



3

Promover el trabajo decente

ODM 3. Metas Argentinas

- Reducir en 2015 el desempleo a una tasa inferior al 10,0%.
- Reducir la tasa de empleo no registrado a menos del 30,0%.
- Incrementar la cobertura de protección social al 60,0% de la población desocupada para el año 2015.
- Disminuir la proporción de trabajadores que perciben un salario inferior a la canasta básica total a menos del 30,0%.
- Erradicar el trabajo infantil.

Introducción

La evolución reciente de los indicadores de seguimiento de éste Objetivo refleja la continuidad de la tendencia de creación de empleo decente iniciada en el año 2003. Entre los años 2007 y 2008 la mayoría de los indicadores definidos para el seguimiento de dicho objetivo fueron alcanzados o se aproximaron a las metas planteadas.

En el presente capítulo se describe la evolución de los principales indicadores para el seguimiento del trabajo decente entre 2007 y 2008, y las acciones de política implementadas para su promoción efectiva.

Específicamente, el capítulo se centrará en tres de los cinco indicadores definidos para el seguimiento del ODM 3 Promover el trabajo decente: la tasa de desocupación, la tasa de empleo no registrado y el porcentaje de la población desocupada que se encuentra cubierta por algún programa de protección social.

El primero de ellos, la tasa de desocupación, constituye un indicador clave para el seguimiento del trabajo decente. Este cuantifica el déficit de puestos de trabajo en relación al número de trabajadores que se encuentran dispuestos a trabajar.

En segundo lugar, se analiza la evolución del empleo no registrado que constituye una de las expresiones más generalizadas de la precariedad laboral en nuestro país. La situación de no registro implica que los trabajadores se encuentran excluidos de los derechos y beneficios que define la normativa laboral, entre ellos la cobertura de la seguridad social.

El último indicador describe la proporción de desocupados cubiertos por alguno de los programas que componen el sistema de protección social, tanto contributivo como no contributivo.

En la primera sección se analiza la evolución de los indicadores, mientras que en la segunda se describen las principales acciones, políticas y programas implementadas durante el año 2008.

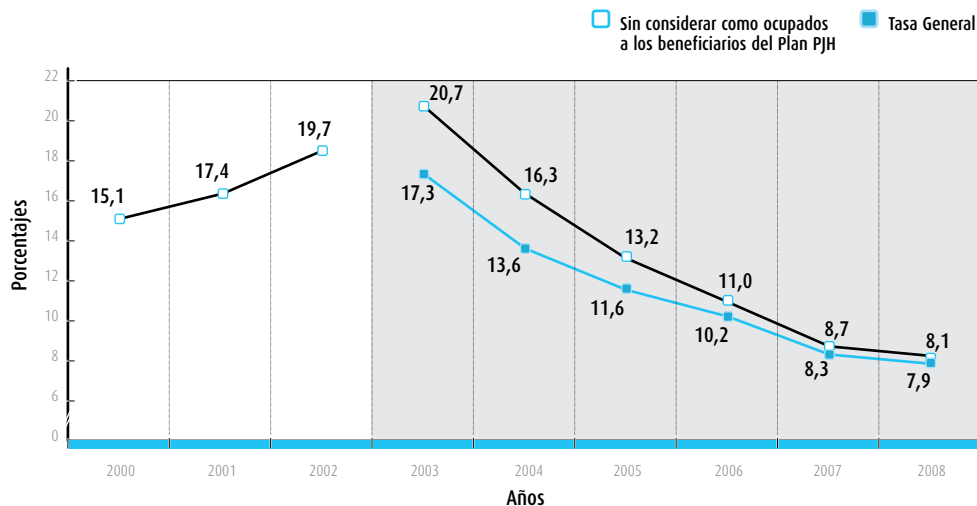
Situación actual y tendencias

La tasa de desocupación es un indicador básico para el seguimiento de los avances en cuanto a la promoción del trabajo decente, ya que evalúa la extensión de una de las problemáticas más graves del mercado de trabajo como es el desempleo. Cabe aclarar

que la tasa de desocupación¹ utilizada para monitorear el presente ODM no incluye como ocupados a los beneficiarios de políticas de empleo que realizan contraprestación laboral.

Gráfico 3.1 Evolución de la tasa de desempleo. Población de 15 años y más.

Total de aglomerados urbanos. Promedios anuales. Años 2000-2008.



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL, en base a EPH (INDEC).

En el año 2008 la desocupación alcanza al 8,1% de la población activa, lo que implica una reducción con respecto al año anterior de 0,6 puntos porcentuales (8,7%). De este modo, el indicador mantiene la tendencia descendente que ha mostrado desde el año 2003, cuando la tasa desocupación superaba el 20%.

Como resultado de la fuerte contracción del desempleo observada durante los últimos seis años, el país logró alcanzar en el año 2007, ocho años antes de lo previsto, la meta final establecida para 2015 de reducir el desempleo a una tasa inferior al 10%.

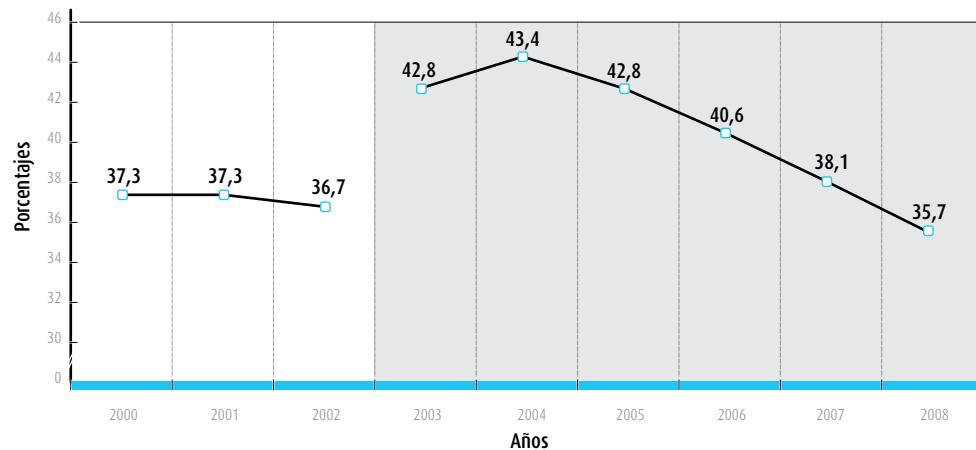
Esta reducción es, fundamentalmente, el resultado del notable proceso de generación de puestos de trabajo iniciado en 2003. Durante los últimos seis años se crearon alrededor de cuatro millones de empleos en el total urbano nacional.

La tasa de empleo no registrado² también refleja una mejora en el año 2008 con respecto a la situación verificada en 2007. En efecto, la incidencia del empleo no re-

1. Cociente entre la población desocupada y la población económicamente activa mayor de 14 años. La tasa de desocupación seleccionada para el seguimiento del ODM 3, no considera como ocupados a los beneficiarios de planes de empleo que realizan alguna actividad laboral como contraprestación y se determina que éstos son desocupados sólo si buscan activamente un empleo (tasa de desempleo reelaborada teniendo en cuenta la hipótesis A del INDEC publicada en el informe de resultados de la EPH).
2. Es el cociente entre los asalariados no registrados y el total de asalariados de 18 y más años de edad, excluyendo los beneficiarios de planes de empleo, multiplicado por cien. Se considera como registrados en la seguridad social a los ocupados en relación de dependencia a quienes se les realizan aportes jubilatorios.

gistrado en el total del empleo asalariado se redujo del 38,7% en 2007 al 35,7% en el 2008, lo que representa una caída de 3 puntos porcentuales entre un año y otro. De este modo, se contabilizan cuatro años consecutivos de descenso de este indicador.

Gráfico 3.2 **Evolución de la tasa de empleo no registrado**³. Total de aglomerados urbanos. Promedios anuales. Años 2000-2008.



Fuente: SSPTyEL - DGEyEL, en base a EPH (INDEC).

La meta intermedia definida para la tasa de empleo no registrado era del 39% para el año 2007 y la meta final plantea que este indicador sea inferior al 30% en el 2015. Fijados estos valores, la Argentina logró alcanzar la meta intermedia en el año 2007, mientras que puede afirmarse que el avance conseguido en 2008 indica que se transita por el sendero adecuado para dar alcance a la meta final.

Esta importante disminución de la tasa de empleo no registrado es consecuencia de la dinámica laboral particular que presentó el mercado de trabajo argentino durante los últimos tres años. La misma consiste en la fuerte expansión del empleo formal en paralelo a la contracción del empleo precario. La combinación del comportamiento de ambos grupos arrojó como resultado un crecimiento cada vez más moderado del empleo total a la vez que una importante mejora en la calidad del empleo.

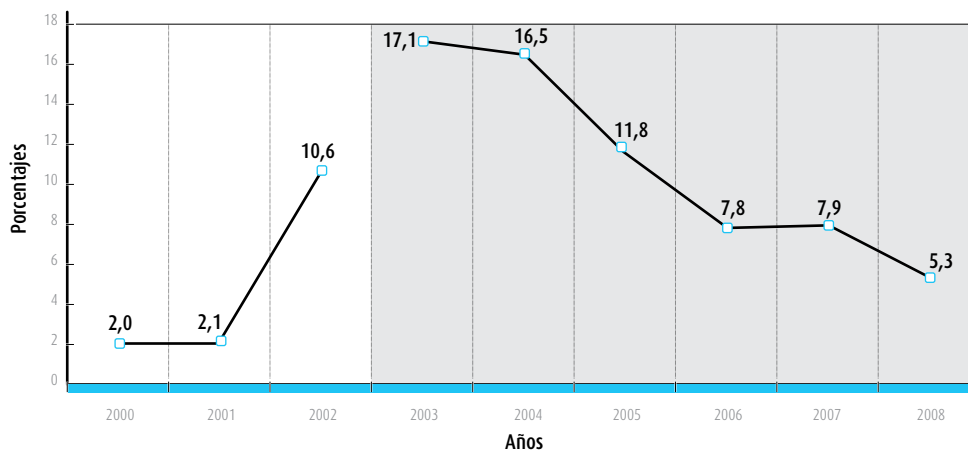
Finalmente se analiza la evolución de la cobertura de los programas de empleo a la población desocupada⁴. Es importante mencionar que a pesar de que existen otros programas, por limitaciones metodológicas, el indicador sólo tiene en cuenta la cobertura de los programas de asistencia socio-laboral más importantes como el Seguro de Desempleo y el Programa Jefes de Hogar (PJH) y su continuación el Seguro de Capacitación y Empleo.

3. Entre 2000 y 2006 el indicador fue procesado por el MTEySS a partir de las bases usuarias de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A partir de 2007, el indicador es procesado por el INDEC.

4. Es el cociente entre el total de la población desocupada que perciben el seguro de desempleo o aquellos programas socio-laborales de transferencias de ingresos que exijan contraprestación laboral y el total de desocupados, multiplicado por cien.

Gráfico 3.3 Evolución de la cobertura social de la población desocupada⁵.

Total de aglomerados urbanos. Promedios anuales. Años 2000-2008.



Nota: (*) A partir del año 2007 cálculos realizados por el INDEC.
Fuente: SSPyEL - DGEyEL, en base a EPH (INDEC).

Para acceder al primero, los desocupados tuvieron que tener un empleo registrado ante la seguridad social y haber cotizado al Fondo Nacional del Empleo durante un período mínimo de 12 meses. En cambio el segundo se puso en marcha para dar cobertura a aquellas personas que no podían acceder al primero; es decir, que no habían tenido un empleo registrado, asignándoles una prestación o beneficio de carácter universal para los jefes de hogar desocupados con hijos menores de 18 años.

En el año 2008, el porcentaje de desocupados asistidos alcanzó al 5,3%, lo que marca un descenso en la cobertura de 2,6 puntos porcentuales con respecto al 2007.

En los últimos años, este indicador se fue alejando de las metas establecidas. Diversos factores contribuyeron para que esto suceda, siendo el principal la drástica reducción de la cantidad de beneficiarios del PJH. En efecto, este Programa tuvo más de 2 millones de beneficiarios, registrándose su mayor nivel en mayo de 2002 y reduciéndose a 500.000 personas a fines de 2008. Esta reducción se debió principalmente a la incorporación de un número considerable de beneficiarios al empleo registrado, al traspaso a otros planes (principalmente Plan Familias) y minoritariamente a cuestiones administrativas.

Es decir, que la reducción de la cobertura no es un dato negativo en sí mismo, ya que se produce paralelamente a una intensa transformación en el contenido y los objetivos de las políticas orientadas a la población desocupada. Desde la política laboral dicho cambio implicó el pasaje de una lógica de tipo asistencial a otra dirigida a mejorar la empleabilidad de los desocupados, a través de la articulación de prestaciones de base contributiva y no contributiva con el objetivo de brindar cobertura tanto a

5. Entre 2000 y 2006 el indicador fue procesado por el MTEySS a partir de las bases usuarias de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). A partir de 2007, el indicador es procesado por el INDEC.

aquellos trabajadores incluidos en el sistema formal de la economía como a los que han quedado fuera del mismo. Esto supuso la creación de nuevos programas y el fortalecimiento y readecuación de las instituciones laborales afectando, temporalmente, la actual cobertura de la población desocupada.

Sin embargo, entre 2006 y 2008 se incrementó la cantidad de beneficiarios del Seguro de Desempleo en un 32%, pasando de 85 mil personas a 112 mil⁶. En un contexto de baja del desempleo, este aumento debe interpretarse como una consecuencia del incremento de la cantidad de personas con empleo registrado, lo cual aumenta las posibilidades de acceso al Seguro en caso de pérdida del empleo.

Cabe aclarar que la captación de la población desocupada con cobertura de programas de asistencia socio-laboral es baja, debido a que la Encuesta Permanente de Hogares -fuente para la construcción de éste indicador- no tiene un diseño muestral apropiado para captar específicamente estas situaciones.

Programas y acciones de apoyo

Desde el año 2003, el gobierno nacional incluyó en el centro de las políticas públicas la generación y consolidación del trabajo decente. En ese camino se fueron conformando diferentes programas y planes orientados a la generación de condiciones para crear empleo de calidad y mejorar la empleabilidad de los trabajadores. Los ejes de las políticas laborales son los programas activos de empleo, la capacitación laboral, la negociación colectiva y el diálogo social, la inspección laboral y la redistribución del ingreso a través del aumento de salarios y jubilaciones.

■ Acciones desarrolladas en materia de empleo

El patrón de crecimiento iniciado en el año 2003 se mantuvo durante los años 2007 y 2008, contribuyendo de manera significativa a disminuir el desempleo, alcanzando valores de un dígito. El crecimiento de la economía se mantuvo en parte gracias a la definición de un tipo de cambio competitivo que protegió la producción doméstica permitiendo el reestablecimiento de encadenamientos productivos y la recuperación de la capacidad ociosa instalada, la que combinada con mayores inversiones posibilitaron la expansión del potencial productivo. Este esquema generó las condiciones propicias para la creación de empleo de calidad.

Acompañando el crecimiento productivo se llevó adelante una política salarial y de ingresos que permitió recomponer e incrementar el poder adquisitivo de los trabajadores. Una mención especial merece la elevación del Salario Mínimo Vital y Móvil, que entre el año 2003 y el año 2008 creció un 520% llegando por primera vez a cubrir

6. Adicionalmente debe tenerse en cuenta que en abril de 2006 cambiaron algunas de las condiciones para el acceso al Seguro, lo que determinó un aumento de los beneficiarios en relación a períodos anteriores..

el costo de una canasta familiar básica. Sólo entre diciembre de 2006 y el mismo mes de 2008 el SMVM creció un 55%.

Por otra parte, el Ministerio de Trabajo implementa planes y programas destinados a:

- contribuir a elevar la productividad y mejorar la empleabilidad de los trabajadores,
- atender a trabajadores en situación de desempleo y,
- regularizar la situación de los trabajadores que desarrollan actividades laborales por fuera de la legislación vigente.

En el primer momento, luego de la crisis del año 2001, se implementó el Programa Jefes de Hogar que tuvo una muy amplia cobertura, alcanzando con una transferencia económica no remunerativa a más de 2 millones de Jefes y Jefas de Hogar desocupados en todo el país. El Programa buscó atender el desempleo y la pobreza en los momentos más críticos en términos socioeconómicos de la Argentina reciente.

A partir del año 2004, las condiciones económicas favorables, permitieron consolidar un esquema de protección al desempleo y mejora de la empleabilidad con base en las políticas activas de empleo. En tal sentido, se diseñaron y ejecutaron un conjunto de herramientas destinadas a: 1) fortalecer el entramado institucional conformado por los principales actores del mundo de la producción y el trabajo y, 2) brindar oportunidades de mejora de la empleabilidad y de la calidad de la inserción laboral de los trabajadores desocupados y ocupados.

En este nuevo escenario, se desarrollaron estrategias de políticas activas de empleo que promovieron la consolidación de prestaciones más adecuadas para el conjunto heterogéneo de trabajadores afectados por la desocupación o el trabajo precario.

Entre los años 2003 y 2008, el Programa Jefes de Hogar se redujo en alrededor del 70%, reducción ocasionada principalmente por la incorporación de los beneficiarios al empleo registrado (600 mil) y el traspaso al Programa Familias por la Inclusión Social (400 mil).

Simultáneamente:

- Se implementó el Seguro de Capacitación y Empleo de base no contributiva orientado a mejorar la empleabilidad de las personas desocupadas y su inserción laboral. Entre abril de 2006 y diciembre de 2008, alrededor de 116 mil personas del PJH adhirieron a este programa, que involucró la participación de 189 Municipios con Oficinas de Empleo en funcionamiento.
- Se consolidó la Red de Servicios Públicos de Empleo, creando y/o fortaleciendo 262 Oficinas de Empleo Municipales;
- Se fortaleció la Red de Instituciones de Formación Continua a través del desarrollo de Planes de Mejora; la transferencia de tecnologías y capacitación de recursos humanos; y procesos de certificación de calidad de gestión según Referencial MTEySS – IRAM.

- Se desarrollaron acciones destinadas a monitorear procesos de normalización de competencias laborales, evaluación y certificación de trabajadores y su inclusión en procesos de terminación de estudios primarios y/o secundarios y en cursos de Formación Profesional. En el período 2003-2008, más de 350 mil personas accedieron a servicios de terminalidad educativa y otras 200 mil asistieron a cursos de Formación Profesional.
- Se desarrollaron acciones de sostenimiento del empleo, de inserción laboral asistida, de entrenamiento para el trabajo en el sector público y privado y de inserción en el autoempleo. En conjunto estas acciones involucraron a alrededor de 250 mil personas.

Manteniendo esta misma dirección, en mayo de 2008 fue creado el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, dirigido a población joven en situación de vulnerabilidad. El mismo brinda información sobre el mercado de trabajo y las calificaciones requeridas, lleva adelante actividades de orientación profesional para el fortalecimiento de la empleabilidad, permite retomar estudios primarios o secundarios, realizar cursos de formación profesional, brinda acceso a prácticas en ámbitos laborales y asistencia para el desarrollo de micro emprendimientos.

■ Acciones desarrolladas en materia de derechos laborales

Se continúa con el desarrollo de la inspección laboral a través del Plan Nacional de Regularización del Trabajo, el cual se ejecuta de manera conjunta entre distintas dependencias del Gobierno Nacional y las autoridades laborales de los gobiernos provinciales con intervención del Consejo Federal del Trabajo. Se trata de un plan sistemático y permanente con alcance en todo el territorio nacional. Esta es una herramienta más que el Gobierno Nacional utiliza para combatir el trabajo no registrado; verificar el cumplimiento de las condiciones laborales que garanticen el respeto de los derechos fundamentales del trabajo y la debida protección social; alcanzar una mayor eficiencia en la detección y corrección de los incumplimientos de la normativa laboral y la seguridad social, lograr la incorporación al sistema de seguridad social de los trabajadores excluidos, lograr que los empleadores regularicen en forma voluntaria su situación y difundir la problemática derivada del empleo no registrado y los beneficios de su regularización. Desde su implementación se han relevado más de 600 mil empresas y 1,9 millones de trabajadores y en el año 2008 se alcanzó una tasa de regularización⁷ del 38,9%.

Adicionalmente, se han llevado adelante distintas actividades destinadas a la erradicación del trabajo infantil. En esta dirección se crea en julio de 2007 el “Programa Conjunto de apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil” a cargo de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI); la Secretaría de Trabajo y la Subsecretaría de Programación Técnica y

6. Tasa de regularización: es el porcentaje de trabajadores que al momento de la fiscalización no contaban con la Clave de Alta Temprana y les regularizaron esta situación por efecto de la acción inspectiva, es decir, antes de la audiencia de descargo.

Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) con el apoyo de las agencias de Naciones Unidas. Su principal objetivo es contribuir al Fortalecimiento del Plan Nacional y de los Sistemas de Información para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en ejecución.

Asimismo, entre los componentes y actividades previstas para el período 2008/9 se destacan:

- la estrategia de difusión implementada a nivel local, regional, provincial y nacional, sobre la problemática y modalidades del trabajo infantil que fomente la articulación de la Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) con actores sociales para la formulación de propuestas de líneas de acción específicas.
- la creación del Sistema Integral de Información Permanente sobre Trabajo Infantil, articulado entre las COPRETI y el Observatorio de Trabajo Infantil (OTIA).
- el diseño y prueba de un Programa de Fortalecimiento de proyectos locales de acción directa para la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Por otra parte el OTIA desarrolló un sitio web donde se reúne información organizada sobre la temática, se instaló el primer Observatorio Regional de Trabajo Infantil y Adolescente – OPTIA en la región NOA, y se realizaron actividades de capacitación y asistencia técnica a las COPRETI en el uso de instrumentos de recopilación de datos que de forma relativamente rápida permitan contar con información sobre la situación del trabajo infantil y/o adolescente en ciertos sectores productivos o en ciertas áreas provinciales o regionales relativamente pequeñas.

■ Acciones desarrolladas en materia de seguridad social

Dentro de los cambios producidos en el Sistema Previsional se destaca a partir del año 2005 la ampliación de la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones, dando la posibilidad de jubilarse a personas que no contaban con la cantidad de años de aportes reglamentarios (30 años de aporte). La ampliación del sistema produjo un sustantivo aumento de la cobertura previsional de los adultos mayores, la que pasó de alrededor del 60% a más de un 90% en el año 2007.

Asimismo, a fines del año 2007 se dio fin al régimen de capitalización que formaba parte del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Por ende los jubilados por ese sistema (7% de los beneficiarios totales) pasaron a cobrar sus haberes a través del sistema de reparto, único sistema actualmente en vigencia. De esta manera el Estado Nacional recuperó la recaudación de los aportes previsionales de los trabajadores activos. El nuevo sistema circunscribe el otorgamiento de las prestaciones al Estado y se financia con recursos provenientes del pago de aportes y contribuciones previsionales, además de impuestos recaudados a tal fin.

A diciembre de 2008 la cantidad de personas jubiladas y pensionadas ascendía a cerca de 5 millones, siendo la prestación promedio de \$860 y el mínimo de \$690.

En este sentido, vale destacar que el haber jubilatorio mínimo se incrementó un 46,8% entre diciembre de 2006 y diciembre de 2008, mientras que con respecto a enero de 2003 el incremento fue del 345%.

Por otro lado, en diciembre de 2008 se promulgó la ley de Regularización Impositiva que establece la posibilidad de que los empleadores deudores de aportes y contribuciones de los beneficios sociales a los trabajadores se puedan acoger a un régimen de regularización de sus deudas y de exención de intereses, multas y otras sanciones. Asimismo, también estimula la regularización del empleo no registrado a partir de la extinción de la deuda originada en la falta de pago de aportes y contribuciones con destino a los subsistemas de la seguridad social. Por otra parte, con el fin de promover y proteger el empleo registrado, los empleadores gozan, por el término de 24 meses contados a partir del mes de inicio de una nueva relación laboral o de la regularización de una preexistente con ausencia total de registración, de una reducción de sus contribuciones vigentes a los subsistemas de la seguridad social. El beneficio consiste en que durante los primeros 12 meses sólo se ingresa el 50% de las contribuciones y por los segundos 12 meses se paga el 75% de las mismas.

Por último, el Régimen de Crédito Fiscal permite a las empresas financiar proyectos que fortalezcan las competencias laborales de trabajadores ocupados y desocupados. Asimismo, permite a las instituciones de formación profesional la adquisición de equipamiento nuevo. Las empresas participantes reciben certificados de crédito fiscal que podrán ser utilizados para la cancelación de impuestos a las ganancias, ganancia mínima presunta, impuestos internos e impuesto al valor agregado. Se excluyen expresamente las obligaciones de la Seguridad Social. Las empresas pueden financiar proyectos por el equivalente al 8% de la suma total de sueldos, salarios y remuneraciones abonados anualmente y sus respectivas contribuciones patronales.

■ Acciones desarrolladas para promover el diálogo social

El Gobierno Nacional continuó con el fomento de todas las instancias de diálogo social, incluida la del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. En sus sesiones participaron las principales asociaciones y organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, para tratar y fijar el salario mínimo para todos los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo, de la Administración Pública Nacional y de todas las entidades y organismos en que el Estado Nacional actúe como empleador.

Por otra parte, en los últimos años, los sindicatos, las empresas y las cámaras empresarias se reunieron puntualmente, al menos una vez por año, para negociar salarios, determinar cómo se distribuye el valor agregado de las compañías, y regular otras condiciones como la jornada de trabajo, las relaciones laborales y la capacitación de los trabajadores, entre otras cuestiones. El Gobierno desempeñó el papel de coordinador de la puja distributiva, administrando las variables que resultan claves para determinar el nivel de ocupación.



En 2008 se alcanzó un nuevo máximo en la cantidad de paritarias que se desarrollaron y se implementaron en el país, homologándose 1.231 acuerdos y convenios colectivos, siendo el segundo año consecutivo en el que se homologan más de 1000 negociaciones. Esta cifra representa un incremento de un 20% sobre el número de homologaciones de 2007, a la vez que es el número más elevado desde principios de la década de los noventa ■

