

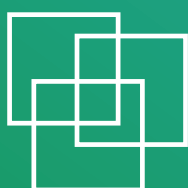


Organización
Internacional
del Trabajo

Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina

Fabio Bertranou

Nº 3 Documento de Trabajo
Oficina de la OIT en Argentina



Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2013
Primera edición 2013

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 pubdroit@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.

OIT

Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina / Fabio Bertranou. 1ra. ed. Buenos Aires : Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2013.
(Documentos de trabajo, N° 3) 44p.

13.01.3

Política de empleo, Argentina, pub OIT

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 sancione.

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 de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y en las oficinas locales que tiene en diversos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza o a: Oficina de país de la OIT para la Argentina, Av. Córdoba 950, piso 13, Buenos Aires, Argentina. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a las direcciones antes mencionadas o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org o biblioteca_bue@oit.org.ar

Visite nuestro sitio en la red: www.oit.org.ar

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine entre hombres, mujeres y otras identidades es una de las preocupaciones de la OIT. Sin embargo, aún no hay acuerdo entre los lingüistas y especialistas en el tema sobre la manera de hacerlo en castellano.

En tal sentido, y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español “o/a” para visibilizar la existencia de ambos sexos, en algunas oportunidades se ha optado por emplear el genérico tradicional masculino, entendiendo que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

Documento de trabajo N° 3

Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina

Fabio Bertranou

Octubre 2013

Oficina de País de la OIT para la Argentina

Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina

Fabio Bertranou

Resumen

El documento identifica y realiza una apreciación de los mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina. En particular indaga sobre una diversidad de aspectos que directa e indirectamente han determinado la organización institucional y el contexto en que los mecanismos de la política de empleo fueron desarrollados. Asimismo, realiza una revisión de cómo es la estructura y funcionamiento de la política de empleo, como así también los principales desafíos que enfrentan en vistas de su consolidación como parte de una estrategia de desarrollo. En particular se identifican y describen: (a) los mecanismos de coordinación interjurisdiccional, sectorial y tripartitos; (b) los pilares que forman parte del apoyo de la política de empleo, como la inspección, la formación continua y los servicios públicos de empleo, como también otros mecanismos de apoyo como los sistemas de información, gestión y evaluación; y finalmente (c) los mecanismos de rendición de cuentas (“*accountability*”).

Palabras claves: política de empleo, instituciones laborales, mecanismos de coordinación

JEL: J5, J8, J88, P41

Este documento ha sido elaborado por Fabio Bertranou, Especialista en Mercado de Trabajo de la Oficina de la OIT en Argentina, como parte del Proyecto *Employment Policy Implementation Mechanism* coordinado por el Departamento de Empleo de la Oficina de la OIT en Ginebra. Victoria Río y Luis Casanova realizaron valiosas contribuciones en la elaboración del documento. Marta Novick, Juan Iacona, Giuseppe Messina, Claire Harasty y Yadong Wang brindaron comentarios y sugerencias. Las expresiones vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor. E-mail: bertranou@ilo.org

Contenido

1. Introducción	4
2. Contexto del desarrollo de la política de empleo en el período 1991-2012	6
3. Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina	10
3.1 Mecanismos de coordinación	10
3.1.1 Consejo Federal del Trabajo (CFT): coordinación gubernamental interjurisdiccional nación-provincias.....	11
3.1.2 Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.....	12
3.1.3 La negociación colectiva	14
3.1.4 Consejos Sectoriales de Certificación de Competencias Laborales y Formación Profesional.....	15
3.1.5 La coordinación interministerial para la formación de recursos humanos.....	16
3.2 Mecanismos de apoyo a la política de empleo	17
3.2.1 Pilares de apoyo a la política de empleo	17
3.2.1.1 Inspección laboral.....	17
3.2.1.2 Red de Servicios Públicos de Empleo (SPE).....	19
3.2.1.3 Red de Formación Continua (FC).....	20
3.2.2 Mecanismos de apoyo a la política de empleo en el territorio.....	21
3.2.2.1 Direcciones y Delegaciones Regionales.....	21
3.2.2.2 Gerencias de empleo y capacitación laboral (GECAL)	22
3.2.3 Información y monitoreo.....	22
3.3 La política de empleo en la práctica: análisis de su funcionamiento en dos áreas claves	24
3.3.1 Registro de trabajadores: El Plan Nacional de Regularización del Trabajo.....	24
3.3.2 Programas de empleo: seguridad económica con mejoras en la empleabilidad	25
3.4 Mecanismos de rendición de cuentas (“<i>accountability</i>”)	28
3.4.1 Plan estratégico y gestión por resultados del MTEySS	29
3.4.2 Presupuesto	30
3.4.3 Auditoría.....	31
3.4.4 Evaluación de instrumentos de la política de empleo	32
4. Conclusiones, lecciones y desafíos para el caso de Argentina	34

Referencias

Anexo

Siglas utilizadas

AFIP	Administración Federal de Impuestos
AGN	Auditoría General de la Nación
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CFT	Consejo Federal del Trabajo
CONAETI	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
CTIO	Comisión para el Trabajo con Igualdad Oportunidades
ENAPROSS	Encuesta Nacional de Protección Social y Seguridad Social
FC	Formación Continua
GECAL	Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NIT	Normas Internacionales del Trabajo
OME	Oficinas Municipales de Empleo
ONP	Oficina Nacional del Presupuesto
PJH	Programa de Jefes de Hogar
PJMMT	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
PNRT	Plan Nacional de Regularización del Trabajo
PPC	Programa Preventivo de Crisis
REPRO	Programa de Recuperación Productiva
SCyE	Seguro de Capacitación y Empleo
SMVT	Salario Mínimo Vital y Móvil
SPE	Servicios Públicos de Empleo

1. Introducción

La política de empleo en Argentina suele considerarse en sentido amplio, entendiendo que involucra tanto a las políticas laborales y de ingresos como a las políticas económicas que intervienen sobre la oferta y la demanda de trabajo. De esta forma, involucra a un importante número de instituciones y actores sociales.¹ En el transcurso de las últimas dos décadas, la política de empleo ha ido ganando en complejidad al haberse convertido en un área prioritaria de las políticas públicas, particularmente durante los últimos diez años, luego de la importante crisis económica que sufrió el país en 2001.

Por lo tanto, este trabajo busca identificar y realizar una apreciación de los mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo. En particular se busca indagar sobre una diversidad de aspectos como el contexto en que fueron desarrollados dichos mecanismos, cómo es su estructura y funcionamiento, como así también los principales desafíos que enfrentan en vistas de la consolidación de una política de empleo como parte de una estrategia de desarrollo.

El caso de Argentina presenta características singulares por diversas razones. Puede decirse que comparativamente con otros países de América Latina, el desarrollo de las relaciones laborales tuvo un rápido y fuerte impulso a mediados del siglo XX, sin embargo, el marco normativo en la forma de un “sistema” y la institucionalización de la política de empleo no comenzaron a concretarse sino hasta luego del regreso a la democracia en la década de los ochenta.² Otra motivación importante para analizar el caso de Argentina tienen que ver con una característica distintiva que muestra un alto nivel de participación de los trabajadores en las organizaciones sindicales convirtiéndolos en actores sociales clave para las políticas de regulación del trabajo y la política de empleo.

Una razón adicional que otorga cierta particularidad al caso de Argentina tiene relación con la importante crisis que sufrió el país en 2001 que dejó como secuela profundos problemas en el

¹ La Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo define a la política de empleo como la “visión asociada a un marco concertado y coherente que vincula todas las interacciones en materia de empleo necesarias para alcanzar una meta de empleo” (OIT, 2012a).

² Durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, más particularmente en los años cuarenta y cincuenta, las políticas económicas de protección de la producción para el mercado interno y el fomento de la demanda interna constituyeron las bases del enfoque centrado en el pleno empleo de los jefes de hogar sobre el que se construyeron las políticas de bienestar. A partir de los años setenta, surge un quiebre progresivo de este modelo que hace necesario acomodar y generar nuevas políticas de empleo para hacer frente a fenómenos como el crecimiento del desempleo, el incremento del empleo informal, incluyendo el cuentapropismo y al empleo asalariado no registrado.

mercado laboral. Si bien el proceso de deterioro del mercado laboral comienza a acelerarse en la década de los ochenta y de los noventa, no es hasta la crisis de 2001-2002 cuando la tasa de desempleo, la precariedad laboral y la caída en los ingresos laborales alcanzaron cifras nunca antes vistas en la historia económica del país. La respuesta de política económica a la crisis y la posterior recuperación estuvo centrada en recuperar y ampliar la política de empleo como parte central de la estrategia de desarrollo. De esta forma, se observan en los últimos años numerosas innovaciones en los mecanismos de coordinación y apoyo a la política de empleo que merecen un análisis. Incluso, enfoques vinculados con el mandato de la OIT como el trabajo decente y las metas relacionadas con el desempeño laboral fueron incluidas por el gobierno en los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el año 2003.

Para entender la organización institucional que determina la formulación e implementación de la política de empleo, es importante destacar que Argentina es un país federal con tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) que está conformado por 24 jurisdicciones: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada una de estas jurisdicciones cuenta con un gobierno propio y comparte responsabilidades gubernamentales con el gobierno nacional (o federal). El nivel de descentralización es relativamente alto en materia de provisión de bienes y servicios públicos. Por ejemplo, la educación básica y secundaria, los servicios de salud, la policía, parte de la administración de justicia, entre otros, son provistos por los estados provinciales (la descentralización de estas responsabilidades comenzó con el gobierno militar iniciado en 1976 y se profundizó con las realizadas por el gobierno en los años noventa). Por otro lado, la recaudación de los principales impuestos al consumo y a la renta es de responsabilidad nacional. Las provincias también tienen facultades para recaudar tributos a la propiedad y algunos vinculados al consumo, sin embargo reciben la mayor parte de sus recursos desde el nivel nacional a través de un mecanismo de coparticipación de impuestos. De la misma forma, como se verá en el desarrollo del documento, las provincias y los municipios participan en distintas instancias de la provisión y producción de servicios vinculados con la política de empleo como la formación profesional y los servicios de empleo.

El documento está organizado en cuatro secciones además de esta introducción. En la primera parte se resume el contexto económico e institucional de las últimas dos décadas que, aunque muestra una línea progresiva de desarrollo de las instituciones laborales, evidencia un importante contraste entre los noventa y los 2000. En la segunda parte se describen los mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo. La tercera sección detalla algunos

aspectos específicos de la implementación de la política de empleo en relación a su funcionamiento y sus interacciones institucionales. En particular se analiza el caso de la Red de Servicios Públicos de Empleo y de la Red de Formación Continua, y la experiencia de articulación institucional e inter gubernamental para la implementación de mecanismos de inspección laboral. Finalmente, la última sección incluye conclusiones, lecciones y desafíos para el caso de Argentina.

2. Contexto del desarrollo de la política de empleo en el período 1991-2012

Tal como fue descrito en la introducción, la política de empleo en Argentina involucra tanto a las políticas laborales y de ingresos como a aquellas destinadas a intervenir directamente sobre la oferta y la demanda de trabajo. Las políticas laborales y de ingresos incluyen al marco regulatorio, los mecanismos institucionales de diálogo social, la negociación colectiva, la administración de conflictos, la inspección de las condiciones de trabajo y algunos aspectos de la protección social relacionadas con el empleo. En cuanto a las políticas para intervenir directamente sobre la oferta y demanda de trabajo, las mismas incluyen aquellas que buscan activamente reducir el desempleo, favorecer la creación y el acceso a ocupaciones más productivas como también las que persiguen atenuar las consecuencias inmediatas asociadas a la pérdida del empleo (OIT, 2011a).

En Argentina, el principal actor en materia de política de empleo es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), que tiene competencia en el ámbito nacional. El primer antecedente normativo que atribuyó explícitamente a este Ministerio el fomento del empleo y la capacitación laboral fue la Ley Nacional del Empleo (Ley N° 24.013), sancionada en el año 1991. Esta norma definió al MTEySS como la autoridad máxima en materia de política de empleo, atribuyéndole la responsabilidad de elaborar programas de empleo y de emergencia ocupacional en sectores o regiones específicas, y de promover acciones de capacitación y formación y crear una red de servicios de empleo, entre otras cuestiones. Además, creó el seguro por desempleo y estableció un fondo para el financiamiento de la política de empleo.

A partir de ese antecedente, es posible identificar dos períodos contrastantes respecto a la política de empleo en Argentina: el período 1991-2000 y el período 2002-2012 (Cuadro 1). Los dos períodos están separados por la crisis económica de 2001 que produjo un cambio importante en el esquema macroeconómico y en las políticas socio laborales. Durante los noventa, la

concepción de las políticas públicas fue inspirada por las recetas del llamado “Consenso de Washington”. La economía en general, y el sector público en particular, estuvieron sometidos a un ajuste estructural que se fundó en la implementación de un régimen macroeconómico con tipo de cambio fijo con el dólar estadounidense denominado “convertibilidad”. También el período se caracteriza por un fuerte endeudamiento externo, un amplio proceso de desregulación de las actividades económicas, mayor flexibilización laboral y numerosas privatizaciones de empresas públicas en diversas áreas como transportes, telecomunicaciones y producción de bienes. Como resultado, el período arrojó un bajo crecimiento promedio con escasa generación de empleo, con un incremento de la informalidad, la precariedad laboral y la desigualdad. En este contexto, las políticas de mercado de trabajo cumplieron un papel compensador del proceso de ajuste.

De esta forma, en la década de los noventa, sobre la base de la Ley Nacional del Empleo, el Gobierno nacional se hizo cargo del diseño y la implementación de distintas acciones destinadas a fomentar el empleo entre los desempleados. También, numerosos gobiernos provinciales crearon sus propios programas de empleo. Un aspecto distintivo de estas políticas fue la focalización de las acciones. Durante esta década, a pesar de su baja cobertura, el seguro de desempleo constituyó el programa de protección a los desempleados con mayor número de beneficiarios (OIT, 2011a).

El bajo desempeño económico de finales de los noventa, acompañado de un agravamiento de las dificultades en la sostenibilidad fiscal debido al alto endeudamiento y a la mayor vulnerabilidad macroeconómica por la desregulación de los movimientos de capital, trajo como consecuencia la profunda crisis nacional de 2001. Luego de la renuncia del presidente, el nuevo gobierno hizo un “default” de la deuda y devaluó la moneda, abandonando el esquema de convertibilidad con el dólar estadounidense. En ese contexto, la economía argentina ingresó en una etapa de profunda recesión, con una fuerte caída del PBI y el agravamiento de los indicadores de desempeño socio laboral.

En 2002, cuando el desempleo superaba el 20% y la pobreza el 50%, el nuevo gobierno de transición implementó un extenso programa de transferencias denominado Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (conocido como Plan Jefes) para atender la emergencia social de las familias con niños, niñas y adolescentes con jefes de hogar sin empleo. Una diferencia sustancial respecto

de los programas de empleo anteriores fue su alto nivel de cobertura, pues alcanzó a más de dos millones de beneficiarios.

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

1991-2000	2002-2012
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Predominancia del “Consenso de Washington” en el desarrollo de las políticas públicas ➤ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 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 ➤ Creciente rol 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: Elaboración propia.

En 2003, luego del cambio de régimen macroeconómico y al comenzar a recuperarse el nivel de actividad económica, el MTEySS puso en marcha el Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo” con el cual, a través de un conjunto de políticas, comenzó a promover la inserción laboral de los trabajadores desocupados. Asimismo, la economía comenzó a generar nuevamente oportunidades de empleo, facilitando la transición tanto de los desocupados como de los beneficiarios de los programas de empleo al empleo registrado. El proceso de activación fue acompañado por la conformación de dos pilares de apoyo a las políticas de empleo: la Red de Servicios Públicos de Empleo y la Red de Formación Continua.

La economía se reactivó fuertemente logrando en el período 2003-2008 tasas de crecimiento promedio de casi el 9% anual conjuntamente con una alta creación de empleos. Asimismo, se

revertieron algunas de las privatizaciones de la década previa y se introdujeron cambios en las regulaciones para restaurar algunas normas de protección laboral. Por otra parte, se estableció como prioridad la reactivación de instituciones laborales como la negociación colectiva, el salario mínimo y la inspección laboral. Como consecuencia de este proceso se materializó una importante recuperación de los salarios reales y una pronunciada caída de la informalidad laboral³ y de la desigualdad de ingresos.

En 2009, la crisis internacional impactó en la economía nacional, y conjuntamente con algunas circunstancias internas como la sequía que redujo la producción agropecuaria, interrumpió el fuerte crecimiento de los años previos. Sin embargo, en 2010 y 2011 se recuperaron tanto los niveles de crecimiento económico como la generación de empleo. A partir de 2012, las condiciones externas e internas han generado una ralentización en el crecimiento y la generación de empleo.

Otra importante demostración del cambio de prioridad de la política de empleo en los años 2000, luego de la crisis económica nacional, puede asociarse con la inclusión del trabajo decente en los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por el gobierno argentino. De esta forma, a los objetivos internacionalmente convenidos, Argentina incorporó adicionalmente el de “Promover el trabajo decente”. La justificación para dicha inclusión se basó en la idea que una sociedad justa e inclusiva se construye garantizando empleo digno a todos sus habitantes. En tal sentido, se identificaron los siguientes indicadores de desempeño: (a) la tasa de desocupación; (b) el porcentaje de trabajadores que perciben un salario inferior a la canasta básica total; (c) el porcentaje de población desocupada con cobertura social; (d) la tasa de empleo no registrado (i.e. la proporción de trabajadores asalariados sin contrato, por lo tanto sin contribuciones a la seguridad social); y e) la tasa de trabajo infantil (5 a 14 años). A partir de dichos indicadores se establecieron las metas para alcanzar al 2015: (a) reducir en el 2015 el desempleo a una tasa inferior al 10%; (b) reducir la tasa de empleo no registrado al 30%; (c) incrementar la cobertura de protección social al 60% de la población desocupada para el año 2015; (d) disminuir la proporción de trabajadores que perciben un salario por debajo de la canasta básica a menos del 30%; y (e) erradicar el trabajo infantil.

³ Para mayor información de las características y políticas asociadas al proceso de caída en la informalidad ver OIT (2011b) y Bertranou, Casanova y Saravia (2013).

Recuadro 1

Normas internacionales del trabajo (NIT) en materia de política de empleo: situación de Argentina

Aunque Argentina no ha ratificado el Convenio 122 sobre la política de empleo, que constituye uno de los cuatro convenios prioritarios de gobernanza, este país sí ha ratificado los ocho convenios fundamentales para garantizar los derechos humanos en el trabajo como así también los otros tres convenios prioritarios de gobernanza. Estos últimos corresponden al Convenio 81 sobre la inspección del trabajo; al Convenio 129 sobre inspección del trabajo en la agricultura; y al Convenio 144 sobre la consulta tripartita de las normas internacionales del trabajo. Asimismo, Argentina ha ratificado numerosos convenios técnicos, entre ellos el Convenio 88 sobre servicios de empleo; el Convenio 142 sobre el desarrollo de los recursos humanos; y el Convenio 154 sobre la negociación colectiva.

Nota: los convenios fundamentales son el C29 sobre el trabajo forzoso; C87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación; C98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva; el C100 sobre igualdad de remuneración; el C105 sobre la abolición del trabajo forzoso; el C111 sobre la discriminación (empleo y ocupación); el C138 sobre la edad mínima; y el C182 sobre las peores formas de trabajo infantil.

Fuente: elaboración propia.

3. Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina

Los principales mecanismos de definición y coordinación de la política de empleo involucran organismos en los niveles nacional, provincial y municipal. Asimismo, también existen mecanismos de coordinación interjurisdiccional. Es posible hacer una distinción entre tres tipos de mecanismos: de coordinación, de apoyo y de rendición de cuentas (*accountability*).

3.1 Mecanismos de coordinación

El Gráfico 1 sintetiza los principales mecanismos de coordinación vigentes en el caso de la política de empleo en Argentina. A continuación se describen los niveles de coordinación que pueden ser de carácter interjurisdiccional, tripartito y/o sectorial, como también de los organismos en los cuales se realiza dicha coordinación.

3.1.1 Consejo Federal del Trabajo (CFT): coordinación gubernamental interjurisdiccional nación-provincias

El Consejo Federal del Trabajo es un organismo de coordinación interjurisdiccional que surge a partir del Pacto Federal de Trabajo en 1998 en el que participan los niveles nacional y provincial⁴. Está integrado por el MTEySS y las administraciones de trabajo de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Tiene diversos objetivos de los cuales se destacan “fortalecer las administraciones del trabajo, procurando la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores sociales en las distintas jurisdicciones y competencias” e “impulsar las políticas generales en material de trabajo bajo los principios de coordinación, cooperación, coparticipación y corresponsabilidad entre las administraciones del trabajo, procurando la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores sociales en las distintas jurisdicciones y competencias”.

También entre algunas de las funciones del CFT se encuentra la vinculación con organismos internacionales por intermedio del MTEySS y ejercer las funciones de autoridad central de la inspección del trabajo, prevista en los convenios N° 81 y N° 129 de la Organización Internacional del Trabajo. Asimismo, tiene atribuciones para “participar en el diseño de los programas de promoción del empleo y de capacitación laboral y proponer criterios para su financiamiento, procurando su adecuación a las necesidades regionales, evitando tanto exclusiones como superposiciones con programas de otras áreas” y “efectuar o encomendar estudios e investigaciones de interés común, asegurando además un completo, regular y actualizado intercambio de documentación oficial, informes, estadísticas y publicaciones, entre sus miembros”.

El CFT está gobernado por un órgano superior que es la Asamblea Federal en la cual participa un delegado por cada administración provincial. A su vez, también existe una Secretaría Permanente que ocupa el Secretario de Trabajo del MTEySS y un Comité Ejecutivo que tiene integrantes por un periodo de un año. La Asamblea Federal tiene al menos una reunión trimestral.

4 La ley No. 25212 de noviembre de 1999 ratifica el “Pacto Federal del Trabajo”. <http://www.trabajo.gba.gov.ar/cft/index.html>

3.1.2 Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil

Este Consejo constituye un organismo de carácter tripartito a nivel nacional, integrado por la representación de las organizaciones empresariales y de los sindicatos (16 representantes por cada parte) y presidido por el MTEySS. Entre sus principales funciones se encuentran determinar de manera periódica el salario mínimo vital y móvil así como los montos mínimos y máximos del seguro de desempleo. A su vez, fija pautas de nivel de productividad y promueve estudios sectoriales con el fin de identificar las necesidades de formación y las posibilidades de inserción laboral.

Aunque la primera creación del Consejo se remonta a mediados del siglo XX, su antecedente más inmediato es la Ley Nacional del Empleo de 1991. Allí se definió su carácter tripartito y sus principales funciones. Sin embargo, durante la década del 90', el Consejo tuvo una baja participación y ninguna actualización del salario mínimo. A partir del año 2004, el Consejo volvió a ser convocado y su reglamento fue reformado. Entre estas modificaciones, se destaca que desde 2004, cualquier consejero puede solicitar su apertura, siempre que esto esté apoyado por el acuerdo de la mayoría, como también la inclusión de temas específicos a discutir. (Etchemendy, 2011).

Gráfico 1.
Mecanismos de coordinación de la política de empleo



Fuente: elaboración propia.

El Consejo cuenta con cuatro comisiones de trabajo: la comisión del salario mínimo vital y móvil y prestaciones por desempleo; la comisión de empleo (trata la problemática del empleo no registrado); la comisión de formación profesional (dedicada a los temas de educación para el trabajo); y la comisión de productividad –(que se ha abocado principalmente a la elaboración de la canasta básica como referencia para la actualización del SMVM). De las cuatro comisiones, la primera es la que ha registrado mayor actividad desde 2004 en la actualización del salario mínimo. Por esto, es posible afirmar que desde su primera convocatoria en 2004 el Consejo se ha dedicado primordialmente a temas salariales y minoritariamente a otros asuntos de su competencia. Uno de los desafíos pendientes es establecerlo como un organismo de funcionamiento permanente de diálogo social.

Además de este Consejo existen otros espacios de diálogo sectorial sobre temas laborales. Uno de ellos es la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, también de carácter tripartito, encargada de regular el empleo de los trabajadores rurales. Su accionar también se ha revitalizado desde 2003, avanzando en regular cuestiones salariales y, primordialmente, las condiciones laborales de este

grupo específico de trabajadores que hasta el momento presentaban un alto grado de heterogeneidad según la actividad. Al respecto vale destacar, a modo de ejemplo, el establecimiento de la jornada laboral de 8 horas y la regularización de condiciones laborales para los trabajadores conocidos como “migrantes”.

3.1.3 La negociación colectiva

La negociación colectiva en Argentina ha adquirido la característica de un modelo de descentralización organizada, es decir los convenios se implementan por empresa preservando la centralidad de la negociación por rama. De esta forma, existe una variedad importante de actores que participan a nivel local, sectorial y nacional.

Durante la década de 1990 se registró una baja actividad de negociaciones colectivas y un incremento de las negociaciones realizadas al nivel de la empresa. Sin embargo, a partir de 2003 y 2004, organizaciones de empleadores y trabajadores, con el impulso del MTEySS, comenzaron a modificar convenios colectivos establecidos y a organizar convenios nuevos en actividades y empresas. A partir de esos años se fueron conformando “rondas” de negociación, que tuvieron lugar mayormente en el primer semestre del año, en las cuales se ha ido consolidando un patrón anual de negociación colectiva. Las primeras rondas tuvieron al MTEySS como impulsor a través de la generación de regulaciones, y posteriormente como mediador y coordinador en las negociaciones entre los actores sociales.

El MTEySS ha cumplido los tres roles con distinta intensidad desde 2003. Inicialmente como impulsor dado que gatillaba el proceso de negociación mediante modificaciones legales y administrativas. El papel de coordinador se ha centrado en evitar un contexto de anarquía de la negociación al establecer al inicio de las “rondas” una referencia para el porcentaje de los incrementos salariales que generalmente ha funcionado como un mínimo. Esto ha permitido reducir la dispersión sectorial excesiva y moderar las expectativas inflacionarias. Finalmente, como mediador, el MTEySS ha tenido un papel activo en mediar y acercar posiciones para que se realice el acuerdo entre los actores sociales. También existe un papel de mediación posterior a la firma del convenio colectivo, en la medida que existan incumplimientos, reclamos gremiales o interpretaciones diversas de lo pactado. (Etchemendy 2011)

En relación a la evolución en el número de convenios, en 2010 se registró la mayor cantidad de convenios firmados desde 1988. Además, entre 2003 y 2011 el número de asalariados del sector privado cubiertos por negociaciones colectivas creció de 3 a 5 millones. Asimismo, entre 2004 y 2012 fueron homologados un total de 11.722 convenios y acuerdos colectivos de trabajo. Cabe resaltar que la mayor parte de las cláusulas de los convenios registrados corresponden a cuestiones salariales (cerca al 85% del total de los temas negociados), lo que se explica por el crecimiento económico registrado durante la última década pero también como respuesta a la creciente preocupación que ha tenido la inflación para los representantes de los trabajadores y como justificación para ajustar al menos en términos nominales los salarios.

3.1.4 Consejos Sectoriales de Certificación de Competencias Laborales y Formación Profesional

Los Consejos Sectoriales de Certificación de Competencias Laborales y Formación Profesional constituyen una institucionalización pero también una profundización de la experiencia de diálogo social de las Mesas Sectoriales, implementadas a principios de la década de 2000 para atender cuestiones relativas al Programa Sectorial de Calificaciones. La transformación de este mecanismo hacia uno articulado en los Consejos implicó un mayor compromiso y un avance hacia la proyección de una estrategia en materia de formación para cada sector. Los consejos son convocados por el MTEySS y están conformados por representantes tripartitos de más de 40 sectores de actividad. Tienen por objetivo identificar demandas de formación y definir la estrategia en esta materia para el sector, convocar a los trabajadores a las acciones de capacitación y orientar su búsqueda laboral en función de la demanda y, por último, fortalecer las instituciones de formación profesional de todo el país. El funcionamiento de los Consejos Sectoriales ha permitido abrir un espacio de diálogo entre representantes tripartitos de los diferentes sectores, para así delinear los avances y desafíos en materia de formación de recursos humanos. Estos espacios además permiten promover el vínculo entre las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (ver a continuación en sección 3.2.2) y los actores productivos locales.

Recuadro 2

Otros mecanismos de coordinación de áreas relacionadas con la política de empleo: CONAETI y CTIO

La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) se encarga de coordinar, evaluar y dar seguimiento a los esfuerzos a favor de la prevención y erradicación del trabajo infantil. La integran diversos Ministerios nacionales con injerencia en la problemática del trabajo infantil así como organizaciones de trabajadores, empleadores y otros organismos de la sociedad civil. Asimismo, cuenta con el asesoramiento de UNICEF y del programa IPEC de la OIT. Para la territorialización de las acciones, la CONAETI, en acuerdo con el Consejo Federal del Trabajo, promueve la creación de Comisiones Provinciales para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) y su coordinación.

La Comisión para el Trabajo con Igualdad Oportunidades (CTIO), también constituye un organismo de carácter interministerial del cual participan, a su vez, organizaciones de empleadores y trabajadores como también organizaciones sociales. Es un espacio de coordinación y articulación para favorecer la concertación y el diálogo social en torno a la igualdad de oportunidades para mujeres y varones en el mundo laboral. Entre sus acciones, coordina actividades en todo el país, elabora estudios e informes en torno a la problemática y desarrolla materiales de sensibilización y difusión de información.

Fuente: elaboración propia.

3.1.5 La coordinación interministerial para la formación de recursos humanos

En cuanto a la formación de recursos humanos, a fines de 2011 el MTEySS lanzó el “Plan Estratégico de Formación Continua: Innovación y Empleo - Argentina 2020”, con el propósito de promover la competitividad del país incorporando tecnología y universalizando su acceso. Con este plan se busca especializar, potenciar y fortalecer las acciones de formación del MTEySS, con miras a incrementar la capacidad instalada, desarrollar la industria y generar competitividad en diversos sectores de la economía. Para ello, se estableció la necesidad de coordinar este Plan Estratégico con los elaborados por otras áreas ministeriales vinculadas con el mundo del trabajo. De esta forma, en 2012 se llevó a cabo una primera reunión de presentación del Plan Estratégico de Formación Continua con la participación del Ministerio de Industria, y una segunda con este Ministerio y el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. En ambos encuentros participaron representantes sindicales y empresarios, mientras que la OIT brindó asistencia técnica. Estas reuniones tuvieron como objetivo presentar y compartir los principales temas en agenda en materia de formación, en el marco de los objetivos del Plan. Si bien, estos espacios han sido, por el momento, generados de forma ad-hoc para compartir las estrategias de las distintas áreas gubernamentales en este ámbito, también han demostrado la

necesidad y el interés de parte de los actores para mejorar los mecanismos de coordinación entre las acciones programadas y realizadas por el gobierno.

3.2 Mecanismos de apoyo a la política de empleo

Dado el espectro y la variedad de mecanismos de apoyo a la política de empleo, y teniendo en cuenta la diversidad de actores institucionales existentes para el caso de Argentina, en este documento se propone la siguiente tipología. Primero se identificaron tres mecanismos claves de apoyo, denominados “pilares”, que consisten en la inspección laboral, los servicios públicos de empleo y la red de formación vocacional y profesional, denominada Red de Formación Continua. En segundo lugar se ha considerado el grado de institucionalidad que sostiene la política de empleo en el territorio, ya sea en lo que respecta a la regulación del trabajo y a las relaciones laborales como en lo que tiene que ver directamente con los programas de empleo y desarrollo de competencias. Finalmente, se ha considerado una tercera área que agrupa los mecanismos de generación de información y monitoreo para la toma de decisiones y el seguimiento de la política de empleo. El Gráfico 2 presenta un esquema de los mecanismos mencionados

3.2.1 Pilares de apoyo a la política de empleo

3.2.1.1 Inspección laboral

De acuerdo a la Ley Nacional de Empleo (Ley N° 14.013), la función de inspección laboral es una responsabilidad compartida entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales. Durante los años noventa la responsabilidad de la inspección fue crecientemente descentralizada a las provincias y el MTEySS redujo sustancialmente su participación en dicha función. Esto trajo consecuencias importantes en cuanto al crecimiento del empleo informal, particularmente el empleo asalariado no registrado, debido a las debilidades y restricciones que presentan las provincias para fortalecer la inspección del trabajo, en un contexto de múltiples prioridades y funciones que fueron descentralizadas a las provincias.

Luego de la crisis de 2001 y al cambiar la política económica, el gobierno nacional articuló una política de empleo en el que la reconstrucción y fortalecimiento de la inspección laboral constituyó una de las prioridades. En 2004 fue sancionada la Ley N° 25.877 de “Régimen

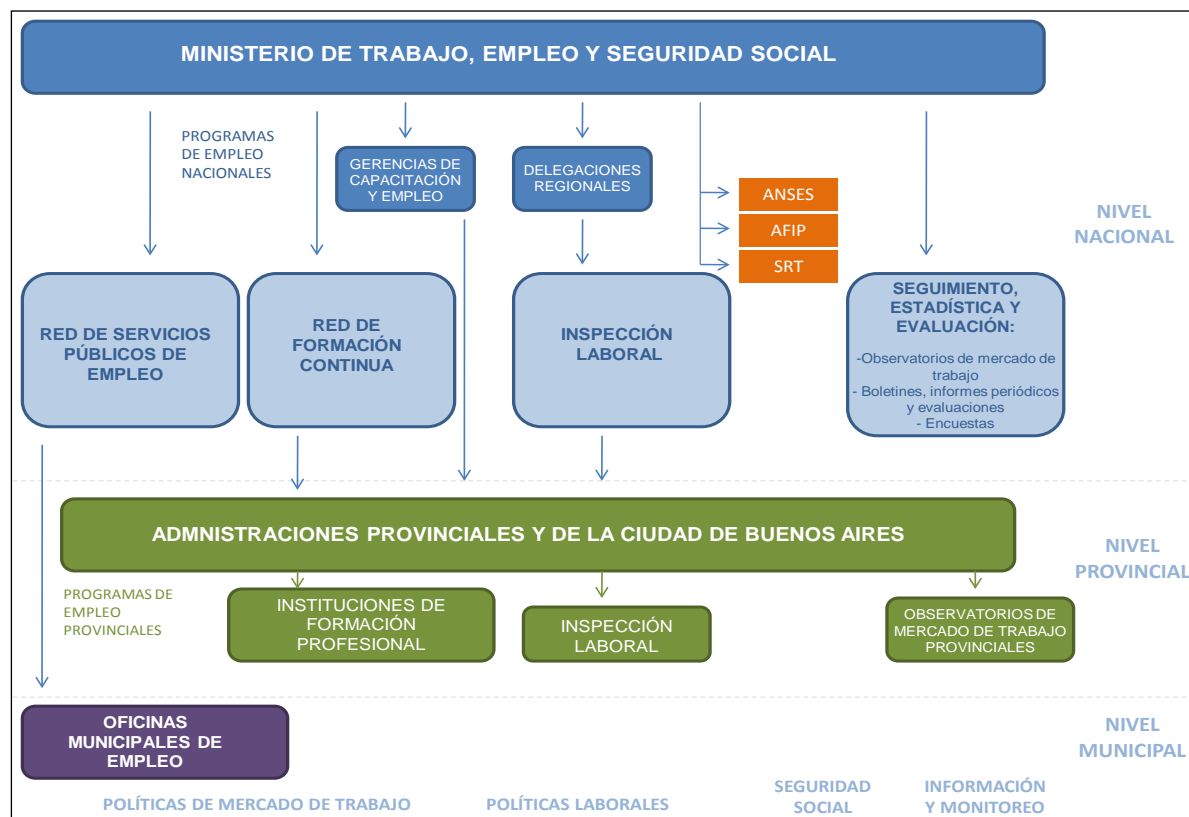
Laboral”, que crea el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), que tiene como objetivo fiscalizar y controlar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social. Asimismo, otorga un lugar fundamental al MTEySS como autoridad de aplicación de este sistema.

En este marco, el MTEySS implementa, a través de sus delegaciones regionales, el Plan Nacional de Regularización en el Trabajo con el fin de combatir el trabajo no registrado en todo el territorio nacional. Este plan se implementa de manera coordinada con la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) y los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cabe destacar que en el marco de este plan fueron fiscalizados de 2003 a 2012 más de un millón de establecimientos y relevados más de 3.300.000 trabajadores (MTEySS, 2013).

Es importante mencionar que durante las reformas estructurales de los años noventa la responsabilidad de la recaudación de las contribuciones a la seguridad social fue transferida a la AFIP. Una de las motivaciones para tal decisión fue la mejor posición relativa en cuanto a capacidad de fiscalización y recaudación de este organismo federal. De esta forma la AFIP tiene también un papel relevante en la identificación de trabajo no registrado.

Gráfico 2.

Mecanismos de apoyo a la política de empleo por niveles de gobierno y funciones



Fuente: elaboración propia.

3.2.1.2 Red de Servicios Públicos de Empleo (SPE)

La Red de Servicios Públicos de Empleo nuclea a todas las Oficinas Municipales de Empleo (OME) del país. Su implementación se encuadra en el convenio 88 de la OIT y por lo estipulado en la Ley Nacional de Empleo (Ley N° 24.013). El objetivo de la Red de SPE consiste en brindar apoyo y asesoramiento en lo que respecta a los procesos de búsqueda de empleo, orientación laboral, generación de empleo autónomo. Asimismo, tiene como función convocar y orientar a postulantes a los programas de empleo. Además, las Oficinas son las encargadas a nivel local de la capacitación y orientación laboral de los receptores de prestaciones en los procesos de mejora de su empleabilidad, en coordinación con la Red de Formación Continua. La Red también apoya a los empleadores en sus necesidades, tanto para cubrir puestos vacantes como para capacitar y formar a los posibles postulantes. Existen unas 400 OME distribuidas en todas las provincias del país y se estima que brindarían cobertura a aproximadamente un 70% de la población. El grado de desarrollo y especialización de estas OME es muy variado y presentan una gran

heterogeneidad. Es por ello que la consolidación y ampliación de los SPE representa un desafío relevante para la política de empleo.

3.2.1.3 Red de Formación Continua (FC)

La Red de Formación Continua nuclea a las Instituciones de Formación Profesional pertenecientes a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que cumplan con los requisitos de calidad establecidos por el MTEySS. La Red de FC tiene por objetivo articular las demandas del sector productivo con las necesidades de formación de los trabajadores. Las Instituciones de Formación Profesional llevan a cabo tres tipos de acción, atendiendo a las políticas activas de empleo: la certificación de estudios formales (primarios y/o secundarios), la capacitación técnica y la certificación de competencias laborales. En este sentido, la Red de FC se articula con la Red de Servicios de Empleo en función de las necesidades de formación local y de la orientación brindada a los beneficiarios de las políticas de empleo.

En primer lugar, el programa de certificación de estudios formales tiene como objetivo asegurar la terminalidad educativa de los trabajadores que no hayan completado el ciclo obligatorio de escolaridad (que en el caso de Argentina incluye el nivel secundario). Está dirigido, en su amplia mayoría, a personas desocupadas o beneficiarias de los programas de empleo del MTEySS (tales como el SCyE - seguro de capacitación y empleo; y el PJMMT⁵ - programa Jóvenes de Más y mejor Trabajo) que otorgan transferencias de ingresos para mejorar la seguridad económica de los hogares, junto con acciones complementarias para lograr la mejora de la empleabilidad de sus beneficiarios⁵ (mayores detalles de estos programas pueden verse más adelante en sección 3.3.2).

En segundo lugar, la capacitación técnica y profesional está dirigida a aquellos trabajadores que desean perfeccionarse en un oficio, profundizar sus conocimientos y/o obtener un certificado que los avale. Su oferta está a cargo de las Instituciones de Formación Profesional que dependen de las provincias y de la CABA, en algunos casos en articulación con sindicatos⁶.

Por último, otra línea de trabajo del MTEySS es la certificación de competencias laborales. Dicho programa se realiza a partir de la adopción –conjuntamente con las cámaras empresariales

⁵ Desde 2003 hasta enero de 2012, 769.597 personas se beneficiaron de acciones de terminalidad educativa en el marco de diferentes programas de empleo. En 2011, el 90,5% de los beneficiarios cursaba estudios de nivel medio (MTESS, 2012).

⁶ Desde 2003 y hasta enero de 2012, 623.295 personas participaron de acciones de formación profesional de las cuales más de un 40% fueron mujeres (MTESS, 2012), en el marco de la Red de Formación Continua.

y las organizaciones de trabajadores de cada sector– de estándares o normas de competencia, mediante los cuales se describen las habilidades, conocimientos y criterios de actuación que un trabajador debe poder desplegar en el desempeño de determinado oficio o empleo. De este modo, las normas sirven para evaluar a los trabajadores y otorgarles el certificado correspondiente o para señalar las áreas en las cuales necesitan una complementación o formación adicional para alcanzar el certificado. Esta acción se lleva a cabo en 29 sectores, aunque los que más participan son los sectores metalúrgico, frigorífico, de la construcción y de mecánica del automotor⁷.

3.2.2 Mecanismos de apoyo a la política de empleo en el territorio

3.2.2.1 Direcciones y Delegaciones Regionales

Las Direcciones y Delegaciones Regionales actúan como representantes del MTEySS, en particular de la Secretaría de Trabajo, en todo el territorio nacional, atendiendo las realidades regionales del país. Entre sus principales funciones se encuentra el desarrollo de actividades de fiscalización del trabajo en el marco del PNRT y de las competencias federales. Además, atienden a cuestiones relativas a las relaciones laborales tales como la gestión de la negociación colectiva y colaboran con la Dirección Nacional de Acciones Sindicales en la realización de los trámites vinculados al desarrollo de las organizaciones sindicales. Actualmente funcionan 40 delegaciones, distribuidas en todo el país.

Las Direcciones Regionales, por su parte, funcionan en cada una de las siete regiones del país (Conurbano Bonaerense, Pampeana, Centro, Cuyo, NOA, NEA y Austral) y tienen el objetivo de coordinar las acciones de las Delegaciones y establecer el contacto institucional con los actores políticos y sociales locales.

Tanto las Direcciones como las Delegaciones regionales sufrieron un cambio de estructura a partir de 2003 que redundó en un crecimiento de su papel a nivel territorial. Ello tuvo que ver con un incremento del número de oficinas, el aumento de la cantidad de personal calificado y la ampliación de sus funciones. De esta manera, las Direcciones y Delegaciones Regionales son una de las formas por la cual el MTEySS tiene mayor presencia territorial y como consecuencia, una mayor llegada a los actores locales, a la vez de lograr un mejor conocimiento de sus realidades y

⁷ De 2003 a enero de 2012, 70.621 personas fueron certificadas (MTESS, 2012), de las cuales más del 40% lo hizo en el sector de la construcción.

problemáticas. Esta evolución ha permitido, por lo tanto, llevar a cabo una más efectiva descentralización de la política de empleo.

3.2.2.2 Gerencias de empleo y capacitación laboral (GECAL)

Las GECAL son parte del MTEySS y, a nivel territorial, funcionan en las provincias. De esta forma, actúan como representaciones del área de empleo del MTEySS (i.e., la Secretaría de Empleo) a nivel local. Estas oficinas tienen la función de promover acciones para la generación de puestos de trabajo y calificación de recursos humanos, contando como herramienta principal con los programas de empleo y capacitación. Además, tienen a su cargo la provisión de asistencia técnica para las instituciones interesadas en la presentación de proyectos que se encuadren en los programas, así como de la recepción, evaluación y aprobación de los mismos y su posterior seguimiento, en el caso de ser aprobados. Las GECAL articulan las actividades con las Oficinas Municipales de Empleo que dependen de los gobiernos municipales.

3.2.3 Información y monitoreo

En materia de generación de información laboral, con el objetivo de realizar el seguimiento y monitoreo de la política de empleo, el MTEySS cuenta con diferentes observatorios de mercado de trabajo e instrumentos para el relevamiento de datos primarios e información secundaria. A partir de un análisis de esta información, el MTEySS prepara y publica estadísticas, informes e investigaciones sobre las diferentes problemáticas laborales.

En cuanto a la información estadística, el MTEySS publica la denominada *Encuesta de Indicadores Laborales (EIL)*, que consiste en los resultados de una encuesta a empresas medianas y grandes (con más de diez trabajadores registrados), excluyendo al sector primario, que se releva mensualmente en los más grandes aglomerados urbanos del país. La EIL permite estudiar la evolución del empleo asalariado registrado y su estructura y, además, medir las necesidades de capacitación y las normas que regulan el mercado de trabajo en empresas privadas formales.

Otra importante encuesta, en este caso relevada en hogares, denominada *Encuesta Nacional de Protección Social y Seguridad Social (ENAPROSS)*, fue llevada a cabo por el MTEySS durante el año 2011 para estimar la situación laboral y el grado de cobertura de la seguridad social para la

población, así como sus necesidades en materia de protección social. Este relevamiento complementa la información a nivel de hogares y personas que realiza de forma continua la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos. Cabe destacar que esta última encuesta presenta un rango acotado de información relativa a la protección social, por lo que la ENAPROSS se convierte en un instrumento imprescindible para realizar consideraciones en esta materia.

Además, el MTEySS prepara información regular de distintos aspectos del trabajo y el empleo que son publicados en: (a) el *Boletín de Estadísticas Laborales*, donde se incluyen indicadores laborales sobre mercado de trabajo, ingresos y costos laborales, programas de empleo y capacitación, negociación colectiva, seguimiento del Plan Nacional para la Regularización del Trabajo, seguridad social, riesgos del trabajo y trabajo infantil; (b) el *Informe de Negociación Colectiva* que incluye una síntesis de los principales aspectos de la negociación colectiva en un período determinado y su comparación con los anteriores como el ritmo de negociación, ámbito de aplicación, rama de actividad económica de los convenios y acuerdos, nivel de negociación, cláusulas pactadas, estructura salarial y representación sindical en la negociación colectiva, entre otros datos; (c) la *serie trimestral Dinámica del empleo y rotación de empresas* que mide los flujos de creación y destrucción de empleos producidos por los cambios en la demografía de las empresas empleadoras; (d) el *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* que brinda series estadísticas consolidadas sobre las variables más relevantes de la seguridad social, y (e) el *Boletín de estadísticas de género y mercado de trabajo* que analiza el comportamiento de los indicadores de empleo en relación a la distribución entre mujeres y varones. Finalmente, el MTEySS cuenta con el *Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente* que recolecta y elabora información cuantitativa y cualitativa sobre la problemática del trabajo de niños, niñas y adolescentes.

Por otra parte, numerosos gobiernos provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con observatorios destinados al estudio de la problemática laboral en su territorio: las estadísticas laborales, el registro de conflictos laborales, la problemática del trabajo infantil, etc.

3.3 La política de empleo en la práctica: análisis de su funcionamiento en dos áreas claves

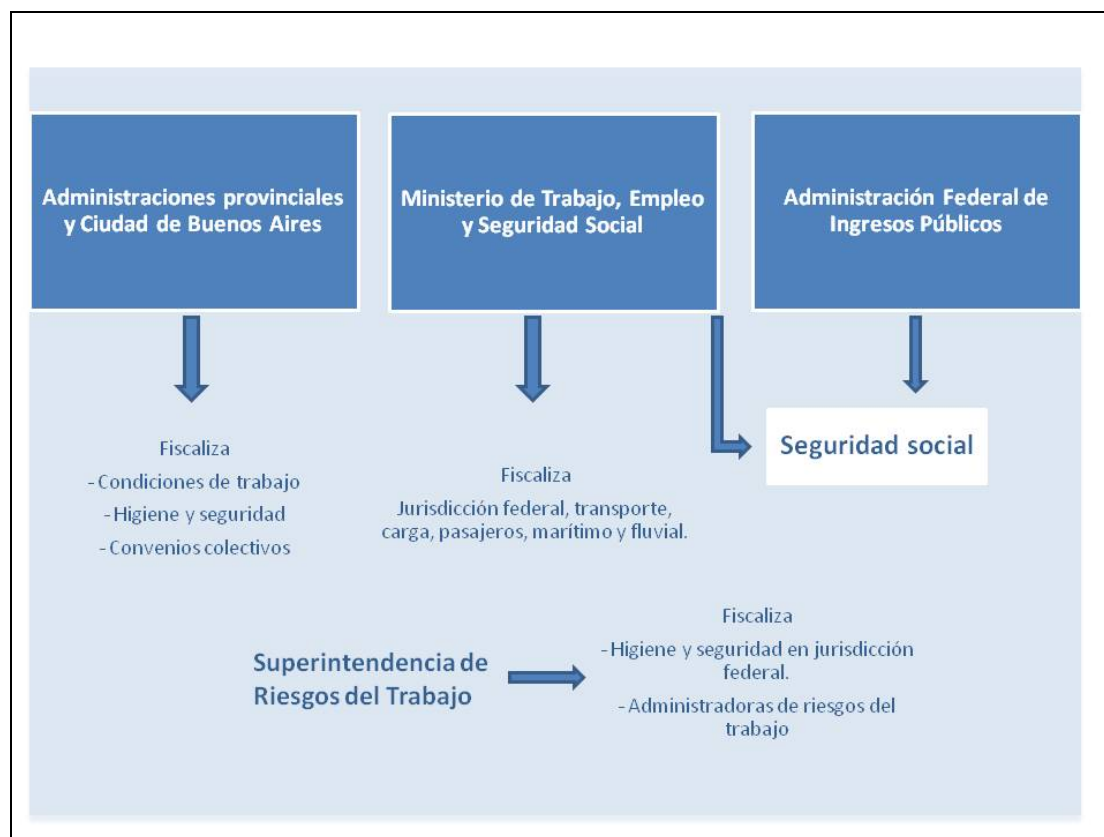
Esta sección describe sucintamente dos casos de funcionamiento de la política de empleo en áreas clave como son: (a) el registro de trabajadores para reducir la incidencia del empleo informal; y (b) los programas de empleo.

3.3.1 Registro de trabajadores: El Plan Nacional de Regularización del Trabajo

El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) es una estrategia de acción, surgida en el marco de la Ley N° 25.877 de 2004, que el MTEySS implementa a través de sus Delegaciones Regionales con la intervención concurrente de la AFIP. La fiscalización es llevada a cabo por el MTEySS, a través de sus delegaciones regionales, la Dirección de Inspección Federal y las administraciones de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires. Por otra parte, el ANSES y la AFIP juegan un rol fundamental en el cruce de bases de datos. El Plan tiene cobertura nacional a través de las 38 Delegaciones Regionales y desde su implementación el número de inspectores ha crecido a 472 (dato a diciembre de 2012).

El PNRT ha tenido como objetivo detectar el empleo no registrado a través de distintos mecanismos, buscando incorporar en el sistema de seguridad social a los trabajadores excluidos. El PNRT también es acompañado por un conjunto de acciones dirigidas a reducir la informalidad laboral pero que, a la vez, facilita las gestiones de contralor. Dentro de estas acciones se destaca el Programa de Simplificación Registral, que establece un nuevo esquema de registro, 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. En enero de 2011, se creó el Sistema 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, lo que genera un salto cualitativo en la eficiencia de la inspección y en la optimización del uso de recursos.

Gráfico 3
Distribución de competencias en el Plan Nacional de Regularización del Trabajo



Fuente: www.trabajo.gov.ar

Asimismo, se ha avanzado en la simplificación de los registros de empleados y de las obligaciones tributarias por medio de plataformas on-line. Desde la Administración Federal de Ingreso Públicos (AFIP) se ha facilitado la carga de datos vinculados con el sistema de seguridad social y con el régimen tributario (programa Mi Simplificación⁸). En particular, estas acciones fueron acompañadas de campañas de sensibilización a través de los medios de comunicación sobre las ventajas de cumplir con las obligaciones laborales, tributarias y de la seguridad social. Un factor clave de este tipo de acciones ha sido, entonces, operar sobre lo simbólico realizando abogacía y concientización en los actores involucrados.

3.3.2 Programas de empleo: seguridad económica con mejoras en la empleabilidad

A fines de 2003, en el contexto del inicio de la recuperación económica y del empleo, el MTEySS elaboró una estrategia para que la política de empleo tuviera por objeto mejorar la empleabilidad

⁸ Los programas Mi Simplificación y Su Declaración de la AFIP simplifican la declaración de trabajadores y el pago de las contribuciones a la seguridad social de las empresas de menor tamaño. Para mayor información www.afip.gov.ar.

de los trabajadores desocupados y acompañarlos en el tránsito hacia su inserción laboral. Con este fin se puso en marcha el Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”. En el marco de este plan, durante los años posteriores, comenzaron a ejecutarse dos programas centrales que podrían ser considerados de segunda generación luego de la experiencia del Plan Jefes en 2002. Estos son el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) y el Plan Jóvenes Más y Mejor Trabajo (PJMMT).

El SCyE es un programa de transferencias de naturaleza no contributiva asociado a políticas activas de empleo creado en 2006 por el MTEySS con el objetivo de asistir a los trabajadores desocupados en la búsqueda de empleo, a la vez que los apoya en el proceso de mejora de su empleabilidad. Consiste en una asignación (transferencia) monetaria a cambio de la cual los beneficiarios deberán participar de diversas acciones relacionadas con su formación y capacitación (terminalidad educativa, formación profesional, orientación laboral, etc.). Su implementación se dio en el marco de la activación de la política de empleo que en los años previos había tenido como principal función mitigar los impactos de la crisis de 2001-2002 a través del Plan Jefes de Hogar.

El SCyE ofrece prestaciones y herramientas para los trabajadores que opten por participar en él. De esta forma, junto con la asignación monetaria mensual, los beneficiarios del Seguro acceden a las siguientes prestaciones: orientación laboral al desempleado y apoyo en la búsqueda de empleo; intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados; formación, capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados; finalización de estudios primarios y secundarios; apoyo a emprendimientos individuales y asociativos; y, por último, derivación a los servicios sociales en los casos que se repute necesario. A su vez, los períodos mensuales en los que el trabajador perciba la prestación dineraria serán computados como tiempo efectivo de servicios a los efectos de la acreditación del derecho a las prestaciones del sistema previsional.

El PJMMT es, por su parte, un programa de empleo destinado a jóvenes desocupados de entre 18 y 24 años que no hayan completado el ciclo obligatorio de educación formal. Su objetivo es asistirlos en la mejora de la empleabilidad a través de diferentes acciones de capacitación y formación, orientarlos en el proceso de búsqueda de empleo y acompañarlos en sus primeras experiencias laborales. Al igual que el SCyE, brinda una asignación monetaria sujeta a ciertos

compromisos en materia de educación, formación o búsqueda de empleo por parte de los beneficiarios.

La incorporación al Programa se realiza a través de la solicitud de una cita para una entrevista personal en la Oficina de Empleo Municipal correspondiente al domicilio de residencia del solicitante. En esta cita, un orientador entrevista a los jóvenes interesados para ampliar la información sobre el Programa. El paso siguiente es completar o actualizar la historia laboral del postulante. Finalizado este registro, ambas partes firman un convenio de adhesión al Programa que se remite, para su validación, a las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral del MTEySS correspondiente a la jurisdicción de residencia del beneficiario.

Las acciones del Programa incluyen las siguientes nueve áreas de intervención:

- Talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo en los que un orientador o tutor brinda los elementos necesarios para la identificación de los intereses, necesidades y prioridades del beneficiario; las particularidades de su entorno social y productivo; la revalorización de los saberes y habilidades para el trabajo que haya adquirido en distintos espacios de aprendizaje y experiencia; y estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su camino de búsqueda, formación y acceso al empleo; de forma que pueda definir un proyecto formativo y ocupacional. Los talleres duran como máximo dos meses, son obligatorios y tienen una asignación monetaria adicional.
- Formación para la certificación de estudios primarios y/o secundarios. Para ello se articula con las carteras educativas provinciales, servicios para la formación y certificación de estudios generales para adultos, accesibles en términos de vacantes, modalidades de cursada y materiales didácticos y curriculares a ser utilizados. El joven que cumpla con la asistencia escolar para finalizar con sus estudios primarios y/o secundarios percibe una ayuda económica adicional por mes por un plazo máximo de 18 meses. Este período puede ampliarse para la finalización de estudios secundarios.
- Cursos de formación profesional, en los que se incluyen los ofrecidos por la Oficina de Empleo Municipal. Los cursos que se ofrezcan deben cumplir con los criterios de calidad establecidos por el MTEySS en cuanto a su adecuación a las demandas socio productivas del territorio y de las necesidades formativas de los jóvenes.

- Certificación de competencias laborales. Se certifican competencias laborales a los jóvenes con experiencia laboral previa.
- Generación de emprendimientos independientes. Se ofrecen cursos de gestión empresarial y ayuda de consultores especializados en la elaboración de un Plan de Negocio.
- Prácticas calificantes en ambientes de trabajo. Dichas prácticas pueden ser ofrecidas por empresas del sector público o privado, para lo cual reciben asesoramiento por parte de las Oficinas de Empleo Municipales. Tienen un tope de veinte horas semanales, que se realiza en horario diurno y de lunes a viernes. Los jóvenes sólo pueden participar en una práctica, cuya duración no puede exceder los seis meses.
- Asistencia en la búsqueda de empleo. A estos efectos, los jóvenes son citados periódicamente en la Oficina Municipal de Empleo para su asesoramiento, orientación y evaluación. El joven que cumpla con la asistencia a las actividades de apoyo a la búsqueda de empleo percibe una ayuda económica por mes por un plazo máximo de hasta 4 meses.
- Intermediación laboral. A través de las Oficinas Municipales de Empleo, los jóvenes incorporados al Programa son informados por un tutor sobre las demandas de trabajo formuladas por las empresas que sean compatibles con sus perfiles profesionales.
- Apoyo a la inserción laboral. El MTEySS promueve la contratación de jóvenes ofreciendo incentivos financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas que los incorporen durante un plazo máximo de seis meses. El joven que se incorpore a trabajar en una empresa pequeña o mediana en el marco del Programa Inserción Laboral percibe una ayuda económica mensual debiendo el empleador abonar sólo la diferencia necesaria para alcanzar el salario del puesto a ocupar establecido en el Convenio Colectivo de Trabajo aplicable a la actividad o sector.

3.4 Mecanismos de rendición de cuentas (“*accountability*”)

Entre los mecanismos de rendición de cuentas pueden identificarse dos etapas: (a) la formulación de metas, objetivos y áreas estrategias para el desarrollo de la política de empleo en un periodo,

lo que incluye a su vez la planificación presupuestaria; y (b) la evaluación –permanente o final- de la ejecución y concreción del presupuesto y las metas.

3.4.1 Plan estratégico y gestión por resultados del MTEySS

Para la formulación de metas, objetivos y áreas estratégicas, el MTEySS elabora a partir de 2008, cada determinada cantidad de años, un Plan Estratégico en el que se definen los objetivos de la política de empleo para ese periodo. Como herramienta de planeamiento de la gestión, allí se definen los objetivos generales y específicos que orientan la política de empleo y cuáles son los resultados que se pretende alcanzar en el periodo considerado. Durante la última década, algunos de los principales temas que han orientado el planeamiento han sido la promoción del empleo, tanto respecto a facilitar su acceso y como mejorar su calidad, en particular en lo referente a situaciones de precariedad laboral, informalidad y empleo no registrado; la extensión de la cobertura de la seguridad social; el perfeccionamiento del sistema de relaciones laborales, y la consolidación de las relaciones del MTEySS a nivel regional e internacional con otros Ministerios de Trabajo y Organizaciones Internacionales.

A continuación, sobre la base del Plan Estratégico se elabora el presupuesto que contiene las previsiones de gasto para cada línea de política. El MTEySS lleva implementados dos planes estratégicos que abarcan los períodos 2008-2011 y 2012-2015.

Como parte del Plan Estratégico, el MTEySS también ha comenzado a implementar la metodología de Gestión por Resultados para adecuar de forma sistemática los objetivos estratégicos con los procesos de trabajo y el monitoreo de los indicadores de gestión. El propósito de esta innovación en la gestión es elevar los niveles de eficacia en el manejo de las políticas. Para ello también se está implementando un Sistema Integrado de Gestión de Calidad, certificado por la Norma ISO 9001/2008, que es aplicado a los procesos sustantivos que realiza el MTEySS. Por último, para apoyar el proceso de toma de decisiones, existe un sistema de monitoreo y evaluación de metas físicas y presupuestarias, que incluye los resultados e impactos de las acciones implementadas. (Herrera, 2012)

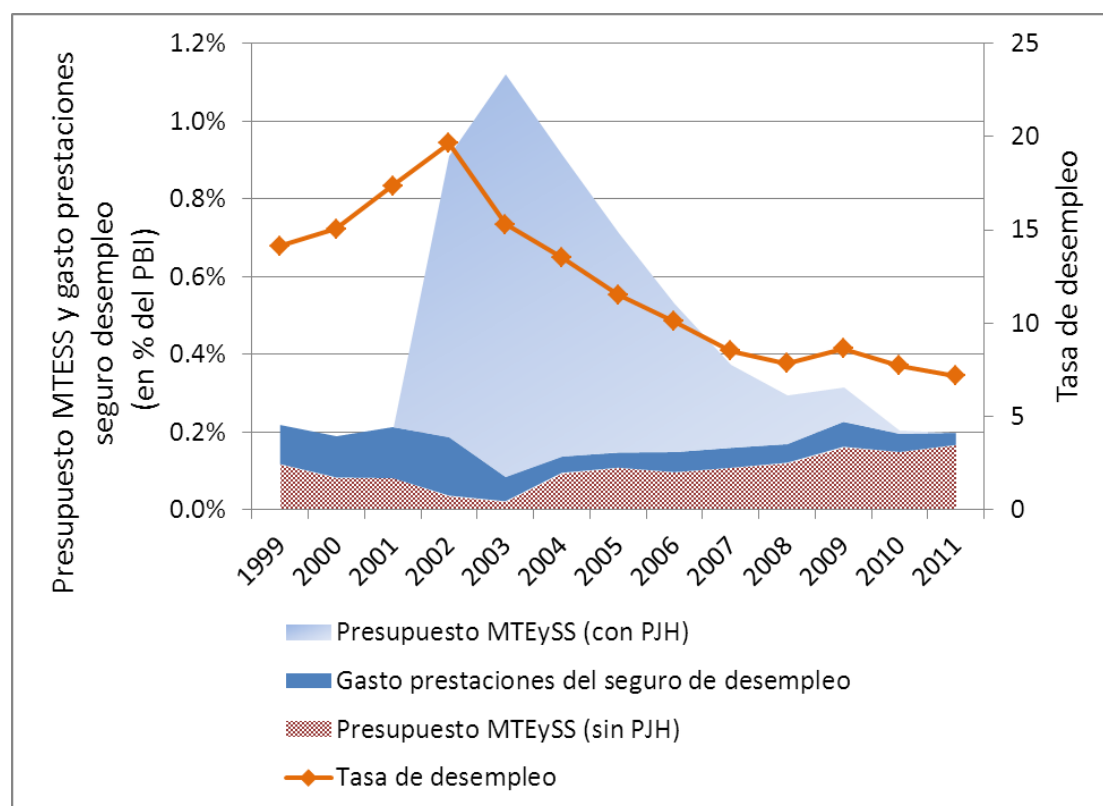
3.4.2 Presupuesto

La principal fuente de financiamiento de las erogaciones del MTEySS proviene de la asignación que realiza el Tesoro Nacional al MTEySS⁹. En el pasado tuvieron relevancia los recursos provenientes de créditos externos como son los préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial, sin embargo perdieron relevancia superada la crisis de 2001-2002. También existen fondos específicos asignados al financiamiento de la política de empleo, una parte de los recursos del Fondo Nacional de Empleo (creado por la Ley 24.013 en 1991) y algunos recursos con asignación específica que no llegan a representar más del 2% del gasto total del Ministerio.

El monto de las erogaciones del Ministerio de Trabajo de la Nación ha variado considerablemente en los últimos años. Hasta el 2001 una parte de los programas de empleo se diseñaba y ejecutaba de manera descentralizada por las provincias, pero con la crisis del 2001-2002 el Ministerio de Trabajo adquirió un papel preponderante no solo en el diseño de las políticas de empleo, sino también en la ejecución. Superados los efectos de la crisis, el papel del ministerio en la gestión de las políticas de empleo continuó consolidándose, aunque el presupuesto para apoyar a las personas con problemas de empleo disminuyó, producto de dos factores: la recuperación del mercado de trabajo y la reestructuración de los programas de protección social. Esto último se explica por el traspaso de los programas de transferencia con carácter más asistencial desde la órbita del MTEySS al Ministerio de Desarrollo Social y a la Administración Nacional de la Seguridad Social. (ver Gráfico 4)

⁹ La Ley de Presupuesto es elaborada por el Ministerio de Economía y sancionada por el Congreso de la Nación cada año. La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) junto con otras áreas del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación formula el presupuesto para la política de empleo, en el marco de la formulación del presupuesto general para la nación. Ello se realiza en consulta con las diversas áreas del MTESS. El presupuesto luego es aprobado por el Congreso de la Nación y las partidas de gasto distribuidas por el Jefe de Gabinete de Ministros. La ONP luego tiene un área especializada encargada de monitorear la ejecución presupuestaria.

Gráfico 4
Presupuesto del MTEySS con y sin Plan Jefes de Hogar, gasto en prestaciones del seguro de desempleo y tasa de desempleo
 En porcentajes



Fuente: elaboración propia.

Durante los años 2000, el Ministerio ha contado con mayores recursos para la política de empleo tanto por el mayor compromiso del Estado con esta área gubernamental como también por el mayor espacio fiscal producto del incremento notable de la recaudación tributaria. No obstante, es importante señalar que el financiamiento con fondos específicos ha sido volátil porque se asigna el excedente del Fondo Nacional de Empleo luego del pago de las prestaciones del seguro de desempleo (administrado por ANSES). Esto podría generar cierta incertidumbre sobre el comportamiento que puedan tener estos fondos en momentos de mayor estrechez fiscal y/o elevado desempleo.

3.4.3 Auditoría

La Auditoría General de la Nación (AGN) es el organismo que asiste técnicamente al Congreso Nacional en el control de las cuentas del sector público. Verifica el cumplimiento contable, legal y de gestión por parte del Poder Ejecutivo Nacional; controla la exposición completa, clara y

veraz de las cuentas públicas y analiza la administración de los intereses fiscales. En este sentido examina hechos, actos y documentos una vez finalizados los ejercicios contables de los entes que haya decidido auditar. Con sus Informes de Auditoría, que incluyen comentarios, conclusiones y recomendaciones, asesora al Poder Legislativo sobre el desempeño de la Administración Pública Nacional y la situación de la hacienda pública. La AGN ha producido, por ejemplo, reportes sobre diferentes áreas y programas de la política de empleo como son el sistema de formación continua, el Plan Jefes y el Programa de Recuperación Productiva. (AGN 2011; 2012a; 2012b)

Complementariamente, tal como fue señalado, la Oficina Nacional de Presupuesto realiza la evaluación de la ejecución presupuestaria dentro del área de su competencia. Por otra parte, el MTEySS cuenta con una Unidad de Auditoría Interna que depende también de la Sindicatura General de la Nación. Ésta se encarga, entre otras cosas, de verificar el cumplimiento de políticas y planes del Ministerio, efectuar controles legales y contables, determinar la fiabilidad de los datos utilizados para la elaboración de información y producir informes de actividades.

Por último, los tribunales de cuentas provinciales, junto a los tribunales municipales, se encargan de la llevar a cabo la auditoría general de las cuentas públicas de las entidades subnacionales, donde se incluyen los gastos vinculados con la política de empleo a nivel provincial y municipal.

3.4.4 Evaluación de instrumentos de la política de empleo

Si bien no existe en el organigrama del MTEySS una unidad independiente responsable de la evaluación de políticas de empleo, diversas acciones ad-hoc en esa área se han ido desarrollando en el tiempo, particularmente durante los últimos años, una vez superada la crisis económica de 2001. En tal sentido, la Dirección de Estudios y Estadísticas del MTEySS de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales ha realizado evaluaciones de políticas específicas de empleo. Tal es el caso de las evaluaciones que se realizaron respecto a los instrumentos utilizados para atender las consecuencias de la gran crisis económica internacional de 2008-2009. Dos mecanismos que involucraron la preservación del empleo y la generación de incentivos para la contratación de nuevos trabajadores fueron desplegados en 2009 y 2010. Es el caso, por ejemplo, de políticas como el Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC) y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), que fueron estudiadas (ver Recuadro 3) utilizando metodologías modernas de evaluación con el objeto de conocer su efectividad y planificar posibles modificaciones de cara al futuro.

Recuadro 3

Resultados y recomendaciones de la evaluación de instrumentos de la política de empleo utilizados para afrontar la gran crisis de 2009

A fines de 2008 y durante 2009, en el contexto de la crisis financiera internacional, se pusieron en marcha nuevas políticas y se amplió la escala de otras existentes para prevenir despidos y promover la creación de empleo. Los instrumentos utilizados fueron el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) y la deducción temporal de las contribuciones patronales a la seguridad social para favorecer la creación de nuevos empleos. Ambas políticas tuvieron resultados positivos para atenuar los efectos de la crisis de 2009. A través del REPRO se logró prevenir despidos, particularmente en empresas con baja rotación de personal donde se observan trayectorias laborales más estables, y la reducción de contribuciones patronales fomentó la creación de empleo, particularmente en empresas de alta rotación.

En 2012, la Dirección de Estudios y Estadísticas del MTESS llevó a cabo una evaluación de estas políticas con el objetivo de conocer cuál había sido su impacto sobre el mercado de trabajo. En este sentido, se buscó medir los cambios laborales en la población objetivo, mediante una metodología que permitiera distinguir aquellos factores propios de la dinámica laboral que se hubieran dado de no haberse aplicado estas políticas de empleo de los efectos propios de la política estudiada. Los principales resultados de la evaluación se presentan a continuación.

Reducción de contribuciones patronales

A fines de 2008, se amplió la escala del mecanismo de deducción de contribuciones de los empleadores a la seguridad social para nuevos empleos, con el objetivo mantener el ritmo de incorporación de trabajadores a las empresas en el contexto afectado por los efectos de la crisis internacional. La evaluación arrojó que la implementación del programa fue positiva dado que el crecimiento del empleo en las empresas que hicieron uso de esta política fue del 8,5%, respecto de las empresas que no utilizaron estos mecanismos. A su vez, gracias a la metodología utilizada pudo advertirse que esta medida redujo a la mitad la cantidad de empleo que se habrían destruido en ese contexto, de no existir esta medida. La evaluación también advirtió que dicha política fue más demandada por sectores tales como construcción, actividades empresariales, hotelería y restaurantes (en los tres casos, se registró más de un 7% de trabajadores empleados bajo esta modalidad). Cabe aclarar, de todas formas, que solo la mitad de los trabajadores empleados bajo esta modalidad durante este periodo se incorporaron a nuevos puestos de trabajo que no habrían existido de no haberse implementado esta medida. Además, se constató que este mecanismo fue utilizado en gran medida por actividades de alta rotación laboral. (MTEySS-OIT, 2012)

Programa Recuperación Productiva (REPRO)

Si bien este programa existe desde 2002, la escala y el financiamiento del REPRO fueron ampliados en 2008 en el contexto de la crisis internacional, con el objetivo de sostener el empleo y contribuir con la recuperación de las empresas, en determinados sectores de la economía. Durante ese periodo, el programa fue mayormente demandado por el sector manufacturero y, casi en un 50%, por empresas medianas y grandes. Los resultados de la evaluación arrojaron que su implementación fue exitosa en reducir a la mitad la tasa de despidos de aquellas empresas que participaron del programa además de reducir otros tipos de desvinculaciones. Particularmente, la evaluación advirtió que este programa resultó más efectivo en los casos en que se focalizó en aquellas empresas más afectadas por la crisis, como son aquellas dedicadas a actividades industriales intensivas en ingeniería y aquellas intensivas en empleo.

En todo caso, la evaluación de ambos instrumentos, tanto el de sostenimiento del empleo (REPRO) como el de aliento a las nuevas contrataciones (reducción de contribuciones a la seguridad social), concluyó que el análisis correspondía a un contexto nacional e internacional particular y a un período relativamente breve. De esta forma, los resultados obtenidos deben considerarse para dichas circunstancias. También debe mantenerse presente la dificultad que normalmente existe para evaluar instrumentos específicos de la política de empleo, donde las variables de desempeño están determinadas por múltiples factores agregados y microeconómicos. (MTEySS-OIT, 2012)

Fuente: Castillo, Rojo Brizuela y Schleser (2012), MTEySS-OIT (2012)

4. Conclusiones, lecciones y desafíos para el caso de Argentina

En las últimas dos décadas, Argentina desarrolló gradualmente una institucionalidad para la formulación e implementación de una política de empleo. La crisis de 2001 y el posterior cambio de la estrategia de desarrollo hacia un esquema que privilegia la generación y la protección del empleo llevó a que durante la última década se intensificaran y ampliaran los mecanismos de coordinación y de apoyo a la política de empleo, estableciéndose esta última como una prioridad de la política pública. Una demostración de ello es el compromiso del Gobierno, como también de los actores sociales (organizaciones de empleadores y trabajadores) que han suscrito tres Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) consecutivos (2003-2007; 2008-2011 y 2012-2015) siguiendo los lineamientos propuestos por la Organización Internacional del Trabajo. En la misma línea, el gobierno agregó, a los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados internacionalmente, un nuevo objetivo que refiere a la “Promoción del Trabajo Decente”.

De esta forma, la política de empleo encontró espacio político, en un contexto de mayor crecimiento económico, generación de empleo y mayores recursos fiscales, que permitieron ampliar los distintos pilares requeridos para su desarrollo.

Otra lección importante es que se requiere un proceso continuo y una planificación de largo plazo para el desarrollo de las instituciones laborales que forman parte de la política de empleo. Para ello se requiere cierta estabilidad tanto en la representación de los actores sociales como en el personal de las áreas gubernamentales afectadas a la política de empleo. En el caso particular de Argentina, en la última década (2003-2012) ha habido continuidad en la administración del gobierno, particularmente en el caso del Ministro de Trabajo y de casi todo su equipo de secretarios y directores de las áreas de trabajo y empleo. Lo mismo ha ocurrido con el área de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales que ha desarrollado y potenciado las capacidades de análisis, seguimiento y monitoreo de la política de empleo.

En relación a los mecanismos de rendición de cuentas, es importante destacar que existen diversos instrumentos para monitorear la política de empleo. En cuanto a la evaluación de las políticas de empleo, es un camino que ha comenzado a recorrerse más recientemente. La demora en iniciar más intensivamente las evaluaciones de distintos aspectos de la política de empleo se debió a que en la primera parte de los 2000, toda la institucionalidad estuvo orientada a superar las consecuencias de la crisis y la emergencia sociolaboral causada por el profundo deterioro del

mercado de trabajo debido a la crisis de 2001. Otra explicación es el tiempo que requiere el desarrollo y la optimización de los sistemas de información, como también la preparación de personal técnico especializado en la evaluación de políticas públicas. Por ejemplo, recién hace unos pocos años es que el MTEySS dispone de información completa de las historias laborales de las personas a partir de los registros administrativos de la seguridad social y de las trayectorias de las empresas, lo que provee los datos necesarios para poder realizar tanto el análisis demográfico de las mismas como de la dinámica de empleo. Consolidar información sobre prestaciones, beneficiarios y unidades económicas, como también su vinculación con los distintos instrumentos de política requiere un esfuerzo institucional y apoyo desde el más alto nivel político.

Una última lección para mencionar, antes de enumerar algunos de los desafíos más importantes, consiste en constatar que la profunda crisis económica de 2001 puso de relieve la necesidad imperiosa de reconstruir una política de empleo para afrontar las consecuencias de la crisis y colocar al país en una senda de crecimiento. Es decir, también la crisis fue una oportunidad para redefinir la importancia y el papel central que debe tener la política de empleo en una estrategia de desarrollo.

A continuación, se identifican algunos desafíos que presentan los mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo. Es importante destacar que algunos de los desafíos no necesariamente son específicos al tema del empleo sino que son aspectos que atañen a la compleja estructura institucional que tiene en general el diseño e implementación de las políticas públicas en Argentina. De esta forma, la lista que sigue intenta ir de lo general a lo particular.

- Reexaminar los mecanismos de coordinación interministerial, interinstitucional e interjurisdiccional (Nación, provincias y municipios) con el objeto de evaluar mejoras en su estructura y funcionamiento.
- Afianzar el funcionamiento del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo y potenciar el trabajo de sus comisiones más allá de los temas salariales.
- Mejorar la articulación con los actores sociales de las redes de SPE y FC.

- Fortalecer las acciones y las relaciones entre el Consejo Sectorial de Certificación de Competencias y Formación Profesional y los actores locales, en particular los productores locales.
- Modernizar y mejorar la cobertura de las redes de SPE y FC, reducir las brechas en la capacidad de gestión que se dan en el territorio, y optimizar la oferta a las necesidades y demandas locales.
- Potenciar las capacidades y efectividad de la inspección laboral en el marco del PNRT, por ejemplo, desarrollando y ampliando los mecanismos de inteligencia de fiscalización intra e interinstitucionalmente.
- Ampliar los sistemas de información que apoyan a las políticas de empleo a partir de los registros administrativos y por medio de encuestas específicas.
- Perfeccionar el sistema (registro) de beneficiarios de las políticas de empleo, incluyendo el seguro de desempleo, y mejorar la coordinación interministerial con otras políticas sociales que se relacionan directa e indirectamente con el empleo y el bienestar de los hogares.
- Desarrollar un sistema de evaluación de las políticas de empleo que coordine los equipos técnicos en las distintas áreas del MTEySS. Además, construir una red estable de colaboradores y evaluadores externos.
- Ampliar y consolidar el personal técnico del MTEySS vinculado directamente con el diseño e implementación de la política de empleo; y contribuir a la formación del personal de las administraciones del trabajo provinciales y municipales.

Referencias

AGN (2012a). Proyecto PNUD ARG/07/2007. Proyecto de desarrollo de un sistema de formación continua.

Disponible en: http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2012/2012_086.pdf

AGN (2012b). PNUD AR/06/11. Apoyo a la transición del programa Jefes de Hogar.

Disponible en: http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2012/2012_087.pdf

AGN. (2011). Programa de Recuperación Productiva (REPRO) 2009-2010.

Disponible en: http://www.agn.gov.ar/informes/informesPDF2011/2011_212.pdf

Barasatian, S.; Cappelletti, B.; Sladogna, M. (2001). Diálogo social y formación profesional: consejos sectoriales tripartitos de formación continua y certificación de competencias. Buenos Aires, Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Bertranou, F.; Casanova, L.; Sarabia, M. (2013). Dónde, cómo y por qué se redujo la informalidad laboral en Argentina durante el período 2003-2012. (Documento de Trabajo; 1). Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

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

Etchemendy, S. (2011). El diálogo social y las relaciones laborales en Argentina 2003-2010: Estado, sindicatos y empresarios en perspectiva comparada. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Herrera, J. C. (2012). Más y Mejor Trabajo para un Desarrollo con Inclusión y Equidad. El Plan Estratégico del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2012-2015. Presentación realizada en el Congreso de CLAD 2012. Cartagena de Indias, noviembre.

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.

MTEySS (2013). La inspección del trabajo en la Argentina 2003-2012 : acciones y resultados. Buenos Aires, Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Trabajo.

MTEySS (2012). Resumen de acciones de la Secretaría de Empleo. Buenos Aires, Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

MTEySS (2010). Trabajo y empleo en el bicentenario : cambio en la dinámica de empleo y protección social para la inclusión. Buenos Aires, Argentina. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

OIT (2012a). Guía para la formulación de políticas nacionales de empleo. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2012b). Tercer Programa de Trabajo Decente por País para Argentina, período 2012 a 2015. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

OIT (2012c). La revitalización de la negociación colectiva en Argentina. (Notas OIT. Trabajo Decente en Argentina). Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2012d). Las políticas de mercado de trabajo en Argentina: Diseño, cobertura y desafíos. (Notas OIT. Trabajo Decente en Argentina). Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2012e). La formación para el trabajo en Argentina. (Notas OIT. Trabajo Decente en Argentina). Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2011a). Pacto Mundial para el Empleo. Estudio Nacional. Argentina. Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2011b). La formalización del empleo en Argentina. (Notas OIT. Trabajo Decente en Argentina). Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Anexo

Relevamientos estadísticos, informes, publicaciones y observatorios de trabajo, empleo y protección social en Argentina desarrollados por el MTEySS

- El *Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial* en la Argentina elabora periódicamente indicadores para el análisis estructural y dinámico del empleo y de las empresas a partir de los registros administrativos que son provistos por la AFIP y ANSES.
- La *Encuesta de Indicadores Laborales* se realiza mensualmente para conocer la evolución del empleo asalariado registrado y su estructura y medir las necesidades de capacitación y las normas que regulan el mercado de trabajo en empresas privadas formales de más de 10 trabajadores. Se realiza en los principales aglomerados urbanos del país.
- El *Boletín de Estadísticas Laborales* compila un amplio conjunto de indicadores provenientes de distintas fuentes de información desarrolladas por este Ministerio y por el INDEC. Incluye indicadores laborales sobre mercado de trabajo, ingresos y costos laborales, programas de empleo y capacitación, negociación colectiva, seguimiento del Plan Nacional para la Regularización del Trabajo, seguridad social, riesgos del trabajo y trabajo infantil.
- El *Informe de Negociación Colectiva* presenta una síntesis de los principales aspectos de la negociación colectiva en un período determinado y su comparación con los anteriores. Se nutre de la información originada en los convenios y acuerdos colectivos homologados o registrados en este Ministerio. Analiza la evolución de la negociación colectiva en sus rasgos principales: ritmo de negociación, ámbito de aplicación, rama de actividad económica de los convenios y acuerdos, nivel de negociación, cláusulas pactadas, estructura salarial y representación sindical en la negociación colectiva, entre otros datos.
- La serie trimestral “Dinámica del empleo y rotación de empresas” mide los flujos de creación y destrucción de empleos producidos por los cambios en la demografía de las empresas empleadoras: nacimientos / cierres y expansiones / contracciones del empleo

en las que permanecen en actividad. El análisis incluye dimensiones sectoriales y de tamaño de las empresas empleadoras.

- El *Boletín Estadístico de la Seguridad Social* brinda series estadísticas consolidadas, actualizadas y lo suficientemente dinámicas para proporcionar información esencial sobre las variables más relevantes de la seguridad social en la Argentina. Se presenta un conjunto de estadísticas de las distintas ramas de la seguridad social: jubilaciones y pensiones, asignaciones familiares, seguro por desempleo y riesgos del trabajo.
- El *Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente* es uno de los componentes del "Programa Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil", cuyo desarrollo inicial corresponde al año 2003, producto de un acuerdo entre el MTEySS y el IPEC/OIT. El objetivo principal de estos convenios es fortalecer la capacidad del MTEySS para el diseño, puesta en marcha y mantenimiento de un Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente con información cuantitativa y cualitativa actualizada.
- La *Encuesta Nacional de Protección Social y Seguridad Social* (ENAPROSS) fue una encuesta llevada a cabo por el MTEySS durante 2011 para relevar la situación laboral y de cobertura de la seguridad social de la población como así también las necesidades en materia de protección social. La cobertura alcanza a los aglomerados de las principales provincias del país.