



Organización
Internacional
del Trabajo

Las instituciones laborales y el desempeño del mercado de trabajo en Argentina

Autores:
Fabio Bertranou
Luis Casanova

Las instituciones laborales y el desempeño del mercado de trabajo en Argentina

Fabio Bertranou
Luis Casanova

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.

Bertranou, Fabio; Casanova, Luis

Las Instituciones laborales y desempeño del mercado de trabajo en Argentina / Organización Internacional del Trabajo ; Oficina de País de la OIT para Argentina. - Buenos Aires: OIT, 2015

ISBN: 9789223306359; 9789223306366 (web pdf)

International Labour Organization; ILO Country Office for Argentina

políticas del mercado de trabajo / creación de empleos / protección social / Argentina

13.01.2

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.

Las instituciones laborales y el desempeño del mercado de trabajo en Argentina

Fabio Bertranou
Luis Casanova

Índice

Presentación	7
1. Introducción	9
2. Políticas para la creación de empleo de calidad: ¿por qué son relevantes las instituciones laborales?	12
3. El contexto macroeconómico, las transformaciones en la estructura productiva y el desempeño del mercado de trabajo	18
— Esquema macroeconómico y crecimiento económico	18
— Transformaciones en el entramado productivo en el último cuarto del siglo XX y principios de los años 2000	21
— Evolución del empleo y su estructura	23
4. Las reformas en las instituciones laborales y sus efectos en el mercado de trabajo	29
— La legislación de protección al empleo y la legislación laboral para colectivos específicos	29
— Las políticas de estímulo a la demanda de empleo a través de la reducción de contribuciones patronales a la seguridad social	33
— La inspección del trabajo	36
— Las políticas de mercado de trabajo	42
— El salario mínimo y la negociación colectiva	48
5. Protección social para trabajadores de la economía informal	53
— Acciones de extensión de la protección social a trabajadores de la economía informal	53
6. Síntesis y reflexiones finales	58
Referencias	61
Anexo	67

Índice de cuadros

Cuadro 1.	Contexto económico y desarrollo de la política de empleo: dos periodos contrastantes antes y después de la crisis de 2001	19
Cuadro 2.	Cambios en la normativa laboral, 1991-2014	32
Cuadro 3.	Características generales de las políticas de mercado de trabajo	46
Cuadro A.1.	Composición del empleo por categoría laboral (ocupados de 18 a 65 años), 1992-2014	68
Cuadro A.2.	Cobertura del Seguro de Capacitación y Empleo y prestaciones brindadas, 2006-2013	72
Cuadro A.3.	Cobertura del Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y prestaciones brindadas, 2008-2013	73

Índice de gráficos

Gráfico 1.	Tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto, 1991-2013	20
Gráfico 2.	Evolución de los encadenamientos productivos por rama de actividad	22
Gráfico 3.	Evolución de la tasa de empleo y desempleo, 1985-2013	24
Gráfico 4.	Evolución de la composición del empleo según tipo de inserción laboral, 1992-2014	27
Gráfico 5.	Alícuota pactada promedio del seguro de riesgos del trabajo, según dotación de personal del empleador (mayo de 2014)	35
Gráfico 6.	Tasa de detección de empleo no registrado (ENR), tasade regularización y tasa de empleo asalariado no registrado, 2005-2013	38
Gráfico 7.	Evolución del número de beneficios asociados a políticas de mercado de trabajo, prestaciones promedio anuales, 1993-2013	43
Gráfico 8.	Evolución del salario mínimo, en moneda constante y en términos relativos al ingreso promedio de los ocupados, 1990-2013	49
Gráfico 9.	Evolución del salario mínimo, el salario de convenio y los ingresos laborales de los asalariados registrados y no registrados, 2003-2013	52
Gráfico 10.	Dinámica de los programas de empleo y protección social, 2002-2014	55
Gráfico A.1.	Evolución del superávit fiscal (financiero) y de cuenta corriente, 2004-2013	67
Gráfico A.2.	Evolución del monto de las sanciones graves como porcentaje del salario mínimo, 2000-2014	69
Gráfico A.3.	Evolución del monto de las sanciones muy graves como porcentaje del salario mínimo, 2000-2014	69
Gráfico A.4.	Evolución del número de acuerdos y convenios colectivos homologados por el MTEySS, 1991-2013	70
Gráfico A.5.	Relación entre el salario mínimo correspondiente al trabajo doméstico y el salario mínimo general, 1991-2013	70
Gráfico A.6.	Incumplimiento de la normativa específica del salario mínimo en el trabajo doméstico, 1992-2014	71

Presentación

En 2008, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó por unanimidad la *Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Este instrumento está considerado como la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la Constitución de la OIT en 1919. Es heredera de la Declaración de Filadelfia, de 1944, y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998. La *Declaración sobre la justicia social* expresa la visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización e institucionaliza el concepto de *trabajo decente* desarrollado por la OIT desde 1999, y lo sitúa en el centro de las políticas de la Organización para alcanzar sus objetivos constitucionales. En esta declaración se reafirma el rol del empleo en el desarrollo social, y sobre esta base se fundamenta la necesidad de ubicar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos como elementos centrales de las políticas económicas, laborales y sociales.

En Argentina, los constituyentes de la OIT, esto es: el Estado y las organizaciones de empleadores y trabajadores, al más alto nivel, han asumido el compromiso de abordar los desafíos más importantes que debe enfrentar el país en materia sociolaboral a través de la firma de tres programas de trabajo decente que cubren el periodo 2004-2015.

En este marco, el presente informe tiene un doble objetivo. Por un lado, documentar los avances que en materia de fortalecimiento de las instituciones laborales experimentó Argentina, así como sus impactos en el desempeño del mercado de trabajo (en materia de empleo y varias dimensiones que hacen a la calidad del empleo). Para ello se ha recurrido a los resultados de una serie de actividades desarrolladas por la Oficina de País de la OIT para la Argentina a lo largo del periodo cubierto por los tres Programas de Trabajo Decente. Con ello se busca contribuir al debate sobre los avances y desafíos en la búsqueda del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos en Argentina. Por otro lado, debido a que el rol de las instituciones laborales en el desempeño del mercado de trabajo es un tema de debate internacional que presenta diferentes recomendaciones en cada caso, este informe intentará contribuir con diagnósticos, evidencia empírica y lecciones aprendidas –para el caso argentino– acerca del impacto de las instituciones y políticas laborales. Se espera contribuir con insumos para futuros debates a nivel internacional, acompañando la agenda global del Departamento de Investigaciones de la OIT.

El presente informe fue elaborado por Fabio Bertranou, Director del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina, y Luis Casanova, Funcionario Técnico de Apoyo al Programa de Trabajo Decente de la Oficina de la OIT en Argentina. El trabajo contó con valiosos aportes y sugerencias de Andrés Marinakis, Johanna Silvander, Marta Novick, Luis Beccaria, Oscar Cetrángolo y Alejandra Beccaria.

1 | Introducción

El mercado de trabajo se encuentra regulado por un conjunto de normas prácticas y políticas que tienen influencia sobre su funcionamiento y sobre cada aspecto a lo largo de la vida de las personas como trabajadores, tanto fuera como dentro del ámbito laboral. Estas reglas constituyen las instituciones laborales, que incluyen a las propias del mercado de trabajo, como la legislación de protección del empleo y la negociación colectiva, pero también comprenden otras instituciones como los sindicatos y las organizaciones de empleadores. Asimismo, en un sentido amplio también abarcan, entre otros aspectos, a la seguridad social y a los sistemas de garantías de ingresos (Rodgers, 1994; Berg y Kucera, 2008, entre otros). Este último aspecto es particularmente relevante para una economía en la que aún persisten elevados índices de empleo informal, en que la protección social tiene un rol destacado para promover el bienestar de la sociedad debido a que el acceso a la mayoría de los derechos económicos y sociales no está garantizado por la combinación de mecanismos de seguridad social y las normas laborales protectoras (Bertranou *et al.*, 2015; Beccaria y Maurizio, 2010).

Estas instituciones persiguen objetivos distributivos y asignativos. En este último sentido, debido a la existencia de las denominadas *fallas de mercado*, el equilibrio de libre mercado no es alcanzable (razones de eficiencia). En relación con la búsqueda de mejoras distributivas, las instituciones constituyen un mecanismo eficiente para redistribuir la producción entre trabajadores y empleadores. Adicionalmente, considerando las instituciones del mercado de trabajo en sentido amplio, e incorporando así a las de la seguridad social, estas tratan de evitar que trabajadores desocupados y aquellos que se retiran del mercado de trabajo enfrenten situaciones de pobreza. Por último, estas instituciones evitan posibles abusos de grupos minoritarios que implican costos para la sociedad (*fallas de política*) (Boeri y Van Ours, 2008).

De este modo, las instituciones laborales tienen un rol fundamental en el nivel y la dinámica del empleo, y también en los niveles de productividad, en la determinación de salarios y en la estructura salarial. Asimismo, la propia dinámica del mercado de trabajo también afecta el desempeño de las instituciones del mercado de trabajo, particularmente el cumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social.

En los últimos 25 años se han observado en Argentina importantes cambios tanto en las características del mercado de trabajo, como también en la legislación laboral y de la seguridad social. En relación con el primer aspecto, la informalidad laboral se

consolidó como una de las características distintivas del funcionamiento del mercado de trabajo en Argentina, a pesar del proceso de formalización del empleo en los años 2000. Respecto del segundo, entre 1991 y 2013 se produjeron cuatro grandes cambios en la legislación laboral (la Ley Nacional de Empleo y tres reformas del Régimen laboral), además de numerosas modificaciones en reglamentos y la creación de nuevos regímenes para segmentos específicos del mercado de trabajo (como los regímenes para trabajadores rurales, en 2011, y para trabajadores domésticos, en 2013), y también se realizaron importantes cambios en materia de protección social, tanto en los seguros sociales como en los componentes no contributivos.

Además de todas estas reformas en las instituciones del mercado de trabajo, también se han registrado algunos cambios en diferentes áreas de la política económica, particularmente en el diseño y la gestión de varios instrumentos de política macroeconómica. Detrás de esto último, se encuentran diferentes visiones sobre el funcionamiento de la economía en general y del mercado de trabajo en particular. Durante los años noventa, las reformas en las instituciones laborales buscaron acompañar a las reformas en otras áreas económicas, partiendo de una concepción que consideraba necesario contar con un mercado laboral flexible para mejorar la competitividad y generar mayor empleo (Marshall, 2004). Durante los años 2000 esta concepción fue abandonada. Incluso a nivel regional hubo un cambio en la orientación de algunas políticas laborales y una menor presión por parte de los organismos internacionales que pregonaban este tipo de reformas, a partir de lo que mostró la evidencia en materia de generación y calidad del empleo. En este marco, la creación de empleo de calidad fue reponderada dentro de la agenda de las políticas públicas en Argentina (MTEySS, 2010).

En el contexto general planteado en estos párrafos introductorios, el objetivo de este estudio de país para Argentina consiste en analizar la interacción entre el desempeño de las instituciones laborales y la dinámica del mercado de trabajo (particularmente, el nivel del empleo, sus características y los salarios en los últimos 25 años), brindando una *línea de base* a partir de la cual se pueda contribuir al debate sobre los nuevos y los viejos desafíos que enfrentan las instituciones laborales para la búsqueda del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos en Argentina.

Asimismo, como forma parte de una serie de investigaciones de la agenda global del Departamento de Investigaciones de la OIT, este documento también nutre al debate a nivel internacional sobre el impacto de las instituciones laborales en el desempeño del mercado de trabajo, al presentar diagnósticos, evidencia empírica y lecciones aprendidas para el caso argentino. En particular, este estudio aborda el tema de la informalidad laboral como principal indicador de calidad del empleo dada la baja

incidencia (en términos relativos) de formas de empleo atípicas dentro del segmento formal del mercado de trabajo (Bertranou *et al.*, 2013).

Luego de esta introducción, el documento se organiza de la siguiente forma. La segunda sección brinda un marco conceptual para comprender la relevancia de las instituciones laborales en la creación de empleo de calidad. La tercera sección presenta, brevemente, un panorama del contexto macroeconómico, las principales transformaciones en la estructura productiva y la evolución de algunos indicadores del mercado de trabajo que dan cuenta del nivel y la calidad del empleo. La cuarta sección, que constituye el eje central de este informe, brinda los principales cambios en un conjunto amplio de instituciones laborales y la evidencia empírica sobre el rol de estas instituciones en el desempeño del mercado de trabajo, a partir de la revisión de la literatura y de estudios desarrollados por la propia Oficina de País de la OIT para la Argentina. La quinta sección complementa a esta última presentando una revisión de los cambios registrados en materia de protección social para atender necesidades de ciertos grupos de trabajadores en los cuales el alcance de las instituciones laborales es más limitado. Finalmente, en la sexta sección se presentan, a modo de conclusiones, algunas reflexiones finales.

2 | Políticas para la creación de empleo de calidad: ¿por qué son relevantes las instituciones laborales?

El desempeño de las variables macroeconómicas juega un papel clave en la evolución del empleo. La política macroeconómica en general, articulada con otras acciones, debe lograr que el crecimiento económico genere empleo de calidad. De no ser así, el propio crecimiento deja de ser sostenible.

En este sentido, el entorno macroeconómico y las estrategias de crecimiento se convierten en un pilar básico para generar empleo de calidad, entendiendo por entorno macroeconómico el resultado de los efectos y las interrelaciones entre la política fiscal, monetaria, cambiaria, del mercado de capitales interno y de la cuenta de capitales con el exterior, que afectan la velocidad del crecimiento económico e inciden en la distribución de sus frutos a través del impacto en el mercado de trabajo y el vigor de las políticas sociales (Ffrench Davis, 2011).

América Latina, y Argentina en particular, se han caracterizado a lo largo de la historia por la inestabilidad macroeconómica y sus efectos negativos, tanto estáticos como dinámicos, sobre el mercado de trabajo (en términos del nivel de empleo, salarios reales, informalidad laboral, entre otros).

La inestabilidad del entorno macroeconómico es una de las principales preocupaciones a atender, dado que desalienta la formación de capital, el empleo y la productividad del conjunto de la economía. La inestabilidad de la demanda agregada está asociada a una menor inversión, a un uso de los factores productivos más bajo que la capacidad productiva y una productividad efectiva inferior. Esto, a su vez, deteriora el mercado laboral, generando mayor informalidad. Además, puede conducir a un círculo vicioso, pues la demanda agregada tiene efectos en el producto potencial (una demanda deprimida disminuye los incentivos para invertir, lo que disminuye la capacidad productiva) (Ffrench Davis, 2011; Banco Mundial, 2013).

Otra de las variables macroeconómicas que ha registrado una marcada inestabilidad a nivel regional es el tipo de cambio real, considerado una variable clave para la evolución y diversificación de exportaciones, para la integración entre economías nacionales, y para el crecimiento económico y la generación de empleo (Ffrench Davis, 2011; Frenkel,

2005). A través del canal comercial y del incremento en el ahorro agregado, el tipo de cambio real competitivo y estable puede fomentar el crecimiento económico, mientras que a través de diversas vías fomenta la creación de empleo. Según Frenkel (2005), los canales de transmisión para esto último serían tres. El primero es el canal macroeconómico, a través del cual el tipo de cambio real conduce a una mayor competitividad de la economía. El segundo canal es el desarrollo, dado que un tipo de cambio real elevado dinamiza la industrialización por promoción de exportaciones, incentivando a las firmas a invertir y expandir la producción y el empleo, mientras que la expansión del sector transable genera externalidades que favorecen la modernización y el crecimiento de otros sectores de la economía. Por último se encuentra el canal de la intensidad laboral, que fomenta el uso intensivo del factor trabajo en los procesos de producción, resultado del cambio en los precios relativos (aunque en algunos países el grado de sustitución puede ser bajo).

Para asegurar el crecimiento con trabajo decente, el desafío que enfrentan las políticas macroeconómicas es lograr un entorno con volatilidad real reducida, cuentas externas y fiscales sostenibles y estabilidad en el nivel de precios.¹ Esto debe ser acompañado de un conjunto de políticas anticíclicas, para reducir los efectos de las crisis económicas, y con una estrategia de desarrollo y diversificación productiva capaz de dinamizar el crecimiento económico y del empleo de calidad, y acelerar el proceso de *catch up* con los países industrializados (Salazar-Xirinachs *et al.*, 2015; Ocampo, 2011; Ffrench Davis, 2011).

Asimismo, en las economías emergentes, para garantizar un crecimiento sustentable y con creación de empleo de calidad es importante atender la diversificación de la estructura productiva hacia actividades industriales o de servicios con valor agregado, que actúen como motores de la transición del cambio tecnológico para el aumento de la productividad y que sean generadoras de encadenamientos productivos (hacia adelante y hacia atrás). Para lograr este objetivo, además de una macroeconomía que favorezca el crecimiento sostenido, son necesarias políticas sectoriales específicas e instituciones de apoyo al desarrollo industrial y tecnológico, junto con alianzas público-privadas, para fortalecer ambos aspectos (Salazar-Xirinachs *et al.*, 2015; Coatz *et al.*, 2015; Ocampo, 2014).

No obstante, debido a que no siempre el crecimiento económico conduce a la generación de empleo de calidad, resulta necesario contar con otros instrumentos de política. Dentro de los mercados laborales existen determinadas características que hacen que su libre funcionamiento no conduzca a óptimos sociales. En este contexto,

1. No solo en relación con los precios al consumidor, sino también en relación con otros precios, como el de los activos financieros.

las políticas laborales y las políticas de mercado de trabajo son los instrumentos con los que cuentan los Estados para corregir estas fallas de mercado y mejorar el bienestar de los trabajadores (OIT, 2014a; Cazes y Verick, 2013; Cahuc y Zylberberg, 2004; Boeri y Van Ours, 2008; Banco Mundial, 2013). Estas políticas e instituciones están presentes en todos los países, aunque el diseño, el *enforcement* y el alcance varían entre países en función del nivel de desarrollo, la estructura del mercado de trabajo y las normas legales, políticas y culturales (Cazes y Verick, 2013; Banco Mundial, 2013).

Las instituciones laborales comprenden una variada gama de intervenciones entre las que se distinguen las políticas laborales y las políticas de mercado de trabajo. Las políticas laborales están asociadas a disposiciones relativas a las relaciones entre empleadores y trabajadores, que incumben a las condiciones de trabajo. Concretamente, estas políticas refieren a cuestiones vinculadas con derechos tales como la protección del empleo, el salario mínimo y la negociación colectiva, prestaciones de la seguridad social, restricciones normativas al trabajo infantil y otros derechos de los trabajadores relacionados con empleos de calidad.

Por otra parte, dentro de las políticas del mercado de trabajo, y de acuerdo con los objetivos que estas persiguen, se pueden distinguir dos grandes grupos: i) las *políticas pasivas*, cuyo objetivo es paliar el riesgo de pobreza asociado a la caída de ingresos, producto de la pérdida del empleo, y ii) las *políticas activas*, cuyo objetivo consiste en reducir el desempleo y dar acceso a ocupaciones más productivas a personas en puestos de escasa productividad. Dentro de estas políticas es posible mencionar los subsidios al empleo (directos o a través de reducciones de impuestos o contribuciones a la seguridad social), entrenamiento, fomento del emprendedurismo, asistencia para la búsqueda de empleo y programas de empleo público (Samaniego, 2002; Bertranou y Paz, 2007).

A continuación se examinan las instituciones laborales consideradas en este informe, presentando brevemente el modo en que contribuyen a mejorar la calidad del empleo.

› La legislación de protección al empleo

La legislación de protección al empleo hace referencia al marco regulatorio vinculado con las contrataciones y los despidos, particularmente aquellas normas referidas a despidos sin justa causa, despidos masivos por razones económicas, indemnizaciones por despido y legislación para celebrar contratos de trabajo. El principal argumento para la legislación de protección al empleo se vincula con garantizar al trabajador seguridad en el empleo y en sus ingresos. Sin embargo, esta legislación tiene otros efectos, algunos positivos y otros negativos (incluso para quienes quiere proteger). Por un lado, una legislación más estricta mejora las perspectivas de empleos estables fomentando la inversión en capital humano y, por ende, la productividad. Asimismo, también facilita

la adaptación de los trabajadores a cambios tecnológicos y a la movilidad interna. Por otra parte, a nivel macroeconómico la legislación de protección al empleo actúa como estabilizador del empleo frente a shocks económicos. El principal argumento en contra de la legislación de protección al empleo es que restringe el comportamiento de las firmas elevando el costo laboral y, por lo tanto, conduciendo a un menor nivel de empleo (Cazes y Verick, 2013; Cazes y Nesporova, 2003).

Los resultados de diversos estudios muestran que la legislación de protección al empleo puede tener efectos positivos y negativos –pero moderados– sobre el empleo, y que estos impactos dependen de contextos específicos; aunque también de estos estudios se desprende que deben evitarse los extremos de excesiva regulación o falta de regulaciones (OIT, 2014b; Banco Mundial, 2013). Estos resultados dan cuenta de que es posible diseñar una legislación para proteger a los trabajadores sin generar efectos adversos en materia de creación de empleo (OIT, 2014b).

› El salario mínimo y la negociación colectiva

Son dos instituciones laborales relevantes para la determinación de los salarios. El salario mínimo fija un piso salarial mínimo para los trabajadores en relación de dependencia, que garantiza un nivel de seguridad de ingresos y, a su vez, permite alcanzar dos metas asignadas a las instituciones del mercado de trabajo: i) incrementar la eficiencia solucionando fallas de mercado, tales como las que se derivan del poder de monopsonio y las asimetrías informativas que dan lugar a los problemas de selección adversa y riesgo moral; y ii) reducir la desigualdad salarial, principalmente mejorando los ingresos de los trabajadores con menores calificaciones. Para lograr ambos objetivos, el nivel del salario mínimo debe establecerse con sumo cuidado, teniendo en cuenta tanto los requerimientos asociados a niveles de vida adecuados como la estructura de las remuneraciones efectivas. Si su nivel es muy bajo, no es efectivo, mientras que si es muy elevado puede tener efectos perversos sobre el mercado de trabajo, como dificultar la posibilidad de encontrar trabajo para los trabajadores menos calificados (Boeri y Van Ours, 2008; Eyraud y Saget, 2006; Marinakis, 2006).

Por otra parte, la negociación colectiva, además de ser un instrumento para la determinación de las remuneraciones, sirve para establecer las condiciones de empleo de los trabajadores y hacer posible que empleadores y trabajadores definan, mediante acuerdo, las normas que regirán sus relaciones recíprocas. Entre los aspectos que se negocian, además del salario, se puede mencionar las horas de trabajo, la remuneración de las horas extras, condiciones de seguridad, higiene y medio ambiente, formación profesional, temas de género, entre otros. Asimismo, también es un medio para institucionalizar las relaciones laborales y solucionar los conflictos en el lugar de trabajo mediante el diálogo.

La negociación colectiva, en un entorno normativo e institucional adecuado, puede tener efectos sociales y económicos positivos. En lo social, como el diálogo entre partes es una parte constitutiva de los convenios, contribuye a la democracia, la estabilidad social y la igualdad de trato. En lo económico, a nivel agregado, permite facilitar y equilibrar los ajustes resultantes de las reformas económicas, los cambios en el empleo y la inflación. Asimismo, a nivel microeconómico, la negociación colectiva contribuye a resolver los conflictos laborales y a aumentar la productividad, favorece la inversión en el desarrollo de los recursos humanos y facilita la adaptación de la empresa a un entorno más competitivo. También, la negociación colectiva ofrece un mecanismo para responder a los desafíos en materia distributiva, condición necesaria para garantizar la estabilidad social (Hayter, 2011; OIT, 2009a).

› Las políticas de mercado de trabajo

Este grupo de instituciones cumplen un rol importante para reducir el riesgo de desempleo (ya sea facilitando que trabajadores desocupados puedan acceder a un empleo o protegiendo empleos en riesgo), aumentar la capacidad de generación de ingresos y la empleabilidad de los trabajadores (sean desocupados u ocupados) y brindar una garantía de ingresos.

Los servicios públicos de empleo facilitan la búsqueda de empleo al reducir costos y mejorar el enlace entre la oferta y la demanda. Esto tiene importantes consecuencias para la eficiencia, pero también para la equidad (Cazes y Verick, 2013).

Por otra parte, la inversión en el desarrollo de competencias y calificaciones se justifica, tanto para firmas como para trabajadores, porque facilita la adopción de nuevas tecnologías, permite incrementar los niveles de productividad y la competitividad de las empresas, y mejorar el perfil de empleabilidad de los trabajadores. No obstante, por diversos motivos puede existir una subinversión en capacitación que hace necesaria la participación del Estado. Por ejemplo, las dificultades para establecer derechos de propiedad sobre el capital humano, la movilidad de los trabajadores y las restricciones financieras que hacen que trabajadores de bajos ingresos no puedan financiar gastos vinculados con su formación. Entre las acciones que se suelen llevar adelante para atender estos problemas, se encuentran las becas de formación para trabajadores, los créditos fiscales para empresas, la creación de fondos específicos para la formación profesional y los acuerdos de formación entre trabajadores y empleadores (Nübler, 2008).

En muchos casos los programas de empleo directo se justifican más por cuestiones de equidad que de eficiencia. Generalmente estas acciones surgen en contextos de contracción en la demanda de trabajo, cuando no existen sistemas amplios de protección contra el desempleo u otros mecanismos de protección social. Estos

empleos temporarios suelen estar dirigidos a individuos con escasa experiencia en el mercado de trabajo, a grupos con problemas de inserción y a desempleados de larga duración, e intentan proporcionar a los individuos una calificación mínima para ocupar determinados puestos de trabajo. Como se menciona en Banco Mundial (2013), la evidencia muestra que estas acciones suelen tener el menor impacto en términos de inserción laboral posintervención; no obstante, como se señaló anteriormente, estas acciones se justifican en mayor medida por cuestiones de equidad.

Una alternativa a los programas de creación de empleo público es la creación indirecta de empleo por medio de estímulos económicos a empresas privadas para la contratación de mano de obra y para la retención de trabajadores que hubieran sido despedidos sin los estímulos. El uso de este tipo de instrumentos también es común en las fases recesivas del ciclo, y aquí se enmarcan las políticas de reducción de costos laborales mediante subsidios al salario o mediante la reducción de los costos no salariales. En este caso, una de las principales críticas reside en la eficiencia de este tipo de estímulos, ya que podrían generar un “peso muerto” al subsidiar la contratación (o permanencia laboral) de personas que igualmente habrían sido contratadas (o no habrían sido despedidas) sin la existencia del subsidio.

En un contexto de renovado debate sobre las políticas laborales y de mercado de trabajo, diversos estudios a nivel internacional han mostrado que las instituciones laborales son relevantes para la creación de empleo de calidad (OIT, 2014a; Cazes y Verick, 2013; Banco Mundial, 2013; Berg y Kucera, 2008, entre otros), pero también advierten que el impacto que estas instituciones puedan tener sobre el mercado de trabajo depende de su diseño e implementación, de su interacción con otras políticas y de ciertas variables de contexto. Por lo tanto, sus efectos sobre el mercado de trabajo son en gran medida *país específico* y si bien las experiencias internacionales permiten rescatar ciertos aprendizajes, no sustituyen el debate a nivel país sobre cómo diseñar e implementar estas acciones para generar trabajo decente.

› Inspección laboral

Es necesario destacar que para que las instituciones laborales tengan impactos deseados, además de su diseño también es importante una inspección del trabajo que permita velar por la aplicación y el cumplimiento efectivo de la legislación laboral. La institución de la inspección del trabajo tiene una doble naturaleza. Por un lado, supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales (principalmente en lo referido a los derechos de los trabajadores), y por el otro, proporcionar información, asesoramiento y formación vinculada con la normativa laboral (OIT, 2011).

3 | El contexto macroeconómico, las transformaciones en la estructura productiva y el desempeño del mercado de trabajo

El crecimiento económico y los cambios en la estructura productiva son dos factores muy importantes para comprender mejor las transformaciones en el nivel y la composición del empleo. Así, en este apartado se presentan algunos comentarios generales sobre la macroeconomía, las transformaciones en la estructura productiva y la evolución de algunos indicadores del mercado de trabajo que describen el nivel y la calidad del empleo.

Esquema macroeconómico y crecimiento económico

Luego de los episodios de hiperinflación de 1989 y 1990, a principios de la década de 1990 se estableció como política antiinflacionaria un esquema cambiario que implicaba una paridad fija entre el peso y el dólar, conocido como la Convertibilidad. La configuración macroeconómica de este periodo se caracterizó por un tipo de cambio real apreciado (producto, en parte, de una inflación inercial en el primer año del nuevo esquema cambiario) y apertura comercial y financiera, que complementaron otras reformas pro mercado en distintos sectores de la economía (OIT, 2009b). Esta política fue muy exitosa en materia antiinflacionaria y condujo a una rápida convergencia con la inflación internacional. No obstante, el mejor desempeño productivo observado en los primeros años del nuevo modelo no pudo sostenerse a lo largo de toda la década. Por el contrario, el nivel de actividad exhibió una alta volatilidad resultado, en parte, de la incapacidad del esquema cambiario-monetario de compensar *shocks* externos (Damill *et al.*, 2011).

Entre 1998 y 2000, la economía sufrió una serie de *shocks* negativos producto del contagio de las crisis internacionales (Rusia, Brasil y Turquía), que sumados a una corrida contra la moneda local iniciada a principios de 2000 condujeron a una crisis económica, financiera, cambiaria y social. Así, entre el comienzo de la recesión en 1999 y 2002 el PIB registró una caída de 18,4% (Gráfico 1). En este contexto, todos los indicadores sociolaborales revelaron un profundo deterioro; dos indicadores elocuentes son el incremento del desempleo a valores cercanos al 20% de la PEA y de la pobreza al 55% de la población.

Luego de la crisis de 2001 se puso en marcha un régimen macroeconómico diferente al adoptado durante la década de 1990, que puede caracterizarse por la adopción de un esquema cambiario-monetario de flotación administrada del tipo de cambio, que registró un tipo real de cambio más elevado entre 2003 y 2007 (Porta, 2015; Damill *et al.*, 2011). El Cuadro 1 presenta las principales diferencias entre la década de 1990 y la década de 2000 tanto en el contexto económico como en la política económica.

Cuadro 1
Contexto económico y desarrollo de la política de empleo: dos periodos contrastantes antes y después de la crisis de 2001

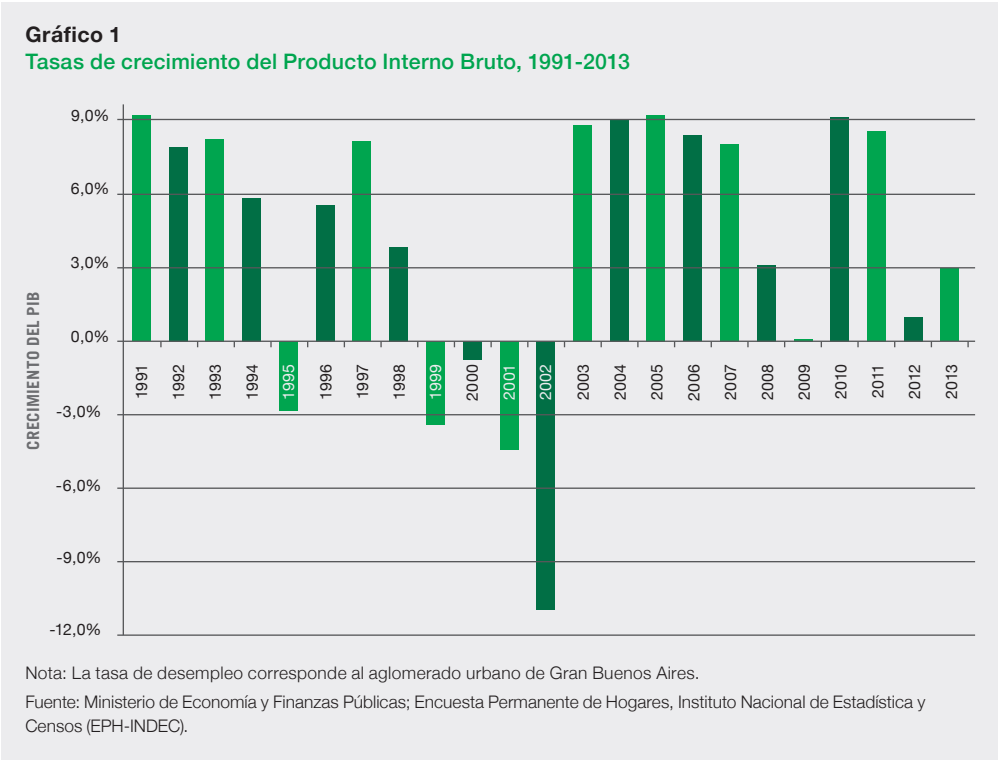
DÉCADA DE 1990	DÉCADA DE 2000
• Predominancia del Consenso de Washington en el desarrollo de la política pública • Ajuste estructural • Tipo de cambio fijo –convertibilidad monetaria con el dólar–, endeudamiento creciente • Privatizaciones • Desregulación • Crecimiento con baja creación de empleo • Flexibilización del mercado de trabajo • Políticas de mercado de trabajo compensatorias • Incremento en la informalización y la desigualdad	• Tipo de cambio real alto • Mejora de la competitividad de la economía • Crecimiento con alta creación de empleo • Reversión en privatizaciones y desregulación • Incremento en la formalización laboral • Rol central y protagonista de las instituciones laborales: negociación colectiva, salario mínimo, inspección laboral • Desarrollo de la red de servicios públicos de empleo • Caída de la desigualdad • Aumento sustancial en la razón recaudación / PIB

Fuente: Bertranou, Casanova, Jiménez y Jiménez (2013).

Detrás de la reversión de la tendencia contractiva a partir de mediados de 2002 y el posterior crecimiento de la actividad económica se encuentran factores domésticos, como el cambio en los precios relativos producto de la devaluación, el logro de equilibrios macroeconómicos, el desendeudamiento y la implementación de políticas de empleo y protección social de alta cobertura. Asimismo, durante este periodo las condiciones externas fueron muy favorables (aumento de precios de las exportaciones y disminución de la tasa de interés internacional) y contribuyeron a consolidar la expansión de la actividad económica (OIT, 2009b; MTEySS y OIT, 2012).

No obstante, es importante destacar que luego de la gran crisis internacional de 2008-2009 los pilares del nuevo esquema macroeconómico, como el superávit de cuenta corriente y fiscal, se debilitaron. El resultado financiero del sector público nacional pasó de registrar superávits superiores al 1% del PIB entre 2004 y 2008, a mostrar déficits de casi

2% del PIB en 2012 y 2013. Por su parte, la cuenta corriente también comenzó a registrar déficits a partir de 2010. Nuevamente, factores de índole externa e interna están detrás de este cambio en algunos fundamentos macroeconómicos que han tenido como impacto una desaceleración en el ritmo de la actividad económica, sobre todo desde 2012. Entre los factores de índole interna se encuentran la restricción externa y el efecto que han tenido sobre la economía real algunas medidas destinadas a mantener el superávit de cuenta corriente de la balanza de pagos (como las restricciones a las importaciones). Entre los factores externos se destaca el menor crecimiento de los países desarrollados (producto del recrudecimiento de la crisis de la Eurozona en 2012 y la desaceleración del ritmo de crecimiento de China) y de Brasil (uno de los principales socios comerciales). Asimismo, la conjunción de estos factores generó incertidumbre respecto a la evolución futura de la economía, lo que tendió a posponer decisiones de inversión.

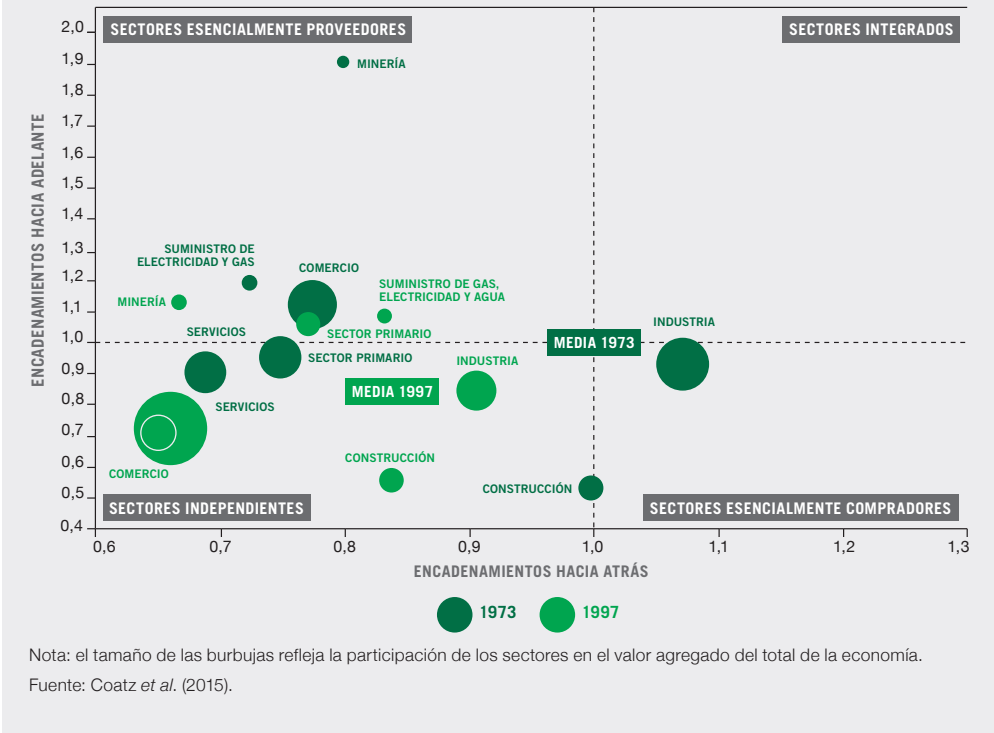


Transformaciones en el entramado productivo en el último cuarto del siglo XX y principios de los años 2000

Por otra parte, con relación a la estructura productiva, entre mediados de la década de 1970 y principios de los años 2000, se observó un proceso de desarticulación del tejido industrial, de desintegración local de muchas actividades y de destrucción de capacidades institucionales, producto de la desregulación y súbita apertura comercial y de la ausencia de políticas industriales, científicas y tecnológicas significativas (De Miguel y Woyecheszen, 2015; Coatz y Sarabia, 2015). La estructura productiva que fue emergiendo de este proceso incluía sectores consolidados, cuya supervivencia no era tan dependiente del entorno macroeconómico, junto con otras actividades con mayores ventajas competitivas estáticas (intensivas en capital o vinculadas con recursos naturales) (De Miguel y Woyecheszen, 2015). Estas transformaciones estructurales tendieron a aumentar las brechas externas de productividad (en relación con países avanzados) y las internas, acentuando de este modo la heterogeneidad estructural preexistente en lugar de avanzar hacia un proceso de *catching up* (Coatz y Sarabia, 2015).

El crecimiento que había experimentado la economía argentina entre las décadas de 1950 y 1970, centrado en el dinamismo de la industria manufacturera, propició el desarrollo de ciertas capacidades tecnológicas y procesos de aprendizaje en algunas ramas de actividad y empresas, pese a que la estructura productiva local distaba de haberse transformado en una malla compleja e integrada, dado que aún persistía un “casillero vacío” en relación con la integración de los sectores productivos (en términos de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante). El cambio en el esquema macroeconómico y el debilitamiento de las políticas e instituciones industriales entre mediados de los años setenta y finales de los noventa generaron un proceso de desindustrialización y desintegración productiva en que perdieron peso aquellos sectores integrados o esencialmente compradores, es decir, con capacidad de arrastrar o impulsar al resto del entramado productivo frente a cambios en la demanda (Gráfico 2). En este proceso aumentó el peso del sector de servicios en la generación de valor agregado, y se redujo el de la industria y el sector primario (Coatz *et al.*, 2015).

Gráfico 2
Evolución de los encadenamientos productivos por rama de actividad



Si bien el proceso de destrucción de capacidades productivas y tecnológicas, así como la desarticulación de las diversas cadenas se propagó a toda la economía, se mostró con mayor profundidad en segmentos de mayor relevancia estratégica, donde se definen los procesos más intensivos en diseño, ingeniería y mano de obra calificada. En particular, las ramas estratégicas más dañadas resultaron las de insumos intermedios –donde se integra una parte esencial del valor agregado– y las de maquinarias y equipos –donde se generan y definen las técnicas de fabricación– (Coatz *et al.*, 2015). Además, en este proceso el entramado PyME fue altamente debilitado (Porta, 2015).

Como se analizará en forma detallada más adelante, este proceso de desintegración de la estructura productiva que experimentó Argentina en el último cuarto del siglo XX impone, a su vez, algunas restricciones estructurales para la generación de empleo de calidad. La destrucción de eslabones críticos relacionados con la creación de empleos de calidad favoreció la “informalización” de la economía: Argentina pasó de tener una tasa de empleo no registrado en el sector industrial del 17,1% en 1974, a una del 44,6%, en 2003 (Coatz *et al.*, 2015).

Luego de la crisis de 2001-2002, se comenzó a observar un proceso de reversión de la dinámica que había adquirido la estructura productiva, en un contexto de crecimiento generalizado de las distintas ramas de la industria manufacturera, en especial de aquellas que fueron más afectadas por el proceso recesivo previo y de las pequeñas y medianas empresas (Porta, 2015). Si bien no ganó peso relativo, en este periodo la industria logró recuperar parte de su relevancia para explicar el comportamiento de la actividad económica y del crecimiento del empleo, dado que adquirieron dinamismo sectores caracterizados por su orientación al mercado interno y por ser trabajo intensivo (Roitter *et al.*, 2013).

No obstante, las actividades más dinámicas solo han contribuido marginalmente a explicar el crecimiento por su reducida participación en el PIB, modificando en forma incipiente la estructura de la industria manufacturera. Estos cambios aún no han logrado modificar sustancialmente las ventajas comparativas sectoriales, las brechas de productividad externas e internas y el grado de articulación entre empresas grandes y pequeñas (cadenas locales de valor) (Roitter *et al.*, 2013; Abeles *et al.*, 2013; Porta, 2015; Coatz *et al.*, 2015; De Miguel y Woyecheszen, 2015; Coatz y Sarabia, 2015).

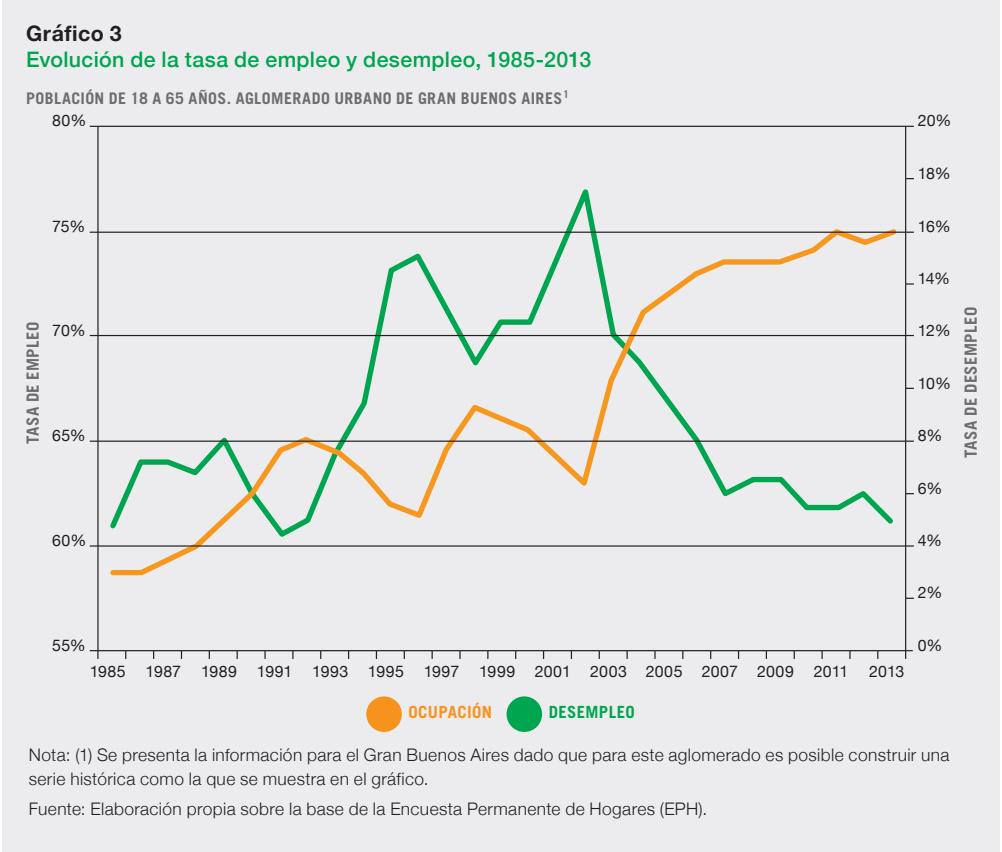
Así, a pesar de los significativos avances recientes, la matriz productiva continúa mostrando rasgos de industrialización fragmentada (producto de décadas de desarticulación y desintegración productivas), y por eso aún no ha logrado superar las trabas y dificultades que caracterizaron a la economía por décadas. Es decir que aún conserva brechas de productividad inter- e intrasectoriales muy notorias, mientras que enfrenta de manera recurrente los límites de la restricción externa, ocasionada por una dependencia de las importaciones para el crecimiento económico (Coatz *et al.*, 2015; De Miguel y Woyecheszen, 2015; Coatz y Sarabia, 2015).

Evolución del empleo y su estructura

El desempeño del mercado de trabajo también ha mostrado algunos contrastes entre finales del siglo XX y los años 2000, tanto en términos del nivel de empleo como de calidad, siguiendo en gran medida las variaciones en la actividad económica y en la estructura productiva anteriormente descriptas.

Entre 1985 y principios de los años 2000, la tasa de empleo exhibió un comportamiento volátil en sintonía con el ciclo económico. Por su parte, la tasa de desempleo creció de manera continua, salvo en 1991 y 1997. Después de la crisis de la Convertibilidad, los indicadores del mercado de trabajo comenzaron a mejorar luego de alcanzar, en algunos casos (como el desempleo y la precariedad laboral), los peores indicadores desde que se tiene registro. Entre 2003 y 2007, la tasa de empleo creció sostenidamente, y el desempleo disminuyó. Luego de que la crisis financiera internacional presentará

sus mayores impactos en la economía local (en 2009), y con los posteriores efectos que generó la desaceleración del ritmo de crecimiento de algunos de los principales socios comerciales, el empleo siguió creciendo pero a menor ritmo.



Otra característica del mercado de trabajo en Argentina fue el crecimiento del empleo asalariado informal en el último cuarto del siglo XX. Esta tendencia comenzó a revertirse a principios de los años 2000, aunque el nivel aún es mayor que el registrado a principios de la década de 1990 (Bertranou y Casanova, 2013; Schleser, 2007). No obstante, los cambios en las dimensiones que hacen a la calidad del empleo entre 1990 y los años 2000 van más allá de la dicotomía del empleo asalariado formal/informal (Bertranou *et al.*, 2014). De este modo, para caracterizar de manera más detallada la dinámica del empleo se utilizará la metodología propuesta en Bertranou *et al.* (2014), la cual clasifica las inserciones laborales basándose en algunos atributos que definen su calidad (Recuadro 1).

Recuadro 1**Inserciones laborales: tipología utilizada en el documento**

Las inserciones laborales se agrupan a partir de un conjunto de atributos que definen la calidad del empleo. Estos atributos son: cobertura de la seguridad social, modalidad contractual, horas trabajadas (subempleo involuntario) y calificación de la tarea (relacionada con la productividad de la tarea desarrollada) –solo para trabajadores asalariados informales y trabajadores independientes–.

1. Dentro de los asalariados se distingue entre:

1.1. Asalariados *formales* (AF): asalariados registrados en la seguridad social.

1.1.1. Asalariados formales en modalidades contractuales típicas (AFMCT): asalariados formales con contrato a plazo indefinido. De aquellos que se desempeñan a tiempo parcial, solo se considera a quienes lo hacen de manera voluntaria.

1.1.2. Asalariados formales en modalidades contractuales atípicas (AFMCA): asalariados formales con contrato a plazo definido o que se desempeñan a tiempo parcial de manera involuntaria.

A su vez, para algunos ejercicios los AF fueron clasificados según el sector o tipo de institución en el que se encuentran empleados: público o privado.

1.2. Asalariados *informales* (AI): asalariados no registrados en la seguridad social.

1.2.1. Asalariados informales calificados (AIC): asalariados informales que se desempeñan en posiciones calificadas.

1.2.2. Asalariados informales no calificados (AINC): asalariados informales que se desempeñan en posiciones no calificadas.

1.3. Trabajo doméstico (TD): asalariados que se desempeñan en hogares independientemente de que se encuentren registrados o no.

2. Dentro de los trabajadores independientes se distingue entre:

2.1. Patrones.

2.2. Cuentapropistas profesionales: cuentapropistas que se desempeñan en posiciones ocupacionales altamente calificadas. Para el análisis se los considera junto con los patrones (categoría ocupacional definida como CPPyP: cuentapropista profesional y patrones)

2.3. Cuentapropistas no profesionales (CPNP): resto de los cuentapropistas.

De este modo, la evolución de la composición del empleo en estas categorías también da cuenta de la calidad del empleo.

Fuente: Bertranou *et al.* (2014).

Partiendo de la agrupación del empleo en formal e informal, las tendencias recientes dan cuenta de que el empleo asalariado formal (sin incluir el trabajo doméstico) pasó de representar cerca del 48% del empleo total a mediados de 1990 al 40% en 2003, debido al deterioro que sufrió el mercado de trabajo entre 1999 y 2002. Luego de alcanzar este nivel mínimo, el empleo asalariado formal comenzó a crecer sostenidamente recuperando los niveles precrisis de la Convertibilidad.

La participación del empleo registrado en el sector público (AFPub) creció en el periodo de la crisis de la Convertibilidad, principalmente por la destrucción de puestos en el sector privado. En 2003, el porcentaje de asalariados registrados en el sector privado (AFPriv) representaba el 26% del total de ocupados, habiendo caído 6 p.p. desde 1998. Entre 2003 y 2011 el peso de los AFPriv aumentó 10 p.p., y desde entonces se mantiene en torno al 35% del total de ocupados.

Con la recuperación de la actividad económica y el crecimiento del empleo en el sector privado, el peso de los AFPub descendió entre 2003 y 2005. No obstante, desde entonces comenzó a crecer y aumentó cerca de 3 p.p., hasta llegar a representar el 16% del total de ocupados.

El empleo asalariado formal en modalidades contractuales atípicas (AFMCA) tuvo un crecimiento en el periodo 1995-1998, que coincidió con la flexibilización de las modalidades contractuales a plazo fijo hasta su eliminación. Luego, entre 1998 y principios de los años 2000, el peso de las modalidades atípicas se explica principalmente por el aumento del empleo a tiempo parcial (pero en este caso involuntario). Entre 2002 y 2014, la participación del AFMCA en el empleo AFSPriv cayó del 14% al 7% (Cuadro A.1).

El grupo de los cuentapropistas profesionales y patronos (CPPyP), que se caracteriza, en términos generales, por un alto registro en la seguridad social e ingresos laborales medios y altos, mostró una tendencia relativamente estable en torno a 6-7% del total de los ocupados.

Los asalariados no registrados en la seguridad social –tanto calificados (AIC) como no calificados (AINC) (sin incluir a trabajadores domésticos)– crecieron de manera sostenida entre mediados de la década de 1990 y 2003, pasando de representar el 17% a casi el 30% del total de ocupados. Luego, su participación relativa en el empleo descendió hasta alcanzar el 20% en 2009 (nivel que ha permanecido relativamente estable).

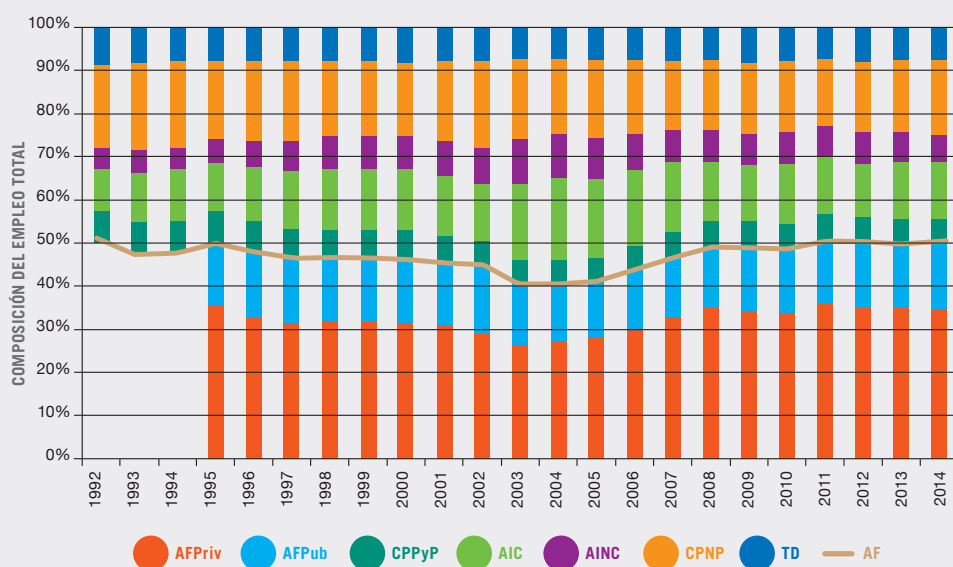
Por otra parte, los cuentapropistas no profesionales (CPNP), que se caracterizan por ser un grupo altamente heterogéneo con elevada incidencia del no registro en la seguridad

social y en la administración tributaria (Contartese *et al.*, 2015), han presentado una tendencia levemente decreciente en los años 2000, pasando de representar entre el 18-19% al 16-17%.

Los trabajadores domésticos también mostraron una participación relativamente estable (7-8% del total de ocupados), si bien al interior de este grupo se observó una caída en el nivel de no registro en la seguridad social (esta información no se presenta en el Gráfico 4; para un mayor detalle consultar Bertranou y Casanova, 2013).

Gráfico 4

Evolución de la composición del empleo según tipo de inserción laboral,¹ 1992-2014



Nota: (1) Para el periodo 1992-1994 no es posible descomponer el empleo asalariado entre empleo en establecimientos públicos o privados para los 17 aglomerados urbanos considerados en este subperiodo.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la EPH-INDEC, mayo de 1995-2003 (EPH Puntual) y 2° trimestre de 2004-2014 (EPH Continua).

Adicionalmente, se destaca que entre los asalariados formales se redujo el porcentaje de trabajadores que se desempeñan en establecimientos pequeños y se incrementó el porcentaje que se desempeña en establecimientos grandes. La duración promedio de las relaciones laborales aumentó, y se redujo el peso de aquellos asalariados formales que tienen una antigüedad menor a un año (más detalles en el Cuadro A.1).

En síntesis, durante el periodo de la poscrisis de la Convertibilidad se registraron un aumento del nivel de empleo y una reducción de la informalidad laboral que pueden describirse en cifras del siguiente modo: el crecimiento del empleo significó un aumento

del peso del empleo asalariado, particularmente el formal, que pasó de representar el 40% del empleo total a representar el 51%. Así, el empleo asalariado informal se redujo desde el 49% en 2003 al 33% en 2014, aunque en gran medida esta reducción se concentró entre 2003 y 2008. Sin considerar el trabajo doméstico, el empleo asalariado no registrado descendió, en el mismo periodo, de 41% a 28%.

4 Las reformas en las instituciones laborales y sus efectos en el mercado de trabajo

Como se mencionó en la sección 2, las instituciones laborales tienen un importante efecto en el desempeño del mercado de trabajo. En este apartado se describirán las reformas y el funcionamiento de las instituciones laborales desde principios de la década de 1990 hasta la actualidad, y los efectos que estas han tenido en el desempeño del mercado de trabajo.

Las instituciones que se analizan en este apartado son: la legislación de protección del empleo, las políticas de estímulo a la demanda de empleo a través de la reducción de contribuciones patronales a la seguridad social (financiamiento de la seguridad social), la inspección del trabajo, las políticas activas de mercado de trabajo y el salario mínimo y la negociación colectiva.

La legislación de protección al empleo y la legislación laboral para colectivos específicos

Durante la década de 1990, en un contexto de bajo dinamismo del mercado de trabajo, se desarrollaron reformas en el plano de las regulaciones laborales bajo la premisa de que al otorgar mayor flexibilidad al mercado de trabajo se dinamizaría la demanda de empleo, potenciando el impacto que tendrían otras reformas pro mercado implementadas a principios de ese periodo, dado que contribuirían a la mejora de la competitividad (Heckman y Pagés, 2005).

En materia de legislación de protección al empleo, las reformas se vincularon con la indemnización por despido, el periodo de prueba, el uso de contratos temporarios y el rol de los sindicatos en las decisiones de las empresas sobre el uso de la fuerza de trabajo.

Hasta 1998 las reformas buscaron darle mayor flexibilidad al mercado de trabajo introduciendo nuevas modalidades contractuales atípicas, caracterizadas por ser a plazo fijo y por presentar menores costos asociados a la finalización de la relación laboral e incluso, en algunos casos, con menores aportes patronales a la seguridad social. Las primeras modalidades contractuales a plazo, implementadas en 1991, fueron escasamente utilizadas debido a que existían cláusulas que limitaban su uso por parte de las empresas (acuerdos con sindicatos, incremento de volumen de empleo,

ausencia de despidos masivos en años previos, límites sobre la planta de personal) (Salvia *et al*, 2000; Marshall, 2004; Hopenhayn, 2005). Por esto, en 1995 se sancionaron nuevas leyes laborales para generalizar el uso de contratos temporales. Para ello se eliminó para las PyME la indemnización por fin de contrato, la habilitación por convenio colectivo de trabajo para el uso de estas modalidades contractuales y la necesidad de registrar el contrato en una agencia de empleo gubernamental.

Producto de esta última reforma se incrementó el uso de las modalidades contractuales a plazo determinado. Estas tuvieron su etapa de “luna de miel” durante el segundo periodo de expansión económica bajo la Convertibilidad (1996 al tercer trimestre de 1998), cuando casi un 40% del empleo asalariado registrado que se creó (neto) se explicó por el aumento de los puestos de trabajo bajo modalidades contractuales de duración determinada. Durante este periodo los contratos de duración determinada alcanzaron a representar un máximo de 8% del total del empleo asalariado registrado. Luego, durante el periodo de recesión y crisis de la Convertibilidad se produjo una gran caída en el empleo bajo estas modalidades (Bertranou *et al.*, 2013). Los estudios empíricos realizados para evaluar el impacto de estas formas de empleo atípico dan cuenta de que no fueron del todo útiles para crear empleo, mientras que pudieron haber generado un aumento en la rotación laboral.²

En 1998 se modificó la estrategia de flexibilización laboral. Las modalidades contractuales a plazo creadas en 1991 y 1995 fueron eliminadas y se buscó otorgar mayor flexibilidad a través de nuevos cambios en la indemnización por despido. Así, la indemnización se redujo para los trabajadores con antigüedad inferior a los 3 meses, y también se impuso una relación más estricta entre el periodo de servicio y la compensación por despido con el objeto de reducir el costo de despido de los trabajadores con menor antigüedad.³

Los estudios sugieren que las distintas formas que adoptó la flexibilización laboral, incluidas las acciones de rebajas generalizadas en los aportes patronales a la seguridad social, no favorecieron la creación de empleo (Cruces *et al.*, 2010; Mondino y Montoya, 2005). En un contexto de elevado desempleo e informalidad laboral creciente, las unidades productivas ajustaron su estrategia de gestión del volumen de empleo a

2. No se encontró evidencia contundente en cuanto a la relación entre flexibilización y movilidad. Por un lado, Hopenhayn (2005) encontró evidencia sobre el aumento de la tasa de riesgo de salida del empleo para los primeros meses del vínculo laboral, pero, por otro lado, Beccaria y Maurizio (2005) consideran que el aumento de la rotación laboral no se asocia a las reformas flexibilizadoras, sino más bien al incremento en la informalidad laboral.

3. Los costos de despidos fueron reducidos en un 50% aproximadamente; sin embargo, los costos de despidos por razones económicas se incrementaron en un 33% (Marshall, 2004; Beccaria y Galin, 2002).

través de la “flexibilidad de facto” que implica el empleo informal (Bertranou *et al.*, 2014). Asimismo, estas reformas pueden haber contribuido a generar un clima de aceptación social de formas de precarización laboral como medio para obtener un empleo.⁴

La situación se modificó con la crisis económica de 2002. Por un lado, se suspendieron los despidos sin causa justificada, estableciéndose, en caso de contravención, una doble indemnización.⁵ Esta normativa fue prorrogándose hasta octubre de 2007, aunque desde su implementación sufrió algunos cambios.⁶ Por otra parte, el nuevo gobierno que asumió en 2003 modificó el Régimen laboral en 2004, revirtiendo las modificaciones en el método de cómputo de la indemnización y el periodo de prueba que fueron introducidas con las reformas laborales de 1998 y 2000. Adicionalmente, en el marco de la crisis de 2002, para complementar el Procedimiento Preventivo de Crisis (en caso de situaciones que pudieran derivar en despidos colectivos), se creó el Programa Recuperación Productiva (REPRO) como una herramienta del Ministerio de Trabajo para hacer frente a una situación de crisis de empleo a través del subsidio a la nómina salarial. Este programa fue utilizado con mayor intensidad para prevenir despidos durante el periodo de la gran crisis internacional de 2008-2009, posibilitando sostener el empleo, particularmente en empresas de baja movilidad laboral (Castillo *et al.*, 2012a).

4. Como menciona Carlos Tomada, ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en algunos periodos de la historia Argentina la informalidad laboral fue considerada no como un problema, sino como una solución a los problemas de empleo (Bertranou y Casanova, 2015a).

5. El adicional sobre la indemnización no se aplicaba respecto de los nuevos trabajadores en relación de dependencia (desde enero de 2003).

6. En enero de 2005 la doble indemnización fue rebajada a un adicional del 80% de los montos indemnizatorios, y en diciembre de 2005 el adicional se estableció en 50%.

Cuadro 2
Cambios en la normativa laboral, 1991-2014

NORMATIVA LABORAL	LÍNEA DE BASE (1990)	FLEXIBILIZACIÓN INTENSA	FLEXIBILIZACIÓN MODERADA	CRISIS	NUEVO RÉGIMEN
		1991 Y 1995	1998 Y 2000	2002	2004
A) Vinculada con contrato de tiempo indeterminado					
Periodo de prueba	No estaba explícito, pero la indemnización por despido se pagaba a partir de 3 meses de trabajo.	1995. Se introduce el período de prueba (3 a 6 meses). Exenciones sobre aportes y contribuciones a la seguridad social.	2000. Se extiende el período a 12 meses para las PyME. Se eliminan exenciones sobre aportes y contribuciones a la seguridad social.		Se fija en 3 meses.
Indemnización	Un mes por cada año de servicio o fracción mayor a 3 meses (sin tope sobre la base de cálculo). Monto de la indemnización: no puede ser menor a 2 sueldos.	1991. Se incorpora un tope sobre la base de cálculo (3 salarios de convenio, sin antigüedad).	1998. Se reduce la indemnización para los trabajadores de menor antigüedad. Se reduce el preaviso para antigüedad menor a 3 meses.	2002. Suspensión de despidos por causa injustificada. Doble indemnización (hasta 2007).	2004. Un mes por cada año de servicio o fracción mayor de 3 meses. (el monto no puede ser menor a 1 sueldo).
Aportes patronales	33%	Durante la década de 1990 se realizaron reducciones generales. La tasa legal promedio descendió casi 15 p.p. en la década de 1990.		2002. Se recomponen parcialmente las contribuciones patronales.	23% (aprox.). Reducciones temporales para nuevas contrataciones.
B) Vinculada con contrato de tiempo determinado					
Plazo fijo	Contrato a plazo fijo: hasta 5 años; con indemnización al fin del contrato (50% del régimen general). Además existen otras modalidades: eventual y de temporada.	1991. Contrato de tiempo determinado. Plazo: 6 a 24 meses; indemnización al final del contrato (medio sueldo); cargas patronales reducidas en un 50%. 1995. Se flexibiliza el contrato de tiempo indeterminado para las PyME.	1998. Se deroga el contrato por tiempo determinado.		
Otras modalidades promovidas		1991. Se crean modalidades promovidas. Plazo determinado; sin cargas patronales; sin indemnización al fin del contrato. 1995. Se modifican las modalidades promovidas permitiendo un mayor uso.	1998. Se derogan las modalidades promovidas de 1991 y 1995.		

Fuente: Bertranou, Casanova, Jiménez y Jiménez (2013).

Finalmente, con respecto a la legislación laboral para colectivos específicos del mercado de trabajo, se destaca que en los últimos años se modificaron los regímenes laborales para los trabajadores del sector rural y doméstico. Con relación al primer grupo, a finales de 2011, un creó un nuevo régimen (Régimen de Trabajo Agrario) en

el que se consagran una serie de derechos y garantías que hasta ese entonces no existían. Entre las nuevas disposiciones se puede destacar el hecho de que los nuevos convenios colectivos serán fuente de regulación, el establecimiento de modalidades contractuales (estipulando que el contrato de trabajo se celebra de forma permanente y continua, salvo en casos expresamente previstos e introduciendo el contrato de temporada), las mejoras respecto a las remuneraciones y los límites en la extensión de la jornada laboral, entre otros aspectos. Por otra parte, en 2013, se sancionó el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que reivindica los derechos de los trabajadores domésticos asemejándolos al Régimen General (Ley de Contrato de Trabajo). Con este nuevo régimen, los empleadores asumen todas las obligaciones laborales y previsionales.

Las políticas de estímulo a la demanda de empleo a través de la reducción de contribuciones patronales a la seguridad social

Tanto durante los noventa como en los años 2000 se introdujeron modificaciones en las contribuciones patronales a la seguridad social, aunque bajo diferentes modalidades.

Dentro del conjunto de medidas que se tomaron durante la década de 1990 para potenciar la demanda de empleo se encuentra la reducción generalizada en las alícuotas de contribuciones patronales a la seguridad social. En 1993, se redujeron entre 30% y 80% estas alícuotas según ubicación geográfica de las unidades productivas. Luego, entre 1993 y 2000, se modificaron en varias oportunidades el alcance y la progresividad de la reducción en las contribuciones patronales a la seguridad social. Así, durante gran parte de la década de 1990 la alícuota unificada de contribuciones patronales a la seguridad social se ubicó muy por debajo del 33% en que se había establecido en 1991. La alícuota promedio alcanzó el nivel más bajo en el año 2000, ubicándose en 17,7% (Bertranou *et al.*, 2014). Esta medida no tuvo un impacto en la generación de empleo registrado (Cruces *et al.*, 2010); de hecho en este periodo creció sostenidamente el empleo no registrado.

En 2001 se modificó esta política. Por un lado, se incrementó levemente la alícuota promedio y por otro, se estableció una reducción de contribuciones para los empleadores que incrementaran su nómina de trabajadores contratados por tiempo indeterminado. Estas medidas se implementaron en un contexto económico recesivo y en el cual el mercado laboral no presentaba una evolución positiva.

Desde 2002 las alícuotas de las contribuciones patronales (excepto seguro de salud) se ubicaban en 21% para los empleadores cuya actividad principal es la locación y prestación de servicios, y en 17% para el resto de los empleadores. A estas alícuotas se agrega una

del 6% para financiar el seguro de salud de los trabajadores (y sus dependientes). De este modo, aun las alícuotas generales distan del nivel establecido en 1991 (33%).

A partir de 2004, en un contexto macroeconómico diferente, comenzaron a implementarse una serie de acciones que buscan contribuir a la generación de empleo formal a partir de la reducción temporal de las contribuciones patronales para las nuevas contrataciones.

En primer lugar, cuando el empleo formal ya mostraba importantes signos de reactivación, la Ley 25.877 estableció una política de reducción de las contribuciones patronales para nuevas contrataciones, de manera temporal, como una herramienta de promoción del empleo. Esta medida estaba focalizada en pequeñas y medianas empresas, y el porcentaje de la reducción era de 33% por un año.⁷

En 2008, mediante la Ley 26.476, en un contexto en que los efectos de la gran crisis internacional comenzaban a percibirse en la economía doméstica, se amplió la reducción de contribuciones (tanto la magnitud de la reducción como el horizonte de tiempo y alcance de la medida) con el objeto de promover el empleo registrado. En este caso no se fijó límite al tamaño de las empresas beneficiarias (ni en términos de planta de personal ni en términos de facturación), y la reducción se estableció en un 50% en el primer año y en un 25% en el segundo. Esta medida fue acompañada por otra serie de medidas laborales para proteger el empleo registrado (como el programa REPRO).

Esta última medida tuvo un importante impacto en la dinámica del empleo en el año 2009, cuando la crisis financiera internacional repercutió en la economía local. Se estima que la pérdida del empleo formal habría sido el doble de la realmente registrada, en caso de que no se hubiese implementado esta política (100.000 puestos de trabajos –observado–, frente a 200.000 puestos de trabajo –estimado–). Adicionalmente, generó un aumento en la tasa de rotación laboral entre las empresas beneficiarias, pero debido a que el incremento de la tasa de incorporaciones fue mucho mayor que la de desvinculaciones, el efecto de la medida fue positivo. Las empresas que se beneficiaron principalmente de esta política fueron aquellas con regímenes de movilidad laboral alta (es decir, con trayectorias de empleo menos estables) (Castillo *et al.*, 2012b).

7. Un estudio realizado para la provincia de Santa Fe muestra que esta política tuvo un mayor efecto en las microempresas (1 a 5 puestos de trabajo) y en las pequeñas empresas (6 a 25 puestos de trabajo), particularmente en los sectores de la industria manufacturera, la construcción y el comercio. Conforme el esquema fue haciéndose más general, el peso de los pequeños establecimientos en el uso de estos instrumentos fue bajando y fue aumentando el peso de las actividades administrativas y de apoyo (Muruaga *et al.*, 2015).

Por último, a partir de evaluaciones realizadas sobre el último esquema, en un contexto de bajo dinamismo del mercado de trabajo luego del recrudescimiento de la crisis internacional y el menor dinamismo de la economía local desde 2012, se modificó la política de reducciones de contribuciones patronales a la seguridad social. En 2014, en el marco de la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral, se creó un Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores que prevé una reducción permanente del 50% en las contribuciones patronales a la seguridad social. Asimismo, se establece para el subsistema de Riesgos del Trabajo un límite a las cuotas que las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) pueden cobrar a los empleadores. Como producto del comportamiento que manifiesta la alícuota de ART promedio según la dotación de personal, que crece exponencialmente en la medida en que los empleadores exhiben una menor dotación de personal (así, para los empleadores con hasta 5 trabajadores la alícuota es entre un 70% y un 80% superior a la de los empleadores con una dotación de personal de 50 a 100 trabajadores, Gráfico 5), este aspecto de la ley beneficiaría a cerca del 75% de los microempleadores del sector comercio y a un 85% de los microempleadores de la rama de la industria manufacturera (Casanova *et al.*, 2015).

Gráfico 5
Alícuota pactada promedio del seguro de riesgos del trabajo, según dotación de personal del empleador (mayo de 2014)



Fuente: Casanova *et al.* (2015).

Por otra parte, se modificó el régimen de reducciones temporales a la seguridad social focalizándolo en las pequeñas y medianas empresas y haciendo más progresiva la reducción de aportes patronales en función del tamaño de las firmas⁸ (Casanova *et al.*, 2015).⁹ Este último régimen de promoción de la contratación es compatible con el Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microempleadores. Con estas modificaciones se espera mejorar el potencial impacto de estas medidas en la generación de empleo, minimizando posibles efectos sustitución y excesivos costos fiscales. Esto busca perfeccionar el Régimen de Promoción del Empleo Registrado de Ley 26.476, para el que se observó lo siguiente: si bien en 2009 fueron las grandes empresas las que concentraron el mayor porcentaje de trabajadores contratados bajo esta modalidad, la mayor incidencia de la política se ubicó entre las firmas de menor tamaño, dado que estas forman parte, en gran medida, del grupo de unidades productivas con más elevada movilidad laboral (Castillo *et al.*, 2012a; Castillo *et al.*, 2012b).

El impacto de estos dos nuevos regímenes dependerá de una serie de factores “exógenos” a la normativa que los regula –como, en la dimensión macro, el nivel de actividad económica, y, en la dimensión micro, el conjunto de factores que inciden en el desarrollo del entramado productivo y la productividad–, pero también de un conjunto de factores “endógenos”, que se asocian con la posibilidad de minimizar efectos no deseados de estas nuevas acciones, como el ya mencionado efecto sustitución y ciertas actitudes de “enanismo fiscal”, como la elusión y la evasión (Casanova *et al.*, 2015).

La inspección del trabajo

En Argentina la inspección del trabajo se encuentra entre las facultades y atribuciones de los gobiernos provinciales. No obstante, estos gobiernos subnacionales no pueden fiscalizar el cumplimiento de la evasión de aportes a la seguridad social (y el registro de los trabajadores en la seguridad social). Cuando detectan este tipo de situación pueden notificar al gobierno nacional.¹⁰

Durante los años noventa, los indicadores de detección de incumplimientos de la normativa laboral crecieron y los indicadores de recursos asignados a la inspección mostraron una tendencia decreciente (Ronconi, 2010). Esto, sumado a los elevados niveles de informalidad laboral que se registraban a comienzos de los años 2000,

8. La norma establece que para aquellos empleadores que tengan una dotación de personal de hasta 15 trabajadores, la reducción será del 100% durante el primer año de cada nueva relación laboral por tiempo indeterminado y del 75% durante el segundo año. Por otra parte, los empleadores que tengan entre 16 y 80 trabajadores se verán beneficiados con una reducción del 50% durante los primeros dos años de cada nueva relación laboral por tiempo indeterminado.

9. En todos estos esquemas las reducciones no se aplican a las contribuciones patronales al seguro de salud.

10. Para un mayor detalle histórico sobre las modificaciones de las competencias respecto a la inspección, consultar MTEySS (2013).

luego de la crisis de la Convertibilidad, llevaron al gobierno nacional al diseño y la implementación de nuevas acciones para fortalecer la inspección del trabajo y así detectar el empleo no registrado y lograr su formalización. En este marco, en 2003 se puso en marcha el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT).

Por otra parte, en 2004, por medio de la Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral (Ley 25.877), se crea el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social que atribuye al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) el carácter de autoridad de aplicación, retomando la figura de autoridad central mencionada en el Convenio Núm. 81 de la OIT.¹¹ Entre las finalidades de la norma se encuentra compensar las dificultades generadas por el sistema federal de inspección del trabajo, coordinar la actuación de otros ámbitos nacionales con competencia inspectiva en el ámbito laboral, tales como la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), el Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) y el Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios (RENATEA) (MTEySS, 2013). Este fortalecimiento institucional también incluyó la creación, en 2005, de la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y de la Seguridad Social y la Dirección Nacional de Fiscalización, las cuales trabajan en forma conjunta con la Dirección Nacional de Relaciones Federales (encargada de articular y coordinar las acciones inspectivas desarrolladas por las dependencias del MTEySS en el interior del país) (Tomada, 2007).¹²

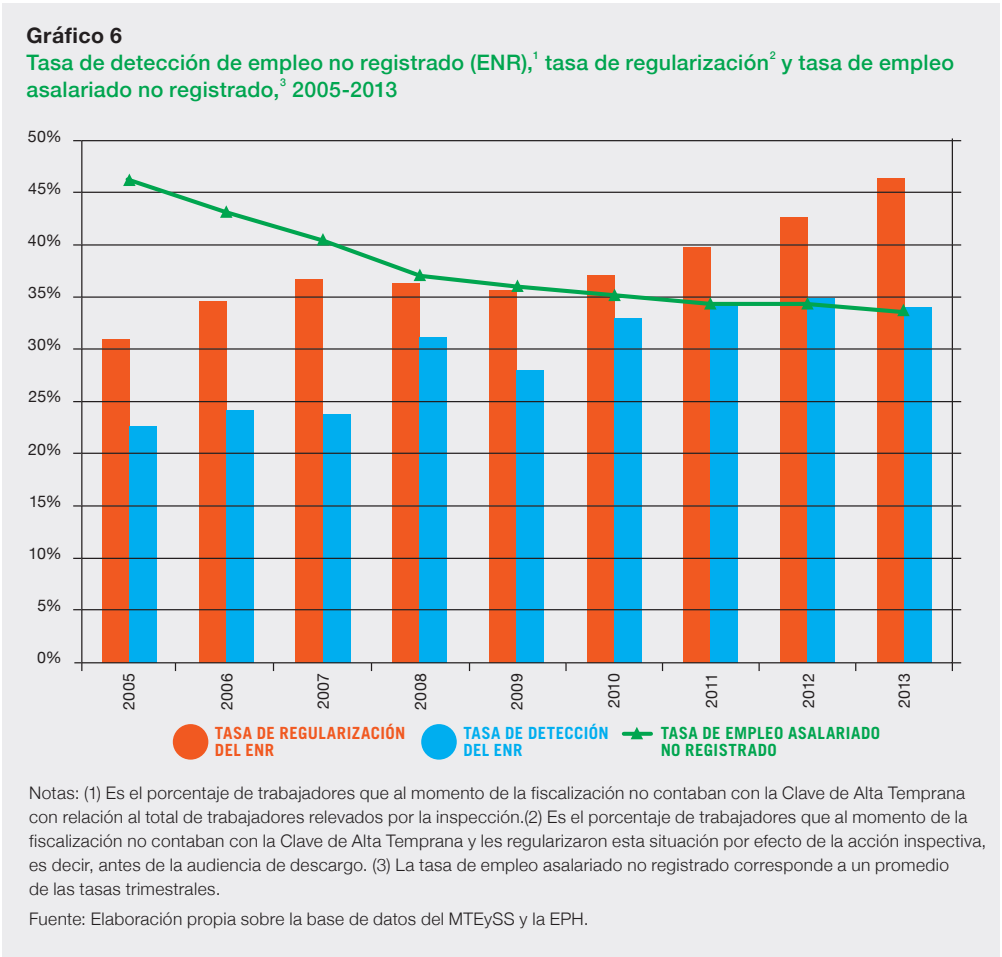
Esta reforma institucional fue acompañada de cambios en procesos y el incremento de los recursos asignados a esta tarea. De este modo, se intensificaron los esfuerzos de coordinación, a través de la formulación de recomendaciones y la elaboración de planes de mejoramiento y, llegado el caso, mediante acciones de inspección complementarias, cuando se detectan elevados índices de incumplimiento. Todo ello con la necesaria intervención del Consejo Federal del Trabajo. Además, se incrementó el cuerpo de inspectores del MTEySS, que pasó de 40 a 450, y se mejoró la formación (de acuerdo con lo que establece la Ley 26.940, los inspectores han sido capacitados para informar a los empleadores sobre los nuevos beneficios y penalidades) (Tomada, 2007; MTEySS, 2013). Además, se incorporaron nuevas tecnologías, que incluyen desde nuevos

11. Esta legislación define una potestad compartida entre provincias y nación, mencionando que cuando alguno de los servicios locales de inspección que componen el sistema no cumpliera con las exigencias de los Convenios 81 y 129 de la OIT, el MTEySS deberá darle intervención al Consejo Federal del Trabajo para ejercer conjuntamente con él y las jurisdicciones provinciales aquellas acciones que estas últimas no ejercieron o lo hicieron deficientemente (MTEySS, 2013).

12. A nivel provincial también se observaron reformas en los servicios de inspección laboral. A modo de ejemplo, en la provincia de Santa Fe el proceso de fortalecimiento de esta institución incluyó: i) la creación de la Dirección Provincial de Inspección del Trabajo, ii) la confección de un nuevo Manual de Procedimientos, iii) la redacción de un Código de Ética, iv) el fortalecimiento de los recursos humanos –profesionalización e incremento de la plantilla de personal– y, entre otras cosas, v) el fortalecimiento de los recursos físicos (por ejemplo, las instalaciones) y tecnológicos (Muruaga *et al.*, 2015).

aplicativos de gestión hasta la creación del Sistema de Trabajo Registrado Digital, que permite constatar en el momento de la fiscalización cuál es la situación registral de los trabajadores de la empresa indagada mediante una conexión en línea a las bases de datos de la Seguridad Social.

Con la puesta en marcha del PNRT las inspecciones crecieron, pero además fueron mejorando de manera progresiva algunos indicadores de gestión. La tasa de detección de empleo no registrado aumentó sostenidamente, alcanzando el nivel de la tasa de empleo no registrado desde 2011. Este aumento se explica por las mejoras en la focalización de las inspecciones, debido a que en los años iniciales de implementación del PNRT sirvieron para ganar experiencia en materia de planificación (MTEySS, 2013). La tasa de regularización también aumentó casi 15 p.p. entre 2005 y 2013 (Gráfico 6).



Tanto la tasa de detección como la de regularización presentan diferencias entre los sectores de actividad. La primera es considerablemente más elevada en la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (51%) y sustancialmente inferior al promedio (32%) en la intermediación financiera, servicios empresariales y comunicaciones (21%). La tasa de detección está más cercana al promedio en el resto de las actividades, y se encuentra por debajo en la industria manufacturera y el comercio, y por encima en la construcción y el transporte. En 2013 la mayor tasa de regularización se registró en la rama hoteles y restaurantes (55%), mientras que la menor en minas y canteras (16%).

Por otra parte, también se readecuó, en noviembre de 2014, el Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales, incluido en el Pacto Federal del Trabajo. Los valores de las sanciones se elevaron para fortalecer el rol de disuasión de la inspección –e inducir al empleador al cumplimiento– y para que resultaran más fuertes para los infractores. Las sanciones, que permanecían estables en valores nominales desde 2000, habían perdido valor en términos relativos (por ejemplo, con relación al salario mínimo, como se observa en los Gráficos A.2 y A.3). Este cambio implicó fijar las sanciones como porcentaje del salario mínimo, lo cual implica un ajuste automático de las multas frente a cambios en esta variable. De este modo, las sanciones por faltas graves y muy graves (donde se encuentran las sanciones por no registro de trabajadores) pasaron de representar entre 8 y 30% y entre 30% y 152%, respectivamente, a representar entre 30 y 200% y entre 50 y 2000% (Gráficos A.2 y A.3).

El PNRT ha sido acompañado por un conjunto de acciones dirigidas a facilitar las gestiones de contralor y la simplificación de los trámites para registrar trabajadores. Dentro de estas acciones se destaca el Programa de Simplificación y Unificación Registral, que establece un nuevo esquema de registración, al proponer un procedimiento único que facilita la inscripción de los trabajadores, la identificación de los empleadores y la fiscalización sobre el cumplimiento de la normativa vigente. Asimismo, se ha avanzado en la simplificación de los registros de empleados y de las obligaciones tributarias por medio de plataformas *on-line*.

Estas acciones han sido acompañadas de campañas de sensibilización a través de los medios masivos de comunicación, sobre las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales, tributarias y de la seguridad social, así como campañas e instrumentos que permiten a los trabajadores controlar sus aportes a la seguridad social y el nivel de salarios.

Dentro del fortalecimiento de la inspección laboral también se destaca la creación del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios en el ámbito del Ministerio de Trabajo, para la inspección de las condiciones de trabajo en el ámbito rural. También, la colaboración de los actores sociales en la detección del trabajo

no registrado. Al respecto se puede mencionar la participación en operativos de inspección en el sector de la construcción del Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción.

En 2014, la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral incluyó algunos puntos específicos para fortalecer la inspección del trabajo, tanto en la detección y regularización como en la disuasión. Esta norma fortalece el papel que desempeña el Estado nacional en la inspección laboral, a través del MTEySS. Asimismo, crea, dentro del ámbito del MTEySS, la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular (UEFTI) con el objetivo de mejorar los resultados de la fiscalización laboral en aquellos sectores de actividad que son más complejos y a los que resulta más difícil acceder. En relación con el efecto de disuasión que genera la inspección, la ley citada creó el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) que tiene como objeto principal visibilizar socialmente a los empleadores que incumplen con la normativa laboral vigente. En el REPSAL se publican las sanciones firmes por falta de registración de los trabajadores, por falta de inscripción como empleador, por obstrucción a la inspección del trabajo; las sentencias judiciales por relaciones laborales no reconocidas por el empleador; las sanciones por infracciones a la prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente, y las sentencias por infracción a la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas. La norma establece que los empleadores que se encuentren incluidos en este registro, además de la visibilización social que esto implica, son alcanzados por un conjunto de penalidades que afectarán sus operaciones comerciales, por ejemplo, la imposibilidad de acceder a líneas de crédito de instituciones bancarias públicas o a programas de beneficios implementados o financiados por el Estado nacional (Casanova *et al.*, 2015).

Además, durante los años 2000 también se implementaron algunas innovaciones en materia de administración y política tributaria con el objeto de lograr la formalización del empleo. Para el trabajo doméstico se modificó el régimen de la seguridad social a fin de incorporar a más trabajadores,¹³ ya que hasta 2013 el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico solo preveía la inclusión de aquellos trabajadores que se desempeñaban en la actividad más de seis horas semanales. Hacia finales del año 2005, se estableció para los empleadores de personal de servicio doméstico la posibilidad de deducir en la determinación de la base imponible del impuesto a las ganancias los importes abonados para cancelar las contribuciones patronales del Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados

13. Esto está incluido en el nuevo Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Ley 26.844, de 2013).

del Servicio Doméstico. Asimismo, se dispuso la posibilidad de deducir de la ganancia bruta gravada de fuente argentina del año fiscal el total de los importes abonados a los trabajadores domésticos en concepto de contraprestación por los servicios prestados (esta es una suma determinada por la AFIP). Producto de estas acciones, el número de trabajadores registrados en la seguridad social en el régimen especial para trabajadores domésticos creció de 58.000 a 427.000 entre 2004 y 2013; mientras que la tasa de empleo asalariado no registrado específica de este sector descendió del 95% al 77%.

Por otra parte, con el objetivo de acompañar los resultados de la inspección en materia de control y disuasión, la AFIP comenzó a implementar el Indicador Mínimo de Trabajadores (IMT). Este es un parámetro que permite establecer la cantidad de trabajadores que fueron solicitados en un período determinado y en relación con una tarea específica, para la realización de alguna actividad económica que requirió la utilización de mano de obra. Este IMT se aplica en varias actividades, como la construcción, algunas ramas de la industria (como la textil), el comercio (como supermercados de hasta 200 m² de superficie), los servicios (como turismo, *call centers*, entre otros), algunas actividades primarias y el trabajo doméstico.

Además, en abril de 2013, como extensión del mecanismo de “presunción de relación laboral” de los IMT, la AFIP dictó una norma a través de la cual se presume –salvo prueba de lo contrario– que toda persona de elevados ingresos y patrimonio cuenta con un trabajador doméstico.

Por otra parte, a partir de 2008 comenzaron a implementarse los Convenios de Corresponsabilidad Gremial (CCG) con el objetivo de facilitar la formalización del empleo en el sector rural. Estos son acuerdos que se suscriben entre asociaciones de trabajadores (con personería gremial) y productores de la actividad rural, en los que el empleador reemplaza el pago mensual de aportes y contribuciones destinados al sistema de la seguridad social por un pago diferido, denominado “tarifa sustitutiva”, que se realiza en el momento más adecuado del proceso productivo. En la implementación de este mecanismo intervienen múltiples actores entre los que se destacan, además de las ya citadas organizaciones de trabajadores y empleadores, el Ministerio de Trabajo y la AFIP. Cabe mencionar que la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (2014) prevé la posibilidad de extender los CCG a otras actividades de características similares a las incluidas hasta su sanción, previa autorización de la Secretaría de Seguridad Social, la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo y la AFIP (Bertranou *et al*, 2014).

Las políticas de mercado de trabajo¹⁴

Durante la década de 1990 se produjo un avance importante en relación con las políticas de mercado de trabajo, dado que estas fueron institucionalizadas en la Ley Nacional de Empleo (LNE) de 1991.¹⁵ No obstante, durante este periodo estas políticas operaron por medio de programas de empleo transitorio, generalmente de baja cobertura, que tenían como objetivo abordar el desempleo considerándolo como un fenómeno transitorio, provocado por las reformas estructurales, ya que estos trabajadores se insertarían en el mercado de trabajo producto del crecimiento económico.

La LNE creó un seguro de desempleo para los trabajadores asalariados formales en relación de dependencia del sector privado. Desde sus inicios, este esquema se caracterizó por una muy baja cobertura, producto –principalmente– de que solo un porcentaje minoritario de las personas desocupadas proviene de un empleo asalariado formal y, a su vez, porque entre estas, muchos de los que quedan desocupados tienen una baja antigüedad (Bertranou y Paz, 2007).

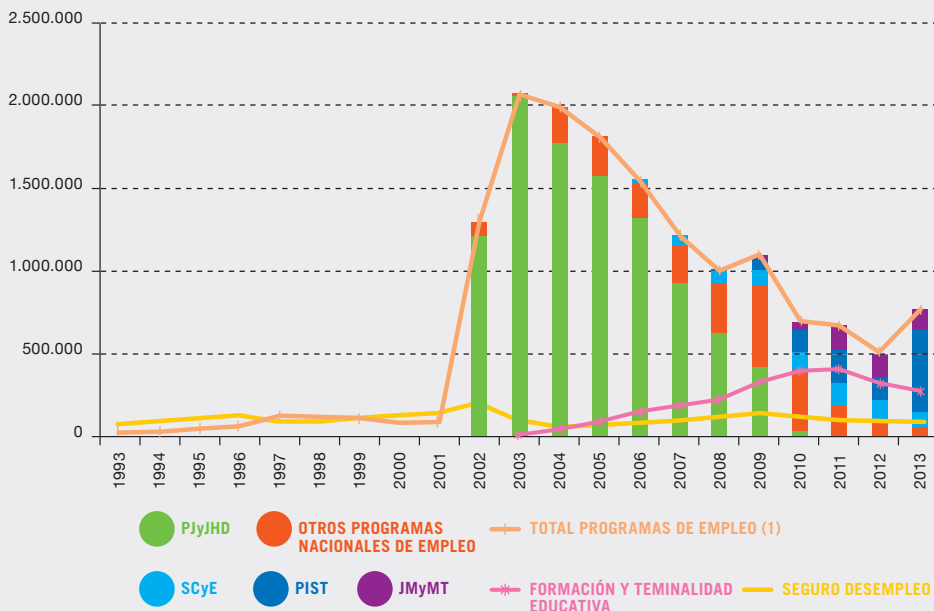
Si bien la cobertura de estas políticas de mercado de trabajo fue baja durante los noventa, se extendió en la segunda mitad de la década con la implementación del Plan Trabajar y la asignación de fondos para que los estados provinciales ejecuten sus propios programas de empleo. En el caso de las provincias, esto estuvo motivado por la baja cobertura de las políticas implementadas desde el gobierno nacional (Vezza, 2014).

14. Este apartado está basado en Bertranou *et al.* (2014) y Bertranou (2013).

15. Con anterioridad a esta norma hay algunos pocos antecedentes de políticas de mercado de trabajo. Se puede mencionar el seguro de desempleo para trabajadores de la construcción del año 1967 (Ley 17.258) y distintas normas transitorias sancionadas en la década de 1980 (Ley 22.752/1983, Decreto 3.984/1984, Decreto 2.485/1986, Decreto 2.533/1986, Decreto 2.228/1987 y Decreto 209/1989) que tenían por objeto el otorgamiento de subsidios de desocupación de vigencia temporal (Chebez y Salvia, 2001).

Gráfico 7

Evolución del número de beneficios asociados a políticas de mercado de trabajo, prestaciones promedio anuales, 1993-2013



Nota: (1) No incluye otras acciones de empleo, como servicios de orientación laboral y la política de reducción temporal de aportes patronales.

Fuente: Bertranou *et al.* (2014).

Durante los años 2000, el cambio en el enfoque de las políticas laborales también fue acompañado por un cambio en las visiones respecto de las políticas de empleo. Así, se destaca como punto de inflexión la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD) en 2002 para paliar los efectos de la crisis de la Convertibilidad. Este programa llegó a cubrir a cerca de 2 millones de personas en 2003 (Gráfico 7). En este contexto, el MTEySS recuperó un gran protagonismo en el diseño y la implementación de la política de empleo.

Si bien el PJyJHD fue un programa diseñado para superar un contexto de profunda crisis económica y social, en que una gran mayoría de los beneficiarios eran mujeres de muy bajo nivel educativo, con hijos a cargo y jefas de hogar sin presencia de cónyuge, una alta proporción de beneficiarios logró cumplir con las actividades de contraprestación, fundamentalmente en proyectos comunitarios. Con la recuperación de la actividad económica, muchos de los beneficiarios de este programa, particularmente los hombres y las personas con experiencia formal previa, lograron realizar una transición al empleo formal (MTEySS, 2004). De un *stock* de beneficiarios de 2 millones en 2003, se insertaron en el empleo formal casi 670.000 beneficiarios entre 2003 y 2009. Detrás

de esta dinámica también se encuentra el importante crecimiento que registró el nivel de actividad entre 2003 y 2008 (Gráfico 1).

Hacia fines de 2003, cuando la economía comenzaba a recuperarse, el MTEySS modificó la estrategia de las políticas de empleo con el objeto de mejorar la empleabilidad de los trabajadores desocupados y de la economía informal, y se puso en marcha el Plan Integral de Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo” que fue acompañado por dos iniciativas: la Red de Servicios de Empleo y la Red de Formación Continua. De este modo, a partir de 2005, y en un contexto de alta creación de empleo, se avanzó en la reformulación del PJyJHD, y aquellos beneficiarios que no se insertaban en el empleo formal fueron incorporados al Plan Familias (acción de promoción social) o al Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) (política activa de mercado de trabajo).

A través de las Oficinas Municipales de Empleo (OME), la Red de Servicios de Empleo asiste a los beneficiarios de programas de empleo a nivel local (capacitación y orientación laboral). Asimismo, brinda servicios a la población en general: orientación y asistencia en la búsqueda de empleo, intermediación laboral, formación básica y profesional, entre otros. Existen alrededor de 500 OME distribuidas en todo el país; entre 2006 y 2011, el número de personas atendidas por año en estas oficinas creció sostenidamente: pasó de cerca de 38.000 a 620.000; en 2012, ese número presentó una leve disminución, pasando a 550.000 personas atendidas (datos de la Secretaría de Empleo). Por su parte, la Red de Formación Continua promueve el desarrollo de programas y acciones para la terminalidad educativa, la formación profesional y la certificación de competencias laborales. Muchos de estos programas están asociados o se articulan con otras políticas activas de empleo. Las personas que participan en acciones de terminalidad educativa y formación profesional han aumentado constantemente en el periodo 2004-2013, pasando de 50.000 a entre 300.000 y cerca de 400.000 en el periodo 2010-2013.¹⁶

16. Ver Bertranou (2013) para mayores detalles sobre estos dos pilares de las políticas activas de mercado de trabajo.

El SCyE, creado en 2008, brinda una garantía de ingresos a sus beneficiarios y la posibilidad de participar en una serie de prestaciones que mejoran la empleabilidad (Cuadro 3). Desde su creación y hasta mediados de 2014 formaron parte del SCyE cerca de 510.000 personas. De este total, se incorporaron al empleo registrado cerca de 70.000. Por otra parte, en relación con las prestaciones brindadas, durante los primeros años de implementación las prestaciones de terminalidad educativa y formación profesional cubrían a un elevado porcentaje de beneficiarios, pero en los últimos años han aumentado en relevancia las prestaciones asociadas con el entrenamiento para el trabajo en organizaciones sociales (Cuadro A.2).

En 2009 comenzaron a ganar relevancia programas específicos destinados a grupos de alta vulnerabilidad, como los jóvenes, a través del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT), y trabajadores de la economía social, a través del Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja (PIST) (administrado por el Ministerio de Desarrollo Social). Ambos brindan un conjunto de servicios para la mejora de la empleabilidad y, además, una garantía de ingresos a sus participantes (Cuadro 3).

En 2014, para potenciar las acciones dirigidas a los jóvenes, se creó el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), que cuenta con cerca de 500.000 participantes. Las acciones dirigidas a los jóvenes brindan una garantía de ingresos y una serie de prestaciones para mejorar sus condiciones de empleabilidad (terminalidad educativa y formación profesional) y las oportunidades de empleo (prácticas calificantes, subsidios a la nómina salarial a empleadores que contraten jóvenes participantes del programa). Por otra parte, las prestaciones para trabajadores de la economía social brindan a sus beneficiarios una ayuda económica, cobertura de la seguridad social (a través del monotributo social) y la posibilidad de participar en programas de formación y capacitación (Cuadro 3).

Asimismo, como se mencionó anteriormente, con la crisis financiera internacional de 2009 se incrementó la cobertura de las acciones de mantenimiento del empleo privado a través del Programa de Recuperación Productiva (REPRO), que brinda un subsidio sobre la nómina salarial a empresas en crisis. En 2009 llegó a asistir a 140.000 trabajadores, por medio de 2.700 establecimientos. En la práctica, este programa estuvo muy vinculado con el Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC), instrumento que fuerza la negociación y el acuerdo entre las partes –mediadas por el Estado– en caso de que las empresas decidan reducir su personal.

Cuadro 3
Características generales de las políticas de mercado de trabajo

PRESTACIONES A DICIEMBRE DE 2014

CARACTERÍSTICAS		PROGRAMA			
		ESPECÍFICO PARA JÓVENES		POBLACIÓN OBJETIVO MÁS AMPLIA	
		PROGRESAR	JMyMT	SCyE	PIST - ARGENTINA TRABAJA
POBLACIÓN OBJETIVO		Condición de vulnerabilidad: mercado de trabajo e ingresos. Edad: 18 a 24 años.	Condición de vulnerabilidad: jóvenes que no hayan finalizado sus estudios primarios o secundarios y estén desempleados. Edad: 18 a 24 años.	Condición de vulnerabilidad: mercado de trabajo. Edad: 18 años o más (en caso de ser mayor de 25 tener estudios secundarios finalizados).	Condición de vulnerabilidad: ingresos. Edad: 18 años o más.
PRESTACIÓN MONETARIA	PRESTACIÓN BÁSICA	\$600 acciones de formación o terminalidad educativa. \$2000 acciones de entrenamiento para el trabajo. \$2500-1500 (según tamaño de empresa) PIL.	\$450 (IMT, For. Prof., terminalidad educativa, otros) - 2 a 4 meses. \$225 apoyo para la búsqueda de empleo - hasta 6 meses. \$2000 acciones de entrenamiento para el trabajo. \$2500-1500 (según tamaño de empresa) PIL.	\$225 durante los primeros 18 meses y de \$200 durante los últimos 6 meses. \$2000 acciones de entrenamiento para el trabajo. \$2500-1500 (según tamaño de empresa) PIL.	\$1,200.
	COMPLEMENTO (EJ: INCENTIVOS)		Finalización de estudios formales: \$2000. Cursos de formación profesional: hasta \$900.	Suplemento de \$ 225 por participación en formación y terminalidad y otras asignaciones estímulo.	\$300 por productividad. \$250 por concurrencia diaria a las actividades del programa.
PRESTACIONES	EMPLEO	Asistencia para la inserción laboral (a través, por ejemplo, de subsidios a la nómina).	Asistencia para la inserción laboral (a través, por ejemplo, de subsidios a la nómina).	Asistencia para la inserción laboral (a través, por ejemplo, de subsidios a la nómina).	Empleo directo.
	TERMINALIDAD EDUCATIVA	Si.	Si.	Si.	Si.
	FORMACIÓN PROFESIONAL	Si.	Si.	Si.	Si.
OTRAS PRESTACIONES DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL	ASIGNACIONES FAMILIARES	AUH.	AUH (desde marzo de 2014).	AUH (desde marzo de 2014).	AUH.
	OBRA SOCIAL	No, salvo beneficiarios de acciones de entrenamiento para el trabajo o PIL.	No, salvo beneficiarios de: Entrenamiento para el Trabajo: Sí (12,6% del total de prestaciones en 2013). PIL: Sí (0,6% del total de prestaciones en 2013).	No, salvo beneficiarios de: Entrenamiento para el Trabajo: Sí (60,4% del total de prestaciones en 2013). PIL: Sí (3,6% del total de prestaciones en 2013).	Sí (Monotributo social).
	PREVISIÓN SOCIAL	No, salvo beneficiarios del PIL o de acciones de entrenamiento para el trabajo.	No, salvo beneficiarios del PIL o de acciones de entrenamiento para el trabajo.	Período de participación considerado para el cómputo de años de aportes. (PIL o entrenamiento para el trabajo aportan sobre el salario).	Sí (Monotributo social).
	ART (PARA OCUPADOS)	Entrenamiento para el Trabajo: Sí. PIL: Sí.	Entrenamiento para el Trabajo: Sí (12,6% del total de prestaciones en 2013). PIL: Sí (0,6% del total de prestaciones en 2013).	Entrenamiento para el Trabajo: Sí (60,4% del total de prestaciones en 2013). PIL: Sí (3,6% del total de prestaciones en 2013).	LRT trabajadores en relación de dependencia. Resolución 4664/13 del INAES (seguro a cargo de la cooperativa)
	CUIDADOS	Centros de Desarrollo Infantil (MDS).			

Fuente: Elaboración propia.

La evidencia empírica disponible con respecto al impacto de estas políticas activas de mercado de trabajo da cuenta de que mejoran la probabilidad de inserción en un empleo formal. Castillo *et al.* (2014) encuentran que los cursos sectoriales de formación incrementan la probabilidad de inserción en un empleo asalariado formal en 3 p.p. en promedio. Además, también aumenta la duración promedio de las inserciones laborales. Los resultados de la evaluación de impacto muestran que los cursos impartidos en los sectores de metalurgia y metalmecánica, *software*, construcción y mecánica del automotor incrementan la probabilidad de las personas de insertarse en el empleo formal. El impacto más elevado se produce en el primero de los sectores mencionados (+ 7 p.p.).

Por otra parte, Castillo y Ohaco (2015) encuentran un impacto positivo del Programa de Inserción Laboral (PIL; programa que ofrece incentivos económicos a las unidades productivas para la contratación de personas) y de las Acciones de Entrenamiento para el Trabajo (programa que brinda un incentivo económico a las firmas para implementar acciones de formación en el trabajo y tutorías). La primera de estas acciones incrementa en 45 p.p la probabilidad de inserción en un empleo formal, mientras que la segunda en 13 p.p. Una limitación de estas dos acciones es que aún tienen una baja escala.

En relación con el PJMyMT, este programa les estaría brindando una segunda oportunidad a muchos jóvenes que abandonaron los estudios formales, ya que la garantía de ingresos les permitiría dedicar tiempo a la formación (y como consecuencia, una menor participación en empleos informales) (Mazorra *et al.*, 2014). Debido a los elevados déficits educativos que presenta la gran mayoría de los jóvenes que participan en programas de empleo, la principal prestación es la terminalidad educativa (Cuadro A.3). Como señalan Bertranou y Casanova (2015b), el desafío para las políticas de empleo para jóvenes es ampliar la cobertura de las líneas de prácticas calificantes e inserción laboral asistida, para fortalecer el vínculo de los jóvenes con el empleo formal –dado que este tipo de experiencia laboral tiene importantes impactos positivos en las trayectorias laborales futuras de los jóvenes–.

Además, entre las acciones que desarrollan los gobiernos subnacionales, también se han identificado algunos impactos positivos de los programas de empleo. Este es el caso del Programa Primer Paso (provincia de Córdoba), que brinda a jóvenes sin experiencia laboral relevante la posibilidad de acceder a acciones de entrenamiento en un puesto de trabajo, y a los empleadores, un subsidio sobre el salario. Los resultados de su implementación dan cuenta de que genera un importante aumento en la probabilidad de acceder a un empleo formal luego que los beneficiarios abandonan el programa (Berniell, 2015). Otro programa que también ha tenido buenos resultados es

el Programa Envió (provincia de Buenos Aires), que a través de una combinación de garantías de ingresos e incentivos para la reinserción escolar ha mejorado la tasa de asistencia entre aquellos jóvenes que habían abandonado la educación formal (Díaz Langou *et al*, 2014).

El salario mínimo y la negociación colectiva

En Argentina el salario mínimo es determinado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, integrado por representantes del gobierno, empresarios y sindicatos. Este salario mínimo no se aplica a los trabajadores del sector rural y a los trabajadores domésticos; estos tienen una normativa propia (aunque el nuevo Régimen de Trabajo Agrario determina que la remuneración mínima de los trabajadores agrarios no puede ser inferior al salario mínimo vital y móvil). Por otra parte, en el ámbito del sector público, cabe señalar que la normativa del salario mínimo solo se aplica a los trabajadores de la Administración Pública Nacional y de los organismos donde el Estado nacional actúe como empleador (es decir, no se aplica en el sector público provincial y municipal).

Durante la segunda mitad de la década de 1970 y gran parte de la de 1980, el salario mínimo no se acordó en forma tripartita. En 1988 volvió a ponerse en marcha al Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil y en 1991 se modificaron algunos aspectos asociados a este instrumento (Marshall y Perelman, 2004).

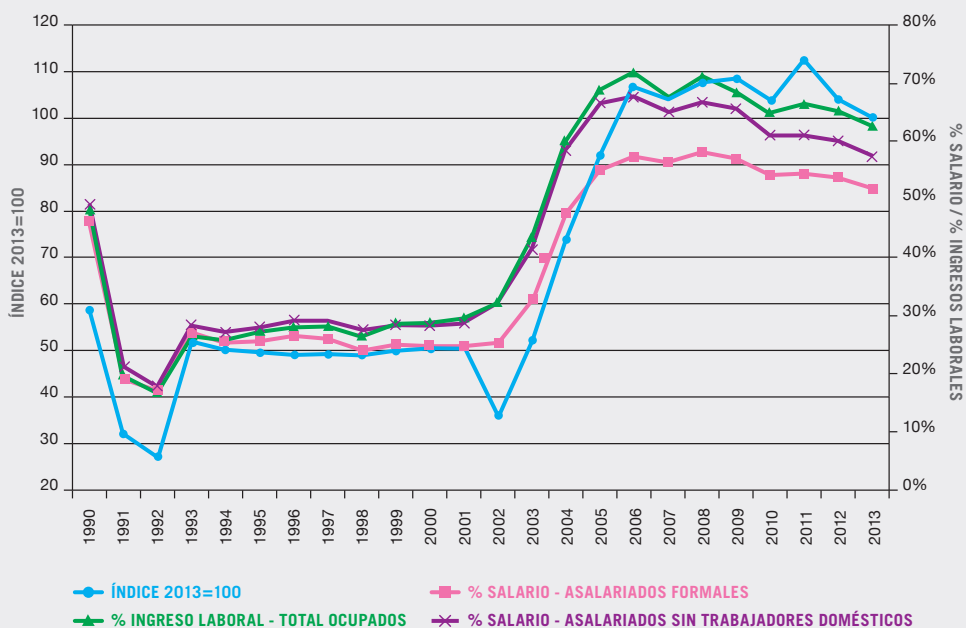
La evolución del salario mínimo en las últimas dos décadas muestra algunos contrastes que se sintetizan de la siguiente manera: durante los noventa el salario mínimo fue relativamente bajo y en los años 2000, relativamente alto (Gráfico 8). Luego de una recomposición del salario mínimo en septiembre de 1990, después del deterioro sufrido como consecuencia de la hiperinflación de 1989 y principios de 1990, el nivel nominal permaneció sin cambios hasta 1993, cuando la inflación de finales de 1990 y 1991 (inercia inflacionaria pos-Ley de Convertibilidad) deterioró en un 46% el salario mínimo entre 1990 y 1992 (Gráfico 8).

Entre 1993 y diciembre de 2003, el salario mínimo permaneció fijo en términos nominales, y relativamente estable en términos reales hasta 2001. Con la devaluación del peso y el aumento del nivel de precios, el salario mínimo se deterioró en 2002, pero a partir de diciembre de 2003 comenzó a crecer en términos reales, hasta a duplicar en 2006 el valor real que tuvo el salario mínimo en gran parte de la década de 1990. Desde entonces ha permanecido en un nivel relativamente estable (con un ligero aumento hasta 2011 y una leve declinación en 2012 y 2013) (Gráfico 8).

Esta recomposición observada en los años 2000 obedece a la revitalización del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil en 2004 y a la implementación de otras medidas del gobierno nacional (como la determinación de aumentos de suma fija y la modificación del Régimen laboral), que propiciaron un contexto para retomar la discusión periódica y tripartita del salario mínimo en Argentina.

Gráfico 8

Evolución del salario mínimo, en moneda constante y en términos relativos al ingreso promedio de los ocupados¹, 1990-2013²



Notas: (1) Se utilizaron tres indicadores para medir el salario mínimo relativo a los ingresos laborales: a) en relación con el salario promedio de los asalariados formales, b) en relación con el salario promedio de todos los asalariados (excluyendo a los trabajadores domésticos) y c) respecto del ingreso laboral promedio de todos los ocupados (asalariados formales e informales y trabajadores independientes). Se consideró el aglomerado del Gran Buenos Aires. (2) Diciembre de cada año. Para deflactar los valores nominales, se utilizó información proveniente del INDEC, Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino (CENDA) e institutos provinciales de estadística.

Fuente: Casanova *et al.* (2015) sobre la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares.

Por otra parte, desde que fue sancionada la primera ley sobre el tema (en 1593) hasta 1988, la negociación entre trabajadores y empleadores solo fue posible durante periodos relativamente cortos (1953-1955; 1960-1966; y 1975), totalizando solo once años en los cuales esta institución pudo cumplir su cometido. Durante este periodo, caracterizado por la administración estatal de salario o control salarial, existieron algunos pocos casos de negociación a nivel de empresa. Sin embargo, a partir de 1988 la negociación colectiva se ha desarrollado sin interrupciones, aunque con características muy diferentes en los noventa y en los años 2000 (Marshall, 2013).

Durante los años 2000, y tras un largo periodo de letargo, la negociación colectiva, al igual que el salario mínimo, fueron revitalizados. Mientras que durante la década de 1990 el número de acuerdos y convenios colectivos negociados anualmente tanto a nivel de empresa como de rama de actividad se mantuvo en torno a los 200, a partir de 2004 estos comenzaron a crecer exponencialmente, superando los 2000 en 2010 y manteniéndose en un nivel elevado desde entonces (Gráfico A.2). Asimismo, entre 2004 y 2013 el personal comprendido en los acuerdos y convenios colectivos homologados por el MTEySS creció en un 250%.

Dentro de la serie de factores que favorecieron la negociación colectiva en los años 2000 se destacan la sanción de la Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral (Ley 25.877 de 2004), que otorgó supremacía a la negociación de nivel superior sobre la de nivel inferior, y la política de actualización periódica del salario mínimo. Asimismo, el cambio en el contexto macroeconómico e institucional también fue fundamental. Al respecto, en los años noventa el contexto económico e institucional generaba renuencia a negociar por parte de los sindicatos debido a las desventajosas condiciones existentes; se prefería conservar las cláusulas de los convenios colectivos negociados en otras épocas, los que, por efecto de la ultraactividad,¹⁷ se mantenían vigentes (Palomino y Trajtemberg, 2006).¹⁸ Asimismo, la reaparición de la inflación, luego del periodo de estabilidad nominal durante la Convertibilidad, particularmente a partir de 2007 (dejando de lado el episodio de 2002), hizo que la estrategia sindical para negociar salarios tomase como principal referencia la variación del nivel de precios, dinamizando también de este modo la negociación anual de salarios (Marshall, 2013).

Más del 90% de los trabajadores bajo convenio colectivo están cubiertos por acuerdos por sector o actividad económica (que involucran a numerosas empresas), lo que tiende a atenuar la dispersión salarial (Etchemendy, 2011). Además, se estima que el porcentaje de trabajadores en relación de dependencia registrados del sector privado, comprendidos en convenios colectivos se ha ubicado en torno al 83%. Por otra parte, los trabajadores agrarios, los docentes del sector privado y los trabajadores domésticos (que representan a cerca de un 9% de los trabajadores asalariados registrados del sector privado) se encuentran cubiertos por otros mecanismos de determinación de salarios. Por último, entre los trabajadores asalariados registrados del sector privado existe un conjunto de individuos que están fuera de los convenios y que negocian

17. Este principio establece que las disposiciones instituidas en los convenios se mantienen vigentes aun después de vencer el periodo por el cual se celebró el acuerdo. Esta figura fue abolida con la reforma laboral de 2000, pero luego reinstaurada en la nueva ley de 2004.

18. A principios de los años noventa, las políticas laborales que promovieron la negociación de aumentos salariales solo podían basarse en aumentos de productividad. Asimismo, se fomentó la descentralización de la negociación colectiva por salarios. Para obtener mayores detalles de la perspectiva histórica y las modificaciones en la legislación relativa a la negociación colectiva, se puede consultar Beccaria y Galin (2002) y Marshall y Perelman (2004).

de manera individual sus remuneraciones; en este grupo se encuentra, sobre todo, el personal de las grandes empresas que cubre puestos jerárquicos o profesionales (que representan cerca del 7% del total de ocupados registrados del sector privado) (Palomino y Trajtemberg, 2012; MTEySS, 2006).

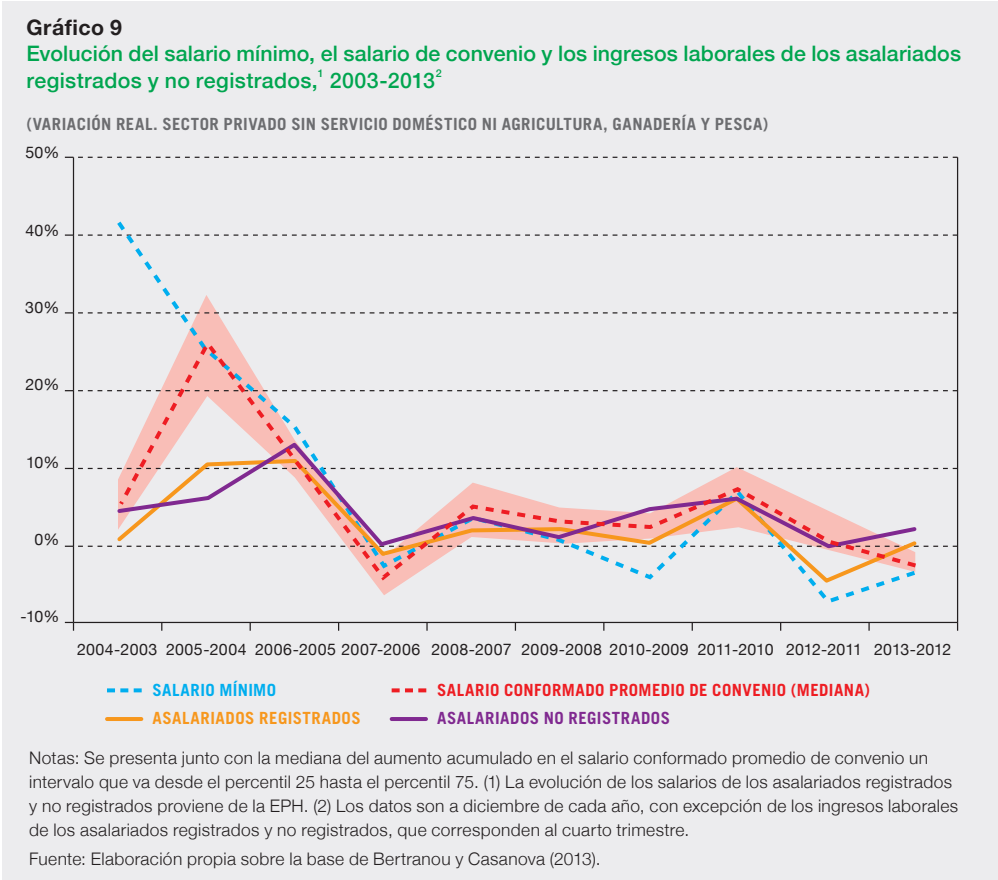
En los años 2000, tanto el salario mínimo como los salarios mínimos de convenio y el salario conformado¹⁹ promedio de convenio crecieron por encima de la inflación (medida a partir de diferentes canastas). Asimismo, a partir del aumento de la cobertura de la negociación colectiva y de la reversión de la individualización de la relación laboral, se observa una convergencia entre el salario de convenio y el salario efectivamente pagado, lo que da cuenta de que el primero se transformó en una pieza clave en la determinación de los salarios (MTEySS, 2010; Etchemendy, 2011).

Asimismo, el Estado, mediante el diálogo social, alcanzó un rol central en la coordinación de la negociación colectiva, articulando las demandas de las diferentes unidades de negociación mediante un esquema de pauta imitativa de incremento salarial (Trajtemberg *et al.*, 2009). No obstante, esta pauta de referencia obtuvo mayor incidencia durante el tramo 2006-2008, cuando el sindicato de camioneros negociaba una pauta que luego era seguida por varios sindicatos más (Etchemendy, 2011; Palomino y Trajtemberg, 2006). Como menciona Marshall (2013), durante este periodo se observó un resurgimiento de prácticas imitativas que fueron modificándose conforme cambió el liderazgo en el sector de trabajadores.

A partir de la evolución del salario mínimo y los salarios de convenio en los años 2000, es posible identificar dos etapas. Entre 2004 y 2007, el salario mínimo creció por encima de los salarios de convenio, pero luego, a partir de 2007, estos últimos comenzaron a ascender por encima del primero. En un primer momento, los salarios reales promedio de los asalariados registrados y no registrados aumentaron por debajo de los incrementos pautados en el salario mínimo y en la negociación colectiva, pero luego los incrementos en todas estas variables fueron similares (Gráfico 9).

Con respecto a los salarios de los principales convenios, particularmente debido a los aumentos otorgados por decreto en 2002 y 2003, en la mayoría de los convenios del período 2002-2006 el salario de la categoría inferior creció por encima del salario conformado promedio de convenio. Luego, a partir de 2006, no solo se observa una menor diferencia entre la variación del salario mínimo de convenio y el promedio, sino que, además, la dispersión entre sectores también se reduce (Casanova y Alejo, 2015).

19. Compuesto por los salarios básicos, los adicionales estipulados y los aumentos por decreto del Poder Ejecutivo, en caso de que no estuvieran incorporados a los salarios de convenio o ya hubieran sido absorbidos por aumento.



Por otra parte, de la dinámica de las negociaciones salariales anuales también se desprende una relación entre los aumentos del salario mínimo y los aumentos pactados en la negociación colectiva. En particular, se observa que la actualización del salario mínimo se produce luego de que se ha negociado la gran mayoría de los convenios colectivos y que el nivel de este se encuentra por debajo de los salarios de categoría inferior de gran parte de los convenios más relevantes en términos de cantidad de trabajadores cubiertos (Casanova y Alejo, 2015).

Con relación a la dispersión salarial, diversos estudios dan cuenta de que el salario mínimo y la negociación colectiva contribuyeron a reducir la desigualdad en los ingresos laborales tanto por los aumentos de los salarios mínimos de convenios y los cambios en las escalas (que modificaron las retribuciones que reciben trabajadores calificados y no calificados), como también a causa de la interacción de estas instituciones con las políticas de formalización del empleo que permitió ampliar el alcance de hecho de estas (Maurizio, 2013; Maurizio y Vázquez, 2013; Ronconi, 2013; Marshall, 2013; Groisman, 2012; Trajtemberg, 2011; Casanova y Alejo, 2015; Casanova *et al.*, 2015).

5 | Protección social para trabajadores de la economía informal

La informalidad laboral, el trabajo familiar no remunerado y, en algunos casos, el empleo por cuenta propia afectan el alcance de varias de las instituciones laborales mencionadas previamente. Por lo tanto, tienen un impacto más limitado en este segmento del mercado de trabajo, lo que dificulta las posibilidades de mejorar las condiciones de empleo entre estos trabajadores. Es por ello que las instituciones y políticas laborales deben estar acompañadas por políticas de protección social que permitan promover el bienestar de esta población durante su transición hacia la economía formal. En este marco, el análisis presentado previamente se complementa con una revisión de los importantes cambios registrados en materia de protección social, tanto en los seguros sociales como en los componentes no contributivos, así como su interacción con algunas de las instituciones y políticas abordadas antes.

Acciones de extensión de la protección social a trabajadores de la economía informal

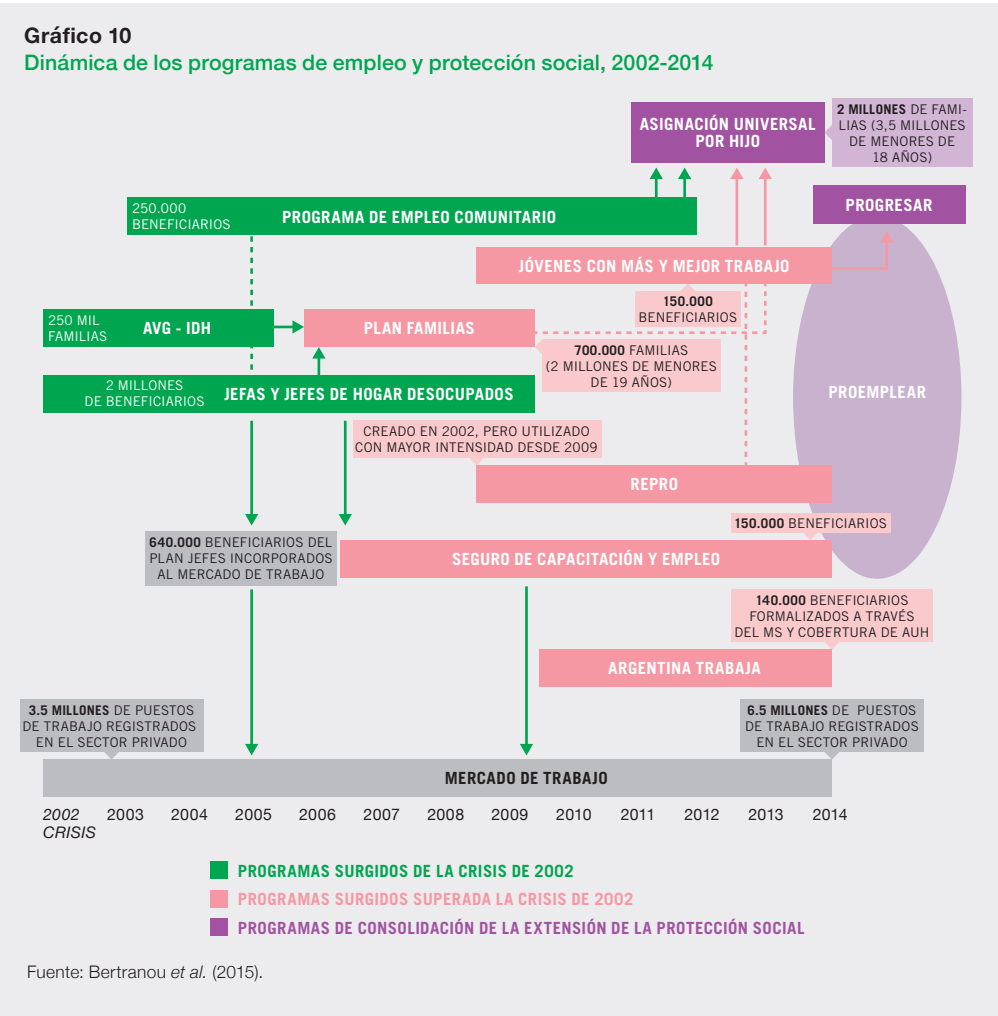
Debido a que las orientaciones sobre cómo brindar protección social a los trabajadores desocupados y de la economía informal han variado, en sintonía con las visiones respecto del funcionamiento del mercado de trabajo que predominaron en cada subperiodo en los últimos veinticinco años y a los puntos de intersección existentes entre las políticas de protección social, las políticas de mercado de trabajo y laborales (Bertranou y Paz, 2007; Bertranou *et al.*, 2014; Bertranou *et al.*, 2015), resulta imposible caracterizar las políticas de protección social a trabajadores desocupados y de la economía informal en forma aislada de las políticas de mercado de trabajo.

Durante la década de 1990 y principios de los años 2000, los principales instrumentos para brindar cobertura de la protección social a los trabajadores desocupados y de la economía informal eran las políticas de mercado de trabajo, ya que no existían otros programas de carácter no contributivo, o bien su cobertura era baja (como por ejemplo, las pensiones no contributivas por invalidez). Durante los años 2000, el enfoque de las políticas de empleo se modificó por dos razones: por un lado, las nuevas visiones que se imponían a nivel internacional (que sostenían la importancia de garantizar un nivel de seguridad económica a los desocupados); por el otro, la relevancia que se atribuyó a la creación de empleo de calidad dentro de los objetivos de política económica a nivel local (Bertranou *et al.*, 2014; MTEySS, 2010).

Como se menciona en el apartado previo, a principios de la década de 2000, con la eclosión de la crisis de la Convertibilidad, los programas para atender la emergencia adquirieron gran cobertura y se orientaron hacia el alivio de la pobreza –el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD) fue el de mayor cobertura–. Las políticas pasivas de mercado de trabajo fueron reestructuradas para fomentar la empleabilidad de los trabajadores desocupados o de la economía informal y atender las necesidades de los grupos más vulnerables.

Para aquel sector de la población en edad de trabajar que por distintos motivos no podía participar en el mercado de trabajo y que no contaba con un miembro del grupo familiar con empleo formal, se creó el Plan Familias (PF). Este programa brindaba una garantía de ingresos a hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes con un ingreso familiar inferior al salario mínimo y que no eran beneficiarios de otro programa social. En 2009, con la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) se extendió la asignación familiar por hijo menor de 18 años (como también por hijo con discapacidad y la asignación por embarazo) a trabajadores fuera del circuito formal de la economía (y a los trabajadores domésticos formales y a los monotributistas sociales). Dados los requisitos de la AUH, se hizo inevitable la intersección con programas vigentes previos –por ejemplo, el PF y el PJyJHD–, algunos de los cuales se cerraron (PJyJHD), otros se reformularon (PF) y otros transfirieron gran parte de sus beneficiarios (Programa Empleo Comunitario, JMyMT y SCyE). En la práctica esto redundó en la unificación en un solo programa de un gran conjunto de acciones destinadas a brindar prestaciones a hogares con niños menores a 18 años, discapacitados o madre embarazada (Bertranou, 2010). En el Gráfico 10 se sintetizan estas transformaciones en los programas de protección social.

Gráfico 10
Dinámica de los programas de empleo y protección social, 2002-2014



Con la implementación del Plan Familias, primero, y la AUH, después, la cobertura de los programas de transferencia de ingresos a hogares con niños, niñas y adolescentes aumentó de cerca del 40% al 68% entre finales de la década de 1990 y 2008; y luego ascendió al 80% en 2009 con la AUH (MTEySS, 2010; Bertranou y Casanova, 2012). Además de extender la cobertura horizontal, la AUH también significó un incremento de la cobertura vertical (cuantía de las prestaciones) (Bertranou *et al.*, 2014; Bertranou *et al.*, 2015). Hacia 2011,²⁰ la cobertura se ubicaba en torno al 75%; la diferencia con la cobertura universal radica en que hay niños y adolescentes cuyos padres están excluidos de la normativa (13%) o no cubiertos (12%) (MTEySS, 2014).

La AUH ha tenido un importante impacto en la pobreza, particularmente en la indigencia (Bertranou, 2010). Cerca del 75% de los menores cubiertos pertenecen al primer y segundo quintil, representando en el primer quintil un 12% del ingreso total familiar (MTEySS, 2014). En este sentido, considerando que el objetivo de este programa es brindar seguridad de ingresos, se puede decir que la política ha tenido un importante impacto.

Por otra parte, la política también ha tenido algunos impactos de segundo orden. Estos se vinculan con la transferencia monetaria y con las condicionalidades del programa. Los niños, las niñas y los adolescentes beneficiarios de este programa deben cumplir con ciertos controles sanitarios y asistir a la educación formal. Con relación al primer aspecto, se destaca que luego de la implementación de la AUH se incrementó en un 50% el número de niños y niñas inscriptos en el Programa SUMAR²¹ y en un 14% el número de embarazadas (Bertranou *et al.*, 2015). Con relación al segundo aspecto, Jiménez y Jiménez (2015), encontraron evidencia de que la AUH reduce la tasa de deserción escolar entre los adolescentes de 16 y 17 años (grupo cuyos niveles de deserción escolar son los más elevados). De este modo, también se pueden identificar impactos positivos relacionados con evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por otra parte, en cuanto a los potenciales impactos de la AUH sobre el mercado de trabajo, los estudios de Maurizio y Vázquez (2014) y Bustos y Villafañe (2011) muestran que la AUH no genera incentivos adversos sobre la participación laboral. Por otro lado, Garganta y Gasparini (2012) señalan que puede existir algún efecto negativo sobre las transiciones desde la informalidad (y del empleo por cuenta propia) hacia el empleo registrado. Si bien este no es el principal obstáculo para la formalización, en algunos segmentos, como el del trabajo rural temporario y el del trabajo doméstico, se ha identificado que no es menor el porcentaje de trabajadores que por desconocimiento de la normativa teme perder la

20. Última información disponible sobre la cobertura de todos los programas de garantías de ingresos para niños, niñas y adolescentes.

21. El Programa SUMAR es una iniciativa que refuerza la cobertura universal pública en materia de salud a través de un conjunto de servicios para la población sin cobertura de seguro social o privado de salud, aportando recursos adicionales al sistema descentralizado de salud.

asignación en caso de formalizar su vínculo laboral. No obstante, es de esperar que con la difusión que ha tenido el programa este tipo de situaciones desaparezca (Bertranou *et al.*, 2014).

La extensión de la protección social también involucró otras prestaciones. En relación con los servicios de salud, si bien el sistema argentino está asentado sobre la provisión pública a la que tienen derecho todos los habitantes del país –independientemente de que cuenten con seguro social o privado–, se extendió la cobertura de los seguros públicos a través del Programa Sumar (ex-Plan Nacer).

Por otra parte, también se extendieron las prestaciones por pensiones no contributivas por invalidez y para madres de siete o más hijos (denominadas PNC). Asimismo, se extendió la cobertura del sistema previsional por medio de moratorias previsionales. De este modo, las PNC se incrementaron de cerca de 350.000 a 1,4 millones de beneficios entre 2000 y 2013, y la cobertura previsional pasó del 70% al 91% en el mismo periodo (Bertranou *et al.*, 2014; Bertranou *et al.*, 2015).

6 | Síntesis y reflexiones finales

El comportamiento del mercado de trabajo ha mostrado importantes contrastes entre la década de 1990 y los años 2000. Sobre todo durante la segunda mitad de la década del noventa no solo creció el desempleo, sino también se deterioró la calidad del empleo producto del aumento de la informalidad laboral y del empleo precario dentro del segmento formal. Luego de la crisis socioeconómica de comienzos de siglo, los indicadores del mercado de trabajo mejoraron, se redujo el desempleo y creció el empleo asalariado formal. No obstante, desde 2009, varios indicadores laborales se han amesetado; aunque en un contexto de mayor volatilidad económica no se han deteriorado, como en otras ocasiones.

Este desempeño del mercado de trabajo no ha sido ajeno al desempeño de la macroeconomía, a los cambios en la estructura productiva y al funcionamiento de las instituciones laborales, las que, a su vez, han mostrado un cierto grado de endogeneidad a los cambios en los modelos macroeconómicos y las coyunturas económicas.

Como se señaló en el documento, tanto el crecimiento económico como las transformaciones en la estructura productiva son elementos fundamentales para fomentar el empleo de calidad. En este sentido, las políticas macroeconómicas y las políticas sectoriales han sido un importante pilar en el proceso de formalización del empleo que experimentó Argentina luego de la crisis de la Convertibilidad.

No obstante, las instituciones y políticas de mercado de trabajo también han tenido un importante rol en el desempeño del mercado laboral. Si bien tanto en los noventa como en los años 2000 las instituciones laborales no fueron excluidas de las discusiones sobre las políticas para promover el empleo, durante gran parte del último cuarto del siglo XX estas fueron consideradas como parte de los problemas de empleo y no como parte de la solución a los problemas de empleo. En este contexto, si bien en los noventa se registraron algunos avances, estos fueron rápidamente condicionados por las visiones que imperaban en aquel momento sobre cuál debía ser el diseño de algunas instituciones y su adaptación al nuevo entorno signado por la globalización y por la coyuntura económica, con una sucesión de efectos contagio de crisis internacionales en la segunda parte de la década. En los años 2000, se revitalizaron las instituciones vinculadas con la determinación de los salarios y la administración laboral; se fortalecieron otras, como las políticas activas de mercado de trabajo (cuyo diseño, financiamiento, implementación y cobertura habían variado sustancialmente en el breve periodo desde su creación y comienzos de los años 2000), y se rediseñaron otras,

como algunos contenidos de la legislación laboral y algunas políticas de promoción del empleo formal. Así, estas acciones contribuyeron a mejorar la calidad del empleo.

Luego de experimentar un proceso de sostenido crecimiento del empleo formal entre 2003 y 2008, el cual, como se señaló en este documento, coincidió con un periodo de crecimiento económico, transformación de algunos eslabones del aparato productivo, reversión de algunas tendencias hacia la ampliación de la heterogeneidad estructural y revitalización de las instituciones laborales, algunos indicadores del mercado de trabajo han dejado de exhibir las mejoras que se observan año tras año en el lapso aludido. Esto coincide con un periodo en el cual, producto de factores tanto externos como internos a la economía, las tasas de crecimiento del nivel de actividad se han reducido y se han tornado más volátiles y heterogéneas entre sectores y actividades. Asimismo, a pesar de algunos cambios en la estructura productiva, se advierte en la actualidad una baja capacidad de arrastre de los sectores que pueden generar puestos de trabajo de alta calidad y que nuevamente la restricción externa –como en otras etapas de la historia argentina– se ha convertido en una limitación relevante para el crecimiento de algunos sectores de vanguardia (Coatz *et al.*, 2015; De Miguel y Woyecheszen, 2015).

De este modo, resulta crucial para lograr mayores avances en materia de formalización de la economía y el empleo informal –así como en términos de otras dimensiones que definen un empleo de calidad– retomar un sendero de crecimiento económico sostenido, estimular actividades capaces de generar una transformación en el mediano plazo sobre la estructura productiva y ocupacional –fortaleciendo encadenamientos productivos y procesos de aprendizaje y la innovación tecnológica–, y reexaminar instituciones laborales para fortalecer su funcionamiento e impacto sobre el mercado de trabajo.

Con respecto a los desafíos para avanzar sobre lo construido en materia de fortalecimiento de las instituciones laborales y mejora de la calidad del empleo en términos de formalización laboral, se puede destacar lo siguiente: en relación con la inspección laboral, institución que ha contribuido a lograr importantes avances en materia de formalización, es importante fortalecer la detección del no registro de los trabajadores en la seguridad social, pero también la detectar el incumplimiento de otras infracciones a la normativa laboral (como por ejemplo, temas vinculados con la jornada laboral, pago de horas extras y el cumplimiento de los contenidos de los convenios colectivos de trabajo en lo que hace a salarios y otras condiciones de trabajo).

Asimismo, también es importante intensificar el uso sistémico de las diferentes fuentes de información con las que cuenta el Estado tanto para favorecer la tarea de inspección, así como para evaluar el alcance e impacto de las políticas de mercado de trabajo.

Esto mejorará la planificación de la inspección, particularmente en lo que refiere a la detección casos de fraude laboral (como por ejemplo, trabajadores declarados a tiempo parcial, el cumplimiento del salario mínimo y el uso del monotributo para realizar fraude laboral). Asimismo, facilitará el alcance e impacto de las instituciones y políticas laborales en segmentos específicos del mercado de trabajo donde actualmente algunas acciones enfrentan determinadas barreras para convertirse en operativas.

Por otra parte, en relación con las políticas laborales y de empleo, resulta importante hacer un seguimiento, monitoreo y evaluación del paquete de medidas implementado en 2014 [Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral] dado que este apunta a fortalecer el proceso de formalización del empleo (que luego de importantes avances aún afecta a un porcentaje importante de la población ocupada). También, resulta necesario atender las heterogeneidades de la estructura productiva (sectorial y territorial) así como en las cadenas de valor, para generar condiciones que favorezcan el desarrollo productivo, el trabajo decente y la equidad.

Finalmente, también es importante continuar fortaleciendo los lazos de cooperación y coordinación entre instituciones del gobierno central, pero también entre niveles de gobiernos (y entre diferentes instituciones de estos los tres niveles de gobierno). Esto ayudaría en la difusión de medidas, la simplificación de los procedimientos tendientes a la formalización de actividades económicas y en la generación de una verdadera cultura del trabajo; todo esto tendría un mayor impacto en segmentos del mercado de trabajo donde resultan muy importantes las acciones de los tres niveles de gobierno (como por ejemplo, el trabajo en casas particulares, la construcción, el comercio y el trabajo rural).²²

22. Este párrafo presenta una síntesis del debate tripartito en el marco de la Mesa tripartita de alto nivel "Logros y desafíos para la formalización laboral: una mirada hacia el futuro". IV Seminario sobre Economía Informal en Argentina (Buenos Aires, 13 y 14 de agosto de 2015). Un detalle de este debate puede ser consultado en OIT (2015).

Referencias

Abeles, M., Lavarello, P., Montagu, H. (2013), "Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina", en R. Infante y P. Gerstenfeld (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Argentina*, Santiago de Chile, CEPAL y OIT.

—
Banco Mundial (2013), *World Development Report 2013: Jobs*, Washington DC, The World Bank..

—
Beccaria, L. y Galin, P. (2002), *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas*, Buenos Aires, Fundación OSDE - CIEPP.

—
Beccaria, L. y Maurizio, R. (2005), "Changes in occupational mobility, labour regulations and rising in precariousness in Argentina", Buenos Aires, Anales de la XL Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política.

—
— (2010), "Explorando un enfoque de regulaciones laborales y protección social para América Latina", *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, año 4, vol. 7 y 8, p. 103.

—
Berg, J. y Kucera, D. (2008), "Labour institutions in the developing world: historical and theoretical perspectives", en J. Berg y D. Kucera (eds.), *In defence of labour market institutions: cultivating justice in the developing world*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

—
Berniell, L. (2015), "La evaluación de impacto del programa primer paso (PPP). Edición 2012", Agencia de Promoción del Empleo y Formación Profesional y CAF-Banco de Desarrollo para América Latina.

—
Bertranou, F. (coord.) (2010), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

—
— (2013), "Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina", Documento de Trabajo n° 3, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

—
Bertranou, F. y Casanova, L. (2012), "Garantía de ingresos para hogares con niños, niñas y adolescentes en Argentina: Progresos en la construcción de un Piso de Protección Social", artículo preparado para el Coloquio "Los programas de Transferencias de Ingresos Condicionados: Aportes y limitaciones desde la perspectiva de derechos" organizado por la UNTREF el 27 de setiembre de 2012.

—
— (2013), *Informalidad laboral en Argentina. Segmentos críticos y políticas para la formalización*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

—
— (coords.) (2015a), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

—
— (2015b), *Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina. Estadios de transición y políticas públicas*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

—
Bertranou, F., Casanova, L., Jiménez, M. y Jiménez, M. (2013), "Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina, 1990-2011", Documento de Trabajo n° 2, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

—
Bertranou, F., Cetrángolo, O., Beccaria, A., Casanova, L. y Folgar, J. (2015), *Desempeño y financiamiento de la protección social en Argentina. Consideraciones a partir de la Recomendación Núm. 202 sobre Pisos de Protección Social*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

—
Bertranou, F., González, R. y Casanova, L. (2014), "Estrategias para la formalización del empleo rural. El caso del Convenio de Corresponsabilidad Gremial en el sector vitivinícola de Mendoza", Serie Documentos de Trabajo n° 7, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, F. y Paz, J. (2007), *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Boeri, T. y Van Ours, J. (2008), *The economics of imperfect labor markets*, Princeton (NJ), Princeton University Press.

Bustos, J. y Villafañe, S. (2011), "Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo", Serie Trabajo, Ocupación y Empleo n° 10, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Cahuc, P. y Zylberberg, A. (2004), *Labor economics*, Cambridge, The MIT Press.

Casanova, L. y Alejo, J. (2015), "El efecto de la negociación colectiva en la distribución de los ingresos laborales. Evidencia empírica para Argentina en los años dos mil", Serie Documentos de Trabajo n° 8, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Casanova, L., Jiménez, M y Jiménez, M. (2015), "Calidad del empleo y cumplimiento del salario mínimo en Argentina", Serie Documentos de Trabajo n° 12, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Casanova, L., Léopore, E. y Schleser, D. (2015), "Profundización y redefinición de políticas para la formalización laboral: Ley de Promoción del empleo registrado y prevención del fraude laboral", en F. Bertranou y L. Casanova (coords.), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Castillo, V. y Ohaco, M. (2015), "La evaluación de impacto como insumo para el diseño de políticas: PROEMPLEAR", presentación realizada en las II Jornadas sobre Análisis del Mercado de Trabajo, Buenos Aires, 7 y 8 de mayo de 2015.

Castillo, V., Ohaco, M. y Schleser, D. (2014), "Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional", Documento de Trabajo n° 6, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Castillo, V., Rojo, S. y Schleser, D. (2012a), "El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado", en MTEySS y OIT, *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2012b), "Dinámica del empleo formal en contextos de crisis", en MTEySS y OIT, *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Cazes, S. y Nesporova, A. (2003), "Employment protection legislation and its effects on labour market performance", High-Level Tripartite Conference on Social Dialogue (28 de febrero – 1° de marzo), Malta, Oficina Internacional del Trabajo.

Cazes, S. y Verick, S. (2013), *Perspectives on labour economics for development*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Chebez V. y Salvia, A. (2001), "Empleo, desocupación y seguro de desempleo en la Argentina. Propuestas de políticas para su mejoramiento", Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo, V Congreso Nacional de Estudios de Trabajo.

Coatz, D. y Sarabia, M. (2015), "La formalización del empleo a través del fortalecimiento del entramado productivo. Cambio estructural y creación de empleo de calidad en los últimos cuarenta años", en F. Bertranou y L. Casanova (coords.), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Coatz, D., Sarabia, M. y Carregal, C. (2015), "Sobre sinergias y virtudes del cambio estructural para el desarrollo en Argentina", en F. Bertranou, C. Carregal, L. Casanova, D. Coatz y M. Sarabia (eds.), *Un enfoque productivo para el trabajo decente. Desarrollo industrial, entramado institucional y empleo de calidad en Argentina*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

REFERENCIAS

- Contartese, D., Mazorra, X., Schachtel, L. y Schleser, D. (2015), "La informalidad laboral: nueva evidencia a partir de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social", en F. Bertranou y L. Casanova (coords.), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
-
- Cruces, G., Galiani, S. y Kidyba, S. (2010), "Payroll taxes, wages and employment: identification through policy changes", Documento de Trabajo n° 93, Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas (UNLP).
-
- Damill, M., Frenkel, R., Maurizio, R. (2011), *Macroeconomic policy for full and productive employment and decent work for all. An analysis of the Argentine experience*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
-
- De Miguel, M. y Woycheszen, S. (2015), "Estructura productiva e informalidad laboral", en F. Bertranou y L. Casanova (coords.), *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
-
- Díaz Langou, G., Acevedo, A., Cicciano, J. y Jiménez, M. (2014), "Inclusión de los jóvenes en la Provincia de Buenos Aires", Documento de Trabajo n° 123, Programa de Protección Social, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).
-
- Ffrench Davis, R. (2011), "Macroeconomía para el empleo decente en América Latina y el Caribe", Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
-
- Etchemendy, S. (2011), *El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010. Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
-
- Eyraud, F. y Saget, C. (2008), "The revival of minimum wage setting institutions", en J. Berg y D. Kucera (eds.), *In defence of labour market institutions: cultivating justice in the developing world*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
-
- Frenkel, R. (2005), "Una política macroeconómica enfocada en el empleo y el crecimiento", *Revista de Trabajo*, año 1, n° 1, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
-
- Garganta, S. y Gasparini, L. (2012), "El impacto de un programa social sobre la informalidad laboral: el caso de la AUH en Argentina", Documento de Trabajo n° 133, Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas (UNLP).
-
- Groisman, F. (2012), "Salario mínimo y empleo en Argentina", *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, vol. 11, pp. 9-47.
-
- Hayter, S. (2011), *The role of collective bargaining in the global economy: negotiating for social justice*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.
-
- Heckman, J. y Pagés, C., (2005), "Introducción", en J. Heckman y C. Pagés (eds.), *Regulación y empleo: lecciones de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CIEDESS.
-
- Hopenhayn, H. (2005), "Políticas de mercado del trabajo y duración del empleo. Los efectos de la reforma del mercado de trabajo en Argentina", en J. Heckman y C. Pagés (eds.), *Regulación y empleo: lecciones de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CIEDESS.
-
- Jiménez, M. (2011), "Indicadores laborales para el trabajo doméstico", Informe de consultoría, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.
-
- Jiménez, M. y Jiménez, M. (2015), "La deserción escolar y la participación laboral de los adolescentes en la Argentina: el impacto de la Asignación Universal por Hijo", Serie Documentos de Trabajo n° 12, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.
-
- Lee, S. (2012), "Indicadores clasificatorios de normativas laborales: el caso del salario mínimo demuestra su ineficiencia", *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 131, n° 3, pp. 287-302.

Marinakakis, A. (2006), "Desempolvando el salario mínimo: reflexiones a partir de la experiencia en el Cono Sur", en *Informalidad, pobreza y salario mínimo*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Marinakakis, A. y Bueno, C. (2014), "Incumplimiento con el salario mínimo: ¿culpa del nivel o debilidad institucional?", en A. Marinakis (ed.), *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina. El peso de los factores económicos e institucionales*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.

Marshall, A. (2004), "Labour market policies and regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and impacts", Employment Strategy Paper 2004/13, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2013), "Linking wages to labour productivity in collective bargaining: the case of Argentina", Research Workshop on Collective Bargaining, Wages and Productivity, 3 y 4 de octubre, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo,

Marshall, A. y Perelman, L. (2004), "Cambios en los patrones de negociación colectiva en la Argentina y sus factores explicativos", *Estudios Sociológicos*, vol. XXII, n° 2, mayo-agosto, pp. 409-434.

Maurizio, R. (2013), "Labour formalization and declining inequality in Argentina and Brazil in the 2000s", Third regulating for Decent Work Conference "Regulating for a Fair Recovery", Ginebra, 3-5 de julio.

Maurizio, R. y Vázquez, G. (2013), "El impacto distributivo del salario mínimo en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay", documento presentado en las X Jornadas sobre Mercado de Trabajo y Equidad en Argentina, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento.

— (2014), "Argentina: efectos del programa Asignación Universal por Hijo en el comportamiento laboral de los adultos", *Revista CEPAL*, n° 113, págs. 121-144.

Mazorra, X., Schachtel, L. y Schleser, D. (2014), "Jóvenes: Formación y empleo. Estudio sobre los participantes del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo", Serie Trabajo, Ocupación y Empleo n° 12, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Mondino, G. y Montoya, S. (2005), "Los efectos de las regulaciones al mercado del trabajo sobre las decisiones de empleo de las empresas: evidencia empírica de argentina", en J. Heckman y C. Pagés (eds.), *Regulación y empleo: lecciones de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CIEDESS.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) (2004), "Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultados de la encuesta a beneficiarios", Buenos Aires, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

— (2006), "La reactivación de la negociación colectiva: sus efectos sobre la cobertura, los ingresos y la estructura", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

— (2010), "Trabajo y empleo en el Bicentenario: cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión", Proyecto PNUD ARG/04/034 "Sistema de información para la evaluación y el monitoreo del empleo, el trabajo y la inclusión social", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

— (2013), "La inspección del trabajo en la Argentina 2003-2012. Acciones y resultados", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

— (2014), "Protección y seguridad social en Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011", Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

MTEySS y OIT (2012), *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

REFERENCIAS

Muruaga, F., Álvarez, C., Moltó, M., Carné, M., Trevignani, A. y Trevignani, V. (2015), "Políticas públicas para la formalización del empleo", en *Fortalecimiento de las instituciones laborales para el trabajo decente en la provincia de Santa Fe*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Nübler, I. (2008), "Institutions and the finance of general skills training: Evidence from Africa", en J. Berg y D. Kucera (eds.), *In defence of labour market institutions: cultivating justice in the developing world*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Ocampo, J. (2011), "Macroeconomía para el desarrollo: Políticas anticíclicas y transformación productiva", *Revista CEPAL*, n° 104, agosto, Santiago de Chile.

— (2014), "Latin American structuralism and production development strategies", en J. M. Salazar-Xirinachs, I. Nübler y R. Kozul-Wright (eds.), *Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2009a), *Negociación colectiva: la negociación por la justicia social*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2009b), *Informe nacional sobre el impacto social de la globalización en Argentina*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2011), *Administración del trabajo e inspección del trabajo*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2014a), *World of Work Report 2014. Developing with jobs*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2014b), *World employment social outlook. The changing nature of jobs*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

— (2015), "Balance y perspectivas sobre las políticas de formalización del empleo en Argentina. Conclusiones del IV Seminario sobre Economía Informal en Argentina", Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2006), "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina", *Revista de Trabajo*, año 2, n° 3, Instituciones del Mundo del Trabajo (II), Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, pp. 47-68.

— (2012), "Negociación colectiva y recuperación económica en Argentina", en MTEySS Y OIT, *Macroeconomía, empleo e ingresos. Debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Porta, F. (2015), "Trayectorias de cambio estructural y enfoques de política industrial: una propuesta a partir del caso argentino", en A. Bárcena y A. Prado, *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Santiago de Chile, CEPAL.

Rodgers, G. (1994), "Institutional economics, development economics and labour economics", en G. Rodgers (ed.), *Workers, institutions and economic growth in Asia*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Roitter, S., Erbes, A. y Kababe, Y. (2013), "Desarrollo inclusivo en Argentina: Cambio estructural y empleo en las etapas de recuperación y crecimiento reciente", en R. Infante y P. Gerstenfeld (eds.), *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de Argentina*, Santiago de Chile, CEPAL y OIT.

Ronconi, L. (2010), "Enforcement and compliance with labor regulations in Argentina", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 63, n° 4, pp. 719-736.

Ronconi, J. P. (2013), "Union negotiation and wage inequality in Argentina: An empirical analysis of recent trends", Documento de Trabajo n° 145, Buenos Aires, Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS), Facultad de Ciencias Económicas (UNLP).

Salazar-Xirinachs J., Nübler, I. y Kozul-Wright, R. (2015), *Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

Salvia, A., Tissera, S., Bustos, J. M., Sciarrotta F., Persia J., Gallo, G. H., Cillis, N. y García Allegrone, V. (2000), "Reformas laborales y precarización del trabajo asalariado (Argentina 1990-2000)", *Cuadernos del CEPED*, n° 4, Buenos Aires, Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Facultad de Ciencias Económicas (UBA).

Samaniego, N. (2002), "Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina", Serie Macroeconomía del Desarrollo n° 19, Santiago de Chile, CEPAL.

Schleser, D. (2007), "El trabajo no registrado en el largo plazo", Serie Trabajo, Ocupación y Empleo n° 7, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

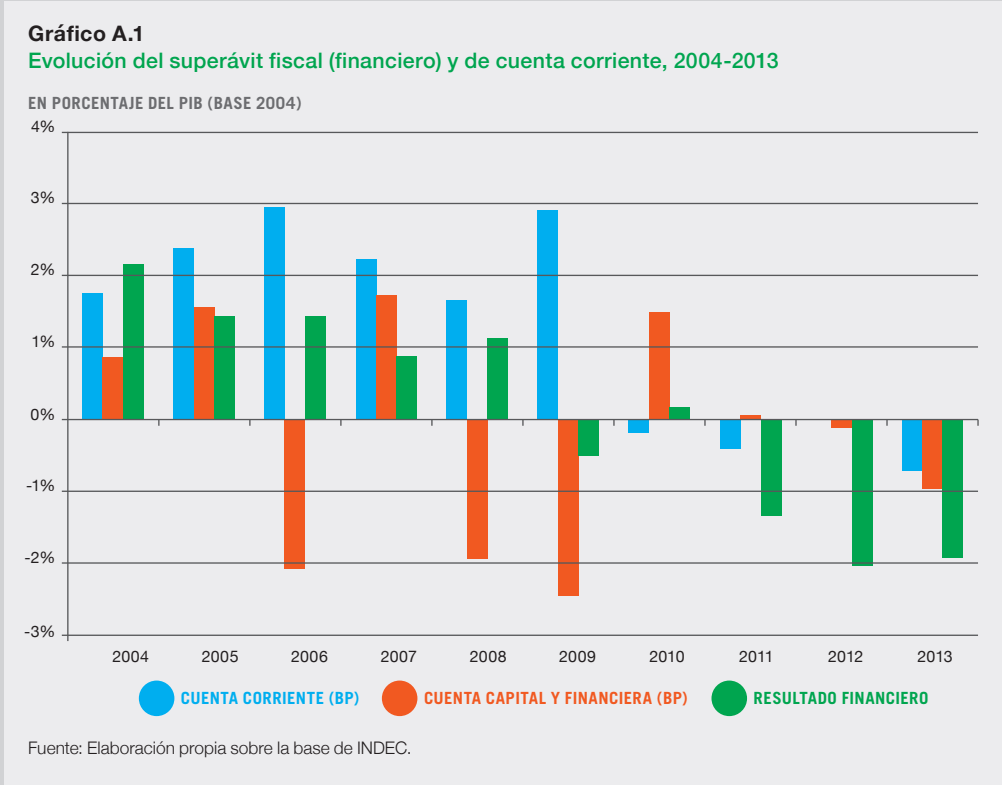
Tomada, C. (2007), "La recuperación del trabajo y de sus instituciones rectoras", *Revista de Trabajo*, n° 4, pp. 73-90.

Trajtemberg, D. (2011), "Instituciones laborales y desigualdad salarial: un análisis del efecto de la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva entre 2003-2010", documento presentado en el III Congreso Anual de la Asociación de Economía para el Desarrollo de la Argentina (AEDA), Buenos Aires, AEDA.

Trajtemberg, D., Medwid, B. y González, C. (2009), "Los determinantes de la negociación colectiva en la Argentina. Debates teóricos y evidencias empíricas", Serie Trabajo, Ocupación y Empleo n° 9, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Veza, E. (2014), "Los espacios de las políticas de empleo subnacionales", en R. Rofman (ed.), *La protección social en Argentina. El rol de las provincias*, Buenos Aires, Banco Mundial.

Anexo



Cuadro A.1
Composición del empleo por categoría laboral (ocupados de 18 a 65 años), 1992-2014

AGLOMERADOS URBANOS

CATEGORÍA	SUBCATEGORÍA	AÑOS							
		1992	1993	1995	1998	2002	2003	2008	2014
ASALARIADOS FORMALES (NO INCLUYE TRABAJO DOMÉSTICO)	Tipo de establecimiento								
	Privado	-	-	71%	69%	65%	65%	72%	69%
	Público	-	-	29%	31%	35%	35%	28%	31%
	Modalidad contractual								
	Típica (AFMCT)	-	-	89%	88%	86%	88%	94%	93%
	Atípica (AFMCA)	-	-	11%	12%	14%	12%	6%	7%
	Antigüedad laboral								
	Menor a 1 año	17%	19%	17%	18%	10%	12%	14%	10%
	De 1 a 5 años	30%	32%	36%	32%	34%	33%	34%	31%
	Mayor a 5 años	53%	50%	47%	50%	56%	55%	53%	59%
	Tamaño de la firma								
	Pequeña	16%	13%	15%	12%	13%	13%	12%	11%
	Mediana	52%	56%	55%	57%	57%	59%	54%	50%
	Grande	33%	32%	30%	31%	30%	28%	34%	39%
	Todos (% Total ocupados)	49%	47%	50%	47%	45%	40%	49%	51%
ASALARIADOS INFORMALES (NO INCLUYE TRABAJO DOMÉSTICO)	Tipo de institución								
	Privada	-	-	94%	90%	85%	72%	91%	92%
	Pública	-	-	6%	10%	15%	28%	9%	8%
	Calificación de la tarea								
	Calificado (AIC)	69%	70%	68%	67%	62%	63%	66%	68%
	No calificado (AINC)	31%	30%	32%	33%	38%	37%	34%	32%
	Antigüedad laboral								
	Menor a 1 año	53%	52%	52%	58%	52%	63%	42%	38%
	De 1 a 5 años	30%	33%	33%	29%	32%	25%	39%	39%
	Mayor a 5 años	17%	14%	15%	13%	16%	13%	19%	23%
	Tamaño de la firma								
	Pequeña	61%	54%	54%	49%	54%	46%	56%	56%
	Mediana	34%	40%	39%	42%	39%	48%	37%	36%
	Grande	4%	7%	7%	9%	7%	7%	6%	8%
	Todos (% Total ocupados)	17%	17%	17%	21%	22%	28%	21%	19%
TRABAJADORES DOMÉSTICOS	Empleo asalariado no registrado ¹						95%	86%	79%
	Todos (% Total ocupados)	8%	8%	8%	7%	8%	7%	8%	7%
TRABAJADORES INDEPENDIENTES	Calificación								
	CPPyP	26%	27%	29%	27%	22%	23%	28%	23%
	CPNP	74%	73%	71%	73%	78%	77%	72%	77%
	Todos (% Total ocupados)	26%	28%	25%	25%	26%	25%	23%	22%
TODOS LOS OCUPADOS		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Nota: (1) La serie se presenta desde 2003 porque a partir de los cambios metodológicos en la EPH Continua el trabajo doméstico pasó a considerarse empleo en relación de dependencia. Con anterioridad parte del empleo era clasificado como cuentapropista y parte, como asalariado.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH.

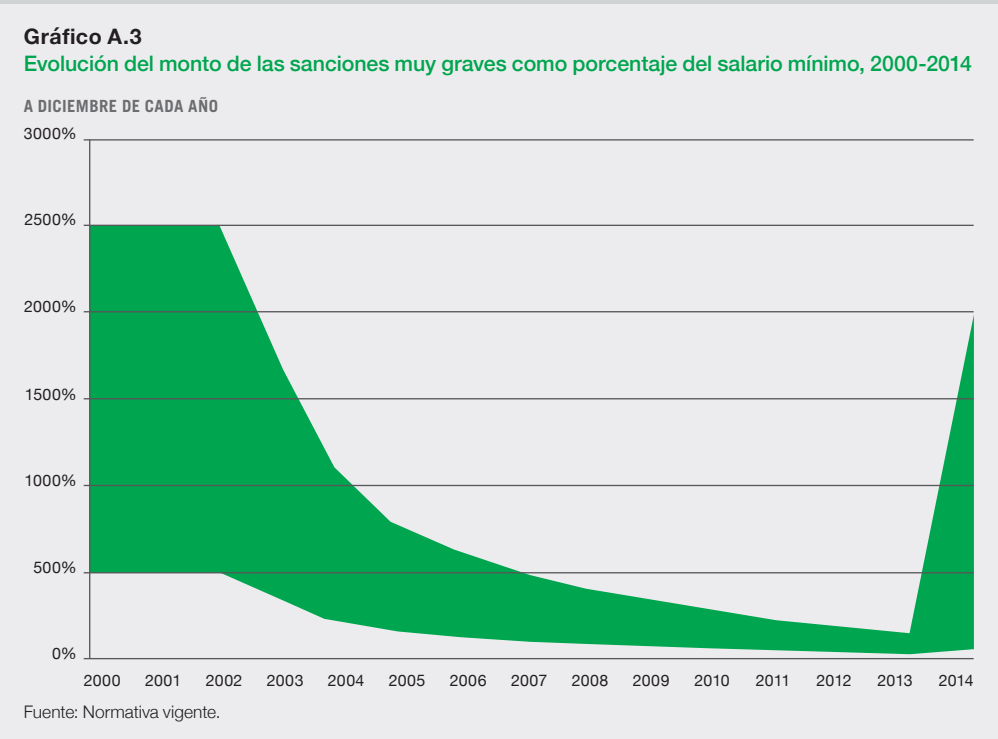
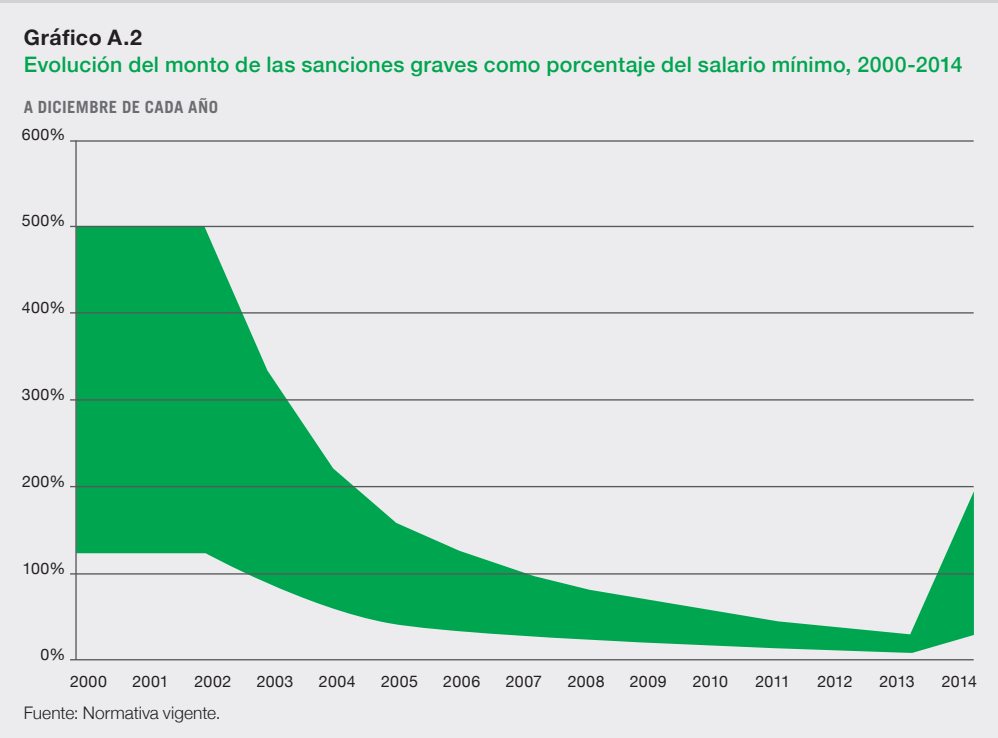
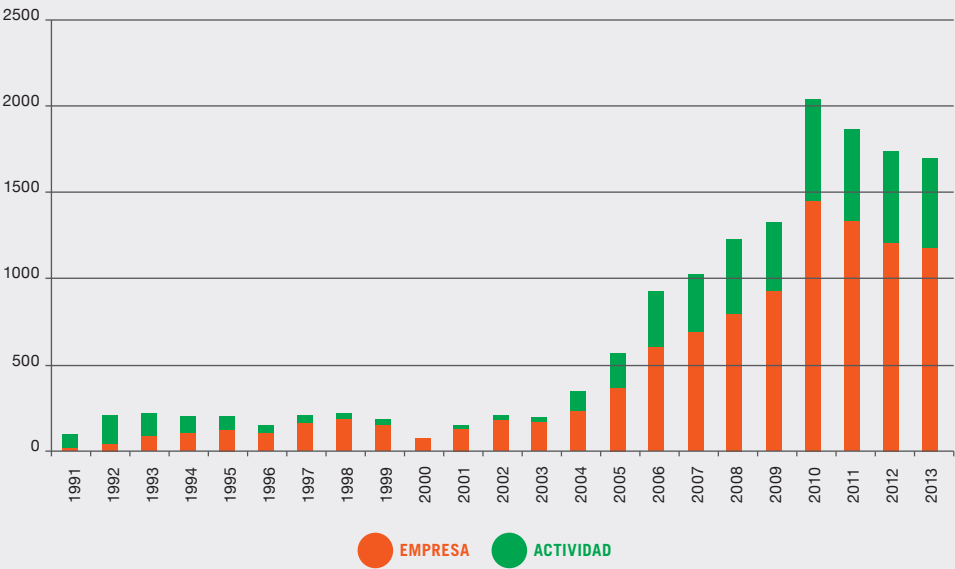
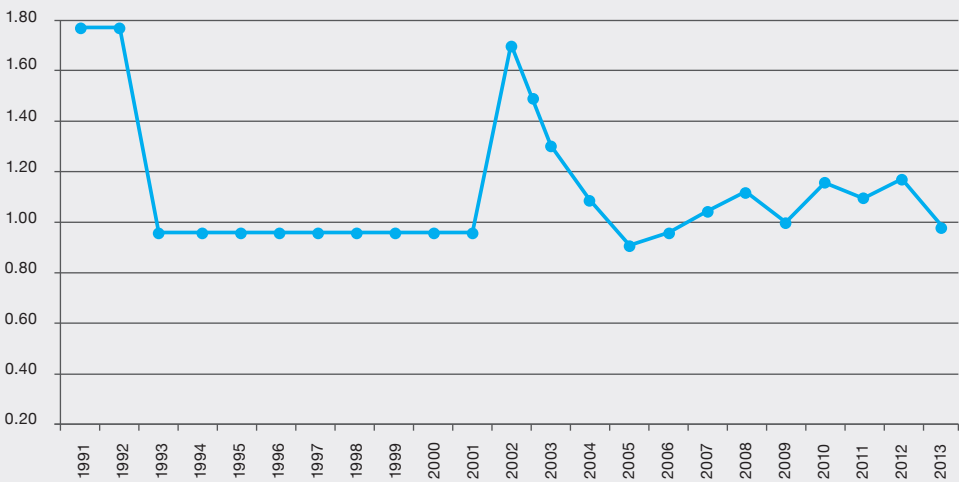


Gráfico A.4
Evolución del número de acuerdos y convenios colectivos homologados por el MTEySS, 1991-2013



Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

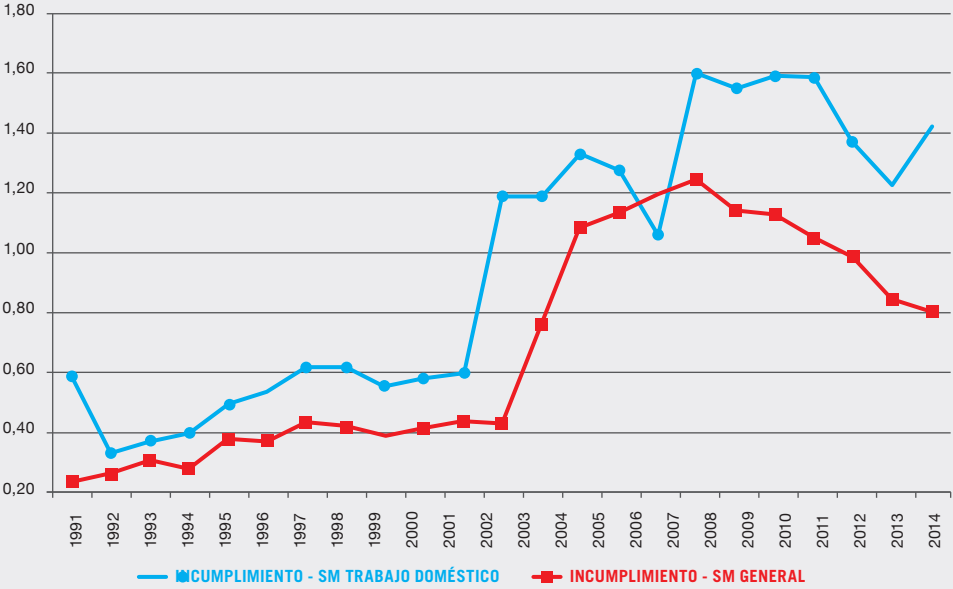
Gráfico A.5
Relación entre el salario mínimo correspondiente al trabajo doméstico¹ y el salario mínimo general, 1991-2013



Nota: (1) Se ha considerado el salario mínimo de la quinta categoría: personal con retiro que trabaja diariamente 8 horas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la normativa vigente.

Gráfico A.6
Incumplimiento de la normativa específica del salario mínimo en el trabajo doméstico, 1992-2014



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH.

Cuadro A.2**Cobertura del Seguro de Capacitación y Empleo y prestaciones brindadas, 2006-2013**

TIPO DE PRESTACIÓN	AÑOS							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mejora de la empleabilidad								
Terminalidad educativa	53,8%	33,7%	26,9%	15,4%	7,4%	2,3%	1,7%	1,8%
Formación profesional	36,4%	28,6%	19,0%	17,5%	14,0%	7,7%	6,1%	6,5%
Entrenamiento para el trabajo	0,0%	11,5%	10,6%	18,0%	16,4%	24,0%	34,4%	58,8%
<i>Sector privado</i>	0,0%	0,2%	0,2%	0,1%	0,4%	0,2%	6,1%	9,1%
<i>Sector público</i>	0,0%	8,3%	6,5%	13,5%	10,4%	8,7%	6,3%	9,3%
<i>Organizaciones sociales</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	1,3%	11,9%	22,2%	40,6%
<i>Obra pública local</i>	0,0%	3,1%	3,9%	4,4%	4,3%	1,8%	0,2%	0,0%
Inserción laboral asistida								
Programa de Inserción Laboral (PIL)	8,6%	6,8%	8,1%	7,1%	8,2%	5,5%	2,8%	3,5%
<i>Sector privado</i>	0,3%	0,4%	0,4%	0,1%	0,1%	0,2%	0,6%	1,5%
<i>Sector público</i>	8,3%	6,0%	7,1%	6,8%	8,0%	5,3%	2,1%	2,0%
<i>Obra pública local</i>	0,0%	0,4%	0,6%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Emprendimientos productivos individuales y asociativos	0,8%	17,0%	30,4%	34,1%	16,7%	4,7%	2,6%	3,6%
Otros	0,0%	0,0%	0,1%	3,0%	3,0%	1,0%	0,3%	0,0%
Orientación laboral								
Talleres de Orientación Laboral (TOL)	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,4%	5,6%	9,6%	7,8%
Cursos de Gestión Empresarial	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	2,6%	2,3%	2,3%
Orientación presencial en Oficina de Empleo	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	27,9%	45,4%	38,8%	14,1%
Otros	0,0%	0,2%	0,0%	0,1%	0,3%	0,1%	0,2%	0,1%
Régimen especial para el trabajo doméstico	0,4%	2,0%	4,8%	4,8%	2,9%	1,0%	1,3%	1,7%
Total de prestaciones en el año (distribución %)	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Total de prestaciones en el año (cantidad)	4.742	32.436	42.179	54.865	78.065	150.043	138.931	77.709
Total de beneficiarios cubiertos en el año	4.652	30.925	39.317	52.565	71.389	121.680	89.860	75.557

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Cuadro A.3**Cobertura del Plan Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y prestaciones brindadas, 2008-2013**

TIPO DE PRESTACIÓN	AÑOS					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mejora de la empleabilidad						
Terminalidad educativa	6,3%	34,1%	34,7%	44,3%	32,5%	22,9%
Formación profesional	0,7%	6,8%	6,2%	5,6%	4,9%	6,8%
Entrenamiento para el trabajo	1,1%	1,1%	3,4%	3,6%	6,7%	12,6%
<i>Sector privado</i>	1,1%	0,7%	1,4%	1,3%	2,1%	2,9%
<i>Sector público</i>	0,0%	0,4%	1,7%	1,9%	2,7%	4,4%
<i>Organizaciones sociales</i>	0,0%	0,0%	0,3%	0,1%	0,0%	0,0%
<i>Obra pública local</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,3%	2,0%	5,5%
Inserción laboral asistida						
Programa de Inserción Laboral (PIL)	0,3%	0,1%	0,1%	0,3%	0,4%	0,6%
Emprendimientos productivos individuales y asociativos	0,0%	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%
Orientación laboral						
Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo (POI)	74,1%	40,5%	29,6%	27,7%	22,8%	30,7%
Apoyo a la empleabilidad e integración social	0,0%	2,7%	7,5%	7,6%	9,9%	4,5%
Cursos de Gestión Empresarial	0,0%	1,1%	0,7%	0,8%	0,8%	1,4%
Club de empleo	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%	0,8%	0,9%
Habilidades para el trabajo	0,0%	0,0%	0,0%	0,2%	0,0%	0,2%
Orientación educativa y construcción ciudadana	0,0%	1,1%	3,4%	0,8%	0,5%	0,5%
Apoyo a la búsqueda de empleo	17,6%	12,4%	13,4%	3,9%	5,6%	0,2%
Orientación en Oficina de Empleo (asistencia a 2 citas en el mes)	0,0%	0,0%	0,6%	5,0%	14,6%	18,2%
Total de prestaciones	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Total jóvenes cubiertos en el año	9.526	75.229	124.686	317.497	286.455	259.699
Total de prestaciones en el año	12.514	143.772	202.363	500.188	454.134	408.336

Fuente: Elaboración propia sobre la base del MTEySS.

Se terminó de imprimir en Talleres Trama SA,
en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en diciembre de 2015.



ISBN: 9789223306359



9 789223 306359