercado.

Los trabajadores de descarga reciben la mercadería de los proveedores al llegar al Mercado y su tarea es bajarla y ubicarla en los puestos o en la playa libre, responden a un “encargado de descarga” (es decir, a una persona contratada por los puesteros para realizar la descarga de los camiones y abastecer sus locales, que también se ocupa de la tarea de ordenarla para su posterior venta al público). Dependiendo de la cantidad de mercadería comprada por el puestero, el encargado decide la cantidad de trabajadores necesarios para realizar la tarea. De este modo, los puesteros no tienen una relación directa con este grupo de trabajadores, sino solamente con el encargado que dirige las tareas.

Los trabajadores de carga, en cambio, se ubican en los accesos al Mercado y esperan su contratación por parte de los clientes de los puesteros y productores (es decir que esperan los requerimientos de los verduleros y pequeños supermercadistas), para trasladar las

compras realizadas hasta sus vehículos. Los trabajadores identifican a estas personas como sus “patrones”, porque además suelen trabajar siempre para los mismos. En principio, estos trabajadores, no responden de manera conjunta a un superior pero sí trabajan entre grupos de compañeros. También se ha identificado que, en muchos casos, un mismo trabajador puede desarrollar ambas tareas, de carga y de descarga.

► Características sociales, económicas y demográficas de los trabajadores

Tanto el trabajo de carga como el de descarga está altamente masculinizado, en tanto, la franja etaria ocupada es verdaderamente amplia y puede abarcar desde los 15 hasta los 70 años. Este último rasgo pone de manifiesto un grave problema, constituido por la presencia de adolescentes menores de edad que se encuentran trabajando. Entre estos jóvenes está comprobado un bajo nivel de escolarización, además de que el abandono escolar es una problemática presente entre los trabajadores del Mercado, de hecho, altamente ligada a la problemática del trabajo infantil y adolescente. En este sentido, se debe subrayar que, a pesar de encontrarse prohibido, en muchos casos, el primer acercamiento laboral al Mercado tiene lugar a edades tempranas (entre los 12 y los 13 años), cuando los niños y adolescentes buscan realizar alguna “changa”. Esta situación coloca en evidencia uno de los puntos más críticos de las condiciones y situaciones que se despliegan en este espacio.

Respecto de las condiciones generales de trabajo, el rasgo más sobresaliente es que se trata de inserciones altamente precarizadas pero que, sin embargo, son consideradas con cierta naturalidad por los trabajadores, es decir, como algo característico de la actividad, que por lo tanto no se cuestiona: no existe un contrato laboral, no se realizan aportes a la seguridad social, hay diversidad de empleadores,²⁰ la remuneración es definida a partir de una negociación individual, entre otras características propias de una situación laboral al margen de toda regulación y protección de los trabajadores. Además, la jornada laboral fluctúa de acuerdo con las tareas: para los trabajadores de carga la actividad es diurna, en cambio, los trabajadores de descarga tienen jornadas nocturnas según cuándo arriba la mercadería.

En cuanto a las condiciones de salud, está comprobado que tanto los trabajadores de carga como los de descarga desarrollan tareas que demandan un gran esfuerzo físico, lo cual evidentemente repercute sobre su salud. Algunas de las dolencias típicas de este oficio son: los dolores de cintura, el pinzamiento de columna, las hernias de disco, los problemas en la articulación y la musculatura de los hombros, etc. Al no estar registrados en la seguridad social no cuentan con licencias por enfermedad, no pueden faltar a sus

20 La presencia de diversos empleadores es un rasgo de las relaciones laborales del Mercado, debido a que los trabajadores de carga y descarga pueden ser contratados por los “clientes” del mercado (verduleros, pequeños supermercadistas), por los puesteros, por los productores e incluso pueden ser subcontratados por los “encargados de descargas” para colaborar en el trabajo.

tareas, porque ello va en desmedro de sus ganancias y, por supuesto, cada trabajador debe proveerse su propia cobertura médica.

► Estado Municipal y Provincial

Municipalidad de Rosario: diversas áreas participaron en las negociaciones para el otorgamiento del permiso de uso del espacio del Mercado, como también en la gestión de las habilitaciones necesarias (entre otras, la Secretaría Legal y Técnica y la Dirección General de Gestión y Control de Concesiones). Si bien el Mercado no ha cumplido con ciertos compromisos del convenio, lo que podría ser causa para la revocación de la concesión de uso, en la Municipalidad prevalece una postura de tolerancia en relación con las dificultades que generaría la interrupción de la actividad y la consecuente pérdida temporaria de las fuentes de trabajo.

Área de Salud Municipal: colaboró en la provisión de vacunas para los trabajadores. En algunos casos, las acciones se inscribieron en campañas nacionales, en otros casos, la provisión de las vacunas responde a una necesidad planteada por el Mercado, que la Secretaría de Salud acompaña, como ha sido el caso, en invierno, con la vacuna antigripal.

Secretaría de Producción y Desarrollo Local: la relación más directa se establece con los productores y quinteros, con quienes se avanzó en un convenio de buenas prácticas para la actividad frutihortícola. Estas acciones contaron con la presencia y el trabajo conjunto del Instituto del Alimento, que tiene a su cargo el control de la calidad de los alimentos que consumen los ciudadanos a través de acciones preventivas y educativas. Tomando como marco las legislaciones vigentes en el ámbito provincial, nacional e internacional en todo lo atinente a los códigos alimentarios, se diseñaron acciones específicas para capacitar a los *changarines* en la manipulación de las frutas y verduras, a partir de prácticas de higiene. Sin embargo, esta última experiencia contó con escasa participación.

ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

El estudio del caso del Mercado permite reconocer un conjunto de barreras sociales, institucionales y culturales, que actúan como limitantes a la hora de avanzar en la mejora de las condiciones laborales de los trabajadores. Desde el punto de vista cultural, se identifica una subestimación hacia la actividad que realizan los changarines, tanto por parte de los puesteros y productores como de parte de ellos mismos, que restan valor a su propio trabajo. Asimismo, la falta de cohesión como grupo constituye otra barrera que impide gestionar su formalización: los trabajadores no mantienen ningún tipo de vínculo u organización entre ellos mismos, más allá de compartir el ámbito de trabajo y, algunas veces, las tareas. La multiplicidad de empleadores también complejiza el reconocimiento

y la identificación de la figura del *empleador*, con quien se debería establecer un vínculo laboral legítimo (los propios trabajadores se definen a sí mismos como *independientes*), sin olvidarse de que la actividad de los trabajadores de carga y descarga históricamente se ha caracterizado por condiciones de precariedad laboral.

Sin duda, para poder avanzar en la construcción de mejoras conjuntas, es necesario establecer una coordinación de acciones entre el Mercado, los trabajadores y el Estado. Evidentemente, es preciso realizar actividades que doten de capacidades y herramientas a los trabajadores para fortalecer su identidad, su presencia y su organización. En sintonía con los resultados de este análisis, la generación de un plan de capacitación destinado a los trabajadores del mercado, que incluya dimensiones relacionadas con la salud y la seguridad en el trabajo, constituyó uno de los principales desafíos que se extrajeron de los intercambios sostenidos durante las **“Jornadas para el Trabajo Decente en Santa Fe”**. Otros dos puntos de consenso alcanzados con los representantes de la Universidad Nacional de Rosario, de la Subsecretaría de Legal y Técnica de la Municipalidad de Rosario, del Ministerio de la Producción de Santa Fe y de las diferentes áreas del MTySS se ubican en torno a la necesidad de articular interinstitucionalmente medidas que busquen mejorar las condiciones de trabajo en el Mercado, junto con la elaboración de propuestas de políticas y mecanismos que se articulen entre los diferentes organismos del Estado provincial y municipal.

En un escenario como el descrito, la actuación del Estado es indelegable, como también es determinante a la hora de facilitar las oportunidades de acceso al trabajo decente para este sector. Si se considera el papel de contención social que cumple el Mercado, el abordaje de las políticas deberá contemplar la realización de acciones conjuntas entre los diferentes actores, que vayan más allá de la idea de control, inspección o sanción, pensando, en cambio, en el desarrollo de actividades que motiven a los diversos actores, como también en la consideración de los diferentes “armados jurídicos” posibles, para abordar la variedad de situaciones de desprotección que los trabajadores atraviesan. En síntesis, los desafíos se concentran en cómo brindar herramientas para que los trabajadores del Mercado puedan mejorar sus condiciones laborales y puedan promover la conformación de ámbitos colectivos donde expresarse y defender sus intereses.

CAPÍTULO V

El cultivo de la frutilla en la Provincia de Santa Fe: promoción de la seguridad y salud en el trabajo, la protección de los adolescentes trabajadores y la prohibición del trabajo infantil²¹

En el marco de la implementación de la Agenda de Trabajo Decente de la Provincia de Santa Fe, que cuenta con la asistencia técnica de la OIT, los funcionarios del Ministerio de Trabajo provincial responsables de la ejecución de la agenda, seleccionaron la actividad de producción de frutillas en Coronda para realizar una intervención de carácter demostrativo, con el fin de mejorar las condiciones de trabajo en el sector y, eventualmente, poder replicar la experiencia en otros sectores productivos en la provincia.

Varios fueron los motivos que incidieron en la selección del cultivo y de la localidad, entre ellos, los resultados del diagnóstico realizado en 2010 sobre trabajo infantil, por la Comisión para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI).²² En dicho estudio, se consideró la situación del sector frutihortícola en particular, el cual se destaca por producir una gran cantidad de productos y generar una elevada cantidad de puestos de trabajo, ya que se requiere de numerosa mano de obra en la producción primaria, en las áreas de empaque, en el transporte y para el almacenamiento. Según el informe, este sector presentaba debilidades en la producción que obstaculizaban su crecimiento: escasa participación, comunicación y cohesión de sus integrantes, niveles de producción y calidad fluctuantes a lo largo del tiempo, poco valor agregado a la producción, altas pérdidas poscosecha, alta dependencia de la actividad del mercado doméstico con pocas oportunidades de exportación, escasa tecnología aplicada a nivel de la producción, baja transparencia y controles percibidos como injustos, además de problemas de mano de obra.²³

21 Este capítulo ha sido elaborado a partir de los aportes de Luis Vaschuk (MTySS) y Juan Cruz Giménez (MTySS). Se agradece el apoyo de Carmen Bueno, especialista en Salud y Seguridad en el Trabajo de la OIT, durante la implementación de este componente. Por otro lado, también se agradece la participación de los inspectores de Salud y Seguridad en el Trabajo Téc. Damián Solís y Téc. Gabriel Blanco del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y de la Ing. Agrónoma Sofía Chasco, del Equipo coordinado por Luis Vaschuk (MTySS).

22 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. 2010. "Trabajo infantil en Santa Fe 2010". Serie Documento de trabajo N° 4.

23 En: "Trabajo infantil en Santa Fe 2010". Serie Documento de trabajo N° 4.

Dentro del sector frutihortícola, se analizó específicamente el caso de la producción de la frutilla en la localidad de Coronda, sobre la base de información ya existente y mediante entrevistas llevadas a cabo con actores clave en el terreno. Entre estos últimos, se contactó a los equipos del INTA Coronda para conocer sus trabajos en la producción de frutilla y actuar en consecuencia. Los resultados advertían un alto índice de informalidad en las relaciones laborales y una fuerte presencia de familias migrantes temporales, provenientes de la zona norte de la provincia.

Una vez seleccionado el cultivo y la localidad donde tendría lugar la intervención, se orientó el proceso de diálogo social hacia la constitución de una Mesa tripartita para el Trabajo Decente en producción de frutillas, con el objetivo de comenzar a abordar las problemáticas del sector y la construcción de una agenda para tratar temas específicos, vinculados con el trabajo decente en el ámbito rural.

Se realizaron cuatro encuentros en los cuales se contó con la participación y el apoyo de la intendencia de Coronda, la participación de la Asociación de Productores Frutihortícolas, de los delegados de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (Uatre), de los equipos técnicos del INTA zona Coronda, de los productores de la zona de Arroyo Leyes (Departamento La Capital) y de autoridades y funcionarios técnicos de los ministerios provinciales involucrados.

Entre las acciones que fueron acordadas en la Mesa tripartita, los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social provincial propusieron realizar un estudio sobre las “Condiciones de salud y seguridad en el trabajo en la actividad frutillera de la Provincia de Santa Fe”, con el fin de conocer la situación actual del sector y, sobre la base de esos resultados, implementar medidas para la mejora de la actividad, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, los elevados niveles de informalidad laboral y la preocupación señalada por los productores respecto de sus escasos márgenes para poder potenciar la actividad e invertir en prevención.

Una vez logrado el consenso de los productores, del sindicato y de las autoridades del municipio para implementar el relevamiento, se adaptó a la realidad local una Guía de evaluación desarrollada por la OIT, que ya había sido aplicada durante la investigación de producciones de distintos cultivos en América Central.²⁴

Un punto importante que se tuvo en cuenta, de manera previa a realizar el trabajo de campo, fue que para que la información fuese confiable y la muestra representativa del

24 OIT/IPEC. 2004. “Condiciones y medio ambiente del trabajo infantil en la agricultura. Metodología de investigación”.

conjunto, los productores entrevistados no deberían tener temor a recibir sanciones por brindar información. Para ello, resultaron clave las reuniones de la Mesa tripartita, donde se estableció que no se trataría de una búsqueda de transgresiones para aplicar medidas punitivas sino de una instancia para conocer la realidad y poder mejorarla.

Una vez consensuada la finalidad del estudio, en acuerdo con los productores, las autoridades municipales y el sindicato, se realizó un relevamiento en 21 quintas de frutilla, teniendo en cuenta que estas mismas fueran representativas de la muestra total. Incluso, en la mayoría de las visitas a las quintas, participaron representantes de la Asociación de Productores, para garantizar la colaboración de los titulares de los establecimientos. También es importante destacar que las visitas se hicieron en compañía de una ingeniera agrónoma, quien aportó los conocimientos acerca de las diferentes etapas del cultivo, las variedades utilizadas y los agroquímicos aplicados, lo que resultó muy esclarecedor para luego encarar el relevamiento de riesgos.

La investigación en terreno se realizó entre julio y noviembre de 2014. Las dimensiones que se exploraron fueron: a) los aspectos generales de las quintas (superficie cultivada, variedades, destino de la producción, etc.), b) la infraestructura, c) las características de las viviendas, d) el saneamiento básico, e) el consumo de agua, f) la modalidad de transporte, g) los riesgos asociados con la topografía del terreno, h) los servicios sociales, i) la organización y división del trabajo, j) las condiciones climáticas, k) los riesgos químico, ergonómico y eléctrico, y l) los elementos de protección personal. A continuación, se destacan los principales resultados.

- Se relevaron 21 quintas, de las cuales 12 eran arrendadas, 5 propias y 4 presentaban una porción propia y otra arrendada.
- Las quintas correspondían a la zona de Arroyo Leyes, en el Norte y Desvío Arijón, Coronda y Arocena, en la zona Sur.
- El promedio de la superficie cultivada es de 3,15 hectáreas. El productor con mayor superficie cultivada tiene 12 ha y los productores con menor superficie cultivada poseen 1 ha trabajada.
- Ninguna finca cuenta con un responsable en el tema de Salud y Seguridad en el Trabajo ni adhiere a algún programa de prevención de riesgos laborales. La mayoría de los productores tiene a sus empleados cubiertos por una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART). Pese a ello, los productores manifiestan no haber recibido asesoramiento por parte de la ART respecto de las actividades que realizan, ni de los riesgos a los que se encuentran expuestos los trabajadores.

- ▶ Según testimonios, ninguna finca contrata a personas menores de edad.
- ▶ Con respecto a la infraestructura, solo 8 fincas tienen depósitos de desechos y envases agroquímicos, en tanto solo 10 poseen riego (canales, piletas, zanjás) si bien ninguno está protegido adecuadamente.
- ▶ En líneas generales, las viviendas de los trabajadores se encuentran fuera de las quintas. En la zona de Coronda, la mayoría de los operarios vive al costado de la vía, en viviendas construidas por ellos mismos, que están cercanas a las quintas. Algunas viviendas son de material, con techos de chapa, pisos de cemento y cuentan con baños que presentan artefactos y agua. En otros casos, las casas son de techo de paja y piso de tierra y solo tienen excusados a la intemperie.
- ▶ La totalidad de las viviendas mencionadas está expuesta a los agroquímicos y plaguicidas utilizados en los cultivos.
- ▶ Según testimonios recogidos, en general, los trabajadores no viven con niños en las viviendas ubicadas en las fincas.
- ▶ Solo 2 de las 8 viviendas contaban con instalaciones eléctricas en condiciones seguras.
- ▶ En todas las quintas, los trabajadores tienen agua a disposición, si bien la mayoría de ellos consume agua de pozo.
- ▶ Entre los productores que realizan análisis físico-químico bacteriológico del agua (5 de los 12 productores que utilizan agua de pozo), ninguno lo hace con el fin de detectar la posible presencia de agroquímicos.
- ▶ Es escasa la instalación de baños en las quintas y, cuando existen, no están diferenciados por sexo, en tanto, 13 productores cuentan con pileta lavamanos.
- ▶ La mayoría de los trabajadores se traslada a pie, en bicicleta o en moto. En algunos casos, el productor los busca de camino a la quinta y los lleva en su propio transporte, generalmente, una camioneta. Los trabajadores entrevistados también manifestaron algunos de los riesgos que suele presentar el camino de ida al trabajo o el de vuelta a sus hogares.
- ▶ En la totalidad de las quintas evaluadas, se advirtió la presencia de pozos o huecos, barrancas, zanjás y cavas; en ninguno de los casos, se contaba con las protecciones adecuadas para prevenir accidentes.

- ▶ En caso de accidentes, la totalidad de los productores manifestaron hacerse cargo ellos mismos del traslado. Si bien conocen que durante el traslado demorarían de 5 a 15 minutos hasta llegar a un punto de auxilio.
- ▶ 10 productores tienen empleados que vienen del Chaco; 2, del norte de Santa Fe y el resto de los productores trabaja con mano de obra local.
- ▶ Según el testimonio de los productores, aproximadamente la mitad de los trabajadores serían registrados y el resto son informales. Sin embargo, se presume que el número de informales es aún mayor. Dentro de este último grupo, prácticamente todos cobran la Asignación Universal por Hijo o algún plan social.
- ▶ Algunos productores tienen solo personal informal.
- ▶ Según manifiestan los productores, ninguno de ellos tiene adolescentes trabajando en sus instalaciones. Sin embargo, es posible que exista trabajo adolescente cuando se terceriza la tarea de despallado.
- ▶ Los trabajadores no realizan descansos programados al finalizar la recolección de cada surco, debido a la modalidad de trabajo utilizada (pago por kilos recogidos o despallados).
- ▶ Durante las actividades de recolección de frutillas, desmalezado, retiro de nailon y desarmado de los canales de riego, la exposición al sol y a temperaturas elevadas es constante, en la totalidad de las quintas relevadas. La modalidad que se utiliza para mitigar el problema de la elevada temperatura y la radiación solar, es comenzar la jornada de trabajo a las 5:30 AM para concluirla alrededor de las 10:30 AM.
- ▶ Dentro de los productos químicos más peligrosos que se utilizan, se encuentra el bromuro de metilo, el cual, de todos modos, está siendo paulatinamente reemplazado por otros productos, como el Bapan y el Agrocetone, por recomendación del SENASA. También se utilizan dentro del proceso otros productos que presentan riesgos para la salud, como insecticidas y herbicidas de distintos tipos.
- ▶ Los trabajadores no utilizan elementos de protección personal para la aplicación de los agroquímicos.
- ▶ Se observó una baja percepción del riesgo respecto del uso y manipulación de los agroquímicos, tanto de parte de los trabajadores como de los productores. La

capacitación en la materia es escasa o nula y no existen procedimientos de trabajo seguro. También se observó, en algunas pocas quintas, depósitos para almacenamiento de agroquímicos en aceptables condiciones. En su gran mayoría, los agroquímicos se almacenan junto con otros elementos, como herramientas, materiales, máquinas, etc.

- ▶ La tarea de recolección de la frutilla requiere que los trabajadores estén muy encorvados en tareas de cosecha y desmalezado. Luego, también, pasan muchas horas parados en posición estática, en tareas de despallado.
- ▶ No se han efectuado capacitaciones entre los trabajadores para advertirlos acerca de riesgos sobre la salud ni cómo prevenirlos.
- ▶ Respecto de la realización de pausas activas en el trabajo, que redundarían en una mejoría para evitar trastornos músculo-esqueléticos (TME), es posible observar que estas no serían posibles, debido a la modalidad de pago (por tanto o a destajo), ya que si el trabajador detiene sus tareas, deja de ganar su remuneración.
- ▶ Solo en un caso se pudo observar una banqueta para tareas de despallado (se podría realizar la tarea semisentado), lo que mejora la postura. En uno de los galpones de empaque, también se observó la existencia de barras apoya pies en las mesas, lo que descansa mucho las piernas del trabajador y previene la aparición de várices.
- ▶ Del total de quintas relevadas, solo un 20% contaba con disyuntor y puesta a tierra (PAT). Aproximadamente un 50% contaba con los cableados contenidos. El resto, en cambio, presentaba instalaciones precarias e inseguras. En efecto, existe una baja percepción del riesgo eléctrico entre la mayoría de los productores.
- ▶ Ninguno de los productores relevados entrega ropa de trabajo a sus empleados, ni tampoco calzado.
- ▶ Para las tareas de manipulación y aplicación de agroquímicos, se suministran, en algunos casos, botas, guantes y barbijos. Pero ningún productor suministra gorras o sombreros, para las tareas de campo que realizan sus trabajadores.

A partir del análisis de estos datos, surgen varios problemas vinculados con la salud y la seguridad en el trabajo, que podemos agrupar en: 1) ausencia de políticas de Salud y Seguridad en el trabajo y tareas de prevención; 2) falta de capacitación; 3) problemas en el transporte del personal; 4) manejo de agroquímicos peligrosos sin medidas de prevención adecuadas; 5) infraestructura, servicios e instalaciones deficitarias; 6) desatención a

la ergonomía; 7) maquinarias precarias y; 8) elementos de protección personal casi inexistentes. Todo esto, en un contexto de elevada informalidad laboral.

Finalmente, para cada una de estos temas, se concluye con las siguientes recomendaciones, las cuales deberán ser desarrolladas y discutidas en la Comisión tripartita, para que luego sean llevadas a cabo por los productores.

- 1** Es necesario que los productores definan una política en materia de salud y seguridad en el trabajo, que manifieste el compromiso de trabajar responsablemente en la materia. Esto podría hacerse a través de la Comisión tripartita, desde donde se podría redactar una definición de principios para enmarcar el objetivo del trabajo. Desde este ámbito, los empleadores deben comprometerse, en primer término, a buscar una forma apropiada para formalizar a la totalidad de sus trabajadores. En este sentido, ya se conocen avances surgidos de las conversaciones sostenidas en la Comisión tripartita, bajo la modalidad de corresponsabilidad empresarial y, además, se ha discutido la posibilidad de instaurar un sueldo básico de reemplazo, para evitar la caída de los ingresos de los trabajadores fuera de la época de cosecha. De concretarse esta modalidad de contratación, se obtendría una base sólida y firme para avanzar hacia condiciones de trabajo decente, en la actividad.
- 2** Luego se deberá definir si los empleadores van a trabajar en conjunto, contratando un profesional o un equipo para que los asesore a todos y se pueda avanzar en la realización de tareas de prevención, por ejemplo, mediante capacitaciones, elaboración de procedimientos, selección de elementos de protección personal, entre otras. El Decreto N° 617/97 que regula las condiciones de salud y seguridad en el trabajo en la actividad rural impone a las ART importantes funciones de prevención, por lo que también se podría buscar una modalidad en que las o la ART se hagan cargo de la prevención designando ellas mismas un especialista que asesore a los empresarios o bien se podría acordar un sistema mixto. Una vez que se haya definido este paso, se deberá elaborar un cronograma de capacitación del personal, para informarlos sobre los riesgos más importantes.
- 3** El tema del transporte de personal debe ser evaluado, buscando alternativas, como combis o colectivos adquiridos por varios productores o bien contratados durante la temporada. En el caso del traslado individual en motos o bicicletas, se deben buscar alternativas para la circulación por la ruta 11 y usar los elementos de seguridad requeridos, como casco, bandoleras reflectantes y luces.
- 4** Un punto clave de las recomendaciones consiste en que se deberá evaluar qué tipo de agroquímicos se van a utilizar, en qué dosis y mediante qué método de aplicación.

Siempre se deberán utilizar productos permitidos, de baja toxicidad para las personas y el medio ambiente. Para ello, es fundamental el asesoramiento del INTA, del SENASA y de ingenieros agrónomos, además de considerarse en todos los casos la utilización de productos con correcto etiquetado y que contengan fichas con datos de seguridad. Luego, se deberán acondicionar los lugares de almacenamiento de los productos químicos, es decir que se deberán construir con los materiales apropiados y de manera separada de las viviendas, talleres o zonas de empaque. En tercer lugar, se debe capacitar a los trabajadores que realizan el uso, manipulación y aplicación sobre los riesgos de los productos, sobre su correcto uso, manejo y aplicación, y sobre la entrega y utilización de elementos de protección personal adecuados. Por último, se debe denunciar ante la ART a aquellos trabajadores que apliquen agroquímicos estando expuestos a su contacto o emanaciones, para que se les realicen los exámenes de salud correspondientes. Asociado con el empleo de los agroquímicos, un tema de interés durante los talleres desarrollados en las "Jornadas para el Trabajo Decente en Santa Fe" fue el tratamiento y destino final de los residuos químicos. Respecto a infraestructura y las instalaciones, se deberá realizar un exhaustivo análisis de cada quinta, evaluando sus instalaciones edilicias (pisos, paredes, techos, revestimientos, etc.), los accesos, aberturas, caminos, piletas y bombas, los servicios sanitarios (baños, vestuarios, agua) y los comedores-cocinas, las instalaciones eléctricas (cableados, tableros, PAT y disyuntores diferenciales), las cámaras frigoríficas y los artefactos de iluminación. Concluida esta revisión, se deberá comenzar con un cronograma de mejoras que comience por lo que implique mayor riesgo para los trabajadores (por ejemplo, riesgo de electrocución). En los casos de las quintas donde también se suministra la vivienda, estas deberán tener condiciones básicas de habitabilidad, tal como lo estipula la normativa vigente, en relación con los materiales, instalaciones, sanitarios y provisión de agua.

- 5 El tema ergonómico también es central, debido a que las tareas de recolección de frutillas se realizan con el cuerpo encorvado, se trabaja a destajo (es decir que se paga por kilo de fruta recolectado) y casi no se realizan pausas de descanso. A esto se suma, además, que las tareas se realizan en época y en horas de mucho calor y en un terreno irregular que, en ocasiones, presenta agua en los surcos. Ante estas contingencias, es necesario buscar alternativas, por ejemplo desarrollar una modalidad en la que el trabajador tenga que hacer una pausa activa con algunos ejercicios de compensación y elongación lumbar, que corrijan la postura sin que esto implique que pierda su compensación económica. También se pueden buscar algunas otras soluciones, como utilizar un carro recolector u otras herramientas mecanizadas. Los trabajadores también realizan manipulación manual de cargas en el transporte de cajones, tanto en el campo como durante el empaque. En estos casos, se podrían incorporar herramientas auxiliares, como carretillas. La otra tarea que presenta postura estática y movimientos repetitivos es la

actividad de despalillado, que se realiza en los galpones de empaque. En este punto, como también se trabaja a destajo, es necesario incorporar pausas en la tarea, además de emplear elementos que ayuden a mejorar la postura de pie, durante largas horas, como banquetas, barras de apoyo de pies y plataformas de trabajo, procurando que las mesas de trabajo queden a la altura apropiada de personas de diferente talla. En esto, será esencial la evaluación específica de cada situación, buscar la solución adecuada y capacitar al personal al respecto. Por otra parte, se deberá realizar la denuncia ante la ART, toda vez que los trabajadores queden expuestos a posiciones forzadas y gestos repetitivos de las extremidades superiores e inferiores, debido al riesgo de contraer varices, hernias lumbares e inguinales, según lo que corresponda en cada caso, con el propósito de que se realicen los exámenes periódicos de salud.

- 6 Con relación a la maquinaria, se deberá revisar su estado, por ejemplo, en el caso de los tractores, si estos tienen cabina o barra antivuelco, espejos retrovisores, tomas de fuerza cubiertas, entre otros elementos de seguridad. En el caso de bombas, se deberá verificar si tienen los accionamientos cubiertos y si tienen dispositivos de protección, como disyuntores o PAT. En los casos en que corresponda, las máquinas y herramientas deberán ser acondicionadas para que resulten seguras.
- 7 Con relación a los elementos de protección, estos deberán ser suministrados por los empleadores de acuerdo con las tareas realizadas (por ejemplo, a los aplicadores de agroquímicos, se les entregarán equipos respiratorios, ropa apropiada, guantes, botas y gorra o sombrero) y, además, se deberá capacitar al trabajador sobre su uso y conservación. Con este propósito, se tendrá que confeccionar una ficha, donde por cada tarea a realizar en la quinta, le corresponde al trabajador un tipo específico de elementos de protección personal que le suministrará su empleador, con constancia de entrega. Esta gestión la debe realizar el responsable del Servicio de higiene y seguridad o el preventor de la ART.
- 8 El presente modelo de relevamiento, realizado en este caso para el cultivo de la frutilla, podrá ser replicado en otras economías regionales del país, como las ligadas a la producción de batata y zanahoria.

CAPÍTULO VI

Prevención y erradicación del trabajo infantil en la Provincia de Santa Fe: hacia el diseño de un sistema de información destinado a los Centros de cuidado infantil²⁵

En el marco de las actividades previstas en la Agenda de Trabajo Decente de la Provincia de Santa Fe, se orientaron acciones para contribuir con el mejoramiento de los sistemas de información de los Centros de cuidado infantil (CCI), a partir de considerar que el flujo de información constituye un aspecto estratégico para el abordaje, seguimiento y evaluación de las políticas públicas provinciales destinadas a la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Entre las políticas de prevención y erradicación del trabajo infantil que desarrolla Santa Fe, a través del accionar de la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI), se destacan dos estrategias que resultan complementarias: a) la constitución de Mesas regionales²⁶ para la erradicación del trabajo infantil, que se desempeñan en cuatro nodos estratégicos, con la finalidad de hacer más operativas en territorio las acciones de prevención y erradicación, atendiendo las particularidades locales, y b) la creación de CCI en zonas rurales específicas, donde es muy común encontrar durante las cosechas una alta participación de niños trabajando junto con altas cifras de informalidad en la contratación de los adultos que trabajan en el sector.

²⁵ Este capítulo ha sido elaborado a partir de los aportes de Juan Cruz Giménez (MTySS) y José Luis Bermúdez (MTySS). Se agradece el apoyo de Claudia Giacometti (consultora de la OIT), durante la implementación de este componente.

²⁶ Como estrategia para lograr una mayor efectividad, se constituyeron Mesas regionales en los nodos Santa Fe (Cayastá, Helvecia-Campo del Medio, San Javier, Santa Fe, Coronda, Desvío Arijón, Monte Vera y zona de la costa) y Reconquista (Colonia Durán, Romang, Reconquista, Villa Ocampo, Las Toscas y San Antonio de Obligado). Es importante señalar que cada Mesa regional permite fortalecer espacios de intervención (en los casos de ETI, para las zonas rurales) con el fin de lograr acuerdos sostenidos y participación (entre los representantes de los gobiernos locales, del sector productivo de la región, de las cámaras empresariales, con representantes del sector trabajador y representantes de la sociedad civil que tienen participación activa en la temática). Del mismo modo, las Mesas regionales de la COPRETI que están en funcionamiento consolidan la articulación interestatal (entre Educación, Salud, Trabajo y Desarrollo social) y también público-privada.

Los CCI permiten contar con espacios de protección de la primera infancia que han sido desarrollados para atender a los hijos de los trabajadores en tiempo de cosecha, mediante personal especializado (auxiliares docentes y docentes de nivel inicial), auxiliares en cuidados (madres cuidadoras), especialistas del sistema de salud (pediatras, nutricionistas), junto con equipos de atención primaria (asistentes sociales, psicopedagogas, psicólogos).

Los CCI fueron creados a partir de diciembre de 2011 y permitieron realizar acciones preventivas del trabajo infantil en las siguientes actividades: cosecha de frutillas (CCI en Coronda, Desvío Arijón); cosecha de zanahorias (CCI en Cayastá) y Campo del Medio (distrito Helvecia); cosecha de batatas (CCI en Colonia Durán); cosecha de algodón y azúcar (CCI San Antonio de Obligado), en Villa Ocampo. También se creó un CCI en la localidad de Reconquista pero en este caso destinado a erradicar el trabajo infantil en los basurales.

Pese al gran avance que significan estos CCI entre las acciones de prevención y erradicación del trabajo infantil, aún se advierte un déficit respecto de la producción de información de los beneficiarios y trabajadores, así como también una escasa conexión con la información producida en el resto de los Centros destinados al cuidado de la primera infancia de la provincia.

La importancia de mejorar los sistemas de información de los CCI también se constituyó como una de las conclusiones de un relevamiento realizado por la OIT en 2013, en el cual se indagó sobre las principales iniciativas de erradicación de trabajo infantil que han incluido, en su diseño, la creación o el fortalecimiento de Centros de cuidado infantil en Argentina.²⁷

Este informe señala que “el relevamiento de centros de cuidado, organizados en el marco de estrategias de prevención y erradicación de trabajo infantil, brinda elementos de interés para la agenda pública. Ofrece elementos para examinar las demandas de política, de manera de fortalecerlas y poder progresar en estrategias de mayor cobertura. La experiencia de estos años, en contextos sociales e institucionales heterogéneos es una oportunidad para extraer lecciones aprendidas e identificar desafíos a futuro. La riqueza de las experiencias ha generado una masa de conocimiento en los distintos equipos a cargo de los programas y los centros. Sería conveniente generar espacios de discusión temáticos, con participación de distintos actores intervinientes, que incluya a los equipos coordinadores y el personal que se desempeña en los centros de cuidado”.

27 Claudia Giacometti. 2013. “Mapeo de Centros de cuidado infantil en Argentina”, informe de consultoría. Buenos Aires, OIT.

Dentro del citado estudio, se relevó información sobre los Centros de cuidado infantil de la Provincia de Santa Fe y se advirtió la necesidad de fortalecer el flujo de información producida por estos Centros como una estrategia de prevención del trabajo infantil, con el fin de mejorar su gestión. La sistematización de la información de los beneficiarios directos y de sus familias, así como de las condiciones laborales de los trabajadores de los Centros y las prestaciones que se ofrecen, favorecerá la evaluación de la calidad de los servicios por parte del Gobierno provincial y orientará la implementación de mejoras.

Para alcanzar este objetivo, el MTySS realizó un primer ejercicio destinado a la identificación y el análisis de los sistemas de gestión y relevamiento de información, sobre todos los CCI que actualmente están operativos en la provincia bajo la órbita de diferentes ministerios (Trabajo y Seguridad Social, Educación, y Desarrollo Social). Para ello, se trabajó con los siguientes sistemas de información:

- Trabajo infantil (Observatorio Laboral, Ministerio de Trabajo),
- SINNAF (Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia),
- SICAPS / DIAGNOSE (Sistema de salud),
- y SIGAE (Educación).

Luego, como parte de los servicios de asistencia técnica que brinda la OIT, los días 18 y 19 de setiembre de 2014, se realizó una jornada sobre la “Construcción de indicadores que permitan el monitoreo de la erradicación del trabajo infantil”.²⁸ Como resultado de la reunión y del intercambio técnico, se desarrolló una propuesta de indicadores que fueron presentados ante los integrantes de los CCI y otros actores clave, durante las “Jornadas para el Trabajo Decente en Santa Fe” (que se llevaron a cabo en noviembre de 2014). En el taller donde se describieron los avances de la presente línea del Plan de Trabajo MTySS-OIT 2014-2015, se contó con la participación de funcionarios del MTySS, delegados ministeriales de distintas regiones de Santa Fe, representantes de empleadores, representantes de trabajadores, funcionarios públicos de intendencias y comunas de Santa Fe, así como de diferentes actores de la sociedad civil.

²⁸ En esta Jornada, participaron funcionarios del Observatorio Laboral, como Virginia Trevignani; la referente del área Salud, Dra. Marta Maggi; Cristian Allende de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF); el Director General de Trabajo Decente, José Luis Bermúdez; el Director Provincial de Trabajo Decente, Juan Cruz Giménez y la consultora de la OIT, Claudia Giacometti.

Durante la jornada, se realizó una presentación, en primer lugar, de los sistemas de los cuales se nutren muchos de los ministerios de la provincia (Salud, Educación, Desarrollo Social, Producción, Justicia y Derechos Humanos, Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes) para recoger información y luego se sometió a consideración de los participantes la matriz con las dimensiones a incluir dentro del Registro que será implementado mediante un *software* en los 19 CCI que actualmente administra el MTySS.

Las dimensiones que tendría el Registro al que aportarían información los Centros de cuidado serían las siguientes: a) infraestructura; b) recursos humanos; c) indicadores por oferta de los Centros; d) indicadores por actores vinculados con los Centros; e) indicadores de niños, niñas y adolescentes a nivel individual; f) indicadores de niños, niñas y adolescentes a nivel familiar; g) indicadores cualitativos en los Centros y espacios de cuidado externos; h) manejo de recursos.

Los participantes de las “Jornadas para el Trabajo Decente en Santa Fe” sugirieron la posibilidad de incorporar algunos indicadores en el interior de cada una de las dimensiones enumeradas, lo cual fue atendido por los representantes técnicos del MTySS. Uno de los puntos que generó debate entre los participantes fue la definición acerca de cuáles deberían ser los criterios de admisión de los niños a los Centros, ya que en algunos casos los niños y las niñas que acuden a estos servicios no pertenecen exactamente a la población “objetivo” de la política (por ejemplo, como sí lo son los hijos de los trabajadores del cultivo de la frutilla en el Centro de cuidado de la localidad de Coronda). Sin embargo, respecto de este punto, es necesario tener en cuenta que entre esas otras familias existe una “demanda insatisfecha de cuidado”. También se destacó la importancia de que las y los cuidadores reciban capacitaciones, al menos una vez al año.

Otro de los puntos que mayor debate ocasionó se desarrolló en torno al funcionamiento reducido de los Centros durante el año. Por ejemplo, el CCI de Coronda solamente funciona durante el período de la cosecha. Esto genera varios problemas: principalmente la falta de oferta de cuidado por fuera del tiempo de cosecha, pero además la falta de flexibilidad ante un período de cosecha que se ha extendido y el desincentivo a la formalización de las trabajadoras en los Centros, dado que la modalidad para la formalización vía Monotributo social se vuelve onerosa en aquellos meses en los que no se trabaja y no se percibe el sueldo. Todo ello sumado a ciertas dificultades para adquirir espacios físicos solo por determinados meses, además del desincentivo respecto del seguimiento y monitoreo de la información relativa al funcionamiento, la oferta y la asistencia, de los Centros durante todo el año. Los representantes del MTySS registraron estos comentarios, que serán tomados en cuenta, tanto para el diseño del Registro como para generar mejoras en los servicios brindados por los Centros.

Actualmente, se está trabajando en una primera fase de implementación del sistema de Registro en los CCI y su vinculación con la información producida en las áreas de Salud y Educación. El funcionamiento de los Centros de cuidado infantil en el marco del Programa provincial “El trabajo no es cosa de chicos” está siendo debatido, en el presente, por el Gabinete Social de la Provincia, tratamiento que jerarquiza y posiciona como prioritaria la política pública llevada a cabo.

PARTE 3

Logros y desafíos sobre trabajo decente en la Provincia de Santa Fe

Desde diciembre de 2007, el concepto de *trabajo decente* se constituyó en el eje que articuló el conjunto de las políticas públicas sobre trabajo, empleo y seguridad social del Gobierno de la Provincia de Santa Fe.

La estrategia fundamental fue el diálogo social, un instrumento inescindible del modo de entender las problemáticas del mundo del trabajo. Por este motivo, el tripartismo e incluso el cuatripartismo, se consolidaron como un ejercicio de intercambio entre los representantes de los trabajadores, de los empleadores, de las organizaciones de la sociedad civil y de los distintos niveles del Estado.

De este trabajo mancomunado resultó, en su momento, una producción inédita para la provincia y para el país: la construcción colectiva de la Agenda de Trabajo Decente de Santa Fe, presentada a comienzos de 2009, apenas un año después de que la provincia firmara con la Oficina de País de la OIT para la Argentina un Memorándum de Entendimiento que puso en vigencia —entre otros aspectos— el Programa de Trabajo Decente para Santa Fe.

Los objetivos prioritarios definidos, lograron articular una serie de iniciativas que hoy permiten constatar logros y que, a la vez, delinear nuevos desafíos. Entre los primeros, se pueden destacar:

- ▶ el sostenimiento y la institucionalización descentralizada de los espacios tripartitos de diálogo en las cinco regiones de la provincia a lo largo de siete años, como ámbitos de discusión y definición de acciones orientadas al mejoramiento de las condiciones y el medio ambiente de trabajo, respetando las particularidades de la realidad económica y productiva de cada nodo;
- ▶ el incremento progresivo de los Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo y de Delegados de Prevención (a partir de la Ley N° 12.913 de 2008);
- ▶ el descenso de accidentes laborales;
- ▶ el crecimiento del empleo asalariado privado registrado;
- ▶ el descenso de la cantidad de trabajadores que no poseían descuento jubilatorio, es decir, del “trabajo en negro”;
- ▶ la profesionalización y el crecimiento de las inspecciones laborales y de salud y seguridad, que llegaron a incrementarse en un 300%, entre 2007 y 2014;
- ▶ la sistematización de los procesos administrativos, inspectivos y de información;

- ▶ la creación de sistemas para el procesamiento de información estadística, de acceso público, gratuito y disponibilidad *on line*;
- ▶ la puesta en marcha del programa “El trabajo no es cosa de chicos”, que en los últimos cuatro años permitió abrir 30 Centros de cuidado infantil, a los que asisten 2000 niños, mientras sus padres trabajan, y que tienen reconocimiento internacional desde 2013 (Red Lacti-OIT), como mejor práctica de Argentina y una de las cinco mejores de América Latina;
- ▶ la definición, a modo enunciativo, del listado de tareas peligrosas para la protección del trabajo adolescente (Resolución ministerial N° 216/2013);
- ▶ el crecimiento del universo de beneficiarios de la seguridad social, que supera los 100.000 beneficiarios entre jubilaciones y pensiones, y el sistema de pensiones sociales no contributivas, en tanto se garantiza la aplicación del 82% móvil y la automaticidad de los incrementos salariales, en función de la actualización de haberes de los 18 sectores de activos que conforman la Caja de Jubilaciones y Pensiones de la Provincia de Santa Fe. Se debe destacar, además, que los incrementos de los haberes mínimos desde diciembre de 2007 hasta julio de 2015 fueron del 1.246%, en el caso de las jubilaciones y del 935% en el caso de las pensiones;
- ▶ la capacitación en oficios, como estrategia de inclusión laboral, para más de 10 mil jóvenes y adultos en 2014;
- ▶ y la puesta en marcha del sistema provincial de intermediación laboral “Nexo Empleo”, gratuito y disponible de manera *on line*, en el cual, desde su lanzamiento, más de 20 mil personas publicaron sus antecedentes laborales, bajo un promedio de una publicación diaria de avisos para cubrir vacantes, por parte de los empleadores.

Los logros enunciados constituyeron, sin dudas, la base para dar una nueva discusión, que buscó volver a pensar las prioridades vinculadas con el mundo del trabajo, el empleo y la seguridad social en la provincia. Esta nueva discusión se desarrolló en dos planos:

- ▶ internamente, junto con las máximas autoridades políticas y de las Oficinas de la cartera laboral,
- ▶ y, de manera externa, junto con los trabajadores, los empleadores y los miembros de las organizaciones de la sociedad civil, en el marco de comisiones tri y cuatripartitas.

VOLVER A DISCUTIR PARA DEFINIR NUEVAS PRIORIDADES

Transcurridos cinco años de la definición de los objetivos de la Agenda de Trabajo Decente, el Gobierno de la Provincia de Santa Fe evaluó la necesidad de volver a discutir la vigencia de sus principios, así como su legitimidad y su pertinencia en contextos históricos, sociales, económicos y productivos actualmente diferentes.

En este marco, la firma de un segundo Memorándum de Entendimiento con la Oficina de País de la OIT para la Argentina, en noviembre de 2013, permitió acordar cinco ejes, para trabajar en el contenido de una nueva Agenda de Trabajo Decente.

Poco después, las “Jornadas para el Trabajo Decente en Santa Fe. Logros y desafíos en la Provincia”, desarrolladas en noviembre de 2014, en la ciudad de Santa Fe, constituyeron el primer paso en este camino de reflexión emprendido junto con los representantes de los trabajadores, de los empleadores, los integrantes de las instituciones académicas y de las organizaciones de la sociedad civil.

En ese escenario, en el espacio dedicado en particular al “Fortalecimiento de la institucionalidad laboral para el trabajo decente”, la discusión partió de analizar en conjunto los logros alcanzados entre 2009 y 2014 para cada uno de los cinco objetivos prioritarios de la Agenda.

El valor de haber sostenido el diálogo social tripartito fue uno de los aspectos destacados por los participantes. También, la profesionalización dentro de áreas sensibles (es decir, en aquellos ámbitos considerados como pilares de apoyo de la política laboral), la sistematización y transparencia de los procesos emprendidos, así como la generación de información estadística, entendida como la base desde donde sostener una planificación estratégica. Otro aspecto que fuera especialmente resaltado fue el fortalecimiento de estrategias sensibles a los procesos regionalizados que buscaron abordar la problemática laboral de las diferentes realidades locales.

Desde este mismo marco, la aparición y extensión de nuevas formas de trabajo (como el trabajo a distancia), vinculadas con la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación; la advertencia de núcleos duros de informalidad laboral y, como consecuencia de esto, el surgimiento de “nuevas formas de fraude laboral” visibilizadas y explicitadas por las entidades sindicales, plantean de manera permanente nuevas metas a los actores del mundo del trabajo, las cuales necesitan ser abordadas de manera urgente. En este sentido, se deberán afrontar y tomar seriamente en consideración las siguientes realidades:

- en el caso de los organismos estatales competentes, repensar sus esquemas y sistemas de fiscalización, sobre la base de considerar relaciones laborales novedosas, como así

también los modos de pensar a los empleadores y a los trabajadores; consecuentemente, también la conflictividad y los nuevos modos de presentarse en la escena pública;

- ▶ definir caminos y herramientas para formalizar economías dominadas por relaciones y lógicas productivas informales;
- ▶ promover institutos y cuerpos normativos que logren contener y dar respuestas a estas nuevas formas de trabajo y a las relaciones laborales que a partir de ellas se configuran;
- ▶ la convivencia de relaciones laborales tradicionales con las emergentes.

Estos últimos aspectos también estuvieron presentes en la discusión suscitada en el taller “Promoción de la formalización laboral”, luego de que se expusieran las principales conclusiones de la investigación realizada en 2014: es decir, los nuevos desafíos que se pueden asumir para seguir avanzando en un camino que busca consolidar procesos de formalización laboral y trabajo registrado, que fuera iniciado hace siete años.

Al repensar lo hecho, se advirtió que el fenómeno de la informalidad laboral —que comprende todas aquellas relaciones de trabajo que no se encuentran cubiertas por las normas de protección que establece la legislación laboral— no se agota en el caso de los trabajadores asalariados de las empresas formales, sino que se observa también entre las personas ocupadas en el sector informal de las empresas, en el empleo por cuenta propia y en el trabajo doméstico que se desarrolla en la invisibilidad de los hogares.

Dada la naturaleza heterogénea del problema, constituida por las fuentes que lo generan, la diversidad de formas que adopta y la variedad de conjuntos de trabajadores que son afectados, resulta clara la necesidad de establecer un enfoque integral de las políticas, que pueda abarcar todas las características de un fenómeno tan complejo. Y así lo ha sugerido la propia OIT, al decir que es necesario poner en vigor un enfoque integrado a la hora de definir políticas que faciliten la transición hacia la formalidad (Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal, de 2015).

Consecuentemente, una de las principales herramientas con las que cuenta el Estado para reducir la informalidad la constituye el servicio de inspección del trabajo. Es en este aspecto donde la fiscalización laboral asume un rol preponderante y su perfeccionamiento implica un desafío en sí mismo. Para ello, la planificación y la organización de la labor de inspección del trabajo debe ser repensada de manera constante, así como la formación de los inspectores, para facilitar y exigir el cumplimiento de sus funciones de prevención y concientización, como así también la detección de todos aquellos modos encubiertos de

trabajo informal. En cualquier caso, se entiende que el fin último de la tarea de fiscalización es asegurar el cumplimiento de las leyes laborales y dar respuesta a las nuevas formas de trabajo de un modo dinámico, eficaz y eficiente, garantizando el pleno ejercicio de los derechos de todos los trabajadores.

Algunas de estas problemáticas fueron analizadas en el espacio “Promoción de mejores condiciones laborales en el mercado de productores frutihortícolas de la ciudad de Rosario”, desde la especificidad de dicha actividad económica, tanto desde su lógica productiva, como desde los rasgos particulares que asume la tarea de los trabajadores que participan de ella. En este caso particular, con la presencia de autoridades de los Ministerios de Trabajo y Producción de la provincia, de la Municipalidad de Rosario e integrantes de la Universidad Nacional de Rosario, se planteó la necesidad de emprender acciones transversales dirigidas a todos los actores del mercado (la Administración, los puesteros, los productores y los trabajadores de carga y descarga), respecto de la implementación de acciones que busquen promover condiciones de trabajo decente. Con la necesidad de establecer una mirada integral sobre el diseño de las políticas, se manifestó la voluntad de trazar líneas articuladas de trabajo entre las distintas áreas y niveles del Estado (en especial, entre los organismos provinciales y municipales), para abordar la problemática, haciendo hincapié en la preservación de la fuente laboral de los trabajadores que realizan tareas de carga y descarga, dado que ellos constituyen el eslabón más frágil del sistema en estudio.

Ante un escenario con características tan puntuales, el papel del Estado es determinante para facilitar las oportunidades de acceso al trabajo decente, en tanto es preciso superar cualquier abordaje que solo se centre en la inspección o en la sanción. Por ello, se advierte la necesidad de imaginar y bosquejar nuevas regulaciones o normas jurídicas para esta actividad.

En el mediano plazo, se evaluó como indispensable el hecho de coordinar acciones a partir de establecer acuerdos tripartitos donde se definan objetivos, plazos y metodologías, que busquen mejorar las condiciones de trabajo, además de contribuir a los procesos de reconocimiento social que esta actividad compromete. También, se debe focalizar en la protección del trabajo adolescente, con el fin de evitar el abandono escolar de los jóvenes que desarrollan actividades en el predio del Mercado.

Las recomendaciones surgidas a partir del estudio realizado junto con la Oficina de País para la Argentina de la OIT, en 2014, apuntan a fortalecer el diálogo entre los actores y, particularmente, sugieren el empoderamiento de los trabajadores, a través de herramientas que promuevan el mejoramiento de sus condiciones laborales.

Finalmente, se desarrolló un cuarto taller, que integró dos líneas de investigación de manera articulada, ya que ambas problemáticas involucraban a los mismos actores y, en sentido general, coincidían en realidades laborales similares. Las líneas trabajadas fueron: “El cultivo de la frutilla: promoción de la seguridad y salud en el trabajo, la protección de los adolescentes trabajadores y la prohibición del trabajo infantil” y “Fortalecimiento de la estrategia de prevención y erradicación del trabajo infantil: los Centros de cuidado infantil”. El intercambio fue coordinado por las autoridades de la cartera laboral, junto con los actores de las diferentes regiones que participaron en alguna etapa del desarrollo de las dos líneas de trabajo. Por un lado, durante el diseño de las herramientas de gestión de la información que tienen por objeto perfeccionar los sistemas de registro y análisis del estado de situación de los Centros de cuidado infantil (CCI) de la Provincia de Santa Fe. Por otro lado, durante la socialización de los resultados del trabajo realizado en territorio, para la elaboración de las fichas sobre Condiciones de salud y seguridad en la producción de frutillas (en el Departamento San Jerónimo) y, en especial, durante la evaluación de la aplicación de la normativa vigente sobre trabajo adolescente protegido.

Con relación al primer punto, y a partir de exponer un diagnóstico sobre la cantidad y calidad de la información producida por los CCI, se identificaron fortalezas y debilidades del actual Sistema de registro, así como sobre el procesamiento y análisis de la información, ya que el insumo obtenido de estas tareas constituye un recurso clave para el diseño, el monitoreo y la evaluación de esta política pública.

Respecto de los logros alcanzados, tanto los integrantes de la COPRETI, como los integrantes de las Mesas regionales relacionadas con los cultivos, los Equipos de coordinación y los docentes señalaron que los CCI constituyen una herramienta de intervención efectiva en la prevención del trabajo infantil y en la protección del trabajo adolescente. En este mismo sentido, se consideró que el programa funciona como un valioso complemento de otro recurso más tradicional del MTySS como lo son las inspecciones y las sanciones, además de sostener que logra convivir con otras múltiples variantes de la actual protección social, como lo son el Monotributo social y la Asignación Universal por Hijo o la educación secundaria como derecho y obligación para todos los adolescentes. Sin embargo, también es necesario señalar que la falta de cobertura y protección social durante la primera infancia (en especial, en las zonas rurales) debe ser abordada desde una perspectiva que excede lo específicamente laboral.

Como materia pendiente, se pusieron en evidencia las consecuencias no deseadas del carácter estacional de los CCI ligado con los ciclos de los cultivos, dado que el espacio solo brinda servicios de cuidado infantil de modo temporal, como acompañamiento durante el desempeño laboral de los adultos. Se observó, además, que los CCI demandan una

articulación integral y fluida dentro de la propia esfera estatal (provincial, local y nacional) y la formación de equipos multidisciplinarios (pedagógicos, de cuidado, de salud), que no siempre se encuentran presentes en los territorios.

Con relación a la segunda línea de trabajo, durante la Jornada se socializaron las fichas informativas que describen el circuito productivo de la frutilla y se discutió sobre los riesgos que entrañan las actividades prohibidas para los niños y niñas y aquellas permitidas para los adolescentes trabajadores. En este caso, se evaluó que las fichas contribuyen con su información a sensibilizar, tanto a los productores como a la comunidad, acerca de la importancia que adquiere la prevención de los riesgos del trabajo en este sector, en particular, y a difundir la normativa vigente contra el trabajo infantil y de protección del trabajo adolescente.

Por otra parte, se destacó la decisión de que la cartera laboral provincial aborde la problemática desde una mirada amplia e incluso sociocultural, dado que la producción de la frutilla constituye una actividad emblemática, que emplea a gran cantidad de trabajadores, sobre la cual, además, ya existía un conocimiento previo sobre condiciones de informalidad laboral, ocupación de adolescentes, trabajo infantil rural doméstico y carencias acerca de la salud y la seguridad en el trabajo.

Además, se ponderó positivamente la novedad de involucrar a la Mesa tripartita para el Trabajo Decente en la Cosecha de Frutilla, para que de esta surja el compromiso de avanzar con acciones concretas sobre formalización y mejoramiento de la salud y seguridad en el trabajo.

A partir de los logros, se constató la necesidad de dar comienzo a una nueva etapa, con definición tripartita de acciones, plazos, recursos y nombramiento de responsables. Así se planteó la posibilidad y necesidad de sumar a otros organismos que pueden realizar valiosos aportes (entre ellos, el INTA, el Ministerio de Agricultura, las ART, la SRT y las universidades). Finalmente, se planteó la necesidad de acompañar esta política de trabajo con evaluaciones periódicas, para que la estrategia pueda ser sistematizada y replicada en otras actividades económicas de similares características.

NUEVOS ESCENARIOS, NUEVOS DESAFÍOS

El compromiso con la promoción del trabajo decente fue asumido como política de Estado en la Provincia de Santa Fe desde hace ocho años, y recientemente ha sido renovado. Esta voluntad requirió una mirada crítica hacia los logros alcanzados, porque estos constituyen un nuevo piso desde donde evaluar y diseñar mejores políticas públicas, siempre con el diálogo social como herramienta para concretarlas y legitimarlas.

A partir de los datos y conclusiones aportados por este documento, es posible constatar ciertas regularidades que configuran las nuevas problemáticas y, por lo tanto, surgen nuevos objetivos que el Gobierno de la Provincia de Santa Fe asume como parte del escenario de trabajo. Así se posiciona frente a actividades, formas y dinámicas laborales novedosas, y frente a la detección y el tratamiento de las economías informales (y ya no de los trabajadores informales de manera aislada), es decir, que la sociedad se encuentra ante panoramas donde las herramientas de abordaje utilizadas hasta ahora por los organismos laborales no alcanzan ni son plenamente efectivas para generar respuestas.

El gran desafío se asienta en la necesidad de imaginar abordajes amplios, integrales, que incorporen distintas miradas y especialidades, sostenidas en acciones articuladas entre los distintos niveles del Estado, junto con las organizaciones de la sociedad civil. Esta decisión de política parte de observar que, para los núcleos duros de informalidad abordados, las lógicas de la fiscalización y la sanción no constituyen, en la actualidad, necesariamente respuestas satisfactorias. Por el contrario, en todos los casos, el objetivo principal es y será garantizar la inclusión social y el pleno ejercicio de los derechos de los trabajadores, en economías competitivas y heterogéneas como las de la Provincia de Santa Fe. Esto implica seguir apostando al trabajo como gran herramienta integradora de la sociedad y como facilitador de dinámicas de movilidad social.

Desde esta convicción, el segundo Memorándum de Entendimiento se erige como el pilar donde se asienta el desarrollo de nuevas acciones para promover el trabajo decente en la Provincia de Santa Fe, en el corto y en el mediano plazo, priorizando: políticas proactivas de empleo y formación; la generación de empleos y el desarrollo de las competencias profesionales para los jóvenes; la promoción de condiciones de trabajo dignas en las PyMEs; la protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo, incluido el trabajo infantil y el trabajo forzoso; y la formalización de la economía informal.

Este último aspecto, surgido –directa o indirectamente– como eje de discusión en los cinco talleres desarrollados durante las Jornadas de Trabajo Decente realizadas en 2014, se encuadra especialmente en los considerandos y en las sugerencias a los Estados Miembros expresados en la Recomendación núm. 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal (2015).

Allí se reconoce: “... que la alta incidencia de la economía informal, en todos sus aspectos, representa un importante obstáculo para los derechos de los trabajadores, con inclusión de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, así como para la protección social, las condiciones de trabajo decente, el desarrollo inclusivo y el Estado de derecho, y tiene consecuencias negativas para el desarrollo de empresas sostenibles, los ingresos

públicos y el ámbito de actuación de los gobiernos, en particular por lo que se refiere a las políticas económicas, sociales y ambientales, así como para la solidez de las instituciones y la competencia leal en los mercados nacionales e internacionales”.

El mismo documento indica: “... que la mayoría de las personas que se incorporan a la economía informal no lo hacen por elección, sino como consecuencia de la falta de oportunidades en la economía formal y por carecer de otros medios de sustento”; y subraya: que “... los déficits de trabajo decente—la denegación de los derechos en el trabajo, la falta de suficientes oportunidades de empleo de calidad, una protección social inadecuada y la ausencia de diálogo social—son más pronunciados en la economía informal”.

La Recomendación afirma: “... que la transición de la economía informal a la economía formal es esencial para alcanzar un desarrollo incluyente y hacer efectivo el trabajo decente para todos”, advirtiendo: “... la necesidad de que los Miembros adopten medidas urgentes y adecuadas para facilitar la transición de los trabajadores y las unidades económicas de la economía informal a la economía formal y asegurar al mismo tiempo la preservación y la mejora de sus medios de subsistencia durante la transición”.

Con este telón de fondo, las nuevas problemáticas no diluyen los viejos desafíos: impulsar políticas que busquen bajar los indicadores de cantidad de trabajadores asalariados sin descuento jubilatorio (es decir, del “trabajo en negro”); incrementar las tasas de trabajo registrado; bajar los indicadores de accidentabilidad laboral; y promover —en todos los casos— la conservación de las fuentes laborales y la creación de más y mejores puestos de trabajo. Además, y como prioridades aún vigentes, de lo que se trata es de generar: la inclusión de los jóvenes en el mercado de trabajo; la capacitación como estrategia para mejorar la empleabilidad de las personas; garantizar la sustentabilidad de los sistemas públicos de la seguridad social, y prevención hasta erradicar el trabajo infantil y la protección de los adolescentes trabajadores.

Estas son las coordenadas que configuran el horizonte de acción a desarrollar desde los diferentes niveles y áreas de trabajo del Estado, junto con las representaciones de los trabajadores, de los empleadores y de la sociedad civil, para definir de manera conjunta las prioridades que se afrontarán en materia de trabajo, empleo y seguridad social en la Provincia de Santa Fe.

Se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2015.



El Gobierno de Santa Fe ha sido pionero en el país en adoptar una Agenda Provincial de Trabajo Decente. Este proceso se inició en 2008 con la firma del primer Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Santa Fe y la Oficina de País de la OIT para la Argentina, que definió un programa para elaborar e implementar la Agenda de Trabajo Decente en la provincia. El compromiso fue renovado en 2013, con la firma de un segundo Memorándum, a través del cual ambos organismos acordaron un plan de trabajo con el objetivo de continuar profundizando las acciones destinadas a promover el trabajo decente. La presente publicación documenta el trabajo realizado a lo largo de 2014-2015, así como los principales resultados y desafíos que involucran al conjunto de los actores del mundo del trabajo en la Provincia de Santa Fe.

