



Serie Estudios / 10

Trabajo, ocupación y empleo

La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales.
Argentina 2011

Diciembre de 2011



Ministerio de
Trabajo, Empleo
y Seguridad Social
Presidencia de la Nación

 **Argentina**
un país en serio

Trabajo, ocupación y empleo

La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales. Argentina 2011

Índice

Presentación	7
Dr. Carlos A. Tomada - Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	
Introducción	11
Lic. Marta Novick - Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales	
Política macroeconómica y políticas de ingreso	17
Perspectivas de desarrollo y reducción de las desigualdades en Brasil	55
Costos laborales y competitividad en la Argentina contemporánea	89
La inserción laboral de la población desde una perspectiva dinámica	123
El mundo del trabajo y la territorialidad en la Argentina a partir de los hogares con programas de transferencias monetarias	145
Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo	175
Efectos de la crisis financiera mundial en el empleo de las mujeres en la Argentina 2008-2009	221
Determinantes individuales de la afiliación sindical: resultados de la Encuesta de Trabajadores en Empresa	275
La conflictividad laboral entre los docentes públicos provinciales en el período 2006-2010	295

PRESENTACIÓN

La presentación del 10º ejemplar de *Trabajo, Ocupación y Empleo* nos brinda la ocasión de celebrar la continuidad de una publicación que iniciamos en el año 2005, que a lo largo de estos años fue sostenida por los mismos objetivos que señalábamos en aquel número inicial: *"comunicar los estudios que informan y orientan nuestra gestión y que requieren, por eso mismo, intercambio de ideas y debate público, tanto más cuanto reelaboran, analizan e interpretan información sobre los problemas acuciantes de los argentinos"*.

Al mismo tiempo, al repasar el índice de aquella primera edición y compararlo con los temas del presente, no podemos menos que seguir el impulso de realizar un balance de estos años. En aquel primer número esos "acuciantes" problemas eran enunciados como los vinculados con *"la negociación colectiva, el trabajo no registrado, el Programa Jefes de Hogar, la evolución de la demanda de empleo y su relación con el crecimiento económico y la emergencia de un nuevo modelo capaz de superar la crisis económica y social"*. Lo que resalta casi naturalmente en comparación con los temas del presente es la magnitud de los cambios operados en el período¹.

Aquellos temas de debate tenían un aspecto en común: constituían sobre todo problemas heredados, cuyo estudio era una condición necesaria para la formulación de políticas. En cambio, los temas actuales que presentamos en esta décima publicación surgen tanto del impacto directo de las políticas que aplicamos como de la nueva configuración social y económica de nuestro país, para nada ajena a la eficacia de esas políticas.

¹ En aquella época enfatizábamos el logro de haber homologado 348 convenios y acuerdos colectivos en 2004, un ritmo que por entonces duplicaba el promedio anual de la década del '90. Pero al mismo tiempo indicábamos como un problema central el récord de 53,4% de trabajadores asalariados no registrados detectado por la Encuesta Permanente de Hogares en el tercer trimestre de 2004, cuestión que no era ajena a la aplicación del programa Jefes de Hogar, del cual presentábamos los resultados de nuestra segunda evaluación a través de una encuesta a beneficiarios. También apuntábamos apenas dos años de crecimiento del empleo en 2003 y 2004 luego de un estancamiento prolongado desde 1998 y una drástica caída en 2001/02, pero planteábamos ya frontalmente, al calor de esa experiencia, la existencia de un nuevo patrón de crecimiento basado en la importancia de la demanda doméstica como eje de una estrategia de desarrollo económico.

La distancia de aquellos datos con los del presente es impresionante: en 2010 homologamos más de 2000 convenios y acuerdos colectivos; la tasa actual de empleo no registrado es menor a 35% de los asalariados; el PJH prácticamente terminó de desactivarse con la aplicación de la Asignación Universal por Hijo; finalmente, luego de nueve años de crecimiento continuado –y un ritmo sostenido con el único freno momentáneo impuesto por la crisis económica mundial de 2009–, el debate que subsiste no es ya sobre las fuentes del crecimiento sino sobre la importancia relativa que puede atribuirse al contexto internacional para impulsarlo. Con toda la importancia atribuible a ese contexto, seguimos pensando que el factor decisivo son las políticas aplicadas.

Entre las nuevas cuestiones emergentes se destaca la Asignación Universal por Hijo, política que extendió la cobertura de la población que recibe transferencias monetarias directas y permitió avanzar en la universalización de la protección social en nuestro país. Los estudios que aquí presentamos analizan la protección social explorando los sentidos articulados con el trabajo y los que trascienden hacia las condiciones de vida en el espacio familiar o territorial. Lo que importa señalar es que si las antiguas políticas se orientaban por los objetivos de atender las urgencias de la crisis ocupacional, las actuales se vinculan sobre todo con la construcción de nuestro futuro y, trascendiendo los objetivos de reparación, de recrear con nuevos sentidos nuestras aspiraciones de justicia social.

El impacto de las políticas laborales y de la determinación de los salarios por la negociación colectiva constituye desde 2003 un eje decisivo de la mejora progresiva de la distribución del ingreso, un componente clave del impulso al crecimiento de la demanda doméstica como factor del desarrollo económico. Esta política es sustentable en tanto promueva a la vez el crecimiento de las empresas, lo que torna imprescindible el monitoreo de los costos laborales en los diversos sectores en relación con la productividad y la competitividad. Es decir que no nos interrogamos ya sobre las posibilidades de implantación del nuevo modelo socioeconómico, sino sobre la necesidad de monitorear su consistencia a lo largo del tiempo. El estudio que presentamos aporta a la constatación de la consistencia del modelo, lo que surge de comprobar, entre otros aspectos, que en la mayoría de los sectores los costos laborales en moneda extranjera se sitúan actualmente por debajo de los valores que registraban en 2001. La indagación sobre los costos laborales permitió confirmar también que la consistencia del modelo macroeconómico no deriva de automatismo alguno sino de las políticas aplicadas, entre las que cobran particular relieve aquellas que contribuyen al crecimiento económico y a la mejora progresiva de la equidad social.

Las políticas de ingresos adquieren particular relevancia en este contexto, llamando la atención sobre el fortalecimiento de empresas y sindicatos, actores centrales con quienes le cabe al Estado coordinar la implementación de estas políticas y orientar el rumbo del desarrollo económico. La posibilidad de establecer esta coordinación con actores fortalecidos informa a la vez de la transformación alcanzada en estos años y de los nuevos requerimientos necesarios para sostener la consistencia del modelo. Tal vez como pocos otros temas, el estudio comparado de las políticas de ingresos que aquí presentamos constituye un síntoma inequívoco de haber alcanzado nuevamente la capacidad de interrogarnos sobre el futuro en clave de desarrollo, tal como ocurría a principios de la década del setenta. Esto también nos permitió constatar cuán poco se avanzó en términos teóricos y de política aplicada sobre el tema en las últimas dos décadas, por efecto seguramente de la oleada neoliberal que desplazó la problemática en la Argentina y en buena parte de las economías desarrolladas en ese período.

El contexto regional en el que nos situamos hoy así como nuestra inserción en él difieren considerablemente del pasado, al punto que no podríamos ya pensar nuestro futuro sino en una clave de integración económica. Por eso cobra un mayor relieve constatar que nuestro gran vecino, Brasil, ha sido capaz en estos años de dar un giro histórico en pos de la equidad social y doblegar la tendencia secular de creciente de-

sigualdad. El rol de las políticas de ingresos aplicadas y en especial las vinculadas con el incremento del salario mínimo fue decisivo en este cambio de tendencia, tal cual nos lo señala el economista brasileño que a través de nuestra invitación participó en las reuniones del "G-20 laboral" realizadas en Buenos Aires en el mes de julio de 2011.

La creciente integración económica de nuestro país con Brasil trasciende la esfera puramente comercial y escala cada vez más el plano de la integración productiva, particularmente en la industria. Todo esto constituye, además de la satisfacción por una visión política compartida que vincula el camino hacia la equidad con las instituciones laborales, un motivo para profundizar esa visión a través de la comprensión de los factores subyacentes que la determinan, lo que, mas allá de los diferentes esquemas macroeconómicos que prevalecen en cada país, posibilita validar metodológica y teóricamente un rumbo definido de políticas laborales y sociales. Por supuesto, de un rumbo que se opone a las orientaciones que justificaron –hasta hace una década en nuestro país– y todavía hoy justifican –en varios países centrales– la mercantilización laboral y de los servicios sociales.

La intensa dinámica de movilidad laboral que prevalece en la Argentina no está asociada solamente a épocas de crisis como en los noventa, sino también al crecimiento económico como el que se registra desde 2003. La diferencia es que en condiciones favorables crece la movilidad voluntaria de trabajadores que buscan nuevos y mejores empleos. El pasaje de las situaciones de desocupación a la informalidad o a la inactividad, del empleo formal al informal o viceversa, constituyen trayectorias de corto plazo que configuran el funcionamiento del mercado de trabajo y obligan a la adaptación de los programas de empleo y de las políticas a esta dinámica cambiante. Por eso tuvimos que adaptar programas de empleo para que los beneficiarios que alternan breves períodos de actividad e inactividad pudieran permanecer en ellos; o aplicar políticas específicas a las trabajadoras en casa de familia; o generar políticas (como el monotributo social) para garantizar cobertura de protección a trabajadores de la economía social y a quienes presentan una intensa dinámica de entrada y salida de diferentes ocupaciones.

Los impactos de la crisis económica internacional de 2008-2009 sobre el mercado de trabajo fueron atenuados por las políticas de preservación del empleo implementadas por el Estado. Pero esos impactos fueron diferentes entre hombres y mujeres, lo cual refleja la persistencia de diversos mecanismos de segregación laboral, tanto sectoriales como de calificación. De este modo, los varones fueron los primeros afectados debido a que la construcción y las manufacturas –sectores con escasa participación de mujeres– manifestaron tempranamente la reducción de la actividad como consecuencia de la crisis, y también los más fuertemente afectados por la destrucción de puestos de baja calificación. Las mujeres en cambio se vieron impulsadas a la activación de su participación económica durante la crisis, y manifestaron un desempeño más estable en el empleo. Aunque los efectos de las políticas aplicadas para contrarrestar los impactos de la crisis parecen haber sido neutros en términos de género, subsiste la necesidad de afrontar con firmeza la reproducción de las desigualdades de género operadas por el funcionamiento del mercado de trabajo.

Las mismas políticas que fortalecieron el crecimiento del empleo también contribuyeron al incremento de la cantidad de afiliados a los sindicatos, por lo que la Argentina

se sitúa hoy entre los pocos países donde esa afiliación crece. Estos datos y tendencias contrastan con los que prevalecen en el contexto de crisis económica internacional, donde se profundiza el debate acerca de los factores que la provocaron y se multiplican las evidencias sobre la responsabilidad de un modelo de profundización de las desigualdades de ingresos como desencadenante de esa crisis. El declive sindical que acompañó el incremento de las desigualdades en los países desarrollados de Norte América y Europa manifiesta la erosión o debilitamiento de las fuerzas sociales que podrían oponerse a ese modelo socioeconómico regresivo. En contraste con esas tendencias, la experiencia argentina reciente muestra que la reorientación del modelo de desarrollo económico posibilita revertir el declive sindical.

El estudio sobre los factores individuales que inciden en la afiliación sindical pone de relieve tendencias estructurales que la limitan o impulsan, independientemente de los factores de contexto. Entre ellas se destacan el nivel educativo y la calificación profesional, la edad y el género, que parece sesgar la afiliación sindical en el sector privado hacia los trabajadores de menor nivel educativo y calificación, los de mayor edad y los varones. Frente a estas evidencias que surgen del análisis de las características individuales de los trabajadores, conviene atender también a las que surgen de la acción colectiva. Al respecto, el estudio de la conflictividad laboral de los docentes muestra que las experiencias de organización pueden contrarrestar las tendencias estructurales, al punto que quienes protagonizan estos conflictos son en su mayoría mujeres, que trabajan *part-time* y con niveles educativos y de calificación superiores al promedio. Más aún, este sector muestra las posibilidades de extensión de la negociación colectiva en el empleo público, y la eficacia de esta para canalizar la conflictividad laboral.

En síntesis, los estudios volcados en este décimo volumen de *Trabajo, Ocupación y Empleo* testimonian, al igual que los precedentes, la eficacia de la producción de conocimientos como apoyo para orientar y evaluar la gestión pública. Pero también muestran la importancia de la política para revertir tendencias que parecieron en un momento irreversibles.

DR. CARLOS A. TOMADA

Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social