



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Pacto Mundial para el Empleo Estudio nacional

## Argentina





**Pacto Mundial para el Empleo**  
**Estudio nacional**  
**Argentina**



**Pacto Mundial para el Empleo**  
**Estudio nacional**  
**Argentina**

Copyright © Organización Internacional del Trabajo, 2011.  
Primera edición, 2011.

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](mailto: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](http://www.ifrro.org) puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Organización Internacional del Trabajo

Pacto Mundial para el Empleo. Estudio nacional - Argentina. 1ra. ed. Buenos Aires: Argentina / Oficina de País de la OIT para la Argentina, 2011.

Pacto mundial para el empleo - recesión económica - recuperación económica - política gubernamental - globalización - fomento del empleo - creación de empleos - empleo de jóvenes - protección social - normas internacionales del trabajo - OIT - diálogo social - tripartismo - empleo informal - desarrollo sostenible - política de empleo - política económica - Argentina.  
01.03.7

**ISBN:** 978-92-2-325461-2 (versión impresa)

**ISBN:** 978-92-2-325462-9 (versión web pdf)

*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](mailto:pubvente@ilo.org) o [biblioteca\\_bue@oit.org.ar](mailto:biblioteca_bue@oit.org.ar)  
Visite nuestros sitios en la red: [www.oit.org.ar](http://www.oit.org.ar)

Impreso en Argentina

#### ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español “o/a” para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, comprendiendo que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

## PRÓLOGO


En ocasión de la Conferencia Internacional del Trabajo que se realizó en el mes de junio de 2009, los delegados gubernamentales, trabajadores y empleadores decidieron adoptar el Pacto Mundial para el Empleo (PME) que incluía recomendaciones de políticas ensayadas y comprobadas, centradas en el empleo y la protección social como respuesta a la crisis. Este Pacto toma como marco la Agenda de Trabajo Decente de la OIT y los compromisos asumidos por los mandantes de la Organización en la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, de 2008. El Pacto aborda el impacto social de la crisis mundial sobre el empleo, y propone políticas que apuntan a la creación de puestos de trabajo, en un marco de ampliación de la protección social, respeto de las normas laborales y promoción del diálogo social, para que los países puedan adaptarlas según sus necesidades. Actualmente el apoyo al Pacto crece y ha sido endosado, entre otros, por la Asamblea General de las Naciones Unidas y por los países del Grupo de los 20 (G-20). La OIT brinda asistencia técnica a los integrantes de la Organización que decidan aplicar dentro de sus contextos nacionales aquellas políticas incluidas en el Pacto. A solicitud del Gobierno de Argentina, la OIT ha trabajado en el ámbito local para proporcionar apoyo en la aplicación del Pacto.

La Oficina Internacional del Trabajo preparó un estudio para la Argentina en relación con el PME, y lo puso a disposición de los interlocutores sociales argentinos como contribución al diálogo nacional sobre políticas. Esta tarea se realizó como parte de los mecanismos especiales del Director General para apoyar a los Estados Miembros en la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo. Específicamente ello se refiere al compromiso de “Asegurar un soporte técnico sólido e integrado a la respuesta operativa brindada a los Estados Miembros en aquellos países que desean aplicar las políticas del Pacto Mundial para el Empleo”, coordinado por José Manuel Salazar-Xirinachs, Director Ejecutivo del Sector de Empleo. Este estudio se encarga de analizar la situación del país y las respuestas dadas a través de las políticas, utilizando el Pacto como un marco integrado de análisis. Su estructura se basa en el Pacto Mundial para el Empleo, por lo tanto, refleja en forma fehaciente la información que necesitan los responsables de políticas del gobierno así como de las organizaciones de empleadores y trabajadores para poder responder con eficacia ante la crisis y formular políticas para acelerar una recuperación rica en creación de empleo. Este estudio preliminar se presentó a los interlocutores sociales en varias ocasiones para sus comentarios y retroalimentación, quienes proporcionaron información por demás valiosa, que no hubiese sido posible

obtener de otro modo. Les agradecemos sus contribuciones enriquecedoras que se utilizaron para completar el estudio de país.

Este documento ha sido elaborado por la Oficina de País de la OIT para la Argentina bajo la dirección de Marcelo Castro Fox y la coordinación de Fabio Bertranou, Especialista Principal en Mercado de Trabajo y Protección Social, y contó con la colaboración de Luis Casanova, Coordinador del Pacto Mundial para el Empleo en Argentina. Se ha nutrido de los comentarios y sugerencias de colegas de la Sede, bajo la coordinación de Mito Tsukamoto, Especialista Principal del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo, y del Equipo de Trabajo Decente de la Oficina de Países de la OIT para el Cono Sur de América Latina con sede en Santiago de Chile. También contó con el valioso aporte de los miembros del Grupo Tripartito de Seguimiento del Programa de Trabajo Decente en Argentina.

Esperamos que este documento resulte de utilidad para el diálogo relativo a las políticas en Argentina.



Elizabeth Tinoco  
Directora Regional de la OIT  
para América Latina y el Caribe



Guy Ryder  
Director Ejecutivo del Sector Normas  
y Principios y Derechos Fundamentales  
en el Trabajo, OIT



# ÍNDICE DE CONTENIDOS

Listado de siglas .....	10
Introducción .....	13
<b>PARTE A. SÍNTESIS DEL IMPACTO DE LA CRISIS EN ARGENTINA .....</b>	<b>17</b>
<b>1. Impacto sobre las principales variables macroeconómicas .....</b>	<b>19</b>
Crecimiento.....	19
Finanzas públicas.....	20
Inflación.....	22
Sector financiero y política monetaria.....	23
<b>2. Impacto sobre la economía real.....</b>	<b>25</b>
<b>3. Impacto sobre el mercado laboral y sobre el empleo.....</b>	<b>25</b>
<b>4. Impacto sobre la protección social.....</b>	<b>29</b>
<b>5. Impacto sobre los salarios y las condiciones de trabajo.....</b>	<b>34</b>
<b>6. Impacto sobre las normas laborales, incluida la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva.....</b>	<b>36</b>
<b>PARTE B. POLÍTICAS DE RESPUESTA A LA CRISIS Y DE RECUPERACIÓN .....</b>	<b>39</b>
<b>1. Acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo y respaldar a las empresas .....</b>	<b>41</b>
Medidas para impulsar la demanda efectiva y contribuir al mantenimiento de los niveles salariales mediante la inclusión de políticas macroeconómicas .....	41
Inversión en infraestructura, servicios públicos, producción ecológica e investigación y desarrollo .....	43
Protección de los trabajadores empleados a partir de medidas de conservación de empleo, gracias a mecanismos bien concebidos que se pongan en práctica mediante el diálogo social y la negociación colectiva.....	45
Ayuda a los trabajadores para encontrar trabajo, implementando medidas activas en el mercado laboral.....	47
Abordar el desempleo de los jóvenes mediante la puesta en práctica de formación profesional y técnica, junto con el desarrollo de competencias empresariales .....	49
Otros programas focalizados, como los sistemas públicos de garantía del empleo, los programas de obras públicas de emergencia y otros mecanismos de creación directa de empleo .....	49
Apoyo a las empresas públicas y privadas (incluidas las cooperativas) y a las microempresas .....	50
Apoyo a la creación de empleo en todos los sectores de la economía, reconociendo el valor del sector agrícola y la necesidad de infraestructuras, industrias y empleos en el sector rural .....	57
<b>2. Establecer sistemas de protección social y protección de las personas .....</b>	<b>58</b>
Programas de transferencias en efectivo.....	58
Instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social (piso social) .....	59

Incrementar la duración y la cobertura de las prestaciones de desempleo .....	60
Velar por que las personas desempleadas durante períodos prolongados se mantengan vinculadas con el mercado laboral .....	60
Medidas para mejorar el diseño de los fondos de pensiones con el fin de proteger los ahorros de los trabajadorest .....	61
Proporcionar una cobertura adecuada para los trabajadores temporales y ocasionales .....	61
Ayudar a los grupos vulnerables más afectados a través de una combinación de medidas de apoyo a los ingresos, desarrollo de competencias laborales y respeto de los derechos a la igualdad y a la no discriminación .....	61
Medidas para evitar las espirales salariales deflacionistas a partir del diálogo social, la negociación colectiva, los salarios mínimos reglamentarios o negociados, y medidas para revisar regularmente y actualizar los salarios mínimos .....	62
Medidas para garantizar que se respeten los niveles de salario negociados en los contratos del sector público.....	62
Medidas para reducir la diferencia de salarios entre hombres y mujeres .....	63
Medidas destinadas a los trabajadores migrantes nacionales e internacionales, protección y apoyo a los países receptores o medidas para garantizar la protección de los trabajadores migrantes, en los casos de retorno .....	63
<b>3. Fortalecer el respeto de las normas internacionales del trabajo .....</b>	<b>65</b>
Incrementar la vigilancia para conseguir la eliminación y evitar el aumento de las distintas formas de trabajo forzoso, trabajo infantil, trata infantil y discriminación en el trabajo .....	65
Medidas que reconocen la pertinencia de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo.....	67
Medidas para aumentar el respeto por la libertad sindical, el derecho de sindicación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva .....	69
Medidas para promover la aplicación de la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT, inclusive en las empresas que forman parte de cadenas de suministro .....	69
<b>4. Diálogo Social: negociar colectivamente, identificar las prioridades, estimular la acción .....</b>	<b>70</b>
Acuerdo nacional mediante un diálogo social tripartito .....	70
Acuerdos de negociación colectiva en todos los niveles .....	71
Fortalecimiento de capacidades para la administración del trabajo y la inspección del trabajo .....	74
<b>PARTE C. DAR FORMA A UNA GLOBALIZACIÓN EQUITATIVA Y SOSTENIBLE .....</b>	<b>77</b>
<b>1. Coordinación, coherencia y cooperación de políticas entre los diferentes ministerios gubernamentales .....</b>	<b>79</b>
<b>2. Políticas que promuevan un comercio y unos mercados eficientes y bien reglamentados, que redunden en beneficio de todos y eviten el proteccionismo .....</b>	<b>81</b>
<b>3. Políticas que potencien la diversificación económica, mediante el fortalecimiento de capacidades, para la obtención de producción y servicios con valor añadido que estimulen la demanda tanto interna como externa .....</b>	<b>83</b>
<b>4. Un marco nacional regulador y de control del sector financiero, para que este sector sirva a la economía real, promueva las empresas sostenibles y el trabajo decente, y proteja mejor los ahorros y pensiones de las personas .....</b>	<b>84</b>
<b>5. Políticas que contribuyan a instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social (piso social) que incluya el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso, combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres .....</b>	<b>85</b>
<b>6. Políticas que garanticen que los jóvenes, tanto mujeres como hombres, tengan educación, competencias y oportunidades adecuadas para participar en la economía .....</b>	<b>86</b>

<b>7. Políticas que aborden el empleo informal, en zonas urbanas y rurales, y que promuevan la transición hacia el empleo formal, con el fin de reducir las desigualdades y promover economías más incluyentes .....</b>	<b>87</b>
<b>8. Políticas que faciliten la orientación de la economía hacia actividades con baja emisión de carbono y respetuosas del medio ambiente, que ayuden a acelerar la recuperación del empleo, reduzcan las brechas sociales, apoyen la realización de los objetivos de desarrollo y hagan realidad el trabajo decente a lo largo de dicho proceso .....</b>	<b>90</b>
<b>9. Medidas políticas, como el salario mínimo, que permitan reducir la pobreza y la desigualdad, incrementen la demanda y contribuyan a dar estabilidad económica .....</b>	<b>91</b>
<b>10. Estrategias para crear un margen fiscal que permita implantar programas sistemáticos, multidimensionales y con una dotación adecuada para crear oportunidades de trabajo decente y empresas sostenibles .....</b>	<b>91</b>
<b>Referencias bibliográficas y sitios de consulta .....</b>	<b>93</b>

## LISTADO DE SIGLAS

ADEBA	Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino
AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
ANR	Aportes No Reembolsables
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
AUH	Asignación Universal por Hijo
BCRA	Banco Central de la República Argentina
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BNA	Banco de la Nación Argentina
CAC	Cámara Argentina de Comercio
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAMARCO	Cámara Argentina de la Construcción
CAT	Clave de Alta Temprana
CEA	Proyecto Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en la Argentina
CENDA	Centro de Estudios para el Desarrollo Argentino
CONAETI	Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
COPRETI	Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil
CTIO	Comisión tripartita de igualdad de trato y oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral
EANNA	Encuesta de actividades de niños, niñas y adolescentes
EMI	Estimador mensual industrial
EMTD	Equipo Multidisciplinario de Trabajo Decente
EPH	Encuesta permanente de hogares
FGS	Fondo de Garantía de Sustentabilidad
FOGAPyME	Fondo de Garantía para las PyME
FONARSEC	Fondo argentino sectorial
FONINVEMEN	Fondo para inversiones necesarias que permitan incrementar la oferta eléctrica en el mercado eléctrico mayorista
FONSOFT	Fondo fiduciario de promoción de la industria del <i>software</i>
FONTAR	Fondo tecnológico argentino
GBA	Gran Buenos Aires
IBIF	Inversión bruta interna fija
INAES	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
INTI	Instituto Nacional de Tecnología Industrial

IPC	Índice de precios al consumidor
IVA	Impuesto al valor agregado
JMyMT	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
LEBACs	Letras del Banco Central
MED	Mercados eléctricos dispersos
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NOBACs	Notas del Banco Central
NOA	Noroeste argentino
OTIA	Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente
PACC	Programa de acceso al crédito y la competitividad
PEA	Pequeñas Empresas Autogestionadas por los trabajadores
PERMER	Proyecto de energías renovables en mercados rurales
PFIS	Plan Familias por la Inclusión Social
PIB	Producto interno bruto
PIL	Programa de inserción laboral
PJyJHD	Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
PNRT	Plan Nacional de Regularización del Trabajo
PPC	Procedimiento Preventivo de Crisis
PRODEAR	Programa de Desarrollo de Áreas Rurales
PRODER	Programa para el desarrollo regional y sectorial
PRODERNOA	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino
PRODERPA	Proyecto de Desarrollo Rural Patagonia
PROFEDER	Programa federal de apoyo al desarrollo rural sustentable
PROINDER	Proyecto de desarrollo de pequeños productores agropecuarios
PTDP	Programa de Trabajo Decente por País
PyME	Pequeña y mediana empresa
REPRO	Programa de Recuperación Productiva
SCyE	Seguro de Capacitación y Empleo
SePyME	Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa
SGR	Sociedades de garantía recíproca
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
SMVM	Salario Mínimo Vital y Móvil
UIA	Unión Industrial Argentina
UOCRA	Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina



## INTRODUCCIÓN

La crisis financiera y económica internacional y sus consecuencias pusieron a los países del mundo frente a una perspectiva de incremento del desempleo y deterioro de la mayoría de los indicadores sociales. Frente a esta situación, durante la 98ª Conferencia Internacional del Trabajo (llevada a cabo en junio de 2009) se adoptó por unanimidad el *Pacto Mundial para el Empleo*. Esta iniciativa nace para dar respuesta a las repercusiones alcanzadas por la crisis financiera y económica internacional, en el ámbito social y del empleo. El propósito de este instrumento es proveer una base, acordada internacionalmente, de políticas que han sido diseñadas para reducir el período entre la recuperación económica y la recuperación con oportunidades de trabajo decente. Este conjunto de medidas de política, equilibrado y realista, queda a disposición para que los países puedan adoptarlo, en función de sus circunstancias y prioridades, con el fin de potenciar los esfuerzos que ya se están desplegando para hacer frente a la crisis y buscar, al mismo tiempo, la sostenibilidad económica, social y medioambiental.

El Pacto Mundial para el Empleo brinda un conjunto de acciones basadas en el trabajo decente, cuyas opciones de política tienen como objetivos: acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo, respaldando a las empresas; establecer sistemas de protección social y protección de las personas; fortalecer el respeto de las normas internacionales del trabajo y promover un desarrollo medioambientalmente sostenible, con la creación de empleo verde; y fortalecer el diálogo social (negociando colectivamente, identificando prioridades y estimulando la acción). Además, estos cuatro objetivos estratégicos del Pacto se consideran no solo como una estrategia eficaz de respuesta a la crisis y de recuperación, sino también como un nuevo marco para el desarrollo económico y social, caracterizado por un crecimiento equitativo basado en el empleo e impulsado por los ingresos. Por estas razones, el Pacto Mundial para el Empleo reconoce la necesidad de trazar el *Camino a Seguir para dar Forma a una Globalización Justa y Sostenible*.

En 2010 se acordaron cuáles serían los pasos a seguir para poner en práctica el Pacto Mundial para el Empleo en Argentina. La primera fase prevista consiste en la elaboración, por parte de la Oficina de País de la OIT, del *Examen de la situación nacional respecto del Pacto Mundial para el Empleo*. Mediante esta tarea se analiza la situación del país y las respuestas de política alcanzadas a partir del enfoque del Pacto; el documento elaborado luego será utilizado como un insumo de las siguientes fases de implementación (OIT, 2010a). Es importante destacar que ya desde un inicio

existió un acuerdo tripartito entre los miembros del Grupo de Seguimiento del Programa de Trabajo Decente de Argentina 2008-2011, para que el Pacto Mundial para el Empleo fuera integrado al programa como una línea fundamental. De este modo, se buscó potenciar ambos instrumentos de gestión en la agenda de Trabajo Decente.

Los objetivos del presente documento son, en primer lugar, brindar una descripción sobre el impacto que tuvo la crisis financiera global en Argentina, a partir del segundo semestre de 2008, analizando los efectos ocurridos en las variables macroeconómicas relevantes, el empleo y la protección social y, en segundo lugar, presentar una descripción detallada acerca de cuáles fueron las respuestas de política pública en todos los ámbitos cubiertos por el Pacto Mundial para el Empleo.

La principal vía por la cual la crisis internacional afectó a Argentina fue el comercio exterior, tanto por la desaceleración en la demanda externa como por la caída temporal en los precios de los *commodities*. La caída de las exportaciones y de la inversión generó una brusca desaceleración de la tasa de crecimiento económico en 2009. Sin embargo, sobre la base de los indicadores macroeconómicos analizados puede concluirse que la fase recesiva experimentada durante el segundo y el tercer trimestre de 2009 concluyó a finales del 2010, y que la economía ingresó nuevamente en una etapa de elevado crecimiento económico.

Los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo parecen haber sido moderados, en relación con lo sucedido en crisis anteriores. La tasa de empleo sufrió una contracción durante los dos primeros trimestres de 2009, luego se estabilizó en el tercero, para comenzar a crecer nuevamente desde el último trimestre de ese año. Sin embargo, ya se observaba una desaceleración en el ritmo de la generación de empleo de la economía, aun antes de haber sido evidentes los efectos de la crisis internacional. Dado el nuevo contexto de crecimiento que experimenta la economía a partir de 2010, todavía queda por responder si esta nueva etapa estará signada por una similar o menor elasticidad empleo-producto promedio que la experimentada durante el período de precrisis.

Un hecho alentador consiste en que, durante esta crisis, en Argentina continuaron operando las instituciones laborales, y se registró una política activa de recuperación del salario mínimo y del salario promedio, en el marco de las negociaciones colectivas. Además, se reforzaron las políticas y los programas de sostenimiento de empleo y de protección de ingresos de las familias de los sectores vulnerables. Esto permitió minimizar el impacto de la crisis en la destrucción de puestos formales de trabajo, como también priorizar la asignación de recursos hacia las familias con hijos sin o con escasa protección social. En este sentido, una política de masiva extensión de la cobertura de prestaciones de la seguridad social –la Asignación Universal por Hijo– se consolidó como respuesta al contexto de crisis global y a los déficits estructurales de cobertura sufridos por las familias con hijos que forman parte de la economía informal. Esto no solo contribuyó fuertemente a ir acortando las brechas de cobertura en los hogares con presencia de niños y adolescentes sino que se espera que tenga un impacto positivo significativo sobre los niveles de indigencia que experimentan estos hogares.

Es importante recalcar que la revisión de las políticas y los programas que se pusieron en práctica o ampliaron durante la crisis 2008-2009 debe hacerse tomando en consideración las acciones desplegadas a partir de la profunda crisis que afectó a Argentina durante el período 2001-2002.



Desconocer las razones que originaron la crisis nacional de principios del milenio y los cambios que operaron en las políticas públicas, junto con la estrategia de crecimiento de esta última década, limitaría la comprensión de las acciones desarrolladas en el período 2008-2009, pues es necesario reconocer que existía una importante experiencia acumulada sobre cómo afrontar las consecuencias adversas de una crisis económica.

El presente informe se encuentra organizado en tres partes, de acuerdo con los lineamientos establecidos por la OIT (2010a). La primera parte, “Síntesis del impacto de la crisis en Argentina”, ofrece una reseña basada en datos empíricos sobre el impacto de la crisis en la economía, el empleo y el mercado laboral. La segunda parte, titulada “Políticas de respuesta a la crisis y de recuperación”, proporciona información detallada y sistemática sobre la respuesta a la crisis y sobre las políticas de recuperación. Por último, la parte final proporciona lineamientos generales acerca del modo como las políticas adoptadas pueden contribuir a “Dar forma a una globalización equitativa y sostenible”.



# PARTE A

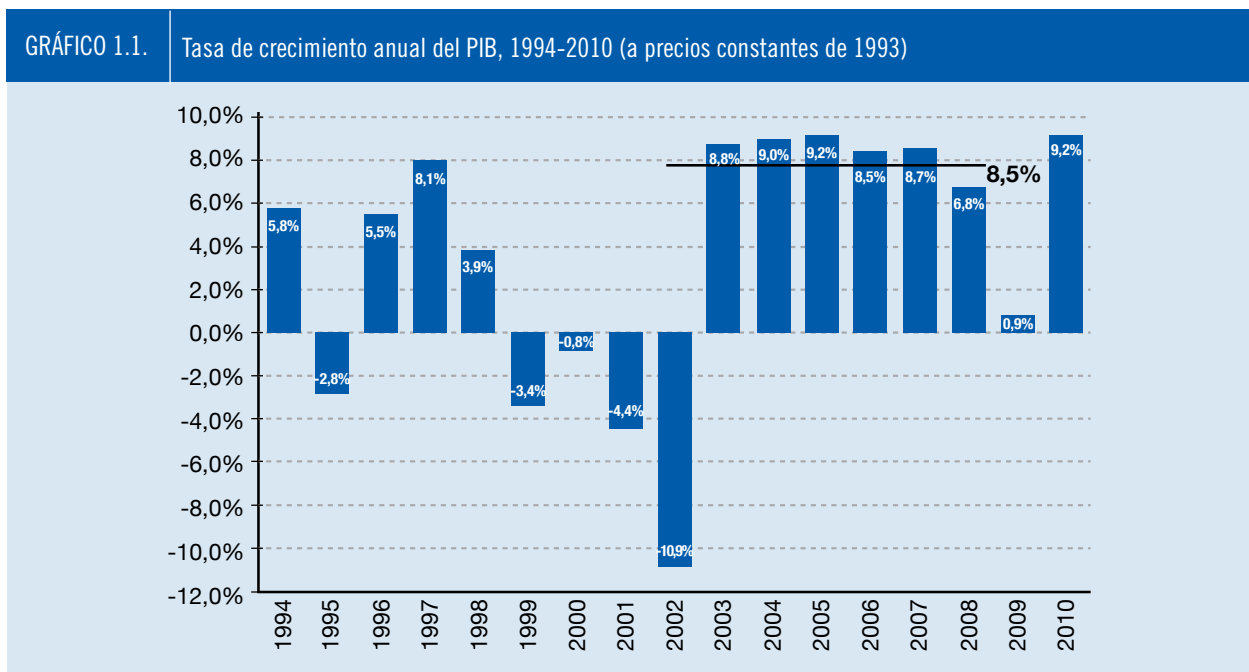
## Síntesis del impacto de la crisis en Argentina



## 1. Impacto sobre las principales variables macroeconómicas

### CRECIMIENTO

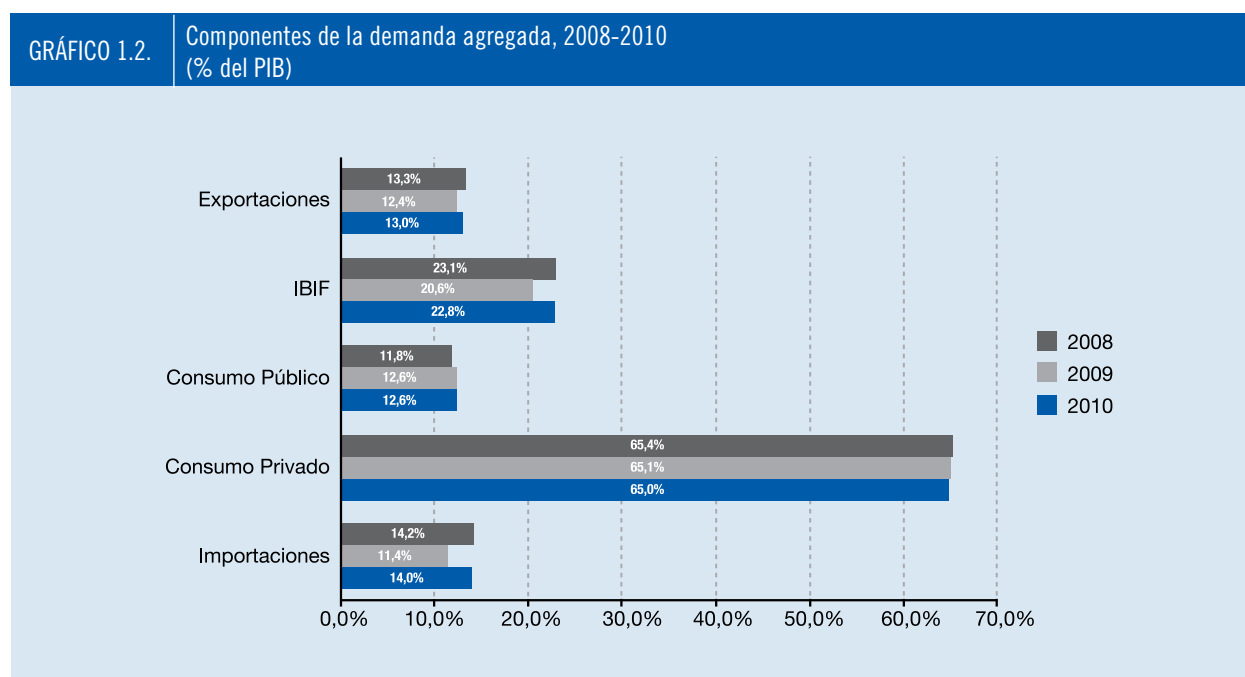
El nivel de actividad experimentó una fuerte desaceleración como consecuencia de la crisis internacional 2008-2009, en contraste con el sostenido crecimiento registrado entre los años 2003 y 2008. En efecto, luego de lo acontecido en 2002 debido al colapso del régimen de Convertibilidad, el país había empezado a crecer a una tasa promedio del orden del 8,5% (véase el Gráfico 1.1.), mientras que en 2009 el Producto Interno Bruto (PIB) se incrementó en solo el 0,9%. Luego, la recuperación observada hacia finales de 2009 se consolida en 2010, donde se registra una tasa de crecimiento del 9,2%.



Fuente: elaboración propia sobre la base de las Cuentas Nacionales (INDEC).

Los componentes de la demanda global más afectados fueron la Inversión Bruta Interna Fija (IBIF) y las exportaciones. La IBIF se ubicó en torno al 21% del PIB, registrando una caída del 10% respecto de 2008 (véase el Gráfico 1.2.). Dentro de los componentes de la IBIF, la reducción de la inversión en equipos durables de producción fue aún superior, del orden del 20%, mientras que la inversión en construcción se contrajo casi en un 4%. Por otra parte, la caída de las exportaciones obedeció tanto a la desaceleración en la demanda externa como a la baja en los precios de los *commodities*. Asimismo, la desaceleración del crecimiento parece haber impactado muy fuertemente sobre las importaciones, pues estas registraron una disminución del 19% respecto de 2008. Dado que las exportaciones tuvieron una evolución negativa de menor intensidad, el superávit comercial registró un crecimiento. Por su parte, el consumo privado se mantuvo relativamente estable mientras que el consumo público fue el componente de mayor dinamismo (al registrar un aumento del 7%).

En 2010, la recuperación se registra con mayor intensidad en la IBIF (21,1% interanual) y en las exportaciones (14,6% interanual). Al mismo tiempo, el consumo público y privado registran tasas de crecimiento inferiores al 10,0%.



Fuente: elaboración propia sobre la base de las Cuentas Nacionales (INDEC).

## FINANZAS PÚBLICAS

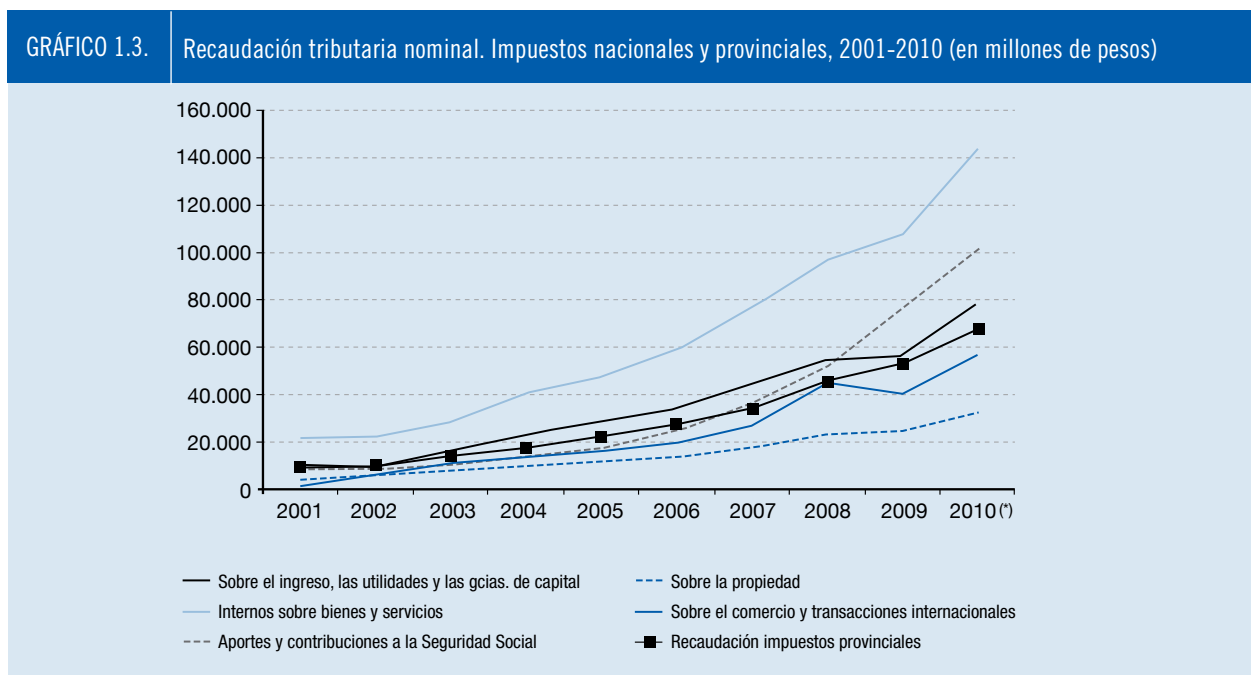
Respecto del financiamiento del Sector Público, puede afirmarse que la reducción del comercio exterior y el debilitamiento de la demanda doméstica impactaron negativamente sobre la recaudación impositiva. Esto motivó que algunos tributos desaceleraran su crecimiento e, incluso, se verificó una caída en los valores absolutos, en el caso de los impuestos a las transacciones internacionales (véase el Gráfico 1.3.).

Sin embargo, a esta baja de recursos se contraponen los nuevos recursos con los que cuenta el Gobierno nacional, derivados de la unificación del sistema de jubilaciones bajo el régimen de reparto estatal que tuvo lugar en 2008. Esto generó un mayor espacio fiscal que, entre otras políticas, permitió el otorgamiento de créditos a los sectores productivos afectados negativamente por la crisis, además de posibilitar el financiamiento del Tesoro mediante la colocación de instrumentos de deuda pública de corto plazo.

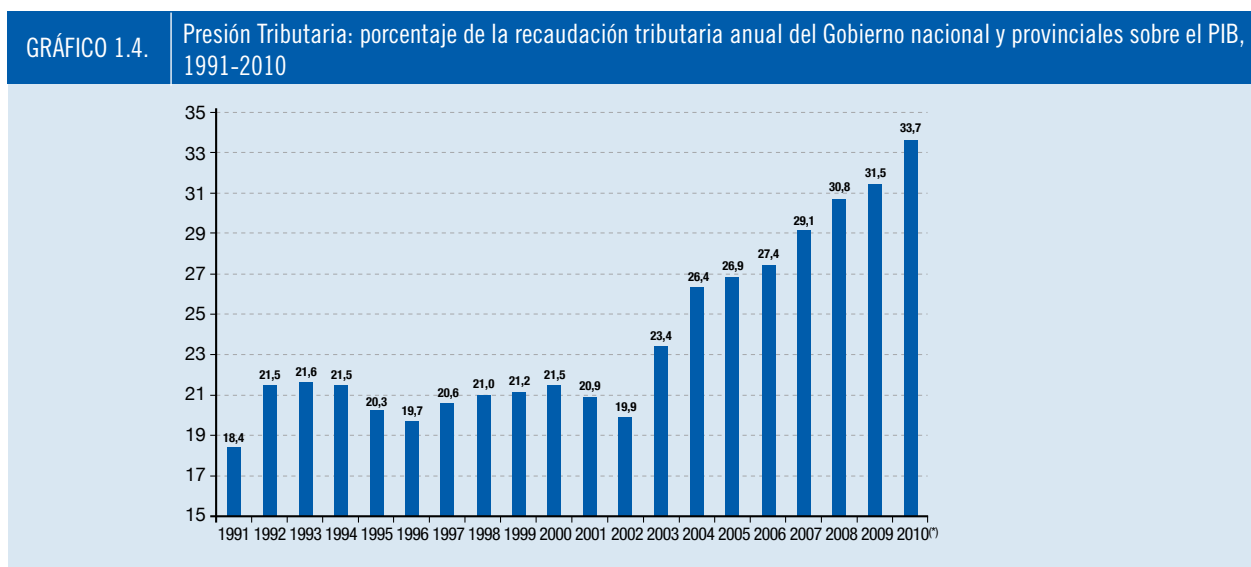
A pesar de todo, la recaudación en relación al PIB ha tenido una tendencia creciente, lo que permitió que pase del 20% en 2002 al 34% en 2010 (véase el Gráfico 1.4.). Este incremento obedece fundamentalmente a los aumentos de impuestos aplicados sobre el comercio exterior (asociados a la instauración de las retenciones a las exportaciones) y a la recaudación por aportes y contribuciones, como consecuencia del alza del empleo registrado en la seguridad social. Por otra parte, también es destacable el aumento de la recaudación de impuestos internos sobre bienes y servicios, sobre las rentas, las utilidades y las ganancias de capital, y sobre la propiedad. Respecto al segundo y tercero

de estos conceptos, puede observarse que la mayor presión tributaria se explica, en gran medida, debido a los mayores ingresos en concepto de impuesto a las Ganancias sobre corporaciones y debido al impuesto sobre los Créditos y Débitos en Cuenta Corriente, respectivamente.

La mayor presión tributaria ha permitido generar un mayor espacio fiscal, y ha posibilitado una política fiscal más expansiva para hacer frente a las consecuencias de la crisis mundial.



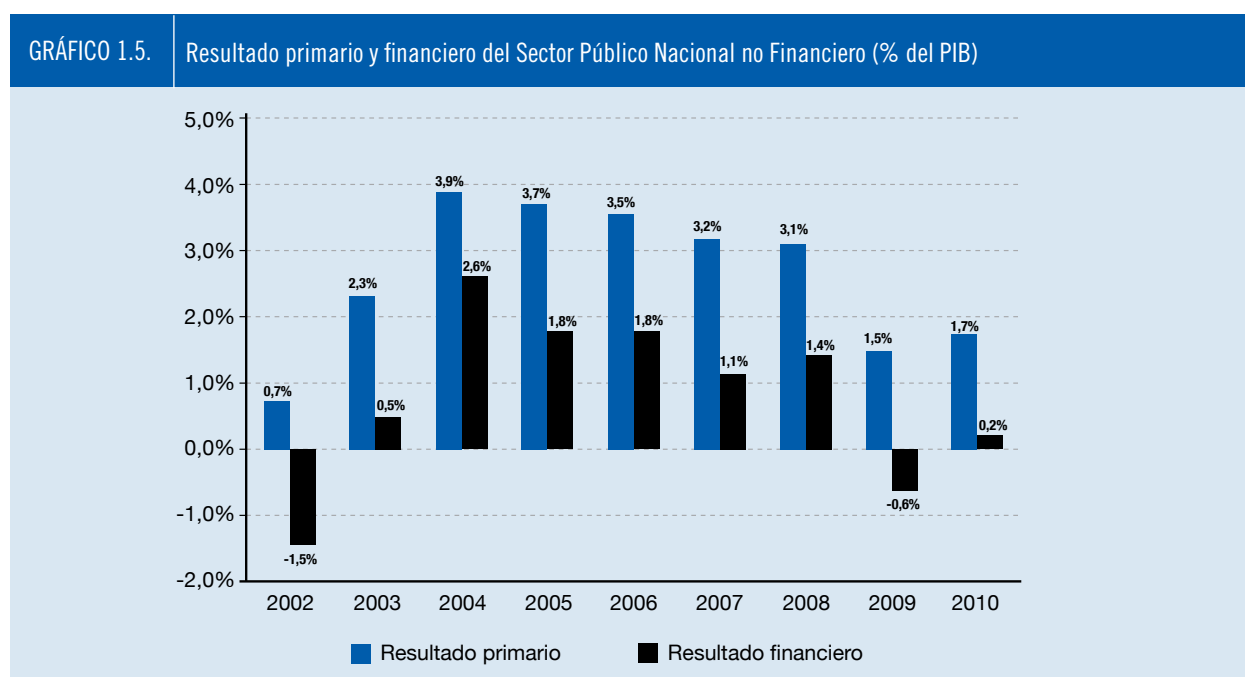
Fuente: elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.  
 Nota: (\*) Cifra provisoria.



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal, Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía.  
 Nota: (\*) Cifra provisoria.

Sin embargo, y a pesar de la nueva fuente de financiamiento estatal y del incremento de la presión fiscal, las cuentas públicas sufrieron un deterioro como consecuencia del fuerte crecimiento de los gastos. En efecto, entre 2008 y 2009, el gasto primario pasó del 18,1% al 21,2% del PIB, a la vez que el superávit primario del sector público nacional se redujo del 3,1% del PIB, en 2008, al 1,5% del PIB, en 2009, lo que implicó –por primera vez desde 2002– un déficit financiero del 0,6% del PIB (véase el Gráfico 1.5.).

En 2010, el Sector Público Nacional no Financiero registra un superávit financiero de 0,2% del PIB, mientras que el superávit primario se ubica en 1,7% del PIB.



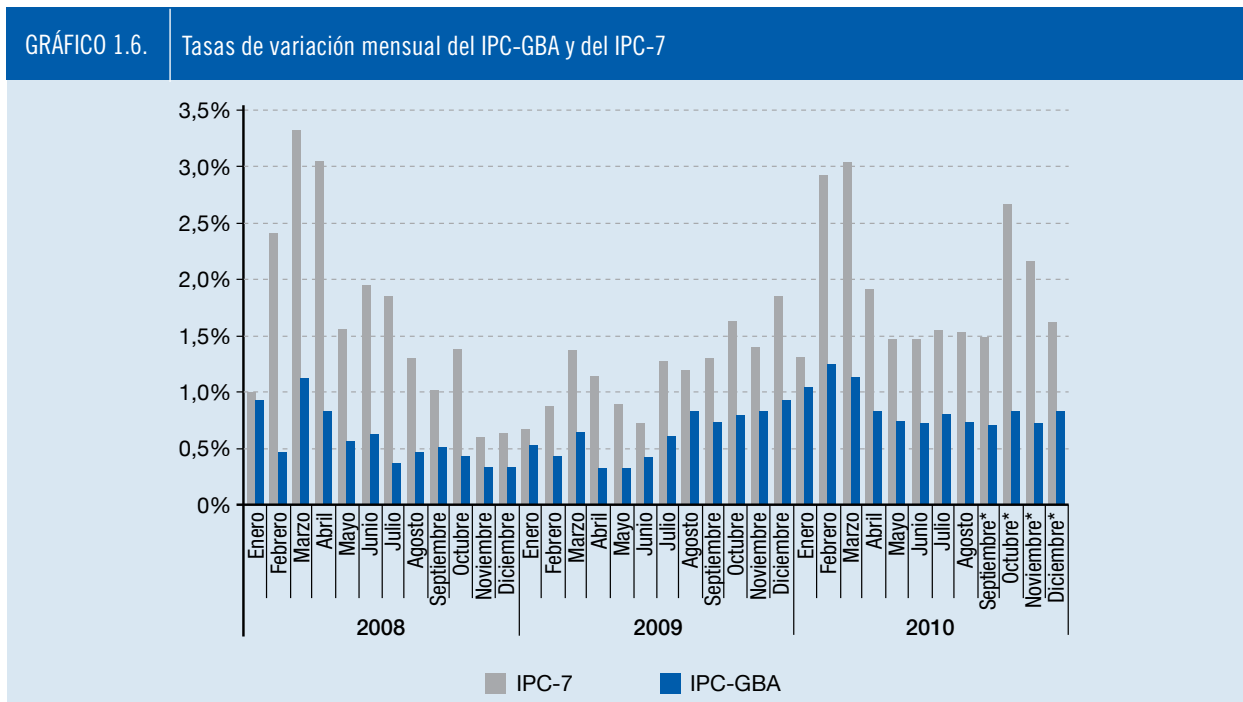
Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía y Cuentas Nacionales (INDEC).

## INFLACIÓN

Acompañando el menor dinamismo de la economía, la tasa de inflación media de 2009 fue menor a la registrada en 2008. De acuerdo con el IPC-GBA, los precios registraron una variación positiva del 6,3% en 2009, mientras en el año anterior la inflación reportada por el INDEC era del 8,6%. De acuerdo con el IPC elaborado a partir de datos de 7 provincias (IPC-7), las cifras resultan más elevadas (15%, en 2009, y 26,4%, en 2008), si bien también se verifica una desaceleración en el crecimiento de los precios durante 2009, en relación con el año anterior (véase el Gráfico 1.6.), para luego acelerarse en 2010.

El aumento del nivel de precios que se registra desde finales de 2006 es un fenómeno que se atribuye a la conjunción del alza en los precios internacionales de los principales *commodities* agropecuarios y energéticos; el aumento de las tarifas de servicios públicos, luego de varios años de permanecer congeladas; y las presiones que impone sobre la oferta el aumento sostenido de la demanda agregada.





Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC y el CENDA.

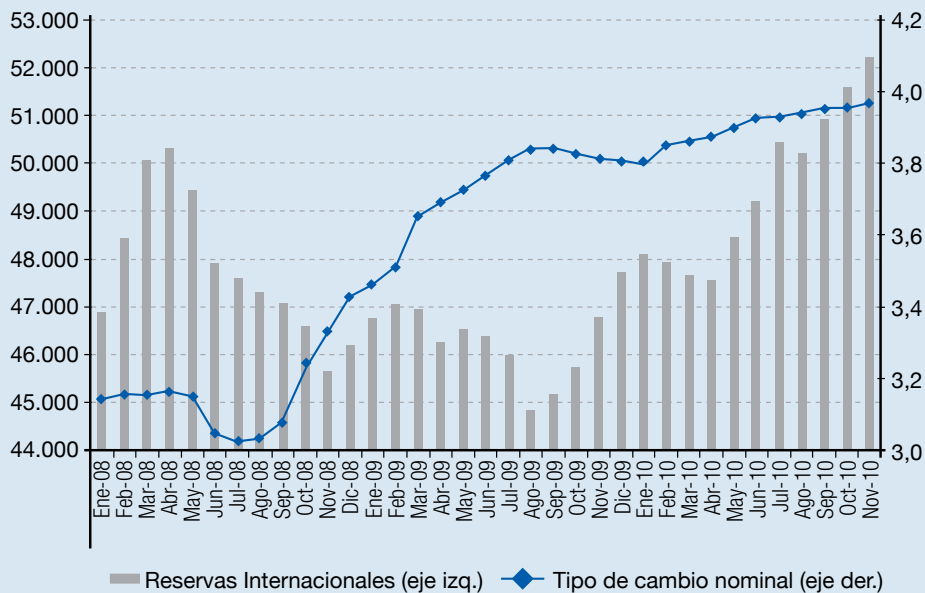
Nota: (\*) Para el IPC-7 los datos son provisorios.

### SECTOR FINANCIERO Y POLÍTICA MONETARIA

Entre mediados de 2007 y 2008 la formación de activos externos del sector privado no financiero experimentó un crecimiento significativo. La reducción observada especialmente durante el segundo semestre de 2009 parece estar asociada a la recuperación internacional y a la mayor solvencia financiera interna. Incluso, hacia fines de aquel año, la formación de activos externos exhibió valores negativos.

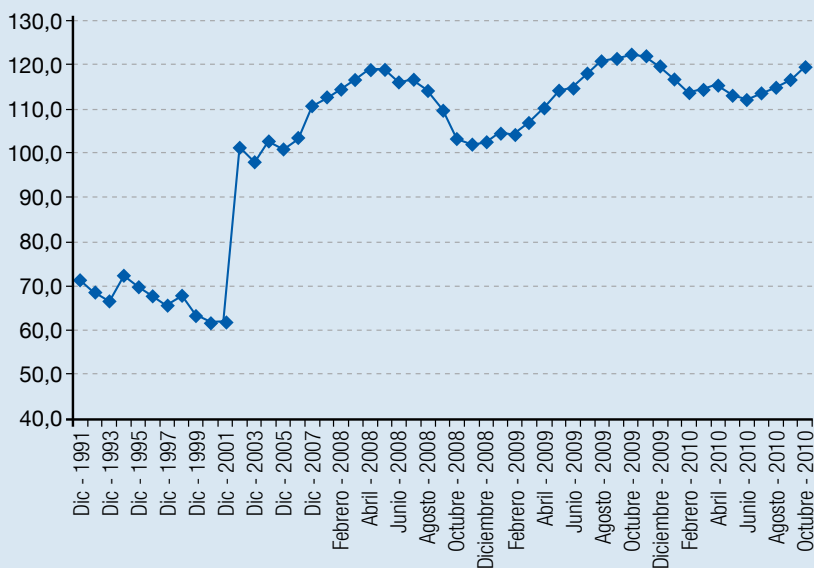
A pesar de las importantes salidas de capitales privados, ello no tuvo impactos significativos sobre el sistema bancario y cambiario. De hecho, el Banco Central pudo acumular reservas durante 2009 y 2010, mientras que el tipo de cambio no registró alteraciones bruscas (véase el Gráfico 1.7.). Los movimientos en el tipo de cambio nominal registrados durante el período, en el cual los efectos de la crisis se sintieron más fuertemente en el país (último trimestre de 2008 y finales de 2009), sumados a la apreciación relativa de las monedas de los principales socios comerciales de Argentina, permitieron evitar la apreciación del tipo de cambio real.

GRÁFICO 1.7. Reservas internacionales del Banco Central (en millones de dólares) y tipo de cambio nominal (\$/USD)



Fuente: elaboración propia a partir del BCRA.

GRÁFICO 1.8. Tipo de cambio real multilateral. Índice base 2005 = 100

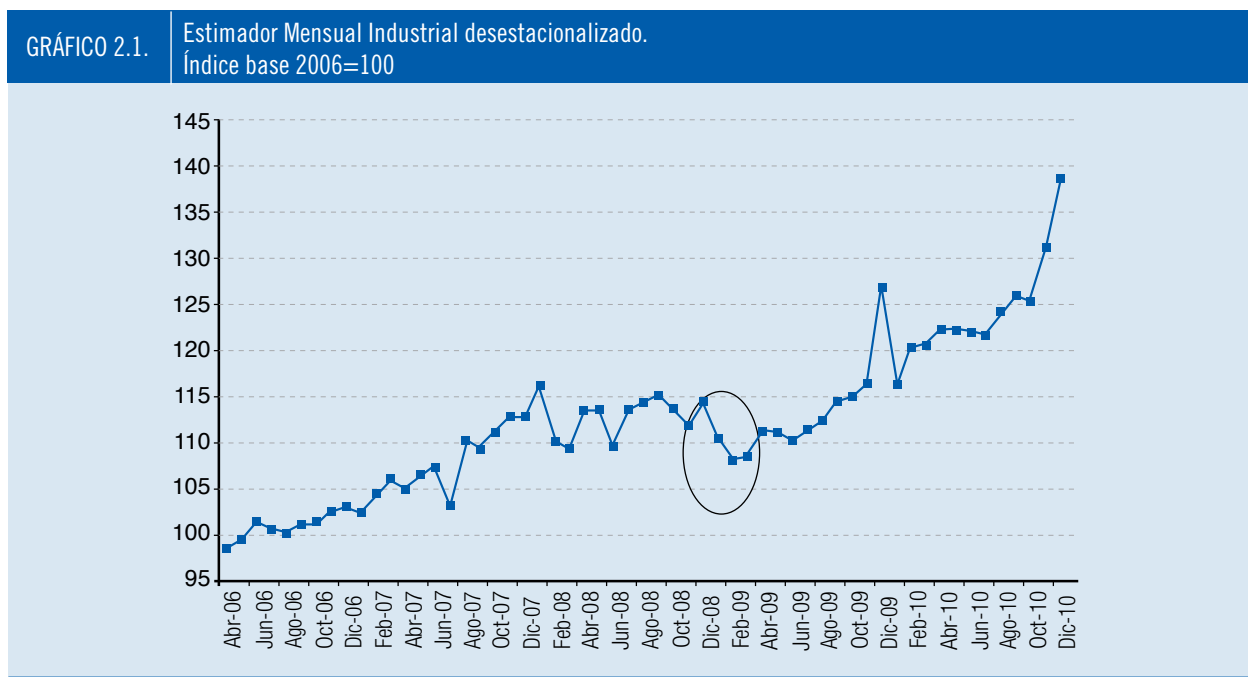


Fuente: elaboración propia sobre la base del Centro de Economía Internacional - Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

## 2. Impacto sobre la economía real

Durante 2009, las ramas productoras de bienes se contrajeron más fuertemente, registrando una caída del 3,5%. Este fenómeno puede explicarse mayormente por la reducción del sector agropecuario (-15,8%) –como consecuencia no solo del contexto internacional sino de las condiciones climáticas que generaron una importante sequía– y del sector de la construcción (-3,8%). Las actividades manufactureras, por su parte, también acusaron el impacto de la crisis, registrando una variación negativa del 0,5%. Al mismo tiempo, las ramas de servicios, si bien desaceleraron su ritmo de crecimiento, experimentaron una variación positiva del orden del 3,2%.

De acuerdo con el Estimador Mensual Industrial (EMI), el impacto de la crisis sobre la industria manufacturera parece haber operado hacia fines de 2008 y comienzos de 2009 (véase el Gráfico 2.1.). Ello se reflejó más fuertemente en las actividades metalmecánicas mientras que los sectores de productos químicos, alimentos y papel lograron crecer aun en este contexto desfavorable.



Fuente: elaboración propia sobre la base del INDEC.

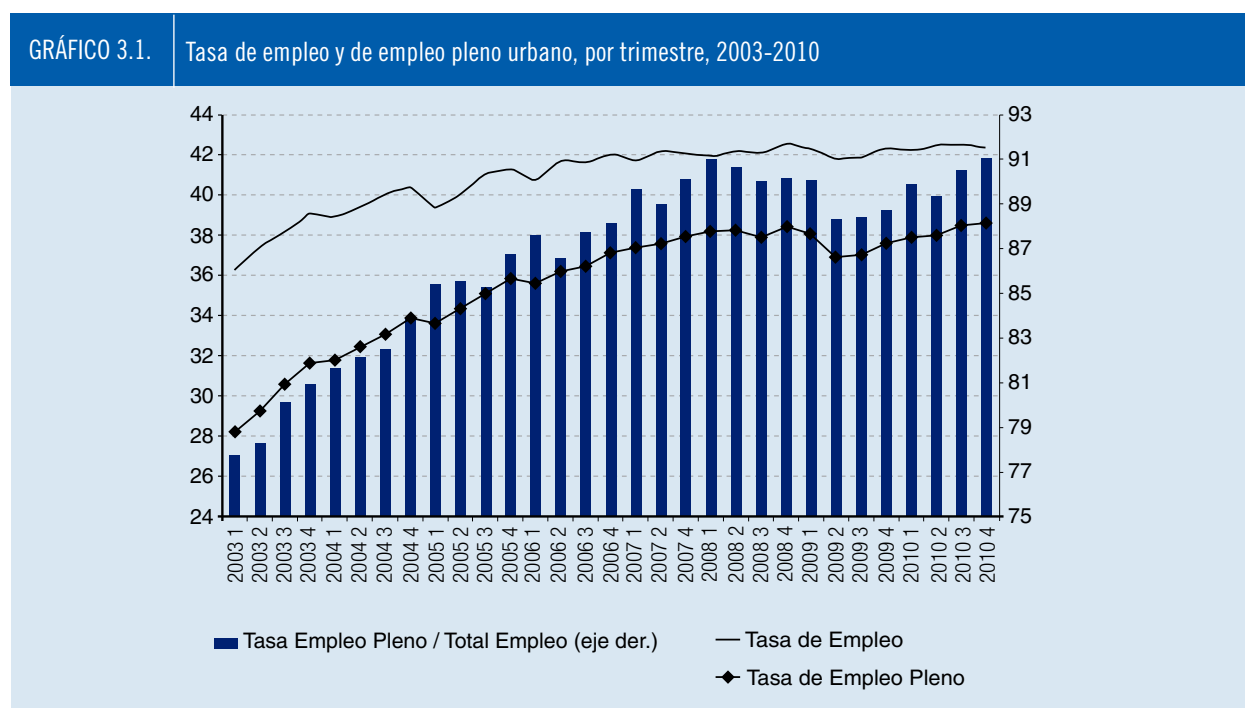
## 3. Impacto sobre el mercado laboral y sobre el empleo

Los efectos de la crisis sobre el mercado de trabajo parecen haber sido moderados, si se piensa en lo sucedido durante las crisis anteriores que experimentó el país.

La tasa de empleo sufrió una contracción durante los dos primeros trimestres de 2009, luego se estabilizó en el tercero, para comenzar a crecer nuevamente desde el último trimestre de ese año.

El ajuste frente a la caída en la demanda agregada durante la crisis parece haber operado también a través de las horas trabajadas, ya que el empleo pleno sufrió una reducción de mayor intensidad que la experimentada por el empleo total (véase el Gráfico 3.1.). En efecto, mientras que este se contrajo 0,7 puntos porcentuales (p.p.) entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercero de 2009, la tasa de empleo pleno lo hizo en 1,4 p.p., una reducción que explica por qué la recuperación parece haber sido más intensa en el empleo total que en el empleo pleno.

La reducción del empleo registrada en 2009 presenta algunos contrastes entre géneros. La tasa de empleo pleno de los hombres se reduce en 2,3 p.p. entre el primero y el tercer trimestre de 2009 y luego se recupera en 1,6 p.p entre el cuarto trimestre de 2009 y el segundo de 2010, mientras que en el caso de las mujeres tal indicador baja 1,0 p.p. y luego solo recupera 0,3 p.p en idénticos subperíodos.



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

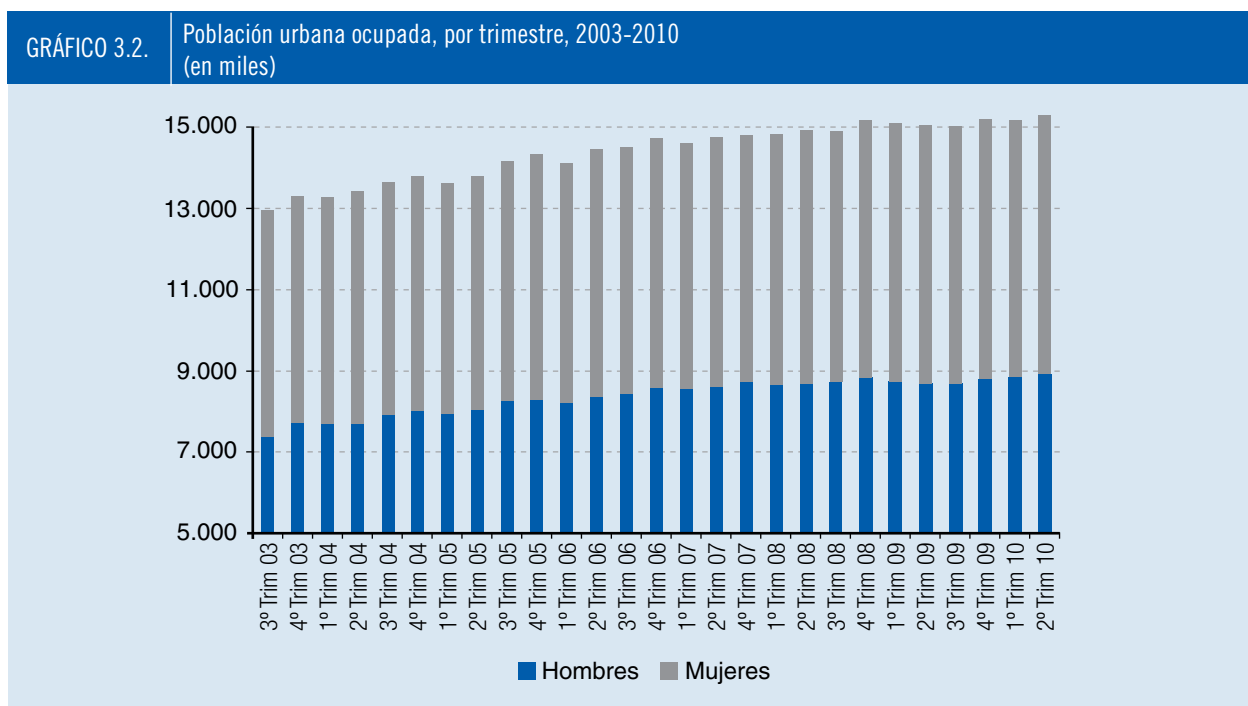
La capacidad de generar empleo de la economía comienza a ralentizarse aun antes de haberse hecho evidentes los efectos de la crisis internacional. En efecto, desde la segunda mitad de 2007 parece observarse cierto estancamiento en la tasa de empleo, que se extiende hasta fines del año siguiente, cuando los impactos de la crisis se tradujeron, como ya fue mencionado, directamente sobre la reducción en el porcentaje de personas ocupadas. De hecho, el valor de la tasa de empleo del segundo trimestre de 2007 (42,4%) resulta muy similar a la de igual período tres años después (42,5%).

El número de personas ocupadas en áreas urbanas aumentó un 18,2% entre el tercer trimestre de 2003 y el segundo trimestre de 2010, observándose una mayor tasa para la población adulta y para la población masculina. Entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2009,

el número de personas ocupadas se redujo en 198.000, distribuido en un 74,0% de hombres y un 26,0% de mujeres. Esta distribución entre géneros resulta diferente de la distribución de los puestos ocupados. De esta información surge que los hombres representan, en promedio para los últimos años, alrededor del 60,0% del total de las personas ocupadas.

Por otra parte, también se observa que la caída en el empleo urbano total presenta una marcada heterogeneidad según grupos etarios. Entre el cuarto trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2009, el número de personas ocupadas de entre 25 y 34 años de edad aumento en 98.000, sin embargo, el número de personas ocupadas de hasta 24 años y de 50 a 59 años de edad cayó en 218.000 y 59.000 individuos, respectivamente.

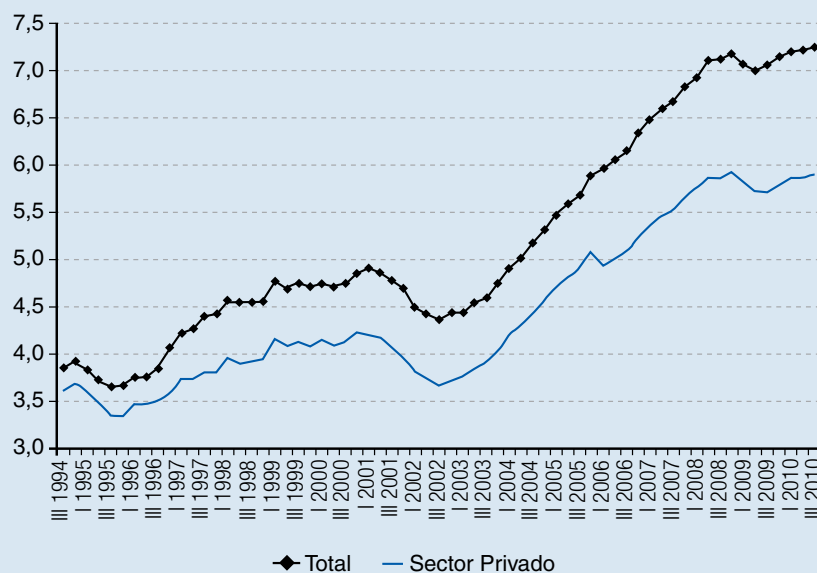
Cuando se analiza la evolución de los puestos registrados en la seguridad social (véase el Gráfico 3.2.), se advierte que luego de un ininterrumpido crecimiento entre el cuarto trimestre de los años 2002 y 2008, cuando se generaron aproximadamente 3 millones de nuevos puestos formales, durante los dos primeros trimestres de 2009 se pierden aproximadamente 180 mil puestos de trabajo formales en el nivel nacional (es decir, 2,5% del *stock* inicial). Algo mayor parece haber sido el impacto en el sector privado, donde la contracción se extendió por un trimestre más, con una pérdida neta total de 200 mil ocupaciones.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MTEySS.  
 Nota: datos expandidos al total de la población urbana del país.

La diferencia en el comportamiento de ambas series se explica por la evolución del empleo público, el cual alcanzó, durante la fase contractiva del producto, un comportamiento más dinámico que el empleo del sector privado (véase el Gráfico 3.3.).

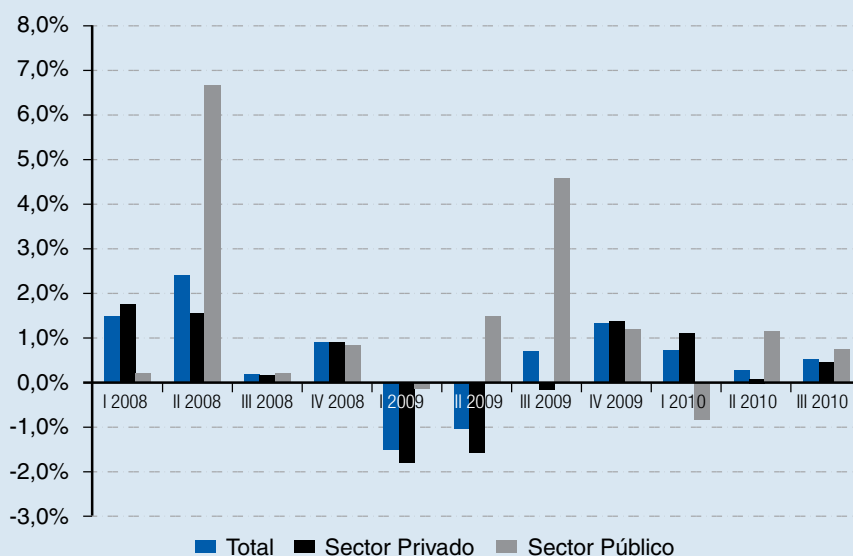
GRÁFICO 3.3. Puestos de trabajo registrados en la seguridad social, por trimestre, 1994-2010 (en millones)



Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Economía de la Nación.

Como consecuencia de estos comportamientos, la tasa de desempleo también acusó los impactos de la crisis, registrando un aumento durante los tres primeros trimestres de 2009 (véase el Gráfico 3.4.). La dinámica del subempleo ha seguido muy de cerca a la dinámica experimentada por el desempleo abierto, mostrando ambas variables un comportamiento claramente contracíclico.

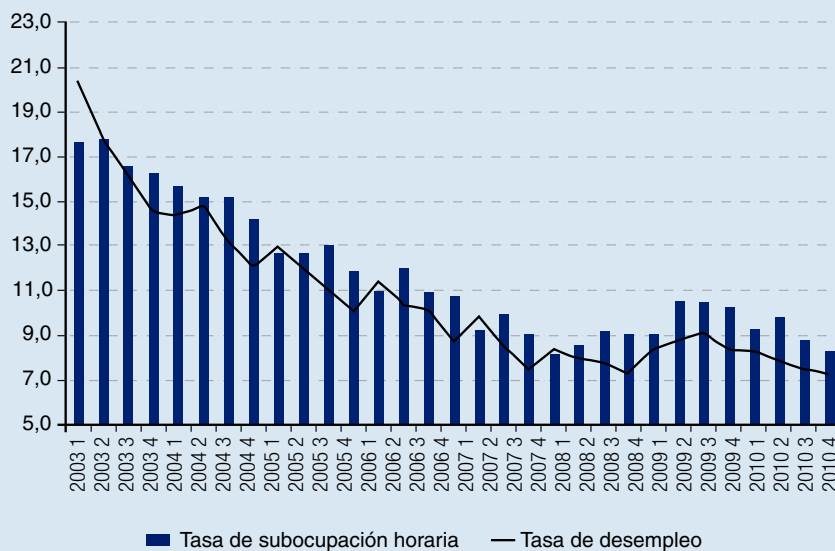
GRÁFICO 3.4. Variación trimestral de los puestos de trabajo registrados en la seguridad social, según sector, 2008-2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Economía de la Nación.

Durante los trimestres del año 2009, en los cuales los efectos de la crisis tuvieron sus mayores impactos sobre la tasa de desempleo y de subocupación, la brecha entre las tasas específicas para el caso de hombres y de mujeres se redujo, ubicándose en 1,8 p.p. para el desempleo y en 4,1 p.p. para la subocupación. Sin embargo, cuando estos indicadores comenzaron a presentar mejoras, la diferencia entre tasas según género se amplió.

GRÁFICO 3.5. Tasa de desocupación y tasa de subocupación horaria, por trimestre, 2003-2010



Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

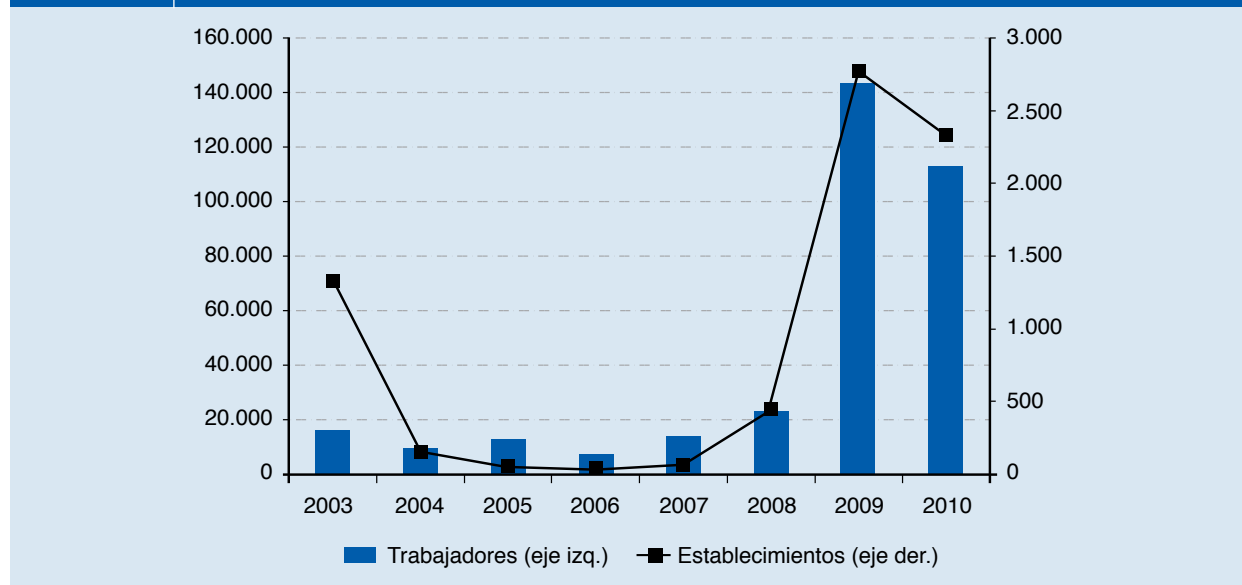
Durante el año 2009, la tasa de desempleo de los jóvenes (menores de 24 años) permaneció en niveles superiores al 20%, y alcanzó el 22,3% durante el tercer trimestre de 2009, lo que cortó la tendencia decreciente que esta variable venía registrando desde 2003. También resulta importante señalar que el aumento registrado en la tasa de desempleo se manifiesta en un contexto de reducción de la tasa de actividad para este grupo etario.

#### 4. Impacto sobre la protección social

Durante la crisis internacional, el sistema de protección social experimentó tanto el lanzamiento de nuevos programas como un resurgimiento de algunos ya existentes. La protección social en Argentina, compuesta por una importante cantidad de políticas y programas, experimentó notables cambios durante la última década, tanto en el alcance como en la naturaleza de sus prestaciones. Los principales cambios se gestaron a partir de la crisis económica de 2002, continuaron con la recuperación económica y del empleo a partir de 2003, y tuvieron nueva expansión de coberturas durante el período 2008-2009, cuando la crisis global afectó al país.

Entre los programas ya existentes que resurgieron en el período analizado se destacan el Programa de Recuperación Productiva (REPRO),<sup>1</sup> creado en 2002, y el Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC),<sup>2</sup> creado en 1991, ambos dirigidos al sostenimiento del empleo en el sector formal de la economía. Ante la posibilidad de aplicar reducciones de jornada, suspensiones y despidos, como alternativas solicitadas por las empresas, en el marco del diálogo establecido por el PPC, se propició –cuando el análisis de las condiciones lo permitía– la incorporación de dichas empresas al REPRO (Bertranou y Mazorra, 2009). La escala adquirida por el REPRO fue mayor durante la crisis 2008-2009 que durante la crisis precedente de 2002. De hecho, en contraposición al uso más restringido que se le dio al programa en sus comienzos, en 2009 se incrementó notablemente su escala, y entre sus beneficiarios se registraron 143.653 trabajadores y 2.769 establecimientos (véase el Gráfico 4.1.).

GRÁFICO 4.1. Evolución de los beneficiarios del REPRO, 2003-2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos del MTEySS.

Nota: datos a julio de 2010.

En cuanto a los programas de transferencias dirigidos a las personas desocupadas, el Seguro de Desempleo contributivo experimentó un incremento en el número de sus beneficiarios sin alcanzar el máximo registrado en 2002. En el primer semestre de 2009, este Seguro creció en aproximadamente 40.000 beneficiarios respecto del primer semestre de 2008, registrando 146.562 beneficiarios al mes de junio. Cabe destacar que la permanencia máxima en el programa (de hasta 12 meses) se extendió durante el último semestre de 2009 para todos aquellos que no consiguieran insertarse laboralmente. Los beneficiarios que se encontraron en esta situación, unas 22.696 personas, se traspasaron luego a un seguro no contributivo, denominado Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)<sup>3</sup> por un plazo máximo de 6 meses. El SCyE es un programa iniciado en 2006 como alternativa de salida al programa Jefas y

1. Otorga un subsidio salarial temporal para la preservación del puesto de trabajo.

2. Instancia de diálogo y negociación con intervención del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

3. Prestación temporal para desempleados, ex beneficiarios de otros programas de empleo, con un componente monetario y otro de acceso a servicios esenciales de empleo.



Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD), que se había implementado a partir de la crisis de 2002. Hacia fines de 2008, el SCyE ya superaba la recepción de 100.000 beneficiarios provenientes del PJyJHD. Pero luego, durante 2009, el pasaje de beneficiarios del PJyJHD hacia el mercado de trabajo se redujo, si bien el fenómeno no puede atribuirse exclusivamente a las condiciones de este mercado, dado el perfil de los beneficiarios del PJyJHD que aún permanecían en el programa. El SCyE también permitió una extensión del período máximo de permanencia en el programa, brindando una prórroga de hasta 12 meses a aquellos trabajadores que no consiguieran empleo y que cumplieran 24 meses en el programa con anterioridad a diciembre de 2009.

El programa de empleo creado durante la crisis global fue Argentina Trabaja, que fue lanzado desde el Ministerio de Desarrollo Social, en 2008, y destinado a la organización de cooperativas, para la participación en proyectos comunitarios. Este programa alcanzó a cubrir, a mediados de 2009, a 84.000 beneficiarios. Adicionalmente, a partir de 2008 la población joven desempleada contó con un programa de empleo específico, denominado Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT), proveniente del ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Este programa superó la cobertura de 10.000 beneficiarios a inicios de 2009 y, hacia diciembre, ya había alcanzado a 50.517 beneficiarios.

No obstante, la política más importante en relación con la extensión de las prestaciones durante este período es la implementación, en noviembre de 2009, de un programa masivo de asignaciones familiares, la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). La AUH extiende estas prestaciones a los hijos menores de 18 años de los trabajadores que se encuentran fuera del circuito formal de la economía, ya sea que se encuentren en actividad o no, siempre que posean ingresos inferiores al salario mínimo vital y móvil (SMVM)<sup>4</sup> y no sean beneficiarios de otros programas sociales de transferencias. Según estimaciones, esta política de asignaciones familiares podría tener un gran impacto redistributivo, reduciendo sustancialmente la tasa de indigencia, la tasa de pobreza y el coeficiente de Gini (Bertranou y Vezza, 2010).

El Gráfico 4.2. presenta la evolución de los beneficiarios de los principales programas de transferencias que comprenden a la población en edad de trabajar, desde la crisis de 2002 hasta diciembre de 2010. Allí se puede observar de qué manera el PJyJHD había alcanzado un máximo de alrededor de 2 millones de beneficiarios en mayo de 2003 y cómo luego, hacia 2008, el mayor número de beneficiarios de programas ya se comenzó a concentrar en los programas de salida del PJyJHD.

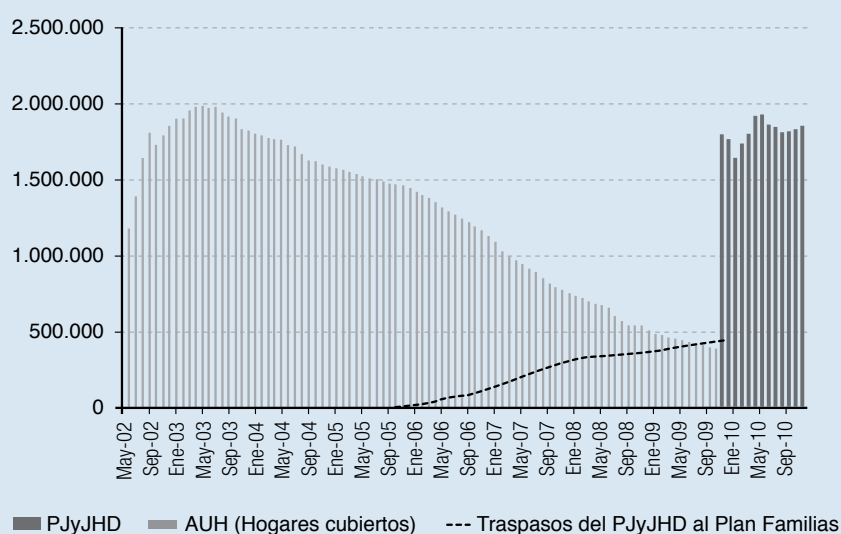
Los traspasos hacia el programa Familias (otra medida de salida del PJyJHD), que comenzaron en abril de 2005, alcanzaron los 446.000 beneficiarios al momento del cierre del programa anterior.<sup>5</sup>

4. De aquí en adelante se lo denominará salario mínimo.

5. Es importante señalar que la evolución del número de beneficiarios del PJyJHD entre 2002 y 2009 responde a las mejores condiciones del mercado de trabajo (dado que un porcentaje elevado de beneficiarios se desvinculó del plan para incorporarse a un empleo formal) y a la reforma del programa. Esta última se inició en 2005, y desde esa fecha parte de sus beneficiarios se incorporaron, en función de sus condiciones de vulnerabilidad y empleabilidad, al Plan Familias o al SCyE, respectivamente. Esto último se enmarcó en una estrategia del MTEySS de pasar a políticas más activas de empleo luego de ser superada la crisis de 2001-2002. El tránsito de políticas pasivas a activas fue apoyado por la OIT a través del Proyecto CEA.

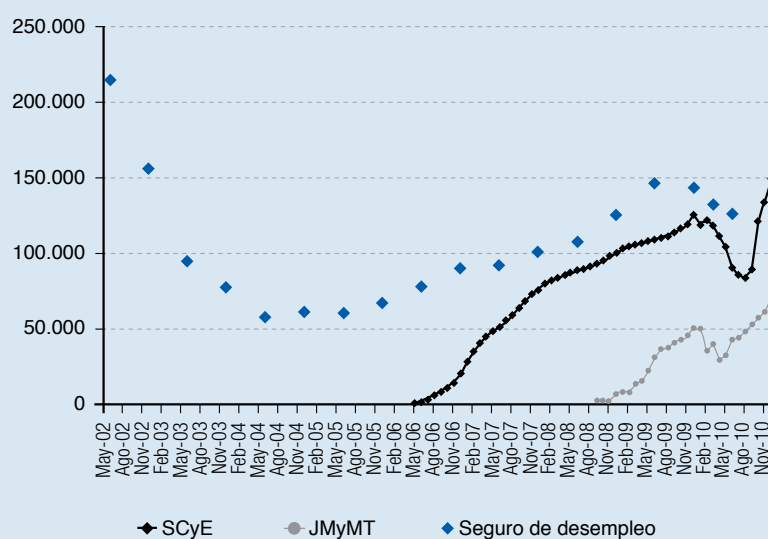
Otro aspecto relevante se refiere a que la AUH se ha convertido, para el presente, en un programa de escala similar al PjyJHD, diseñado durante la crisis de 2002. En este sentido, cabe señalar que, en sus dos primeros meses de aplicación, la AUH alcanzó aproximadamente a cubrir 1,8 millones de hogares, lo que significa concretamente beneficiar a 3,5 millones de niñas y niños. Al observar la cobertura del Seguro de Desempleo contributivo, puede identificarse un crecimiento de los beneficiarios durante los períodos de crisis, si bien los datos del período 2008-2009 son inferiores a la cobertura registrada durante la profunda crisis de 2002.

GRÁFICO 4.2. Hogares Beneficiarios del Programa Jefes y Jefes, y sus traspasos al Plan Familias y Hogares beneficiarios de AUH. Mayo de 2002 a diciembre de 2010



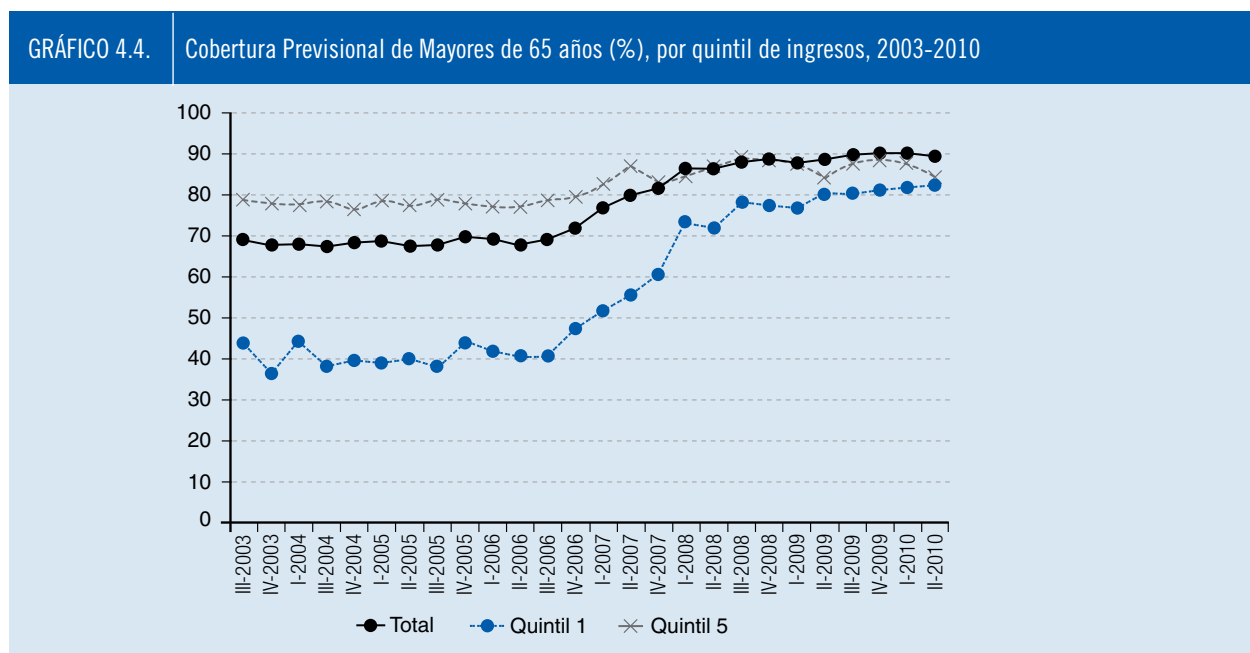
Fuente: elaboración propia a partir de datos del Área de Monitoreo, Secretaría de Empleo, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

GRÁFICO 4.3. Beneficiarios del programa JMyMT, del SCyE y del Seguro de Desempleo Contributivo



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por el Área de Monitoreo, Secretaría de Empleo; el Boletín de la Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y la Administración Nacional de la Seguridad Social.

Es importante destacar que la extensión de la protección social también se realizó sobre los beneficios por vejez de base contributiva para aquellas personas que tuvieran la edad de retiro o insuficiente historia laboral registrada en la seguridad social. De este modo, las brechas de cobertura en las pensiones a la vejez se redujeron notablemente. La cobertura alcanzó al 90% mediante la implementación de un esquema semicontributivo, conocido como *moratoria previsional*, a partir de 2005. Este régimen consistió en utilizar la figura jurídica del esquema contributivo para permitir el otorgamiento de las prestaciones previsionales con un descuento temporal en su monto, compensando de esta manera las contribuciones adeudadas o no registradas en la historia laboral de seguridad social de cada beneficiario. El Gráfico 4.4. presenta la evolución de la cobertura por quintil de ingreso per cápita familiar, para las personas de 65 y más años de edad; allí se observa un significativo incremento de la cobertura para la población del primer quintil, anulándose prácticamente la brecha con la cobertura de la población con mayores ingresos. En el segundo trimestre de 2010, esta brecha se redujo a tan solo el 2% y la gran mayoría de los nuevos beneficiarios de prestaciones por vejez fueron mujeres.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPH.

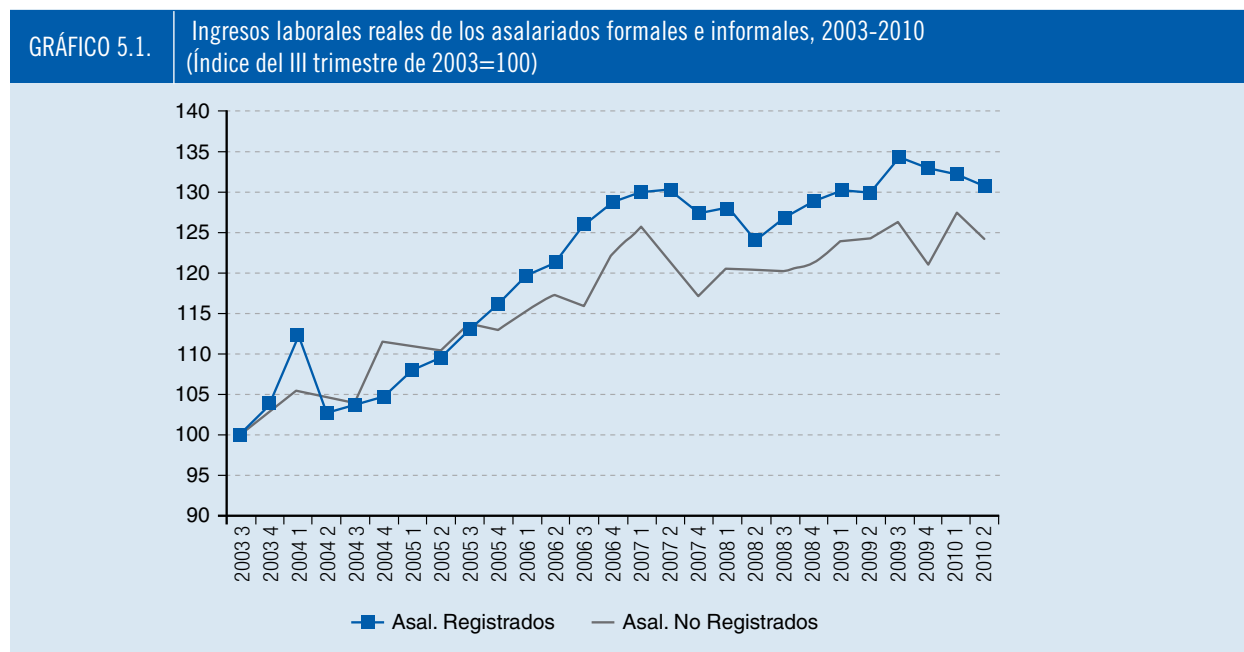
Nota: quintiles de ingreso per cápita familiar para el subconjunto de la población adulta mayor de 65 años.

Por último, como ya se ha anticipado, una reforma previsional de gran importancia fue la ocurrida en 2008 con la eliminación del sistema de capitalización individual. Esta medida significó un incremento de los recursos previsionales, los que pasaron a formar parte de las fuentes de financiamiento de varias políticas aplicadas durante la crisis, como los incentivos al consumo y la AUH.

## 5. Impacto sobre los salarios y las condiciones de trabajo

El aumento de la inflación verificada desde comienzos de 2007 ha generado cierta ralentización en el proceso de recuperación de los ingresos laborales que se había iniciado en 2003, luego de la brusca contracción, como producto de la suba de los precios que siguió a la devaluación de la moneda nacional en 2002.

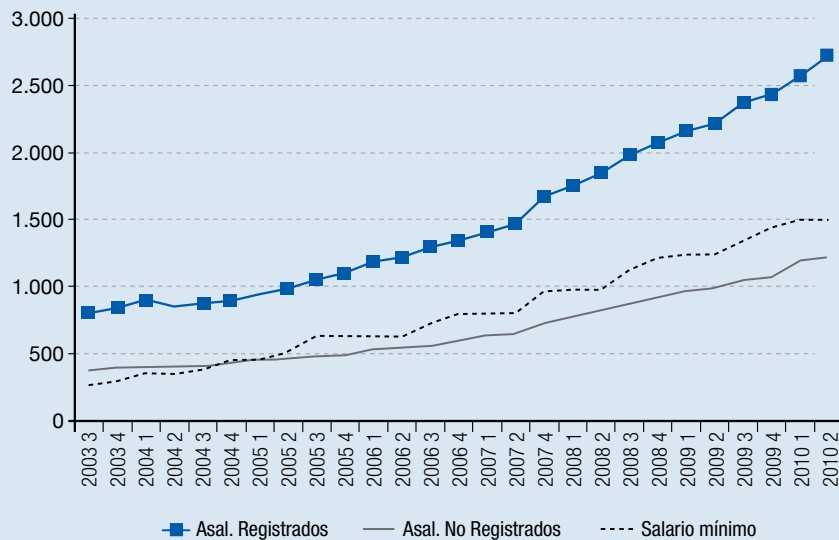
Analizando separadamente la evolución de las remuneraciones para los asalariados registrados y para los no registrados en la seguridad social, se verifica una mayor intensidad de la recuperación en el primer grupo respecto del segundo, especialmente desde mediados de 2005 hasta mediados de 2007 (véase el Gráfico 5.1.). Asimismo, la reducción de la capacidad de compra salarial durante ese año parece haber sido mayor entre los trabajadores no registrados, mientras la recuperación posterior ha sido más débil que en el caso de los trabajadores registrados o formales.



Fuente: elaboración propia sobre la base de la EPH.

Estas disímiles evoluciones reflejan la diferente intensidad del crecimiento de las remuneraciones nominales de los dos conjuntos de trabajadores en relación de dependencia. De modo de contar con alguna referencia que permita evaluar estas tendencias, en el Gráfico 5.2, se incluye, además, la evolución nominal del salario mínimo. A lo largo de casi todo el período, puede observarse que este supera al ingreso promedio de los asalariados no registrados, una brecha que incluso ha ido incrementándose con el tiempo. En el mismo sentido, el mejor desempeño de los salarios de los trabajadores registrados en relación con los no registrados se asocia, al menos en parte, con la política activa de recuperación del salario mínimo y de negociaciones colectivas.

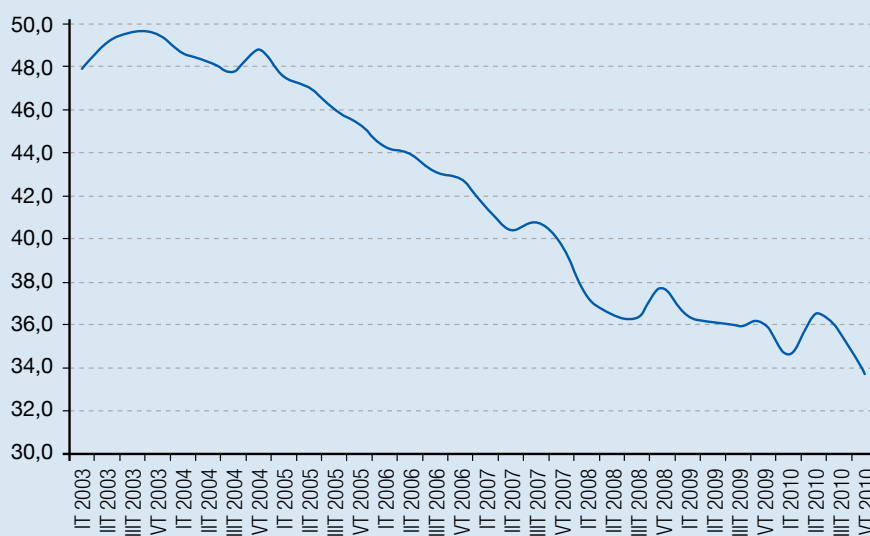
GRÁFICO 5.2. Ingresos laborales de asalariados formales e informales y salario mínimo nominales, 2003-2010



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la EPH.

Como efecto de la crisis, la participación de los trabajadores no cubiertos por la seguridad social dentro del total de los ocupados asalariados experimentó un leve crecimiento durante el tercer trimestre de 2009 (véase el Gráfico 5.3.). Respecto de este comportamiento, cabe señalar que el fenómeno de la informalidad laboral presenta características y dimensiones diferentes según los distintos grupos de trabajadores. En particular, el trabajo asalariado no registrado afecta en mayor medida a los jóvenes (para quienes se registra una tasa del 56,5%), las mujeres (con una tasa del 40,6%) y los individuos sin formación (con tasas mayores al 50,0%, de acuerdo con los diferentes capitales educativos de los subgrupos).

GRÁFICO 5.3. Porcentaje de asalariados no registrados en el total del empleo dependiente urbano

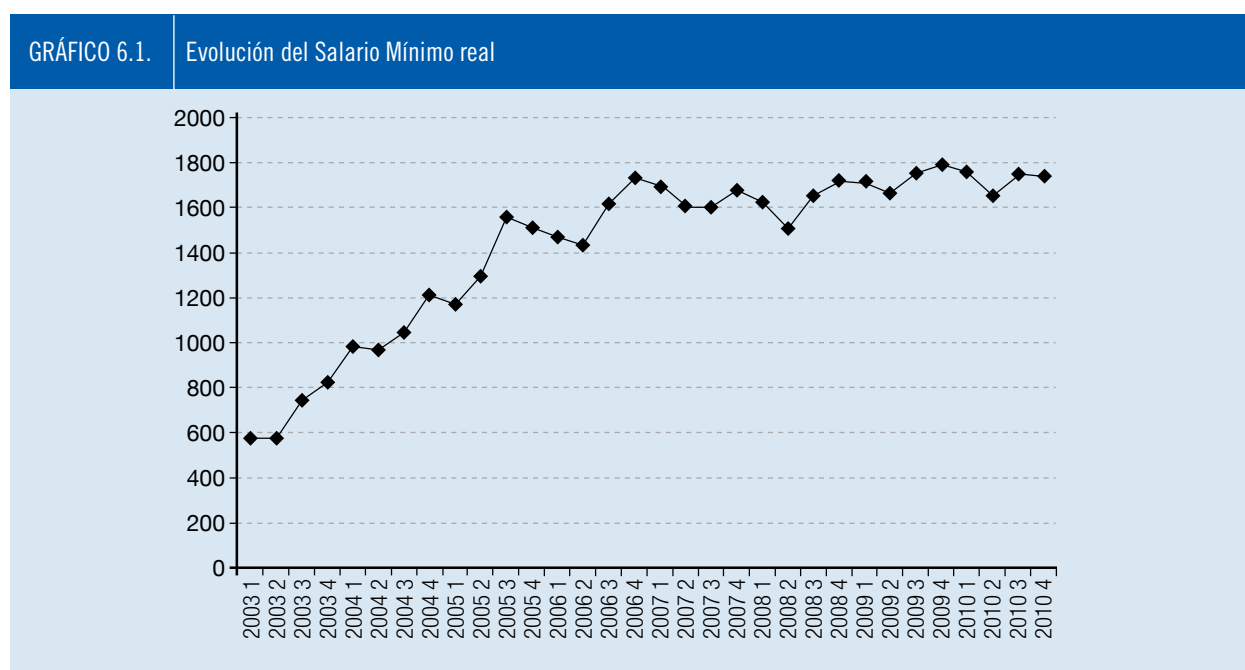


Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

Por último, se debe destacar que el impacto de la crisis sobre la evolución de los ingresos de los trabajadores asalariados registra diferencias respecto del género. Si bien existe una brecha salarial entre hombres y mujeres, en favor de los primeros, tanto para los asalariados formales como para los informales, en el año 2009, en particular, los salarios nominales para hombres y mujeres presentaron una variación similar dentro del grupo de los trabajadores informales pero, en el caso de los trabajadores asalariados formales, la tasa de variación del salario nominal de las mujeres fue de 7,1 p.p. mayor que en el grupo de los hombres.

## 6. Impacto sobre las normas laborales, incluida la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva

En contraste con el debilitamiento de la institución del salario mínimo durante la década de los noventa (cuando este valor dejó de ser operativo para la determinación salarial), a partir de 2003, se inicia un proceso de recuperación mediante un valor real que se triplicó desde aquel año hasta el presente. La puesta en funcionamiento del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil<sup>6</sup> en 2004, después de once años de inactividad, constituyó un elemento clave para alcanzar este logro. También lo ha sido durante la crisis, dado que ha permitido continuar actualizando el valor nominal del salario mínimo, de modo de evitar la erosión de su capacidad adquisitiva (véase el Gráfico 6.1.).



Fuente: elaboración propia.

Nota: la base del índice de precios es cuarto trimestre de 2010.

6. Una de las funciones de este Consejo consiste en la determinación del salario mínimo. Su conformación es tripartita, por lo tanto, las decisiones del Consejo, que se aprueban con una mayoría de dos tercios, surgen de un ámbito de discusión donde participan representantes de los trabajadores, de los empleadores y del Estado.

Durante 2009, el valor del salario mínimo –que estuvo inicialmente en \$1240– se incrementó en dos etapas: \$1400 desde agosto y \$1440 desde octubre. Luego, alcanzó a \$1500 a partir de enero de 2010. En el Consejo del Salario de ese mismo año, se estableció un nuevo valor de \$1740, el que empezó a operar en septiembre hasta llegar a alcanzar los \$1840 desde enero de 2011.

Paralelamente a ello, han continuado fortaleciéndose las instancias de diálogo tripartito, operadas a través de las negociaciones colectivas. El número de convenios, por empresa o rama de actividad, ha crecido exponencialmente. En contraste con el promedio de 190 negociaciones anuales registradas en la década de los noventa, 1231 convenios y acuerdos se homologaron en 2008, 1331, en 2009, y 1527, desde enero hasta septiembre de 2010.

Por último, cabe destacar que en 2009, además de la negociación salarial, se acordaron cláusulas destinadas a amortiguar el impacto de la crisis sobre los sectores y las empresas más afectados, entre los sindicatos y las empresas. Algunos de estos acuerdos derivaron de los procedimientos preventivos de crisis. De las 1331 negociaciones colectivas acordadas en 2009 se contabilizaron 110 convenios y acuerdos colectivos que incorporaron 206 cláusulas de crisis. Las cláusulas de crisis relevadas en estos convenios y acuerdos se aplicaron con el propósito de buscar mecanismos de retención del empleo, tales como el adelantamiento de las vacaciones, la disminución de las horas extras, y mecanismos de compensación, como créditos horarios articulados con reducciones de jornada o reducciones de horarios de trabajo con garantía horaria (es decir, mediante el pago de un mínimo de horas estipuladas en los acuerdos).<sup>7</sup>

---

7. Palomino y Trajtenberg (2011).





## **PARTE B**

### **Políticas de respuesta a la crisis y de recuperación**



## 1. Acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo y respaldar a las empresas

### MEDIDAS PARA IMPULSAR LA DEMANDA EFECTIVA Y CONTRIBUIR AL MANTENIMIENTO DE LOS NIVELES SALARIALES MEDIANTE LA INCLUSIÓN DE POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

**Políticas monetarias.** Durante la primera parte de 2009 las políticas monetaria y cambiaria tuvieron por objetivo reducir los impactos negativos de la crisis internacional sobre las variables reales y monetarias de la economía argentina. En este sentido, el Banco Central operó a través de tres vías fundamentales para ir logrando la estabilización de estas variables: la intervención en el mercado con el fin de reducir las tasas de interés; la aplicación de dispositivos para apuntalar la liquidez bancaria; y la intervención en el mercado cambiario, con el objetivo de evitar una elevada volatilidad de la paridad cambiaria. Estas medidas permitieron que, hacia fines de 2009 y comienzos de 2010, se recuperara el crédito doméstico y de otros agregados monetarios, como los depósitos bancarios y los títulos públicos.

Al mismo tiempo, como ya fuera señalado, a pesar de las importantes salidas de capitales privados, ello no tuvo impactos significativos sobre el sistema bancario y cambiario. De hecho, el Banco Central pudo acumular reservas durante 2009 y 2010, mientras que el tipo de cambio no registró alteraciones bruscas. Esto fue acompañado por la tendencia decreciente exhibida por las tasas de interés, tanto para los depósitos como para los préstamos.

En este contexto, la prima de riesgo país también fue registrando una tendencia decreciente desde comienzos de 2009, luego del crecimiento observado en la etapa previa. Sin embargo, el *spread* registró un alza durante el segundo trimestre del año, acompañando lo sucedido en todas las economías emergentes, debido, fundamentalmente, a la mayor incertidumbre respecto de la evolución de la economía internacional. De todas maneras, este diferencial se ubicó, a mediados de 2010, en torno a los 800 puntos básicos, lo que contrasta con los 3000 puntos básicos de fines de 2008.

Dos medidas implementadas por el Gobierno nacional resultan importantes de mencionar. Por un lado, a comienzos de 2010 se realizó la oferta de canje de los títulos a los tenedores de bonos que no habían quedado incluidos en la reestructuración previa operada en 2005. Esta operación fue llevada a cabo con el objetivo de restablecer el acceso al crédito externo. La adhesión fue de aproximadamente el 67% de los bonos elegibles, lo que permitió regularizar el 92% de la deuda original total elegible que había entrado en *default* en diciembre de 2001.

Por otro lado, a fines de 2009, se creó un fondo de garantía de cumplimiento de las obligaciones que tenían vencimiento próximo y, a partir de esto, el Banco Central debió otorgar parte de las reservas internacionales acumuladas, como garantía de la deuda del Gobierno nacional. Esta medida generó una fuerte polémica, basada tanto en aspectos económicos como de índole legal. De todos modos, este fondo le permitió al Gobierno nacional hacer frente a los vencimientos de la deuda con organismos internacionales y con tenedores privados. Esta política tiene continuidad para el ejercicio fiscal 2011, a efectos de dar certeza sobre el normal cumplimiento de las obligaciones del Estado nacional, aun en caso de que persista la volatilidad en los mercados financieros internacionales.

**Políticas fiscales, paquetes de estímulo económico.** Como se ha hecho referencia en la Parte A de este trabajo, paralelamente al manejo de las variables monetarias y del tipo de cambio orientado a reducir la volatilidad y la incertidumbre macroeconómica (a la vez que para apuntalar la demanda doméstica), el Gobierno nacional llevó a cabo una política fiscal expansiva, mediante el crecimiento del gasto corriente y de la inversión pública. En efecto, entre 2008 y 2009, el gasto primario del Sector Público Nacional no Financiero pasó del 18,1% al 21,2% del PIB, y todos los rubros exhibieron una variación positiva, si bien con diferente intensidad.

Un factor importante en el incremento de los recursos fiscales ha sido la unificación del sistema de jubilaciones bajo el régimen de reparto estatal, lo que permitió financiar a sectores productivos afectados por la crisis, entre otras intervenciones. Sin embargo, como ya se ha anticipado, a pesar de esta nueva fuente de financiamiento estatal y como consecuencia del fuerte crecimiento de los gastos, las cuentas públicas sufrieron un deterioro que implicó un déficit operativo del 0,6% del PIB en 2009.

No obstante, de la mano de la recuperación económica se verificó un incremento en la recaudación nominal en 2010, con respecto al año anterior. Esta mejora, del orden del 34%, resultó ser generalizada en los diferentes rubros que conforman los ingresos tributarios. Considerando los recursos no tributarios, los ingresos totales del Sector Público Nacional no Financiero aumentaron un 34,7% en 2010. Sin embargo, los gastos primarios también crecieron a un ritmo elevado, de 33,9% interanual, en la mayoría de sus rubros, aunque esto no impidió que el resultado primario del Sector Público Nacional no Financiero haya continuado siendo positivo.

Es importante mencionar el incremento en las transferencias corrientes hacia el sector privado como consecuencia de la implementación de la AUH a finales de 2009 (rubro que representa una erogación de aproximadamente el 0,7% del PIB). También se registraron incrementos en las prestaciones previsionales y en las remuneraciones a los empleados públicos, mientras que los gastos en capital exhiben cierta desaceleración.

**Estabilizadores sociales.** Durante la crisis, el Estado nacional ha expandido la cobertura de programas de sostenimiento del empleo y de diferentes esquemas de protección social, tendientes a evitar el impacto negativo de la crisis sobre los indicadores del mercado de trabajo y sobre los sectores más vulnerables de la sociedad.

Dentro de las políticas dirigidas a la problemática de la pérdida de empleo debido a la caída de la actividad económica, se pueden identificar programas basados en la existencia de una relación laboral formal y programas basados en la ausencia de esta relación. Durante la crisis global, entre los programas para trabajadores formales de mayor preponderancia del período se encuentran el programa de conservación del empleo REPRO, y el Seguro de Desempleo contributivo dirigido a los trabajadores que han perdido su empleo. Ambos programas son preexistentes a la crisis 2008-2009 y adquirieron la misma escala en términos de trabajadores beneficiarios durante ese período.

Conjuntamente con estas medidas destinadas a la población ocupada formal, otras medidas intentan atender los eventos de desempleo de los trabajadores no cubiertos por el régimen de seguridad social. Uno de ellos es el SCyE. Al menos en lo que hace a su diseño, está destinado a personas

desocupadas a las que se les transfiriere un monto fijo mensual equivalente a aproximadamente el 15% del salario mínimo y al 62% del máximo del seguro de desempleo. Por otra parte, el programa JMyMT, iniciado en mayo de 2008 y dirigido a los recientes ingresantes al mercado laboral, coincidió en su expansión con el período de la crisis. Adicionalmente, el plan de empleo emergente con la crisis global es Argentina Trabaja, lanzado a mediados de 2008 y dirigido a la población que atraviesa situaciones de alta vulnerabilidad social y que no tiene acceso a prestaciones de protección social.

Además de estas medidas, una política de masiva extensión de prestaciones tuvo lugar como respuesta al contexto de crisis global y a los déficits de cobertura que atravesaban las familias con hijos que se encontraban dentro de la economía informal: en octubre de 2009, se anunció un programa masivo de asignaciones familiares, la Asignación Universal por Hijo - AUH, que comenzó a implementarse al mes siguiente. Históricamente, las prestaciones de asignaciones familiares fueron beneficios privativos de los hijos de los trabajadores formales que cumplían los requisitos de topes de ingresos. Sin embargo, la AUH alcanzó, en su primer semestre de implementación, a 3,5 millones de niños y adolescentes de hogares de trabajadores informales que no eran beneficiarios de otras prestaciones de la seguridad social. Los programas Jefes y Familias existentes en ese momento cesaron formalmente su funcionamiento en diciembre de 2009, al entrar en vigencia la AUH. En el caso del programa Familias ocurrió que, desde su mismo diseño, los beneficiarios reunían los requisitos exigidos por la AUH, por lo tanto, fueron traspasados directamente al nuevo programa.

La extensión de las prestaciones también cubrió a los adultos mayores, a través de la moratoria previsional impulsada en 2005, que facilitó el acceso al régimen previsional contributivo a los hombres y mujeres que estaban en edad de retiro (65 y 60 años respectivamente) pero que no habían cumplido con las contribuciones necesarias, mediante la implementación de un programa de cuotas y quitas. Esta moratoria previsional se tradujo en una cobertura previsional cercana al 90% de la población que cursaba los 65 y más años de edad, al momento de la crisis.

Finalmente, la reforma previsional ocurrida en 2008 eliminó el sistema de capitalización individual y el régimen estatal de reparto asumió el pago de las prestaciones. Esto significó un incremento de los recursos previsionales, que pasaron a formar parte de las fuentes de financiamiento de varias políticas aplicadas durante la crisis, como los incentivos al consumo y la AUH. En efecto, dado que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) comenzó a generar superávit, en julio de 2007 se creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), con el propósito de preservar el valor adquisitivo de las prestaciones previsionales públicas ante los impactos negativos del contexto macroeconómico. Así, el FGS está invertido principalmente en títulos públicos y, en menor medida, en proyectos productivos, plazos fijos y títulos del sector privado.

## INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA, SERVICIOS PÚBLICOS, PRODUCCIÓN ECOLÓGICA E INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

Durante el período analizado se observa la continuidad de las intervenciones que en materia de inversión pública ya existían en el sector, así como el lanzamiento de nuevos programas. Las nuevas iniciativas se encuentran ligadas con el abastecimiento energético y el desarrollo de infraestructura para la promoción de las actividades productivas.

En diciembre de 2008 se lanzó el Plan Obras para Todos los Argentinos, un programa destinado a ejecutar obras estructurales para el desarrollo económico productivo, sostener los niveles de inversión en las obras programáticas y crear empleo en el sector de la construcción y las actividades afines. Como resultado, la inversión pública se incrementó, en 2009, en un 71% respecto de 2008. Entre las obras incluidas en el plan se encuentran el mantenimiento de la red vial nacional pavimentada, la pavimentación de 1400 kilómetros de la red vial nacional, la ampliación de la capacidad de transporte de gas, la expansión de la generación de energía eléctrica y su transporte, la construcción de caminos rurales, el acondicionamiento de accesos a diferentes localidades, la ejecución de obras de seguridad vial y de desagües urbanos.

En 2008 y 2009, se continuó implementando el programa Más Escuelas, Mejor Educación y el programa de Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria. En el marco de estos programas, se construyeron 258 escuelas y se realizaron 50 obras en distintas universidades nacionales. El primer programa mencionado cuenta con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).<sup>8</sup>

En 2009, se implementó el programa de Desarrollo de la Infraestructura Vial Productiva, destinado a contribuir al fortalecimiento de la recuperación económica y social de las provincias. Este programa cuenta con financiamiento del BID y de la Corporación Andina de Fomento (CAF). También se ejecutaron mejoras en la infraestructura de los parques nacionales, en el marco del Programa de Mejora de la Competitividad del Sector Turismo, un programa que se había iniciado en 2005 con financiamiento del BID.

En materia de energía, desde 2004, y fuertemente durante el período 2008-2010, se verificó una activa intervención del Estado no solo en la planificación energética nacional, sino también en la regulación y participación directa sobre el sector. La intervención se produce principalmente a causa de la escasez de energía, que fuera verificada a partir del crecimiento económico, pues este desarrollo incrementó el consumo energético en relación con la oferta.

En 2008 se lanzaron los programas Gas Plus, Petróleo Plus y Refinación Plus, con el propósito de incrementar la oferta de gas, petróleo y combustibles, respectivamente, y para revertir las caídas de las reservas de gas y petróleo del país. Gas Plus se implementó en marzo de 2008 y consistía en que el gas de los nuevos yacimientos que los productores lograran sacar a superficie tendría un valor acorde con el del mercado y no estaría sujeto a las tarifas reguladas. A partir de estas iniciativas de gobierno, en 2008 se presentaron 26 proyectos en el ámbito del programa Gas Plus. En 2009, se otorgaron incentivos a los productores de petróleo crudo, con el fin de fomentar el desarrollo de nuevos proyectos exploratorios y de inversión, en definitiva, para aumentar las reservas hidrocarburíferas. El programa Refinación Plus contaba, en 2010, con 13 proyectos en ejecución, los que totalizan una ampliación de la producción de gasoil de 900 km<sup>3</sup> por año. Adicionalmente, a principios de 2008 se promulgó el Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y Uso

---

8. El programa Más Escuelas, Mejor Educación ha sido una iniciativa dirigida a atender los objetivos educativos de la Ley de Financiamiento Educativo, vinculados, entre otros aspectos, con la extensión de la educación obligatoria, la garantía de la inclusión y la permanencia de niños, niñas y jóvenes provenientes de hogares vulnerables en el sistema educativo. Esta norma, junto con la Ley Nacional de Educación, extiende la educación obligatoria hasta el nivel secundario y ratifica el compromiso de avanzar con la universalización de los servicios educativos para niños y niñas de 4 años, además de procurar la incorporación creciente de los niños y niñas de 3 años.

Sustentable de Biocombustibles y el Régimen de Promoción de la Producción de Bioetanol, con el objetivo de promover inversiones en plantas productoras de biocombustibles, que permitan incrementar la oferta de combustibles para el país.

Con relación a la energía eléctrica, se desarrolló una serie de proyectos dirigidos a ampliar la capacidad de generación y para asegurar la capacidad de transporte de esta energía. En 2004, se implementó el Fondo para Inversiones Necesarias que permitan Incrementar la Oferta Eléctrica en el Mercado Eléctrico Mayorista (FONINVEMEN), el cual se originó en la necesidad de incrementar la capacidad de generación del Mercado Eléctrico Mayorista y se conforma con las acreencias del Mercado Eléctrico Mayorista con los agentes generadores y lo recaudado a través de las facturas de usuarios no residenciales bajo el concepto FONINVEMEN. Con este fondo se construyeron dos centrales de ciclo combinado, localizadas en Rosario y Campana, que aportan 1600 MW de potencia y fueron inauguradas en 2009 y 2010, respectivamente. Asimismo, se realizaron inversiones en materia de transporte eléctrico, para avanzar en la integración eléctrica del país y garantizar el transporte de la nueva potencia instalada. También se concedieron préstamos a cooperativas de servicios públicos de las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, destinados a financiar proyectos de distribución y generación energética, y se ejecutaron obras de infraestructura energética mediante distintos mecanismos de financiamiento, con el fin de diversificar la matriz energética y garantizar el abastecimiento de todos los usuarios.

Adicionalmente, durante 2008 y 2009 continuó ejecutándose el Proyecto de Energías Renovables en Mercados Rurales (PERMER), que había sido iniciado en 1999. El objetivo de este proyecto es suministrar energía a las áreas rurales dispersas, de manera sustentable, por medio de fuentes renovables. De esta manera, se buscó brindar el servicio eléctrico a los usuarios de los Mercados Eléctricos Dispersos (MED), a través de la provisión de sistemas fotovoltaicos, eólicos, microturbinas hidráulicas y eventualmente generadores diesel. Este proyecto ha sido financiado mediante un préstamo del Banco Mundial, una donación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, fondos eléctricos y otros fondos provinciales, además de aportes de los concesionarios provinciales y de los beneficiarios.

#### PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES EMPLEADOS A PARTIR DE MEDIDAS DE CONSERVACIÓN DE EMPLEO, GRACIAS A MECANISMOS BIEN CONCEBIDOS QUE SE PONGAN EN PRÁCTICA MEDIANTE EL DIÁLOGO SOCIAL Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Los mecanismos de sostenimiento del empleo basados en el diálogo social y la negociación colectiva en las empresas, durante la crisis global, fueron el PPC y el REPRO, programas que datan de 1991 y 2002, respectivamente.

El PPC es una instancia de diálogo y negociación con intervención estatal destinada a las empresas que encuentren comprometida una fracción significativa de su personal en relación con despidos y suspensiones. La norma rige para aquellas empresas que presenten una relación entre tamaño de la empresa y porcentaje de trabajadores afectados de la siguiente manera: a) más del 15% de los trabajadores en empresas de menos de 400 trabajadores; b) más del 10% en empresas de entre 400 y 1000 trabajadores; y c) más del 5% en empresas de más de 1000 trabajadores (Bertranou y Mazzora, 2009).

Durante 2009 se solicitó la apertura de 72 procedimientos preventivos de crisis de empresa en el MTEySS, los que se concentraron mayoritariamente en los primeros meses del año y tendieron a decrecer en los meses posteriores. Un número semejante de PPC se había tramitado a lo largo de 2008, aunque en ese caso difería el tipo de medida solicitada por el sector empresario. La principal medida solicitada por las empresas en 2009 se orientó a demandar suspensiones y despidos de su personal. El 71% de los procedimientos preventivos abiertos incorporó alguna de estas demandas, mientras que el porcentaje restante solicitó la reducción de la jornada y de las remuneraciones. El número de trabajadores involucrados en los PPC ascendió a casi 5400 personas, siendo los asalariados representados por los gremios de la construcción, de la industria automotriz y de la industria metalúrgica los más afectados. En 2008, se habían concretado 71 PPC, un número muy similar al de 2009, sin embargo, más del 60% se concentraron en el último trimestre del año. Por su parte, el número de trabajadores afectados en 2008 había ascendido a 6900 individuos, es decir, un 28% más que en 2009. Más del 80% de los individuos involucrados en PPC en 2008 preservaron sus puestos debido a que la negociación finalizó con alguna medida vinculada con suspensiones, reducción de jornada o reducción de las remuneraciones, pero sin llegar al despido.

El instrumento disponible para la preservación de los puestos de trabajo para las empresas que se encuentran en el PPC es el programa de conservación del empleo REPRO, que consiste en un subsidio estatal de los salarios de \$600 durante 12 meses. Frente a la crisis, a este programa se le otorgó continuidad normativa, y se le extendió vigencia, en un primer momento por el año 2008 y, en una segunda instancia, hasta el 31 de diciembre de 2010.<sup>9</sup> De esta forma, el programa ha cobrado un nuevo impulso, observándose un incremento de la cantidad de beneficios otorgados durante 2009. A partir de los resultados enumerados, resulta evidente que este programa estatal ha potenciado la efectividad de los PPC para evitar los despidos.

Ante las alternativas de reducción de la jornada, las suspensiones y los despidos solicitados por las empresas, cuando el análisis de sus condiciones lo permitía se propició la incorporación al REPRO. En contraposición a la baja ejecución durante los comienzos del programa, cuando este alcanzaba, en 2003, a 15.959 trabajadores y 1328 establecimientos, el REPRO incrementó notablemente su escala en 2009, registrando entre sus beneficiarios a 143.653 trabajadores y 2769 establecimientos. Para 2009, el 66% de los trabajadores beneficiados se desempeñaba en firmas de más de 100 trabajadores (correspondiendo el 36% a personal ocupado en firmas de más de 300 trabajadores). Desde la perspectiva de género, en 2009 solo el 10% de los beneficiarios del programa fueron mujeres (Rodríguez, 2009). En cuanto a los principales sectores donde las empresas en situación crítica hicieron uso de este recurso durante 2009, se observa que los beneficiarios se concentraron: un 10,3% en el rubro textil, el 7,6% en la fabricación de productos metálicos y el 7,3% en el sector de autopartes, entre los de mayor participación, seguidos por los sectores pesca, salud, frutihorticultura y elaboración de productos alimenticios y bebidas, con alrededor del 5% cada uno.

---

9. Es importante señalar que el programa ha sido extendido hasta el 31 de diciembre de 2011.



## AYUDA A LOS TRABAJADORES PARA ENCONTRAR TRABAJO, IMPLEMENTANDO MEDIDAS ACTIVAS EN EL MERCADO LABORAL

**Servicios públicos de empleo.** La expansión territorial iniciada en 2005 conformó una Red Nacional de Oficinas de Empleo, integrada, a junio de 2009, por 285 oficinas (Abad y Arroyo, 2009). De gestión municipal, estas oficinas asumieron la ejecución de diversas políticas activas de empleo, intermediando la interacción de la oferta y la demanda de empleo, algunas vinculadas específicamente a los beneficiarios de los planes de empleo, además de aquellas dirigidas en forma general a la población desocupada.<sup>10</sup>

**Orientación laboral.** Una de las acciones de las Oficinas Municipales de Empleo es la prestación de servicios para desarrollar una estrategia de inserción laboral, atendiendo a las capacidades, posibilidades y al contexto donde viven los postulantes. La asistencia se brinda a quienes buscan su primer empleo y también a quienes necesitan un cambio de su perfil ocupacional. Los beneficiarios del SCyE participan activamente de las actividades de orientación laboral, y el programa JMyMT tiene un componente específico de orientación laboral, con el objetivo de definir un proyecto formativo y ocupacional destinado a los recién ingresantes al mercado de trabajo. En efecto, un 98% en 2008 y un 83% en 2009 de los jóvenes cubiertos por el programa JMyMT participaron de los talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo. Recursos provenientes de un préstamo con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) financiaron estas intervenciones.<sup>11</sup> Asimismo, resulta importante señalar que a lo largo de su ejecución, el JMyMT ha contado con el apoyo técnico de la OIT, al articular con el Proyecto CEA (Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en la Argentina).<sup>12</sup>

**Medidas de empleo juvenil.** El programa JMyMT, iniciado en junio de 2008, se focalizó en la población de entre 18 y 24 años de edad, sin trabajo. El perfil de los jóvenes participantes se caracteriza por una presencia femenina ligeramente superior (58%), concentrada en la franja etaria de 18 a 21 años (75%) y con baja formación educativa (el 49% no ha completado el nivel medio). El programa ofrece una prestación monetaria de \$150 a \$550 mensuales durante un período variable de 2 a 18 meses, en función del tipo de prestación.<sup>13</sup> Existe un amplio conjunto de prestaciones, entre las que se destacan las actividades de orientación laboral, capacitación y terminalidad educativa, y la realización de prácticas en el ambiente de trabajo, sea este público o privado. La fuente de financiamiento externa de este programa provino de un préstamo contraído con el BIRF.

**Incentivos y subvenciones a la contratación.** El programa JMyMT promueve la contratación de jóvenes en las micro, pequeñas y medianas empresas, otorgando un subsidio salarial fijo de \$400 por 6 meses, que debe complementar el empleador para alcanzar la remuneración correspondiente al

---

10. Como se presenta en el Recuadro 1 (en página 64), la OIT, a través del Proyecto CEA, ha brindado cooperación técnica a la Secretaría de Empleo del MTEySS, ampliando el conocimiento de las Oficinas de Empleo con el fin de adecuar los servicios de empleo a las diferentes realidades sociolaborales que presenta cada zona.

11. Las actividades del programa JMyMT están dentro del marco del proyecto "Lifelong Learning" (IBRD 74740). El monto del préstamo es de USD 200 millones, a ser ejecutados entre 2007 y 2013.

12. Véase el Recuadro 1, en la página 64, para mayores detalles.

13. Hacia finales de 2010 las prestaciones fueron modificadas, fijándose una asignación de \$225 para los jóvenes que hayan cumplido el proceso de orientación y no se encuentren incluidos en otra prestación del programa, y una asignación de \$450 para los participantes de los talleres de búsqueda de empleo, formación profesional y de inducción al mundo del trabajo, entre otras modificaciones.

Convenio Colectivo de Trabajo aplicable a esa actividad (Bertranou y Mazzora, 2009). El tiempo de permanencia en el Programa es computado para la futura jubilación del joven participante. Otro subsidio a la contratación lo constituye el mencionado programa REPRO, que otorga una suma fija de \$600 por un período de 12 meses, destinado a pagos salariales. Este programa, a diferencia del subsidio provisto por el JMyMT, procura sostener un empleo en lugar de crearlo. La Ley N° 26.476 abordada más adelante también brindó facilidades para la regularización de las contribuciones adeudadas.<sup>14</sup>

**Desarrollo de competencias laborales, perfeccionamiento profesional y readaptación profesional para mejorar la empleabilidad.** A partir de la evaluación inicial de los postulantes, las mismas Oficinas de Empleo promueven el desarrollo de la empleabilidad. Las derivaciones abarcan desde brindar apoyo para el desarrollo del trabajo independiente, asesorando a los postulantes en sus microemprendimientos o la inscripción en actividades formativas (terminalidad educativa, certificación de calificaciones), hasta la derivación a otros programas y servicios sociales, en los que los aspirantes reúnan los requisitos de participación. En el caso de los programas JMyMT y SCyE, es oportuno subrayar que sus beneficiarios participan activamente de las actividades propuestas. El 65% de los jóvenes cubiertos por el programa JMyMT, por ejemplo, participó en actividades de terminalidad educativa y el 13%, en las de formación profesional, durante 2009. En este programa no se observan grandes disparidades en la concentración de beneficiarios por género, respecto de las prestaciones de terminalidad educativa, si no que, por el contrario, las mujeres se concentran mayormente, en términos relativos, en las actividades de formación profesional y autoempleo (con un 69% y un 60%, respectivamente). Desde el inicio del SCyE hasta abril de 2010, el 26% de sus beneficiarios participó en actividades de terminalidad educativa, el 28% en cursos de formación profesional y el 25% en emprendimientos individuales o asociativos. El apoyo financiero para desarrollar estos programas provino de un préstamo del BIRF.<sup>15</sup>

Otro de los programas vigentes durante el período de la crisis global, con componentes específicos dirigidos a la mejora de la empleabilidad es el Plan “Ahí, en el lugar”, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social. Esta estrategia se dirigió al núcleo duro de la pobreza, e impulsa un conjunto integral de acciones donde, en términos de empleabilidad, se promueve la articulación con las instituciones educativas, para promover la permanencia y el egreso en el sistema educativo, el desarrollo de acciones de terminalidad educativa y también de actividades de capacitación complementarias a la educación formal.

**Programas de desarrollo de competencias empresariales.** Se destaca el Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven, creado en 2004 con el objetivo de apoyar el desarrollo de emprendimientos productivos, fomentando el espíritu emprendedor en la juventud, afianzar los proyectos elaborados por la juventud empresaria y promover la innovación tecnológica. El programa está dirigido a emprendedores jóvenes de 18 a 35 años, que quieran poner en marcha o fortalecer su emprendimiento y que desarrollen actividades productivas, industriales, científicas, de investiga-

14. A la fecha de edición de este documento no se encuentran disponibles evaluaciones sobre el impacto de estas medidas sobre el mercado de trabajo.

15. El BIRF apoyó financieramente la reestructuración del PJyJHD con un préstamo de \$350 millones. Esta reestructuración comprendía la transición de sus beneficiarios al PFIS y al SCyE.

ción o de prestación de servicios industriales. Los emprendedores deben poseer el control de su emprendimiento en un porcentaje no menor a un 51%, y el proyecto debe constituirse como una pequeña o mediana empresa. El programa incluye acciones de fomento financiero para emprendedores jóvenes (Empresas madrinas) y acciones de capacitación para empresarios jóvenes y emprendedores que tengan una idea-proyecto de negocios. En el marco de este programa, en 2009 se creó un Registro de Potenciales Beneficiarios para recibir asistencia financiera. El programa de Empresas Madrinas prevé el apoyo a los emprendedores mediante la constitución de alianzas entre jóvenes emprendedores y empresas consolidadas. También se prevé que la Empresa madrina financie el 100% del proyecto del emprendedor. Sobre este total financiado, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa (SePyME) restituye a la empresa el 50% de la inversión, mediante un bono de crédito fiscal, mientras que para cubrir el 50% restante, se prevén tres posibilidades: la cesión de fondos al emprendedor; la participación accionaria de hasta el 49% de la Empresa madrina en el emprendimiento; o el otorgamiento de un préstamo blando al emprendedor.<sup>16</sup>

#### ABORDAR EL DESEMPLEO DE LOS JÓVENES MEDIANTE LA PUESTA EN PRÁCTICA DE FORMACIÓN PROFESIONAL Y TÉCNICA, JUNTO CON EL DESARROLLO DE COMPETENCIAS EMPRESARIALES

Una de las prestaciones disponibles para los beneficiarios del programa JMyMT es el apoyo para la generación de emprendimientos independientes. A través de esta prestación, se ofrecen cursos de gestión empresarial y la asistencia de consultores especializados en la elaboración de un Plan de Negocio. Se otorgan hasta \$4000 a cada joven que integra un proyecto de emprendimiento independiente, en concepto de apoyo a la formación del capital, con un límite máximo de \$20.000 por proyecto.<sup>17</sup> Sin embargo, una baja proporción de los beneficiarios ha participado de este componente. Desde su creación hasta mayo de 2010, solamente un 1,2% ha participado de los programas de emprendimientos productivos.

Asimismo, como se mencionó en el apartado previo, desde la SePyME se ejecuta el Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven (legislado por Ley N° 25.872), con el objetivo de fomentar el espíritu emprendedor en la juventud, brindando herramientas fiscales y financieras para desarrollar y afianzar proyectos elaborados por la juventud empresaria.<sup>18</sup>

#### OTROS PROGRAMAS FOCALIZADOS, COMO LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE GARANTÍA DEL EMPLEO, LOS PROGRAMAS DE OBRAS PÚBLICAS DE EMERGENCIA Y OTROS MECANISMOS DE CREACIÓN DIRECTA DE EMPLEO

Como se ha mencionado, durante el período de la crisis estuvieron vigentes tres acciones: un seguro de desempleo dirigido a los trabajadores formales (llamado Seguro de Desempleo contributi-

16. La relevancia de este tipo de acción reside en que, en Argentina, el 75% de los nuevos empleos lo generan las micro, pequeñas y medianas empresas. Desde 2004 se crearon casi 135 mil empresas, de las cuales el 60% fueron creadas por empresarios menores de 35 años, de quienes el 55% son mujeres. Este tipo de acciones permite ayudar a los jóvenes emprendedores a superar obstáculos como el financiamiento y la falta de capacitación, asistencia técnica y consultoría (Ministerio de Producción).

17. A principios de 2010 se modificó la normativa, y el monto máximo para la formación de capital se estableció en \$6000.

18. Sobre este programa se agregan más detalles en el apartado "Apoyo a las empresas públicas y privadas (incluidas las cooperativas) y a las microempresas", en página 50.

vo), que fue creado en 1993; otro seguro dirigido a los trabajadores informales (SCyE), creado en 2006; y, a mediados de 2009, se creó un nuevo programa de empleo a través de la conformación de cooperativas (Argentina Trabaja).

En el caso del Seguro de Desempleo contributivo, puede decirse que si bien se expandió el número de beneficiarios, este no alcanzó el nivel máximo logrado en 2002. Durante el período de la crisis, en el primer semestre de 2009 se observa un incremento de aproximadamente 40.000 beneficiarios, los que llegan a 146.562 beneficiarios a junio. La participación observada de las mujeres en este programa resulta sustantivamente menor a la participación femenina en el empleo registrado total, lo que podría indicar un sesgo de género en este programa, principalmente debido a las ramas de actividad que revisten mayor presencia dentro del seguro (Rodríguez, 2009).

El SCyE fue creado como un programa de apoyo para la transición de los beneficiarios del PJyJHD y para su búsqueda de empleo. Un 5% de los beneficiarios provenientes del PJyJHD adhirió a este programa y, a fines de 2008, el SCyE ya superaba los 100.000 pasajes. En cuanto a la composición por género, puede afirmarse que el 70% de los beneficiarios fueron mujeres. Durante la permanencia en el SCyE, los beneficiarios deben realizar actividades de capacitación. El programa también brinda un conjunto de servicios destinados a apoyar la búsqueda activa de empleo, a través de las Oficinas y Agencias de Empleo del país. Dos aspectos que resultan particularmente relevantes son, por un lado, que el tiempo que el beneficiario permanece en el programa es computado para la jubilación futura y, por otro lado, que el beneficiario puede continuar cobrando la prestación paralelamente a estar trabajando, por un período de hasta seis meses, si el puesto es en el sector privado, y hasta por un año, en el caso de pertenecer al sector público. Ello tiene por objetivo disminuir el potencial desincentivo a aceptar un empleo, cuya duración sea incierta.

El plan de empleo emergente Argentina Trabaja, dirigido a la población en alta vulnerabilidad social y sin acceso a prestaciones de protección social, a diferencia de la mayoría de los programas de empleo implementados, asumió un diseño de trabajo cooperativo en obras de mediana y baja complejidad de carácter comunitario. De implementación gradual, hacia marzo de 2010 ya contaba con 84.000 beneficiarios organizados en cooperativas, de más o menos 60 personas. La caracterización de los beneficiarios indica tasas de participación similares tanto para hombres como para mujeres, concentrados en el grupo etario de menores de 40 años (el 72%) y, fundamentalmente, sin estudios secundarios completos (el 78%).

## APOYO A LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y PRIVADAS (INCLUIDAS LAS COOPERATIVAS) Y A LAS MICROEMPRESAS

**Facilidades de crédito, acceso al crédito, garantías.** Las acciones destinadas a apoyar a las empresas para obtener créditos y garantías se realizan principalmente a través de la SePyME y de Desarrollo Regional, dependiente del Ministerio de Industria.

El Fondo Nacional de Desarrollo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPyME): se instrumenta mediante convocatorias para que las empresas interesadas presenten proyectos de inversión, solicitando financiamiento para la adquisición de bienes de capital nuevos, construcción

e instalaciones. En 2008, fueron asistidas 136 empresas, cifra que se redujo en 2009, cuando recibieron asistencia 109 empresas.

El Régimen de Bonificación de tasas: permite a las entidades financieras otorgar préstamos a tasas reducidas para las micro, pequeñas y medianas empresas. Existen varias líneas vigentes, entre las que se destacan el Convenio con el Banco de la Nación Argentina (BNA) para la financiación de inversiones productivas y el Programa para el Desarrollo Regional y Sectorial (PRODER), implementado en forma conjunta entre el BNA y la SePyME. El programa tiene actualmente tres líneas de financiamiento vigentes (Fomento al Desarrollo Sectorial, Fomento a la Asociatividad Empresarial y Fomento al Desarrollo de Microemprendimientos).

Las Sociedades de Garantía Recíproca (SGR): facilitan el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas mediante el otorgamiento de garantías para el cumplimiento de sus obligaciones. En 2008, había 24 SGR con un fondo de riesgo integrado de \$707.582.000. En 2009, se autorizó para funcionar una nueva SGR, por lo cual la cantidad total era de 25 y el fondo de riesgo integrado ascendía a \$756.026.000. En 2008, se otorgaron 28.112 garantías por un monto total de \$1.401.055.000. En 2009, se otorgaron 37.790 garantías por un monto total de \$1.790.857. Adicionalmente, la SePyME implementa el Fondo de Garantía para las PyME (FOGAPyME), el cual tiene el objetivo de brindar garantías directas y avales en respaldo de las garantías que emitan las SGR y los fondos provinciales, regionales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El fondo se encuentra en un proceso de reformulación y no estuvo activo en 2008 ni en 2009.

El Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven, descrito anteriormente, fomenta la creación de empresas nacionales lideradas por jóvenes.

El Plan de Renovación de Flota del Transporte Automotor de carga: consiste en el otorgamiento de créditos por parte del BNA para la compra de nuevas unidades de transporte de carga. La SePyME subsidia 2 puntos porcentuales de la tasa del préstamo. De acuerdo con la normativa mencionada, se estableció un límite máximo de beneficios de 2100 unidades.

Por su parte, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica instrumenta tres fondos destinados a mejorar la competitividad del sector privado a partir de la innovación tecnológica. Ellos son el Fondo Tecnológico Argentino, el Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del *Software* y el Fondo Argentino Sectorial. Entre los instrumentos de apoyo a empresas con que cuentan estos fondos se incluye el otorgamiento de préstamos para la puesta en marcha de proyectos de innovación tecnológica. A partir de estos tres fondos, se otorgaron 650 préstamos en el año 2009.

Por último, cabe destacar que, con la nacionalización del pilar de capitalización individual del sistema previsional, los recursos acumulados en las cuentas individuales pasaron a engrosar el FGS del sistema de pensiones. Parte de los recursos de este fondo, tal como lo indican sus objetivos, se destinaron a financiar acciones para paliar los efectos de la crisis y para fomentar el desarrollo de la economía. Dentro de su cartera de inversiones, se destaca el aumento que mostró el rubro Proyectos productivos, con un incremento de cinco puntos porcentuales en relación con la cartera desarrollada un año atrás. Este ítem pasó de \$2180 millones en diciembre de 2008 a \$8399

millones en diciembre de 2009, como parte de una estrategia orientada a incrementar el financiamiento de largo plazo destinado a inversiones con alto impacto multiplicador sobre la economía, en términos de impulso al nivel de actividad y generación de nuevos puestos de trabajo. Desde febrero, se incluyeron incentivos a la industria automotriz, los que en diciembre representaban el 5% del total del inciso. A fin de 2009, los principales proyectos correspondieron a energía e infraestructura.

**Facilidades de pago.** En diciembre de 2008 se sancionó la Ley N° 26.476 con el Régimen de regularización impositiva, promoción y protección del empleo registrado, exteriorización y repatriación de capitales. Así se estableció un régimen de facilidades de pago para: i) la regularización de las deudas vencidas o infracciones en el pago de impuestos y las obligaciones de la seguridad social, y ii) la regularización del empleo no registrado (que incluye la extinción de la deuda por falta de pago de aportes y contribuciones de hasta 10 trabajadores).

**Varios tipos de subvenciones: costos laborales no salariales, facilidades de crédito a la exportación.**

En el marco de la citada Ley N° 26.476 se establece la reducción de las contribuciones durante los primeros 24 meses de una nueva relación laboral. Corresponde al 50% de las contribuciones durante los primeros 12 meses y al 25% en los siguientes 12 meses. Asimismo, varios de los programas del MTEySS posibilitan la subvención de parte de los salarios. Por ejemplo, además del REPRO, el Programa de Inserción Laboral (PIL) posibilita que los empleadores descuenten el incentivo económico aportado por el Estado del salario del trabajador y abonar la diferencia que corresponda de acuerdo con la normativa aplicable.

Otras políticas orientadas a subvencionar a las empresas se instrumentan principalmente mediante el otorgamiento de aportes no reembolsables, entre los cuales algunos cuentan con financiamiento del BID. Dentro de los programas de apoyo al empresariado mediante aportes no reintegrables se encuentran: el Programa de ayuda financiera del INAES, el programa de asistencia para productores apícolas, el PROINDER, el régimen para la recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina y el proyecto de integración de pequeños productores de la cadena vitivinícola. Asimismo, algunos de los fondos que se describen a continuación también presentan como modalidad de apoyo al sector privado aportes no reintegrables.<sup>19</sup>

El Programa de Acceso al Crédito y la Competitividad (PACC): está orientado a mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas. El programa se instrumenta mediante Aportes No Reembolsables destinados a la formulación de proyectos, honorarios profesionales para el desarrollo de proyectos, adquisición de equipos, adquisición de licencias de *software* y *hardware* para proyectos informáticos y fabricación de matrices, moldes, prototipos o construcción de *stands*. Durante 2008, se trabajó en el diseño del nuevo Reglamento Operativo del PACC, razón por la cual el programa tuvo escasa actividad durante ese año, en el que recibieron asistencia 136 empresas, todas en el cuarto trimestre del año. En 2009, recibieron asistencia 110 empresas.

---

19. Un detalle completo sobre estos programas puede consultarse en Base de Instrumentos para el Desarrollo Productivo, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación ([www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)).



Otras medidas de apoyo a las empresas, mediante el otorgamiento de subvenciones, son realizadas por el Ministerio de Ciencia y Tecnología, a través de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. El Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) está destinado a empresas privadas para el financiamiento de proyectos de innovación tecnológica, gastos de patentamiento, modernización tecnológica, asistencia técnica, capacitación, servicios tecnológicos y desarrollo de proyectos de incubadoras de empresas y polos tecnológicos. Los instrumentos de financiación del FONTAR consisten en convocatorias anuales (aportes no reembolsables - ANR, crédito fiscal y créditos) y de ventanilla permanente (aportes no reembolsables para patentes, créditos a empresas, proyectos integrados de aglomerados productivos). En 2008, el FONTAR lanzó tres convocatorias y, en total, 773 empresas presentaron 835 proyectos, de los cuales se aprobó el 80,47%. Esta cantidad (672 proyectos) representa un 51% más de iniciativas que en 2007. El 70% de los proyectos aprobados corresponden a los sectores industriales de maquinaria y equipos, sustancias y productos químicos, y maquinaria y aparatos eléctricos. En 2009, se realizó una convocatoria, que aún está en proceso de evaluación de propuestas.

El FONSOFT: fue creado en el año 2004 a partir de la sanción de la Ley de Promoción de la Industria del *Software*, con el objetivo de financiar proyectos de investigación y desarrollo para la creación, diseño, desarrollo, producción e implementación y puesta a punto de los sistemas de *software*. También financia actividades de capacitación y programas de asistencia para la constitución de nuevos emprendimientos. En 2009 se aprobaron 184 proyectos, mientras que en 2008 se realizaron dos convocatorias: FONSOFT Emprendedores y FONSOFT ANR. Se aprobaron 217 proyectos, lo que representa un aumento del 117% en términos de cantidad de proyectos y del 137% en términos de montos aprobados con respecto al año 2007. En 2009, se realizó una convocatoria FONSOFT ANR, la cual aún está en proceso de evaluación de propuestas.

El FONARSEC: fue creado en 2009 en el marco de un préstamo firmado con el BIRF. Tiene el objetivo de incrementar la competitividad de empresas que se desenvuelven en sectores identificados como prioritarios (salud, energía, agroindustria, desarrollo social, tecnologías de información y comunicación, nanotecnología y biotecnología). En 2010, se abrieron dos convocatorias para la presentación de proyectos: el FS Agroindustria - Alimentos Funcionales y el FS Agroindustria - Lactosuero.

Los Reintegros a las exportaciones: tienen el objetivo de reducir los costos del exportador mediante la devolución de los impuestos indirectos que operan en cascada. Se utiliza internacionalmente y tiene como propósito que los exportadores puedan competir en igualdad de condiciones con sus pares de otros países.

El Régimen de admisión temporaria: tiene el objetivo de promover las exportaciones a través de la eliminación de aranceles y demás tributos, que gravan la importación para el consumo, sobre los insumos o materiales que estén contenidos en un producto para exportar. Los beneficiarios de este régimen son los importadores y exportadores inscriptos, quienes además deberán ser los usuarios directos de la mercadería que es objeto de la admisión temporaria. En el marco de este régimen, se expidieron 3347 certificados, en 2008, y 2877, en 2009.

El Sistema de *Draw-Back*: tiene el propósito de estimular las exportaciones mediante un financiamiento que consiste en la restitución total o parcial de los importes pagados en concepto de derechos de importación, tasa de estadística e Impuesto al Valor Agregado, que se han abonado por los insumos importados y luego utilizados en la elaboración de un producto exportable. Las zonas francas tienen por objeto impulsar el comercio y la actividad industrial exportadora, facilitando que el aumento de la eficiencia y la disminución de los costos asociados a las actividades que se desarrollan en ellos se extiendan a la inversión y al empleo. Según las disposiciones vigentes, las mercaderías que ingresan en una zona franca están exentas de los tributos que gravan su importación para el consumo, vigentes o por crearse, con excepción de las tasas correspondientes a los servicios efectivamente prestados. En 2010, diez zonas francas se encontraban en funcionamiento.

El Régimen de importación de bienes integrantes de “Grandes proyectos de inversión”: tiene el propósito de alentar las inversiones, con el fin de aumentar la competitividad de los productos industrializados mediante la incorporación de tecnología de última generación, la certificación de calidad, el aumento de la capacitación de los recursos humanos empleados y la inversión en tareas de investigación y desarrollo. Son beneficiarios de este régimen las empresas nacionales o extranjeras radicadas en el país, productoras de bienes tangibles. El financiamiento consiste en la exención de derechos de importación a todos los bienes que integren una línea completa y autónoma, cumpliendo con determinados requisitos.

El Régimen de exportación de Plantas Llave en Mano: tiene el objetivo de favorecer las exportaciones de bienes y servicios de origen nacional. El financiamiento se realiza a través de un reembolso específico que se otorga a la venta al exterior de plantas industriales completas u obras de ingeniería, de forma tal que este monto alcanza no solo a los bienes sino también a los servicios. En 2008 fueron auditadas 12 empresas, mientras que en 2009 el financiamiento alcanzó a 47. Cabe destacar que este programa de promoción de exportaciones no sufrió modificaciones entre los años 2008 y 2009.

**Facilidades para los programas de formación, desarrollo de competencias, perfeccionamiento profesional y readaptación profesional.** La SePyME también cuenta con una serie de acciones destinadas a fortalecer las micro, pequeñas y medianas empresas, a través de programas de capacitación financiados por la Secretaría.

El Programa Nacional de Capacitación: creado en 1995, otorga capacitación gratuita a los propietarios, personal general o directivo y a los mandos medios de empresas pequeñas y medianas, a través de entidades sin fines de lucro que actúan como unidades capacitadoras. La SePyME financia el 100% de los honorarios docentes vinculados con las actividades de capacitación, las que pueden estar orientadas a aspectos de gestión de la empresa así como también a necesidades más específicas, con topes máximos de reintegro. En 2010, se redefinió el reglamento operativo del programa y se estableció un presupuesto de \$1 millón para su financiamiento durante 2011.

El Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven: cuenta, entre otras acciones de apoyo a empresarios jóvenes y emprendedores, con un componente de capacitación cuyos objetivos son colaborar en la transformación de una idea, en un plan de negocios sustentable y capaz de interesar a futuros inversores, y fortalecer las capacidades y competencias emprendedoras de los jóvenes



que quieran iniciar una actividad empresarial. Para ello, la SePyME organiza el dictado de cursos de capacitación en acuerdo con universidades, fundaciones y otras instituciones pertinentes.

En el marco del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER): se implementan acciones de capacitación para productores rurales. La capacitación, a cargo de profesionales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), se ofrece con distintas modalidades, que incluyen cursos, charlas, jornadas, talleres y giras educativas, que están dirigidas a productores, profesionales y jóvenes que se desempeñan en pequeñas y medianas empresas rurales. La capacitación se realiza principalmente en temas de tecnologías de productos, de procesos, organizacionales (resolución de conflictos, asociativismo) y comercialización.

El MTEySS también posee un Régimen de Crédito Fiscal para PyMES y Grandes Empresas, destinado a proyectos de capacitación, que se dirigen a trabajadores ocupados y desocupados, y se refieren a formación profesional en informática básica, certificación de competencias laborales, certificación de niveles educativos formales y prácticas formativas en los puestos de trabajo. Además, permite la adquisición de equipamiento y las empresas de capacitación reciben certificados de crédito fiscal que les permiten cancelar impuestos.

**Medidas especiales para las PYMES, microempresas y cooperativas.** El Programa Desarrollo y Competitividad Industrial es desarrollado por el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y tiene el objetivo principal de incrementar la detección, adaptación, difusión y transferencia de las mejores tecnologías disponibles. Las acciones principales desarrolladas en el marco de este programa son la realización de ensayos y análisis, y la asistencia técnica para empresas industriales y cooperativas (entre las que se incluyen la asistencia para gestión de créditos y ahorro energético).

En relación con las empresas agropecuarias, la principal acción de apoyo es realizada por el INTA a través del PROFEDER. Este programa tiene el objetivo general de promover la innovación tecnológica y organizacional de los pequeños y medianos productores, el desarrollo de sus capacidades y el fortalecimiento de la competitividad regional y nacional. El principal instrumento utilizado para el logro del objetivo consiste en brindar asistencia técnica directa de los profesionales del instituto a los pequeños y medianos productores.

El Programa de Competitividad para Empresas Autogestionadas comenzó en el año 2006, con el propósito de contribuir a mejorar la competitividad y sustentabilidad de las Pequeñas Empresas Autogestionadas por los trabajadores (PEA) y para apoyar la aplicación de modelos de gestión empresarial sostenibles. El programa, que tiene financiamiento del BID, cuenta con 2 componentes: a) mejoramiento de la gestión de las pequeñas empresas autogestionadas, y b) alcances y posibilidades de aplicación de los modelos de autogestión y difusión de resultados. Pueden participar del programa las empresas autogestionadas de entre 6 y 100 trabajadores, cuyas ventas anuales sean inferiores a los 5 millones de dólares, con personería jurídica otorgada bajo la forma de cooperativas. En el marco de este programa, se asistió a 297 personas, durante 2008, mientras que en 2009 se asistió a 1889 personas.

El Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria - "Cambio Rural" surgió en 1993 y su coordinación operativa y ejecución presupuestaria está a

cargo del INTA. Este programa tiene el objetivo de colaborar con los pequeños y medianos empresarios agropecuarios, en la búsqueda de alternativas que les permitan incrementar sus ingresos, elevar su nivel de vida, generar nuevas fuentes de empleo, retomar el proceso de inversión y mejorar su posición en los mercados. El principal instrumento utilizado por el INTA para la consecución del objetivo del programa es la asistencia técnica directa, orientada principalmente hacia los pequeños y medianos productores. El programa fue ampliado significativamente entre 2008 y 2009, tanto en la cantidad de productores asistidos, como en los montos destinados a esa asistencia.

**Reducciones de impuestos.** En marzo de 2008 fue sancionada la Ley N° 26.360 de Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura. Esta ley instituye un régimen transitorio para el tratamiento fiscal de las inversiones en bienes de capital nuevos, excepto para el caso de los automóviles que revistan la calidad de bienes muebles amortizables en el Impuesto a las Ganancias, destinados a la actividad industrial, así como también para las obras de infraestructura, con excepción de las obras civiles. La ley contempla el acceso a beneficios fiscales (devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado correspondiente a los bienes de capital nuevos incluidos en el proyecto de inversión propuesto, o amortización acelerada del Impuesto a las Ganancias) para aquellas empresas que realicen inversiones en bienes de capital nuevos. Los proyectos, además, deben cumplir ciertos requisitos: generar puestos de trabajo genuinos, haber realizado erogaciones de fondos asociados al proyecto de inversión entre el 1° de octubre de 2007 y el 30 de septiembre de 2010, por un monto igual o superior al 15% de la inversión total prevista. El primer llamado a concurso para acceder a estos beneficios se realizó en octubre de 2009 cuando se presentaron 94 proyectos y, en 2010, se realizó una segunda convocatoria, esta vez exclusiva para PyMES.

La Ley N° 26.476 contempla un beneficio impositivo para el “blanqueo” de capitales externos no declarados al 31 de diciembre de 2007. A la exteriorización de la tenencia de moneda extranjera, divisas y demás bienes en el exterior se le asigna una alícuota especial del 8%, y a la exteriorización de bienes radicados en el país y tenencia de moneda local y extranjera en el país, que no haya sido depositada o no se encuentre en declaraciones juradas, una alícuota del 6%.

Por otro lado, en el marco del Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven se otorgan beneficios fiscales para emprendedores y empresarios jóvenes, que consisten en la exención de tributos nacionales. El Programa de Promoción de las pequeñas y medianas empresas también prevé beneficios impositivos para las empresas, que consisten en exenciones en el impuesto al valor agregado y a las ganancias.

En el marco del Régimen de Promoción de la Industria del *Software* se otorgan distintos beneficios fiscales, en efecto, las empresas adheridas a este régimen gozan de estabilidad fiscal por el término de diez años, contados a partir del momento de la entrada en vigencia de la ley. La estabilidad fiscal alcanza a todos los tributos nacionales, entendiéndose por tales los impuestos directos, tasas y contribuciones impositivas que tengan como sujetos pasivos a los beneficiarios inscriptos. Además, en el marco de este régimen, las empresas gozan de una desgravación del 60% en el monto total del impuesto a las ganancias determinado en cada ejercicio. Este beneficio alcanzará a quienes acrediten gastos de investigación y desarrollo y/o procesos de certificación de calidad y/o exportaciones de *software*.

## APOYO A LA CREACIÓN DE EMPLEO EN TODOS LOS SECTORES DE LA ECONOMÍA, RECONOCIENDO EL VALOR DEL SECTOR AGRÍCOLA Y LA NECESIDAD DE INFRAESTRUCTURAS, INDUSTRIAS Y EMPLEOS EN EL SECTOR RURAL

Como ya fue mencionado en la Parte A de este documento, la crisis internacional afectó en mayor medida a las ramas productoras de bienes, las que registraron una caída del 3,5% en 2009. Dentro de este sector, se destaca la reducción del sector agropecuario<sup>20</sup> (-15,8%) y de la industria manufacturera (-0,5%). Si bien la reducción de la industria manufacturera fue considerablemente inferior a la registrada en el sector agropecuario, debido a su peso dentro de la rama productora de bienes (53,3%), explicaría una parte considerable de la reducción de la actividad.

Para compensar la caída en el nivel de actividad en el sector agrícola se continuaron ejecutando una serie de compensaciones destinadas a los productores del sector,<sup>21</sup> las cuales habían sido instrumentadas en 2007 para paliar los efectos del incremento de los precios internacionales de los *commodities* en el mercado local, y fue aplicado otro conjunto de acciones para superar algunos problemas estructurales.

En este sentido, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca continuó implementando el Programa de Desarrollo de Áreas Rurales (PRODEAR) cuyo objetivo es estimular la producción y el empleo en el sector rural. En el marco de este programa, durante el período se instrumentaron el Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino (PRODERNOA) y el Proyecto de Desarrollo Rural Patagonia (PRODERPA). Estos programas cuentan con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola.

En el marco del PRODERNOA, se realizaron acciones de capacitación de pobladores rurales para ampliar los conocimientos y la eficiencia del trabajo, asistencia financiera a productores forestales, asistencia técnica para la utilización de nuevas tecnologías y sistemas de producción integrados y asistencia financiera a pobladores rurales. Además, y atendiendo a las necesidades de mejora de la infraestructura rural, el PRODERNOA incluye la construcción de drenajes, canales y caminos. En 2008, se construyeron 237 kilómetros de caminos, canales y drenajes, mientras que en 2009 se construyeron 192 kilómetros.<sup>22</sup> Cabe destacar también que en el marco del Plan Obras Para Todos los Argentinos, impulsado en 2008, se prevé invertir \$1000 millones para el acondicionamiento de caminos rurales.

---

20. Cabe destacar que la caída en el nivel de actividad en el sector agropecuario también estuvo influenciada por una severa sequía que afectó a la producción en el sector.

21. Básicamente se trata de compensaciones a establecimientos faenadores avícolas, productores tamberos, de la industria láctea, productores de trigo, molinos de harina de trigo y de maíz, engordadores de bovinos a corral y de porcinos, y pequeños productores de soja y girasol. Desde su instrumentación (en 2007), estos subsidios han sufrido diversas modificaciones, como las realizadas a principios de 2009 para mejorar las condiciones de los productores tamberos y de los criadores de terneros de tambo.

22. Para el caso de estos programas, no fue posible encontrar estimaciones de impacto sobre la generación de empleos.

## 2. Establecer sistemas de protección social y protección de las personas

### PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS EN EFECTIVO

Las transferencias vigentes durante la crisis global pueden clasificarse en tres grupos. Primero, las existentes previas a la crisis y que no experimentaron grandes modificaciones en su *statu quo*, en relación con los beneficiarios y los requisitos de participación, como las pensiones no contributivas asistenciales y por vejez, la moratoria previsional, las asignaciones familiares y los programas de empleo JMyMT, Programa de Empleo Comunitario e Interzafra. Un segundo grupo lo constituyen los programas existentes que vieron modificados sus requisitos de participación o su número de beneficiarios durante la crisis, como ocurrió con el Seguro de Desempleo contributivo, el SCyE y el REPRO. Y, por último, están las nuevas transferencias con gran relevancia en término de cobertura de beneficiarios, como es el caso de la AUH. La Tabla que a continuación se presenta, constituye una síntesis de las principales características y de los alcances de estos programas (Bertranou y Veza, 2010).

Programas de transferencia en efectivo, vigentes durante la crisis 2008-2009				
Población	Programa	Prestación	Esquema	Beneficiarios (aprox.)
Niñez y adolescencia	Asignación Universal por Hijo	\$180 (USD 46,2) mensuales por niño en edad escolar, 80% no condicionado y 20% condicionado a la certificación de asistencia escolar y controles sanitarios y de vacunación.	No contributivo	3.400.000
	Asignaciones Familiares	\$178 (USD 45,6) en promedio, mensuales por hijo y \$206 (USD 52,9), promedio, de ayuda escolar anual por niño en edad escolar, para hijos de trabajadores formales y para beneficiarios de prestaciones previsionales. Transferencias adicionales por nacimiento y adopción.	Contributivo	4.800.000
Edades centrales o edad de trabajar	Seguro de Capacitación y Empleo	\$225 (USD 57,7) mensuales y servicios de intermediación y capacitación laboral (terminalidad educativa, entrenamiento)	No contributivo	120.000
	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	\$150 a \$550 (USD 38,5 a 141,0) mensuales y servicios de intermediación y capacitación laboral (terminalidad educativa, orientación para el trabajo, formación profesional)	No contributivo	40.000
	Plan de Empleo Comunitario	\$150 (USD 38,5) mensuales para trabajadores desempleados	No contributivo	300.000
	Interzafra	\$225 (USD 57,7) mensuales para trabajadores desempleados de empleos temporales	No contributivo	9000
	Seguro de Desempleo	\$355 (USD 91), en promedio, mensuales para desempleados de empleos formales	Contributivo	143.500
	Programa REPRO (Recuperación Productiva)	\$600 (USD 153) mensuales para subsidiar la nómina salarial de trabajadores en empresas en situación de crisis	Contributivo	143.600
	Pensiones No Contributivas Asistenciales	\$587 (USD 150,5) mensuales por invalidez; \$835 (USD 214,1) mensuales para madres de 7 o más hijos.	No contributivo	452.600; 266.000

Programas de transferencia en efectivo, vigentes durante la crisis 2008-2009

Población	Programa	Prestación	Esquema	Beneficiarios (aprox.)
Vejez	Jubilaciones a través de "Moratoria Previsional"	\$700 (USD 179,5), en promedio), mensuales para personas retiradas que no cumplían el requisito de las contribuciones.	Semi-contributivo	2.400.000
	Jubilaciones y Pensiones	\$980 (USD 251,3), como prestación mínima, mensuales para personas retiradas que han cumplido el requisito de aportar 30 años de contribuciones.	Contributivo	3.000.000
	Pensiones No Contributivas Asistenciales por Vejez	\$591 (USD 151,5), mensuales para personas en edad de retiro sin contribuciones y en situación de pobreza.	No contributivo	65.900

Fuente: elaboración propia sobre la base del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Administración Nacional de la Seguridad Social y Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, valores a 2009. Tipo de cambio considerado: 1 SD = 3,9 pesos argentinos.

## INSTAURAR UNA PROTECCIÓN SOCIAL ADECUADA PARA TODOS, SUSTENTADA EN UN RÉGIMEN BÁSICO DE PROTECCIÓN SOCIAL (PISO SOCIAL)

Así como fueron presentadas las transferencias monetarias en la Tabla precedente, puede observarse que durante la crisis coexistió un número importante de intervenciones destinadas a otorgar seguridad económica a las distintas poblaciones afectadas. La política de universalización de las prestaciones comenzó de manera previa a la crisis financiera mundial, de la mano de la extensión de las transferencias para las personas adultas mayores (mediante la moratoria previsional) y la extensión del Seguro de desempleo a los trabajadores informales (el SCyE descrito anteriormente). La cercana universalización de las prestaciones, en este caso dirigida a los niños de los hogares informales y vulnerables, se completó con el lanzamiento de la AUH en octubre de 2009, que luego fue implementada a partir de noviembre del mismo año.

La moratoria previsional impulsada en 2005 facilitó el acceso al régimen previsional contributivo a los hombres y mujeres en edad de retiro (65 y 60 años, respectivamente) que no cumplían con los aportes necesarios, mediante un programa de cuotas y quitas. La moratoria previsional significó la incorporación de más de 2 millones de beneficiarios, lo que se tradujo en una cobertura previsional cercana al 90% para la población de 65 y más años de edad, en el momento de la crisis. Los beneficiarios principales de este programa resultaron ser las mujeres, que representaron el 81% de los nuevos beneficiarios y, en efecto, la tasa de cobertura superó, en el caso de las mujeres, a la tasa de cobertura promedio, alcanzando el 91,6% de las mujeres y el 88,3% de los hombres de 65 y más años, a fines de 2009.

La extensión de las prestaciones por desempleo a los trabajadores informales mediante el SCyE, significó brindar cobertura a aproximadamente 120.000 trabajadores durante 2009. Considerando conjuntamente las prestaciones por desempleo en el régimen contributivo, más de 250.000 trabajadores contaron con transferencias por desempleo.

Por último, la AUH extendió las prestaciones de las asignaciones familiares a las familias presentes en la economía informal.<sup>23</sup> Durante su primer semestre de implementación, alcanzó a 3,5 millones de niños y adolescentes pertenecientes a hogares de trabajadores informales y que no eran beneficiarios de otras prestaciones de la seguridad social. Según estimaciones, esta política de asignaciones familiares (en su parte contributiva y de la AUH) ha tenido un gran impacto redistributivo, reduciendo la tasa de indigencia, la tasa de pobreza y el coeficiente de Gini (Bertranou y Vezza, 2010). Desagregando los impactos por asignación familiar contributiva y por AUH, se observa un mayor poder redistributivo de esta última (aproximadamente el doble) debido a su focalización sobre los hogares de menores ingresos.

### INCREMENTAR LA DURACIÓN Y LA COBERTURA DE LAS PRESTACIONES DE DESEMPLEO

La duración de las prestaciones por desempleo se extendió para ambas modalidades vigentes, el régimen contributivo (Seguro de Desempleo contributivo), y el régimen no contributivo (SCyE).

En el caso del Seguro de Desempleo contributivo, la permanencia máxima prevista para sus participantes es de 12 meses, con posibilidad de realizar una extensión de hasta 6 meses en el caso de los mayores de 45 años. A mediados de 2009, se estableció una modificación para aquellos beneficiarios que completaran el período máximo permitido durante el último semestre de 2009 y que no hubieran conseguido insertarse laboralmente. Los beneficiarios en esta situación, que totalizaron 22.696 personas, se traspasaron al Seguro no Contributivo (SCyE) por un plazo máximo de 6 meses.

La posibilidad de permanencia en el SCyE también fue extendida a mediados de 2009, en el marco de la crisis financiera internacional. El plazo máximo inicial de 24 meses podría ser extendido 12 meses más para aquellos beneficiarios que lo solicitaran y cuya permanencia en el programa hubiera vencido con anterioridad al 31 de diciembre de 2009.

### VELAR POR QUE LAS PERSONAS DESEMPLEADAS DURANTE PERÍODOS PROLONGADOS SE MANTENGAN VINCULADAS CON EL MERCADO LABORAL

Los diseños del SCyE y del JMyMT establecen desde el momento de ingreso a cada programa el contacto de los beneficiarios con el mercado laboral, a través de la Red Nacional de Oficinas de Empleo. Por su parte, los beneficiarios del Seguro de Desempleo contributivo también deben presentarse en las Oficinas Municipales de Empleo para asentar su historia laboral y registrar sus postulaciones.

---

23. Desde su implementación se han realizado algunas modificaciones normativas. En septiembre de 2010, se aumentó la prestación por hijo (a \$220) y por hijo con discapacidad (a \$880). A partir del mes de mayo de 2011, se extiende el beneficio de la AUH a las mujeres embarazadas a partir del tercer mes de gestación.

## MEDIDAS PARA MEJORAR EL DISEÑO DE LOS FONDOS DE PENSIONES CON EL FIN DE PROTEGER LOS AHORROS DE LOS TRABAJADORES

En noviembre de 2008, se instituye el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que dispuso la unificación del sistema de jubilaciones y pensiones en un único régimen previsional público. De esta manera se eliminó el sistema de capitalización individual administrado de manera privada. El SIPA es financiado mediante un régimen solidario de reparto, y garantiza a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta esa fecha idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento de los mandatos constitucionales.

Esta medida significó un incremento de los recursos previsionales, que pasó a formar parte de las fuentes de financiamiento de varias políticas durante la crisis, como los incentivos al consumo y la AUH. En julio de 2007 se creó el FGS, con el propósito de preservar el valor adquisitivo de las prestaciones previsionales públicas ante los posibles impactos negativos del contexto macroeconómico. Esta reserva, con la unificación del régimen jubilatorio en 2008, incrementó su valor en un 53%. Luego, durante 2009, la cartera del FGS se incrementó en un 39%, ascendiendo hasta \$140.852 millones.

## PROPORCIONAR UNA COBERTURA ADECUADA PARA LOS TRABAJADORES TEMPORALES Y OCASIONALES

El programa que se encuentra vigente es el Interzafra, dirigido a los trabajadores de temporada registrados, de la producción primaria y de la agroindustria del limón y la caña de azúcar, en períodos de interzafra. Otorga una transferencia mensual de \$225 a los trabajadores, en forma directa durante el período de un año. Esta transferencia procura mantener la oferta de mano de obra durante la cosecha y la elaboración. En el nivel de ejecución provincial, puede destacarse el programa Segunda Oportunidad, al que pueden acceder los trabajadores migrantes estacionales de la provincia de Buenos Aires (DAGPyPS, 2009), recibiendo una transferencia monetaria de \$200 mensuales.

Hacia fines de 2010 se extendió el beneficio del sistema de asignaciones familiares a los trabajadores temporales. De este modo, mientras el trabajador temporal esté en actividad, recibiendo un sueldo de su empleador, cuenta con los beneficios del sistema contributivo de asignaciones familiares a través del Sistema Único de Asignaciones Familiares (SUAF), pero cuando deja de percibir las remuneraciones por parte del empleador pasa a recibir la cobertura de la AUH.

## AYUDAR A LOS GRUPOS VULNERABLES MÁS AFECTADOS A TRAVÉS DE UNA COMBINACIÓN DE MEDIDAS DE APOYO A LOS INGRESOS, DESARROLLO DE COMPETENCIAS LABORALES Y RESPETO DE LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN

Los programas de transferencias JMyMT, SCyE, “Ahí, en el lugar” y Argentina Trabaja, previamente descritos, combinan en su diseño las transferencias monetarias con el desarrollo de competencias laborales, a través de contraprestaciones educativas y formativas, y el involucramiento de los beneficiarios en el desarrollo de proyectos comunitarios y productivos. Particularmente, el programa



“Ahí, en el lugar”, se encuentra dirigido al núcleo duro de la pobreza, mientras Argentina Trabaja se concentra en las zonas geográficas de menor desarrollo.

A principios de 2011, se creó el programa Promover la Igualdad de Oportunidades de Empleo, con el objeto de facilitar la inserción laboral de los trabajadores desocupados con capacidades especiales, mediante el desarrollo de actividades de formación laboral, certificación de estudios, asistencia para el desarrollo de proyectos independientes y por medio de la participación en proyectos de interés comunitario, formulados y ejecutados por organismos públicos o por instituciones privadas sin fines de lucro.

### MEDIDAS PARA EVITAR LAS ESPIRALES SALARIALES DEFLACIONISTAS A PARTIR DEL DIÁLOGO SOCIAL, LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, LOS SALARIOS MÍNIMOS REGLAMENTARIOS O NEGOCIADOS, Y MEDIDAS PARA REVISAR REGULARMENTE Y ACTUALIZAR LOS SALARIOS MÍNIMOS

En contraste con el debilitamiento de la institución del Salario Mínimo durante la década de los noventa, cuando este dejó de ser operativo en la determinación salarial, a partir de 2003 se inicia un proceso de recuperación del indicador, cuyo valor real pasa a triplicarse desde entonces hasta la actualidad. La puesta en funcionamiento del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil en 2004, después de once años de inactividad, constituyó un elemento clave para alcanzar este logro y un espacio importante para el diálogo tripartito. De esta manera, el Ministerio de Trabajo recuperó el rol de coordinador en las negociaciones salariales.

Un aspecto relevante es que esta dinámica no se detuvo durante la crisis, sino que continuó con el proceso de actualización del valor nominal del salario mínimo, para evitar la erosión de su capacidad adquisitiva. Durante 2009, su valor –que estaba inicialmente en \$1240– se incrementó en dos etapas: \$1400, desde agosto, y \$1440, desde octubre. Luego alcanzó los \$1500, desde enero de 2010. En el Consejo del Salario de ese año se estableció un nuevo valor de \$1740, que empezó a operar en septiembre, mientras que alcanzaría los \$1840 desde enero de 2011.

Paralelamente, el número de convenios homologados, por empresa o rama de actividad, ha crecido exponencialmente desde 2003 en relación con la década de los noventa. Por ejemplo, en 2006, se homologaron 930 convenios y acuerdos; 1027, en 2007; 1231, en 2008; 1331, en 2009; y 1527 convenios y acuerdos, entre enero y septiembre de 2010. Estos números contrastan con el promedio de apenas 190 negociaciones anuales promedio realizadas en los años noventa.

### MEDIDAS PARA GARANTIZAR QUE SE RESPETEN LOS NIVELES DE SALARIO NEGOCIADOS EN LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

En el sector público se mantuvo la negociación colectiva.



## MEDIDAS PARA REDUCIR LA DIFERENCIA DE SALARIOS ENTRE HOMBRES Y MUJERES

Argentina ha ratificado el Convenio N° 100 de la Organización Internacional del Trabajo, referido el principio de “igual remuneración por trabajo de igual valor”.

La Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral (CTIO), creada en 1998, es un mecanismo de consulta permanente que trasciende el ámbito del Ministerio de Trabajo, ya que coordina sus acciones con otros ámbitos estatales. Por otra parte, siguiendo el objetivo de institucionalizar la perspectiva de género, en dicho Ministerio se creó en 2007 la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT), medida con la cual se fortaleció, según se expresa en sus propósitos: “la voluntad de instrumentar políticas de Estado que permitan avanzar hacia la transversalización de la perspectiva de género en todos los programas y acciones vinculadas con el ámbito laboral, profundizando y consolidando la tarea que con este objetivo viene desarrollando la CTIO en relación con los interlocutores internos y externos al Ministerio: los sindicatos y los empleadores privados”.

Durante 2009 se realizó una experiencia de “cursos de oficios para mujeres”, dirigida a trabajadoras desocupadas de la provincia del Chaco, resultados que la CEGIOT difundió en el Encuentro Nacional de las CTIO Provinciales.

Hacia finales de 2010, se creó el Programa de Equidad e Igualdad de Oportunidades en la Formación Laboral “Nuevos Oficios para Mujeres”. Este programa está destinado a la formación de mujeres, preferentemente participantes del SCyE o del JMyMT, en actividades no tradicionales para el género, con el propósito de contribuir a mejorar sus condiciones de empleabilidad y promover su inserción laboral, siendo los ejes de acción la formación en saberes que desarrollen nuevas competencias para las mujeres y el desarrollo de prácticas formativas en empresas. La CEGIOT tiene a cargo asesorar en el diseño, ejecución y evaluación del programa.

Por último, el Congreso de la Nación está tratando un proyecto de ley que permitirá a las personas ocupadas en el servicio doméstico, allí donde las mujeres representan a más del 95,0%, tener los mismos derechos que el resto de los trabajadores. Esta norma regulará aspectos vinculados con la jornada de trabajo, el descanso semanal y las licencias, entre otros aspectos. Respecto de la cuestión salarial, la norma establecerá que el salario mínimo será fijado por el MTEySS, mientras se fijarán los adicionales por horas extras y el sueldo anual complementario. También se establece que las empleadas del servicio doméstico contarán con una licencia por maternidad de 90 días, durante los cuales se garantiza la estabilidad en el empleo y la percepción de las asignaciones de la seguridad social, las que equivalen a una suma igual a la retribución que corresponda al período de licencia legal. El proyecto ya ha sido aprobado en la Cámara de Diputados.

## MEDIDAS DESTINADAS A LOS TRABAJADORES MIGRANTES NACIONALES E INTERNACIONALES, PROTECCIÓN Y APOYO A LOS PAÍSES RECEPTORES O MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DE LOS TRABAJADORES MIGRANTES, EN LOS CASOS DE RETORNO

En mayo de 2009, el programa Patria Grande prorrogó por seis meses la vigencia de los certificados de residencia temporal, brindando así facilidades para el registro de los migrantes. Patria

Grande es un programa nacional de normalización documentaria migratoria, destinado a la inserción e integración de los extranjeros nativos de los países pertenecientes al Mercosur y sus Estados asociados, que son residentes en forma irregular en Argentina.

Dado que el registro es una condición necesaria para acceder a los programas de los cuales los migrantes son potenciales beneficiarios, como en el caso de la AUH, resulta evidente que la prórroga tiende a promover el acceso de estos grupos a estas y otras medidas de protección social.

En el marco de estas adecuaciones del Programa de Trabajo Decente (PTDP), se identificó como tarea prioritaria desarrollar la protección de los trabajadores migrantes. Y, al momento de responder a esta prioridad, se detectó como uno de los primeros obstáculos la escasa difusión y poco conocimiento que, sobre el tema migratorio, había en Argentina. A partir de esto, se decidió contribuir a generar conocimiento, mediante la divulgación de estudios ya realizados por la OIT en el país y mediante el desarrollo de nuevas investigaciones.

#### RECUADRO 1. Acompañamiento de la OIT a las respuestas generadas por el Gobierno nacional para afrontar la crisis: fortalecimiento de las políticas de empleo

En el marco del Programa de Trabajo Decente (PTDP), y frente a los efectos de la crisis mundial, la Oficina de País de la OIT en la Argentina ha apoyado mediante diversas acciones al Gobierno nacional y a los gobiernos locales. Así, el PTDP ha experimentado readecuaciones en sus actividades, con el propósito de brindar un acompañamiento más efectivo a las demandas de la coyuntura.

Entre las acciones promovidas, se destaca el proyecto de cooperación técnica Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en la Argentina (CEA), de fortalecimiento de la Secretaría de Empleo en el desarrollo de las políticas de empleo, y su despliegue e implantación en el territorio. El CEA inició sus actividades en 2009 y sus intervenciones fueron delineadas tomando en cuenta los efectos de la crisis financiera global sobre el país. Para ello, ha apoyado a los diferentes actores de la Secretaría de Empleo y a sus contrapartes, a los gobiernos provinciales y también locales. Las diversas acciones realizadas han contribuido a generar nuevos vínculos y articulaciones entre los actores de los tres niveles.

Específicamente, los aportes del CEA en favor de la Secretaría de Empleo del MTEySS han sido:

- facilitar el tránsito de las políticas pasivas, propias de la coyuntura de alto desempleo y crisis económica, hacia políticas activas, capaces de responder al desafío de generar más y mejor empleo, especialmente para los grupos excluidos, durante la nueva etapa de crecimiento económico y bajo desempleo desarrollada en Argentina;
- fortalecer el proceso de descentralización de la política de empleo argentina en una estructura de tres pisos: i) el MTEySS, con sus políticas y programas; ii) las Gerencias de Capacitación y Empleo (GECAL), en las provincias y en las propias estructuras de gobierno provincial; y iii) los actores locales, entre los que se destacan las Oficinas de Empleo Municipales, de amplia cobertura en la mayor parte del territorio nacional. Mediante el fortaleci-

miento de los actores en todos los niveles y de determinadas herramientas centrales, como la plataforma informática, se brindó apoyo al proceso de descentralización, que se destaca entre las políticas públicas del país;

- fortalecer las instancias operativas de la Secretaría implementando la capacitación de 700 funcionarios del MTEySS;
- propiciar el intercambio efectivo entre actores relevantes, específicamente sobre la temática de las Políticas Activas de Empleo y la crisis global, mediante jornadas nacionales y regionales. En estas, participaron más de 1200 funcionarios del propio MTEySS, de los gobiernos de provincia y de los municipios;
- adecuar los servicios de empleo a las exigencias de las diversas realidades, a partir de un estudio realizado sobre las Oficinas de Empleo Municipales, que permitió un amplio y profundo conocimiento sobre su funcionamiento y alcances. Actualmente, el MTEySS trabaja con 340 Oficinas de Empleo que ha contribuido a generar;
- se dotó al programa JMyMT de una nueva prestación para la atención de la población objetivo, que consiste en la creación de “Clubes de Empleo para Jóvenes” en las Oficinas de Empleo, cuya etapa inicial se concreta con la implementación de un Taller de Apoyo a la Búsqueda de Empleo para Jóvenes;
- capacitar al personal técnico de la Secretaría de Empleo y de las Áreas de Empleo para Jóvenes de las Oficinas de Empleo, en temáticas vinculadas con juventud, educación y empleo;
- a partir de que el CEA evaluó los resultados de la implementación de las prestaciones ofrecidas a los jóvenes durante los meses de verano, el Programa Jóvenes reunió información relevante para seleccionar los prestadores en cada localidad;
- fortalecer las GECAL, mediante acciones de asesoramiento y apoyo técnico permanente;
- mejorar los procedimientos de ejecución del programa JMyMT, la Dirección de Gestión Territorial y la Dirección de Servicios de Empleo, para optimizar los niveles de articulación con otras áreas de la Secretaría y con organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de introducir mejoras en la ejecución de las políticas de empleo;
- concretar un avance sustantivo en la articulación de las estrategias y acciones llevadas a cabo entre el MTEySS, las GECAL, los gobiernos de las provincias y los municipios, lo que se ha convertido en una de las estrategias centrales del Proyecto. Esta dinámica, incluso, ha facilitado el diálogo entre las políticas centrales nacionales y las estrategias locales de implementación.

### 3. Fortalecer el respeto de las normas internacionales del trabajo

#### INCREMENTAR LA VIGILANCIA PARA CONSEGUIR LA ELIMINACIÓN Y EVITAR EL AUMENTO DE LAS DISTINTAS FORMAS DE TRABAJO FORZOSO, TRABAJO INFANTIL, TRATA INFANTIL Y DISCRIMINACIÓN EN EL TRABAJO

En relación con la prevención y eliminación del trabajo forzoso, hacia fines de 2010 se produjo una serie de allanamientos e inspecciones en el sector agrícola, que tuvo como resultado la comprobación de instancias de trabajo esclavo. Se trata de trabajadores que se desplazan de un lugar a otro

junto con sus familias, y que viven hacinados en campamentos, trabajando en extensas jornadas sin que se les garanticen mínimas condiciones de salud y seguridad.

Como respuesta a esta situación, el 15 de febrero de 2011 se firmó, entre los ministerios nacionales de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y de Justicia y Derechos Humanos, un convenio marco para prevenir y erradicar la trata de personas. Hasta el momento, en los operativos de inspección se han rescatado más de 1600 personas, de las cuales 270 son niños y niñas. Complementariamente, la provincia de Santa Fe elaboró una normativa que previene y sanciona este tipo de trabajo denigrante en las zonas rurales. La iniciativa permitirá reforzar el accionar del gobierno contra las empresas que no cumplen con las condiciones de trabajo digno.

Respecto del trabajo infantil, el Plan Nacional para la erradicación del trabajo infantil, elaborado por la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI, 2007-2010) se propuso, entre sus diez objetivos, fortalecer específicamente los sistemas de información sobre trabajo infantil en Argentina. Por otra parte, el MTEySS, continuando con la aplicación del Programa Encuesta y Observatorio de Trabajo Infantil, cuyo desarrollo inicial corresponde al año 2003, a partir de un acuerdo entre el MTEySS y el IPEC/OIT, implementó el Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA), cuyo sitio en Internet comenzó a funcionar en 2008.<sup>24</sup>

Para reforzar esta iniciativa del MTEySS, el sistema de las Naciones Unidas, a través del Programa Conjunto de Apoyo al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (OIT-PNUD-UNICEF), colaboró con el fortalecimiento del OTIA y la creación de Observatorios Regionales de trabajo infantil y adolescente. El propósito fundamental del apoyo brindado consistió en fortalecer la capacidad del MTEySS para el diseño, la puesta en marcha y el mantenimiento de un Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente que desarrolle información cuantitativa y cualitativa actualizada. Su coordinación estuvo a cargo del área del MTEySS que corresponde a la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.

El OTIA ha colaborado en la difusión y el análisis de la “Primera encuesta específica sobre trabajo infantil en Argentina”: EANNA (2004-2006), el desarrollo de estudios cualitativos complementarios de la EANNA (correspondientes a los años 2005, 2006 y 2007), la creación de Observatorios Locales sobre Trabajo Infantil y Adolescente (por ejemplo, en Salta, en 2008), la realización de estudios rápidos sobre modalidades específicas de Trabajo Infantil (en Salta y Jujuy), acciones articuladas con CONAETI, COPRETI, INDEC, el Ministerio de Educación, el Programa Conjunto UNICEF-OIT-PNUD y otros organismos, y también ha participado en la producción, el análisis y la difusión de numerosos estudios, información, legislación y actividades, todas acciones vinculadas con la prevención y la erradicación del trabajo infantil.

En la región del Noroeste argentino, se constituyó la mesa de Trabajo OTIANOA (2009), integrada por diversos organismos provinciales y por unidades académicas de la Universidad Nacional de Salta. Esta Mesa desarrolla reuniones periódicas, relevamientos de información y diseños para la implementación de estudios rápidos.

---

24. Véase el sitio en Internet: [www.trabajo.gob.ar/otia](http://www.trabajo.gob.ar/otia)

Como instrumentos de apoyo, además de un sitio en Internet, se desarrollaron manuales y se colocó a disposición de los usuarios un aplicativo y un sistema de carga en línea, además de diversos materiales destinados a facilitar la puesta en marcha de los OTIA en otras regiones del país.

La OIT, con el fin de fortalecer las capacidades locales en materia de medición del trabajo infantil, realizó en las provincias de Buenos Aires y Salta una capacitación de expertos de OIT-SIMPOC, sobre metodologías de investigación en trabajo infantil y, específicamente, sobre “estudios rápidos” (una herramienta de indagación que integra técnicas cualitativas y cuantitativas) en 2009.

### MEDIDAS QUE RECONOCEN LA PERTINENCIA DE LOS CONVENIOS Y RECOMENDACIONES INTERNACIONALES DEL TRABAJO

Argentina tiene en vigencia 65 Convenios internacionales de Trabajo, muchos de los cuales son pertinentes para brindar seguimiento al Pacto Mundial para el Empleo. Algunas de las acciones más importantes ejecutadas para paliar la crisis en Argentina, tales como los PPC y el REPRO, se encuentran en total sintonía con las normas internacionales del trabajo sobre política del empleo y despidos colectivos.

En este sentido, en el Estudio General 2010 sobre los instrumentos relativos al empleo de la OIT, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones destacó que Argentina, así como otros países de América Latina, había adoptado medidas para mitigar los efectos negativos de la crisis.<sup>25</sup> Las medidas activas del mercado de trabajo, tal como las entiende el Convenio sobre la política del empleo N° 122 de 1964, incluyen programas de obras públicas para construir infraestructuras sociales, así como programas de desarrollo comunitario, generación de empleo y formación, dirigidos a los grupos vulnerables más afectados por la crisis. La Comisión de Expertos también observó que el compromiso de Argentina con el objetivo del empleo en las políticas y programas nacionales se refleja especialmente en el Plan Integral de Promoción de Empleo 2008-2011 y en los Programas de Trabajo Decente.<sup>26</sup>

En relación con el Convenio sobre el servicio del empleo N° 88 de 1948, que fuera ratificado por Argentina, la Comisión de Expertos ya había destacado en 2005 la creación de la Unidad de Servicios de Empleo y el fortalecimiento y apertura de las oficinas provinciales y municipales.<sup>27</sup> En el mismo sentido se constituyó la Red Federal de Servicios de Empleo, con el apoyo del Proyecto OIT-CEA (véase el Recuadro 1) y se realizó un Plan Integral para la Promoción del Empleo, que contó con la participación de interlocutores sociales y alcanzó acuerdos sectoriales. Asimismo, se realizaron: el programa de colocación selectiva, el programa regional de capacitación e intermediación laboral de la población ciega, el programa de empleo comunitario y el programa de inserción laboral para personas con discapacidad, todos ejecutados por la Unidad para Personas con Discapacidad y Grupos Vulnerables, con la participación de organizaciones de empleadores (como el

25. Conferencia Internacional del Trabajo, Informe III (Parte 1B), Estudio General relativo a los instrumentos de empleo a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, Ginebra, 99ª Reunión, 2010, párrafo 621.

26. Estudio General de 2010, párrafo 609.

27. CEACR, Convenio N° 88, observaciones de 2005 y de 2010.

Club de Empresas Comprometidas) y de trabajadores (CGT). Finalmente, también se desarrollaron iniciativas para la formalización de las trabajadoras domésticas.

La Comisión de Expertos también subrayó una política que consideró bien articulada para el sector de la economía informal, pues el Gobierno tomó en cuenta al empleo informal como uno de los problemas más graves del mercado de trabajo.<sup>28</sup> No obstante, la Confederación de Trabajadores de la Argentina (CTA) dio a conocer su preocupación por el uso abusivo de las PyME para la externalización y la subcontratación con el objeto de reducir el nivel de las condiciones de trabajo y de aumentar el empleo precario.<sup>29</sup>

Entre otras medidas, que reconocen la pertinencia de las normas internacionales del trabajo en contextos de crisis, también pueden enumerarse aquellas que tratan las problemáticas del trabajo infantil, los salarios y la inspección del trabajo.

En tal sentido, para los temas vinculados con el trabajo infantil: se implementó el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil 2007-2010; se firmó un convenio con los ministerios de Trabajo y Educación para reintegrar a niños y niñas al sistema educativo; se creó una red de empresas contra el trabajo infantil (constituida por más de 70 firmas que forman parte de una alianza público-privada); se firmó un protocolo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales con el mismo objetivo; se realizaron talleres de formación para la erradicación del trabajo infantil con inspectores del trabajo y productores tabacaleros; se realizaron campañas de sensibilización con el personal docente y funcionarios del sistema sanitario sobre el trabajo infantil, que incluyeron la elaboración de un Manual en el que participó la OIT; se creó un Observatorio sobre trabajo infantil y adolescente; se realizaron encuestas provinciales sobre trabajo infantil; se adoptó la Ley N° 26.390 sobre Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, que eleva la edad mínima de empleabilidad a los 16 años; y se apoyó la participación gubernamental en iniciativas regionales como Niño Sur (zona Mercosur), para la inspección del trabajo, con el fin de erradicar el trabajo infantil.

En cuanto a los salarios, puede señalarse que en los últimos años se produjeron aumentos en el poder adquisitivo, principalmente gracias a la negociación colectiva y a otras instancias de concertación, como el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.

Vinculadas con la Inspección del Trabajo, se realizaron actividades conjuntas en el contexto del Mercosur, que contaron con la participación activa del Ministerio de Trabajo en una Red de Inspección del Trabajo de cobertura internacional, destinada al intercambio de información y al fortalecimiento conjunto. Asimismo, se realizaron acuerdos de cooperación entre el Ministerio de Trabajo y la Magistratura, para recopilar información y agilizar procedimientos.

En el Estudio General 2011 relativo a la seguridad social y la primacía del Derecho, la Comisión de Expertos destacó que, durante 2009, Argentina había nacionalizado el componente administrado privadamente de su sistema de pensiones. Al respecto, la Comisión de Expertos expresó su

---

28. Estudio General de 2010, párrafo 630.

29. *ibídem*, párrafo 395.

beneplácito por el fortalecimiento de la participación del Estado y por la reconstrucción de los mecanismos de solidaridad basados en el principio de financiación colectiva, como los principales componentes de los sistemas nacionales de la seguridad social. En este contexto, la Confederación General del Trabajo, al igual que otras organizaciones sindicales, destacaron la importancia primordial de la función estabilizadora y anticíclica de la seguridad social. Por otro lado, desde diversos ámbitos relacionados con el grupo de los empleadores, hubo críticas a esta reforma, dado que en esos ámbitos persisten preferencias por contar con un sistema de administración privada organizado con cuentas individuales de ahorro previsional.

### MEDIDAS PARA AUMENTAR EL RESPETO POR LA LIBERTAD SINDICAL, EL DERECHO DE SINDICACIÓN Y EL RECONOCIMIENTO EFECTIVO DEL DERECHO A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Un aspecto relevante de lo acontecido durante esta crisis consiste en que Argentina, a diferencia de lo ocurrido en crisis anteriores, no apeló a reformas del mercado de trabajo que buscaran su flexibilización, con el fin de hacer frente al aumento del desempleo. La lección que ha dejado el proceso de flexibilización implementado en los años noventa, tanto en el país como en otros Estados de América Latina, es que, cuando este tipo de medidas opera en contextos donde no existen sistemas de protección de amplia cobertura e instancias de diálogo tripartito, contribuye al aumento de la vulnerabilidad de los trabajadores, a la vez que se amplían las brechas sociales. Incluso, puede también afirmarse que estos procesos se convirtieron en promesas incumplidas, sobre todo respecto de los aumentos en la elasticidad empleo-producto, la formalización del empleo y los aumentos en la eficiencia.

Por el contrario, los logros en materia de revitalización de ciertas instituciones laborales, como el salario mínimo y las negociaciones colectivas, se mantuvieron durante el período de crisis. Ello contribuyó a evitar el deterioro de los salarios reales de los trabajadores formales, una dinámica que marca una diferencia importante respecto de otras fases recesivas.

Por otra parte, cabe destacar que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones formuló comentarios a la Ley de Asociaciones sindicales, para que los sindicatos de empresa, de oficio o de categoría puedan también obtener su personería gremial. Este comentario fue recogido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que declaró la inconstitucionalidad de todas las disposiciones que sean contrarias a la Ley de Asociaciones sindicales, aunque, a la fecha, aún no se han efectuado las modificaciones legislativas correspondientes.

### MEDIDAS PARA PROMOVER LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN TRIPARTITA DE PRINCIPIOS SOBRE LAS EMPRESAS MULTINACIONALES Y LA POLÍTICA SOCIAL DE LA OIT, INCLUSIVE EN LAS EMPRESAS QUE FORMAN PARTE DE CADENAS DE SUMINISTRO

Basado en el piloto llevado a cabo en 2008 como seguimiento de la Declaración de la OIT sobre las empresas multinacionales, se ha previsto realizar un estudio sobre estas firmas orientado a la acción, con el propósito de mejorar la competitividad de la cadena de abastecimiento en Argentina a través de la promoción de prácticas socialmente responsables. Esta es una parte clave e



integral del Programa de Trabajo Decente de Argentina. Específicamente, el proceso comenzará con un grupo de discusión focalizado, que se desarrollará entre los actores de las empresas multinacionales e integrantes de la OIT y de los Ministerios, con el propósito de identificar cuáles son los desafíos que enfrentan las cadenas de abastecimiento. Este grupo también identificará las preguntas clave a abordar mediante el estudio Empresas Multinacionales, orientado a la acción (sobre tópicos y foco sectorial).

Durante el proceso de realización del estudio, se llevarán a cabo actividades que fortalezcan las instituciones y promuevan el trabajo conjunto entre los actores clave. Luego se continuará con actividades de sensibilización, mediante las cuales se promoverán los instrumentos y herramientas de la OIT. Las actividades de capacitación también podrían formar parte del programa una vez que se hayan identificado las necesidades. Hacia el final del estudio, se organizará un diálogo de políticas de alto nivel para la presentación y validación de los resultados y recomendaciones. Algunas recomendaciones podrán ser implementadas a través de PTDP, mientras que otras recomendaciones se podrán convertir en parte integral de los programas de otras instituciones y agencias.

#### **4. Diálogo Social: negociar colectivamente, identificar las prioridades, estimular la acción**

Durante los últimos años, en el plano institucional se ha propiciado el diálogo social, mediante la recuperación del poder de mediación del MTEySS en los conflictos laborales. Como ejemplo, la puesta en funcionamiento del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil en 2004, el cual había estado inactivo durante once años, constituyó un espacio importante para el diálogo tripartito. De hecho, el rol de coordinación que ha desempeñado el MTEySS en las negociaciones colectivas salariales anuales le ha permitido constituirse en un actor central en la determinación de los salarios en Argentina.

##### **ACUERDO NACIONAL MEDIANTE UN DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO**

Como consecuencia de la crisis mundial de 2008-2009, que tuvo efectos limitados en Argentina, no se materializó un acuerdo nacional tripartito. Sin embargo, continuaron funcionando distintas instancias de diálogo tripartitas, como el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.

En cambio, en el ámbito sectorial se realizó un acuerdo nacional tripartito destinado al sector de la Construcción. En diciembre de 2010, la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA), la Cámara Argentina de la Construcción (CAMARCO) y el Ministerio de Planificación Federal del Gobierno nacional suscribieron, ante la Presidenta de la Nación, el Acuerdo Nacional de Promoción del Diálogo Social en la Industria de la Construcción. A este documento, suscribieron como adherentes todas las cámaras empresariales que conforman la cadena de valor de la industria de la construcción, además de la Unión Industrial Argentina (UIA), la Cámara de Comercio (CAC), la Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA) y la Bolsa de



Valores. El Acuerdo incluye, entre otras cláusulas, la promoción del crecimiento económico, un esquema de consenso de precios y salarios, el fomento de la construcción masiva de viviendas sociales y para sectores medios, y la promoción de empleo registrado y decente para los trabajadores constructores, además de un compromiso de paz social entre los actores de la industria, con el objetivo de garantizar reglas de juego claras y previsibilidad para el sector, en términos de empleo, cumplimiento de las normativas laborales e inversión.

De modo similar, en noviembre de 2010 se firmó el Acuerdo Nacional de Promoción del Diálogo Social en la Industria Hidrocarburífera, el que, en líneas generales, contempla la necesidad de mantener conversaciones frecuentes por parte de las autoridades nacionales y provinciales con los distintos sectores de la actividad, con el propósito de que las relaciones laborales se desarrollen en el marco de la ley y en un clima adecuado de entendimiento y diálogo. Para tal fin, se contempla conformar una “Mesa de Diálogo Nacional”, mediante la cual se buscará encontrar fórmulas comunes que tengan por objetivo resolver de manera pacífica las controversias que surjan entre los firmantes del acuerdo (gobierno nacional y gobiernos provinciales, cámaras empresariales y sindicatos). El acuerdo ratifica, además, el interés común acerca del mantenimiento de adecuados niveles de producción de hidrocarburos y sus derivados, y sobre el mantenimiento y la recuperación de las reservas.

## ACUERDOS DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN TODOS LOS NIVELES

En 2009, la negociación colectiva se orientó a preservar las fuentes de empleo y de salarios e, incluso, a impulsar su incremento a pesar de la desaceleración de la actividad económica. Los contenidos negociados en 2009 también revelan los factores que impulsaron la multiplicación de acuerdos y convenios durante el período. Además de los contenidos salariales, que continuaron prevaleciendo en las negociaciones, también se acordaron cláusulas adaptativas a las situaciones particulares de determinadas actividades y empresas afectadas por la crisis.

La Tabla que se presenta en la próxima página muestra la evolución del número de convenios y acuerdos homologados, así como su desagregación en función de los ámbitos de aplicación y de la rama de actividad económica, cubriendo el período que va desde 2004 hasta el tercer trimestre de 2010.

A lo largo de 2009, el personal comprendido en la negociación colectiva del período abarcó a más de 4 millones de trabajadores. Esta es una cifra más que significativa, que representa un porcentaje cercano al 80% de los asalariados registrados en la negociación colectiva. Las negociaciones de actividad alcanzaron a 396 (30% del total) y las de empresa, a 935 (70%), lo que indica, comparativamente con 2008, un crecimiento de 140 convenios y acuerdos de empresa y una reducción de 40, en el caso de las actividades. Estas diferencias respecto de las negociaciones de 2009 reflejan el impacto diferencial de la crisis según los sectores, así como hacia el interior de cada uno de ellos, lo que favorece los acuerdos particulares de los actores que operan en la base productiva y en los lugares de trabajo, y se manifiesta en el incremento de las negociaciones por empresa.

TABLA	Negociaciones colectivas en Argentina, 2004-2010				
	2004	2005	2006	2007	2008
<b>Cantidad de negociaciones</b>	348	568	930	1027	1231
<b>Personal comprendido en la negociación colectiva</b>	1.222.000	2.117.000	3.500.000	3.938.000	3.992.000
<b>Ámbito de la negociación</b>					
<b>Cantidad</b>					
Empresa	236	365	605	691	795
Actividad	112	203	325	336	436
<b>Distribución porcentual</b>					
Empresa	67,8%	64,3%	65,1%	67,3%	64,6%
Actividad	32,2%	35,7%	34,9%	32,7%	35,4%
<b>Negociaciones por rama de actividad</b>					
<b>Cantidad</b>					
Agricultura	21	12	31	22	26
Minería	13	15	24	36	50
Industria	134	210	313	289	389
Electricidad, Gas y Agua	37	37	112	145	127
Construcción	2	4	15	16	22
Comercio	15	24	40	85	91
Transporte	67	146	198	245	298
Establecimientos financieros	23	32	60	55	77
Servicios	36	88	137	134	151
<b>Distribución porcentual</b>					
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Agricultura	6,0%	2,1%	3,3%	2,1%	2,1%
Minería	3,7%	2,6%	2,6%	3,5%	4,1%
Industria	38,5%	37,0%	33,7%	28,1%	31,6%
Electricidad, Gas y Agua	10,6%	6,5%	12,0%	14,1%	10,3%
Construcción	0,6%	0,7%	1,6%	1,6%	1,8%
Comercio	4,3%	4,2%	4,3%	8,3%	7,4%
Transporte	19,3%	25,7%	21,3%	23,9%	24,2%
Establecimientos financieros	6,6%	5,6%	6,5%	5,4%	6,3%
Servicios	10,3%	15,5%	14,7%	13,0%	12,3%

	2009	I Trim 10*	II Trim 10	III Trim 10
<b>Cantidad de negociaciones</b>	1331	466	438	623
<b>Personal comprendido en la negociación colectiva</b>	3.887.000	2.056.000	2.846.000	1.892.512
<b>Ámbito de la negociación</b>				
<b>Cantidad</b>				
Empresa	935	378	170	441
Actividad	396	88	268	182
<b>Distribución porcentual</b>				
Empresa	70,2%	81,0%	39,0%	70,8%
Actividad	29,8%	19,0%	61,0%	29,2%
<b>Negociaciones por rama de actividad</b>				
<b>Cantidad</b>				
Agricultura	23	1	9	4
Minería	48	9	11	41
Industria	469	142	142	179
Electricidad, Gas y Agua	152	59	34	43
Construcción	17	4	5	8
Comercio	100	21	35	36
Transporte	286	135	92	159
Establecimientos financieros	52	21	30	33
Servicios	184	74	81	120
<b>Distribución porcentual</b>				
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Agricultura	1,7%	0,0%	2,0%	0,6%
Minería	3,6%	2,0%	3,0%	6,6%
Industria	35,2%	30,0%	32,0%	28,7%
Electricidad, Gas y Agua	11,4%	13,0%	8,0%	6,9%
Construcción	1,3%	1,0%	1,0%	1,3%
Comercio	7,5%	4,0%	8,0%	5,8%
Transporte	21,5%	29,0%	21,0%	25,5%
Establecimientos financieros	3,9%	5,0%	7,0%	5,3%
Servicios	13,8%	16,0%	18,0%	19,3%

Fuente: MTEySS, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo.

Nota: \* desde el primer trimestre de 2010 se emplea como definición operativa el criterio de "registro de acuerdos y convenios en la Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo (DNRT)".

## FORTALECIMIENTO DE CAPACIDADES PARA LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO Y LA INSPECCIÓN DEL TRABAJO

En presencia de los crecientes y persistentes niveles de informalidad laboral y en el marco de la estrategia de promoción del Trabajo Decente, a partir de 2003 se impulsa la fiscalización del sector empleador, con el fin de detectar los incumplimientos en la declaración y, en particular, el cumplimiento de las obligaciones de la seguridad social.

Para concretar estas funciones, los instrumentos de ejecución del MTEySS han sido las Fiscalizaciones por Competencia Federal y el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT). En el primer caso, se verifican las condiciones laborales de los trabajadores que desempeñan tareas en espacios reservados a la esfera federal o que por el tipo de actividad comportan tareas de índole interjurisdiccional,<sup>30</sup> como en los casos del transporte de cargas, de pasajeros automotor, marítimo y fluvial. Por otra parte, el PNRT constituye una acción conjunta entre el MTEySS, la AFIP y las autoridades laborales de los gobiernos provinciales, con intervención del Consejo Federal del Trabajo, que se aplica en aras de lograr una mayor eficiencia en la detección y corrección de los incumplimientos de la normativa tanto laboral como de la seguridad social. Mediante esta acción conjunta, se procura detectar el trabajo no registrado a través de distintas constataciones: la declaración de la clave de Alta Temprana, las inscripciones de los empleadores, y la falta de declaración de aportes y contribuciones que debe realizarse en forma periódica y mensual. Por otra parte, se busca incorporar en el sistema de seguridad social a los trabajadores excluidos, incentivando la regularización voluntaria por parte de los empleadores y mediante la difusión de la problemática derivada del empleo no registrado, frente a los beneficios de su regularización. En el marco de este Plan, se ha puesto en marcha un sistema de control de desempeño de los inspectores en todo el territorio nacional, que busca analizar la calidad del trabajo y describir los lineamientos de la medida, así como detectar posibles inconsistencias o problemas, para proponer modificaciones.

El PNRT obligó a la Secretaría de Trabajo a recuperar la función de la inspección laboral, lo que se tradujo en el desarrollo y refuerzo de la planificación, el fortalecimiento de los jefes y delegados regionales, la concientización de los agentes, la adquisición de vehículos, el mejoramiento de la superficie de las oficinas de las delegaciones y direcciones regionales, el desarrollo de una aplicación informática, y la expansión del personal (de 40 a 400 inspectores), entre otras medidas. Hasta 2006, las acciones tendieron a fortalecer la presencia del MTEySS en el territorio donde se desempeñan los trabajadores, incrementando la cantidad de relevamientos. En la etapa subsiguiente, se profundizó específicamente en la calidad de las inspecciones, procurando fiscalizar los establecimientos y actividades con mayor grado de informalidad. Por esta razón, durante 2007 y 2008 se relevó una menor cantidad de establecimientos pero con mejores resultados respecto de la detección de trabajadores no registrados. Mientras la tasa de detección de trabajo no registrado alcanzaba aproximadamente al 22% de los trabajadores fiscalizados en 2004, esta comprendió al 30% de los trabajadores durante las inspecciones realizadas en 2008; al 28%, en 2009; y al 33%, hacia octubre de 2010.

---

30. Cabe señalar que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (jurisdicciones federales autónomas) tienen asignadas funciones de servicios de inspección del trabajo.

También se observaron mejoras en la tasa de regularización, por ejemplo, respecto a la proporción de trabajadores que han obtenido su Clave de Alta Temprana (CAT), como efecto del PNRT, con respecto al total de trabajadores con CAT irregular en el momento de la inspección. El valor de esta tasa, correspondiente a los años 2008 y 2009, fue de 36%, mientras que, en 2005, alcanzó al 31%.

El PNRT también es acompañado por un conjunto de acciones dirigidas a reducir la informalidad 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 registración, al proponer un procedimiento único que facilita la inscripción de los trabajadores, la identificación de los empleadores y la fiscalización sobre el cumplimiento de la normativa vigente. En enero de 2011, se creó el Sistema Trabajo Registrado Digital. Este sistema 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.

También, es interesante señalar la existencia de experiencias conjuntas de inspección en la zona fronteriza, entre Argentina, Brasil y Paraguay, realizadas en virtud de la Decisión N° 32/06 del Mercosur, sobre las condiciones mínimas de procedimiento de inspección del trabajo. Estas acciones continúan luego desarrollándose en 2010, sobre el transporte de carretera y constituyen un paso importante en el control laboral, en el marco de la libre circulación de trabajadores.

Por último, son notables los avances registrados en materia de seguridad e higiene en el trabajo. En 2010, por ejemplo, fue incorporada la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo, como pauta de la política de Estado sobre esta materia. La Estrategia constituye un instrumento básico para establecer de forma consensuada el marco general en el que deberán desarrollarse las políticas de Seguridad y Salud en la región, tanto a mediano como a largo plazo. También se han registrado avances en materia de higiene y seguridad en el trabajo en el ámbito nacional y provincial (en este sentido, se cuenta con niveles de gobierno que poseen, junto con los municipios, poder de policía). En línea con esta medida, en 2010 se creó el Programa de Regularización de las Condiciones de Salud y Seguridad en el Trabajo en Organismos Públicos. Entre sus objetivos, se cuentan las siguientes necesidades: promover el sistema de riesgos de trabajo; reducir la siniestralidad laboral y adecuar las condiciones y el medio ambiente de trabajo; promover la capacitación en materia de salud, seguridad y medio ambiente; obtener el máximo nivel de cobertura de riesgos del trabajo; y brindar colaboración y asistencia técnica al Estado nacional, las provincias y los municipios, para fortalecer sus capacidades de gestión en las tareas de prevención de riesgos laborales y preservación de la salud y seguridad de los trabajadores, en el ámbito de los organismos públicos. Desde los gobiernos provinciales se aumentaron las fiscalizaciones, se avanzó en la capacitación de los inspectores, se crearon Consejos (o comisiones) para abordar el tema de la seguridad e higiene en el trabajo, tanto en el ámbito público como privado, y se realizaron campañas de concientización sobre los riesgos de trabajo (Superintendencia de Riesgos del Trabajo, 2010).



## **PARTE C**

**Dar forma a una globalización equitativa y sostenible**





## 1. Coordinación, coherencia y cooperación de políticas entre los diferentes ministerios gubernamentales

La crisis financiera y económica del período 2008-2009 confirmó la necesidad de avanzar hacia una mayor coordinación de las políticas públicas, tanto en el nivel nacional (articulando políticas macroeconómicas, con políticas comerciales, industriales, laborales y de ingresos), como entre la esfera nacional y la internacional. En este sentido, los avances hacia un sistema de comercio internacional más equitativo, que considere las particularidades nacionales y los distintos niveles de desarrollo, no solo han permitido moderar los impactos locales de la crisis, sino que también han propiciado una mejor inserción internacional de Argentina.

En este contexto, en agosto de 2009, el MTEySS, con la asistencia de la OIT, presentó el “Informe Nacional sobre el Impacto Social de la Globalización en Argentina”. Este informe abordó un conjunto multidimensional de factores que integran el complejo sistema en que actúa la globalización. El trabajo surgió a partir de las consideraciones incluidas en: las Recomendaciones de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, la Declaración sobre la justicia social de la OIT para una globalización equitativa y los objetivos de la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente. Además, este informe preparado por las autoridades argentinas se enmarca en el Programa de Trabajo Decente 2008-2011, que identifica como primer eje prioritario la necesidad de articular la política laboral con las políticas que impactan sobre la cantidad y calidad del empleo. A partir de este desarrollo, el Gobierno argentino ha impulsado la centralidad y calidad del empleo en las políticas públicas, promoviendo la incorporación del tema y la participación de la OIT en el G-20.

El Informe Nacional (OIT, 2009b) sugiere la necesidad de revisar los objetivos, herramientas y acciones de las instituciones multilaterales. Asimismo, reafirma la necesidad de que las intervenciones públicas estén coordinadas y articuladas entre sí. En este sentido, en el plano nacional, diversas acciones han posibilitado que el MTEySS recupere su poder de mediación en los conflictos laborales. Entre otras acciones, que ya fueron mencionadas, la puesta en funcionamiento del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil en 2004, luego de once años de inactividad, constituyó un espacio importante para el diálogo tripartito. De hecho, el rol de coordinación que ha desempeñado el MTEySS en las negociaciones colectivas salariales anuales le ha permitido constituirse en un actor central en la determinación de los salarios en Argentina.

En otros ámbitos, por ejemplo, el productivo, también se observan ciertas iniciativas tendientes a lograr una mayor coordinación interinstitucional. Una de ellas ha sido el programa “Foros Nacionales de Competitividad Industrial de las Cadenas Productivas”, implementado desde 2003, y cuyo objetivo ha sido articular distintas áreas de gobierno: Secretaría de Empleo, Secretaría de Industria, Secretaría de Comercio, SePyME, con el fin de promover y apoyar planes de fortalecimiento y mejora de la competitividad de aquellos sectores considerados estratégicos para el desarrollo del país.

La creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales en 2005, dependiente de la Presidencia de la Nación, también es otro paso en esta dirección. Actualmente participan en él los titulares de los ministerios de Desarrollo Social (quien ejerce la presidencia del Consejo); de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Educación; de Ciencia y Tecnología; de Salud y Am-

biente; de Economía y Producción; de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social. Además, también participan los sectores no gubernamentales. El Consejo ha constituido un espacio de intercambio de información que apoya la promoción conjunta de algunos tópicos como la igualdad de género, la discapacidad, el desarrollo infantil y el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otros, a través de un conjunto de agencias especializadas que están bajo su órbita. Es oportuno mencionar que Argentina es el único país que, en la adaptación nacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ha incorporado como objetivo “Promover el Trabajo Decente”, fijándose metas específicas en torno al desempleo, la ampliación de la cobertura de protección social y la erradicación del trabajo infantil.

No obstante, los espacios de coordinación ante la creación de nuevos programas, como la AUH, han tenido lugar fuera de esta estructura institucional, mediante grupos *ad hoc* donde participan referentes de los ministerios involucrados (en este caso, Salud y Ambiente, Educación y Trabajo, a través de la ANSES).<sup>31</sup>

#### RECUADRO 2.

#### Necesidad de fortalecer los espacios de coordinación de políticas públicas referidas a la problemática de la juventud

Como consecuencia de la problemática específica que enfrentan los jóvenes durante el período de transición que se desarrolla entre la etapa de formación y la vida laboral, donde factores de diversa índole definen un conjunto de riesgos que afectan sus trayectorias hacia el trabajo decente (OIT, 2010c), el ámbito de coordinación de las políticas destinadas a los jóvenes se constituye como relevante, dado que es necesario desarrollar un conjunto multidisciplinario de intervenciones, en el contexto de un gran número de instituciones dirigidas a estos destinatarios. De esta forma, mejoras en la coordinación, coherencia y cooperación entre las políticas para jóvenes y las instituciones involucradas permitirían generar espacios de mayor efectividad para implementar medidas de inclusión de los jóvenes y, particularmente, de empleo juvenil. Así fue entendido por los mandantes de la OIT, al incorporar la problemática del empleo juvenil como área prioritaria en el Programa de Trabajo Decente por País - Argentina 2008-2011.

En el contexto de la crisis internacional, la importancia de la coordinación entre el ámbito nacional e internacional ha cobrado particular importancia. Por ello, se destacan algunas acciones de coordinación, como la relación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el MTEySS, al momento de evaluar las políticas comerciales del país, en tanto ambos ministerios han trabajado conjuntamente con el objetivo de identificar los efectos de estas políticas sobre el empleo. Del intercambio entre ambas instituciones, surgió la propuesta del Gobierno argentino de centrar el debate de la V Cumbre de las Américas, realizada en Trinidad y Tobago, sobre la interrelación entre empleo, pobreza y gobernabilidad. También fue importante la participación del MTEySS en el informe del Gobierno sobre el examen de las políticas comerciales de la Organización Mundial del Comercio.

31. En términos de ejecución de transferencias, la ANSES (Institución de Seguridad Social perteneciente al Ministerio de Trabajo) ha ganado relevancia respecto del MTEySS y del Ministerio de Desarrollo Social, al administrar además de las prestaciones de carácter contributivo para los trabajadores en actividad, los desempleados y los adultos mayores, un creciente porcentaje de transferencias no contributivas durante los últimos años, como las correspondientes a la moratoria previsional y la AUH.

## 2. Políticas que promuevan un comercio y unos mercados eficientes y bien reglamentados, que redunden en beneficio de todos y eviten el proteccionismo

La experiencia internacional sugiere que los impactos de la globalización sobre los países están ampliamente mediados por las políticas públicas nacionales, por su grado de coordinación y por su adaptación al contexto internacional. Esta sospecha lleva a repensar la relación entre la política comercial y financiera, la política macroeconómica y las políticas de empleo y de redistribución de ingresos, en la perspectiva de una mayor equidad distributiva. Estas políticas no solo deberían reforzar el aprovechamiento de las oportunidades que puede brindar la integración sino que deberían definir mecanismos que permitan limitar los efectos negativos, a la vez que distribuir equitativamente los posibles costos.

La necesidad de lograr una mayor coherencia entre los objetivos económicos, sociales y ambientales hace también necesaria la coordinación de los diferentes instrumentos de política económica (comercial, financiera, monetaria, fiscal, entre otras). En línea con esto, la OIT, con el apoyo de la Cooperación Técnica para el Desarrollo de la República de Francia, ha apoyado el proyecto de reforzar las capacidades del MTEySS para elaborar, poner en práctica y difundir políticas orientadas a mejorar la distribución del ingreso y, además, para intervenir en la coordinación de tales políticas. Así, en 2008, se publicó el estudio “Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina” (OIT, 2009b), donde se analiza la coordinación de políticas para mejorar la distribución del ingreso, se presenta una evaluación del impacto distributivo del sistema tributario argentino, junto con propuestas de reforma, y se evalúan esquemas de transferencia monetaria orientados a reducir la pobreza y la desigualdad.

Por otra parte, cabe agregar que durante el período posterior a la crisis de 2002, Argentina ha dado renovado protagonismo al uso de distintos instrumentos de política, tanto macroeconómicos, como sectoriales, laborales y tecnológicos, entre otros. En este contexto, el país ha logrado mayores grados de libertad para llevar a cabo diferentes políticas públicas, mediante el uso de diferentes instrumentos, muchos de los cuales habían sido desactivados durante la década del noventa. En el Informe Nacional sobre el Impacto Social de la Globalización en Argentina (OIT, 2009a) se comparan los grados de libertad de las políticas públicas en Argentina, bajo los dos regímenes macroeconómicos diferentes. El primero de ellos es el régimen de Caja de conversión, vigente en el país por una década, desde comienzos de 1991 y, luego, el nuevo régimen instaurado tras el colapso de la Convertibilidad, sucedido a comienzos de 2002. La comparación entre estos dos esquemas macroeconómicos permite analizar los efectos del abrupto y profundo proceso de apertura financiera y comercial, acompañado por la desregulación del mercado de trabajo, que tuvo lugar durante la década pasada, en contraste con los efectos de la configuración económico-social actual, donde la mayor inserción internacional se produce en un contexto macroeconómico e instituciones laborales más sólidos.

## RECUADRO 3. Agenda internacional de Argentina durante la crisis

**La participación en el G-20.** Con la crisis financiera internacional, cobró un nuevo impulso el papel desarrollado por el G-20, del cual Argentina forma parte. En este espacio, Argentina apoyó el rol de los paquetes de estímulo, la toma de medidas contra los paraísos fiscales, la mejora de los mecanismos de control de las agencias calificadoras de riesgo, la necesidad de una mayor flexibilización para la inyección de liquidez en el mundo emergente, y la reforma de las cuotas del Fondo Monetario Internacional, entre otros temas. Por otra parte, Argentina tuvo la iniciativa de proponer la incorporación de la OIT al grupo de trabajo del G-20 y también propuso el desarrollo de reuniones de ministros de trabajo, una medida a la que luego se sumó Brasil. De esta manera, a partir de incluir el interés por los temas laborales, se establecieron límites a las políticas de flexibilización laboral como política anticrisis, en el seno del G-20.

En este marco de una mayor preocupación dentro del G-20 sobre los temas laborales, Argentina, junto con Francia, tiene previsto desarrollar en julio de 2011 una Reunión Internacional sobre Empleo, Trabajo y Políticas Macroeconómicas, donde se discutirá la coherencia entre la política macroeconómica y el empleo, el rol de las instituciones del mercado de trabajo y los derechos fundamentales, en tiempos de recuperación. Durante el Encuentro, que funcionará como “un taller”, participarán funcionarios de los ministerios de Trabajo de los países del Mercosur y países asociados, como así también funcionarios de Francia, Italia y México. Además, el taller contará con la participación de especialistas de la OIT y de la CEPAL.

**Avances en el Mercosur.** Debido al desarrollo de la crisis, se modificó la agenda regional hacia el interior del bloque y entonces, en octubre de 2008, se convocó a una reunión extraordinaria del Consejo de Mercado Común, con el fin de discutir acerca de los impactos de la crisis en la Región y sobre las posibles respuestas de política. A continuación, el refuerzo de los mecanismos de monitoreo, el seguimiento de los flujos comerciales intrazonales y la integración de los servicios financieros fueron ponderados como instrumentos de reacción a la crisis.

En este contexto, Argentina y Brasil acordaron un nuevo sistema de pagos en monedas locales para solventar el comercio recíproco. El Sistema de Pagos en Monedas Locales facilitó la liquidación de las operaciones de comercio exterior de hasta 360 días, permitiendo a los importadores y exportadores liquidar en su propia moneda a una tasa de cambio dada diariamente por los bancos centrales. Mediante este sistema de compensación y transferencia de valores, se redujeron los costos financieros de compra y venta de dólares para realizar transacciones entre ambos países.

Una vez superados los efectos de la crisis, el bloque regional debe avanzar para su consolidación en la definición de una verdadera Unión Aduanera, que brinde una plataforma fértil para implementar una estrategia de aceleración del desarrollo productivo, de diversificación de exportaciones y de exportadores, de desarrollo tecnológico y de desarrollo de recursos humanos. Dentro de estos desafíos se encuentra el avanzar en la estructura del arancel externo común, la consolidación del mercado ampliado y la generación de condiciones de acceso equitativo para los socios (CEPAL-PNUD, 2009).

### 3. Políticas que potencien la diversificación económica, mediante el fortalecimiento de capacidades, para la obtención de producción y servicios con valor añadido que estimulen la demanda tanto interna como externa

Dentro de los principales desafíos que enfrenta el país con el fin de alcanzar una estructura productiva diversificada, para la obtención de productos y servicios con valor agregado, se encuentra la promoción de la inversión y la productividad, buscando lograr una inserción exitosa en el mercado de bienes externo.

En materia de comercio internacional, las exportaciones han registrado un considerable incremento desde la salida del régimen de Convertibilidad vigente hasta 2001, fomentadas por el nuevo régimen cambiario y por el aumento de los precios internacionales de los *commodities*. Respecto del comportamiento de las exportaciones en relación con su pasado, es importante destacar que no solo han aumentado las exportaciones de bienes primarios sino también las exportaciones de manufacturas.

Como resultado de diversas modificaciones registradas en los tipos de cambios, en la dinámica diferencial de la estructura productiva y de las políticas industriales y tecnológicas predominantes en cada país, la estructura de comercio de Argentina ha registrado algunos cambios en las últimas dos décadas. En este nuevo contexto, si bien Brasil continúa siendo el principal destino de las exportaciones, su peso ha descendido mientras ha aumentado considerablemente el peso de China. Asimismo, también se han registrado cambios en la composición de las importaciones, ya que China ha sustituido a países del NAFTA en las importaciones de ciertas manufacturas (OIT, 2009a).

En Argentina, el desafío radica –en términos de diversificación productiva, y a pesar de los cambios registrados en la estructura productiva debido al cambio en el modelo macroeconómico– en alcanzar una estructura de especialización comercial externa de la industria que no se manifieste tan sesgada hacia sectores de baja intensidad de uso del factor trabajo, de modo de incrementar el empleo directo por medio del comercio internacional. Además, la irrupción en los mercados internacionales de China e India plantea para Argentina tanto oportunidades como desafíos. Del lado de las oportunidades, se destaca la posibilidad de ampliar vínculos en economías con mercados sumamente grandes. Pero, desde el lado de los desafíos, se encuentra el potencial impacto que puede tener una mayor integración comercial con estos países, particularmente con China, sobre la estructura productiva. En este sentido, puede observarse que las exportaciones a China se han reprimarizado durante la última década, mientras que las importaciones desde China han pasado a convertirse en bienes de mayor contenido tecnológico y de capital. Por otra parte, el saldo comercial se ha transformado en deficitario.

En lo que respecta al mercado interno, el cambio de enfoque macroeconómico promovió el desarrollo de la producción local y la reindustrialización del país. La política de tipo de cambio competitivo fomentó la diversificación productiva y la reconstrucción del entramado productivo (Mira y Serino, 2009), mientras que el pilar de tipo de cambio real competitivo del modelo de crecimiento y desarrollo fue combinado con una estrategia de formación de una sólida demanda interna, lo cual fue posible gracias al crecimiento del empleo y a las políticas que favorecieron el incremento de los

salarios (Panigo y Neffa, 2009). Argentina, como país con abundantes recursos naturales, enfrenta desafíos en materia de diversificación, en un contexto de elevados precios para los *commodities*. Esto último no genera incentivos para la diversificación, y puede generar problemas del tipo “enfermedad holandesa” en el sector industrial. Por ello, surge la necesidad de combinar políticas que permitan incrementar la productividad del sector industrial y a la vez protegerlo frente a la competencia extranjera (como la inversión en infraestructura y el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo), con otras que permitan incentivar la demanda agregada, que mejoren los salarios reales y la distribución (Mira y Serino, 2009).

#### **4. Un marco nacional regulador y de control del sector financiero, para que este sector sirva a la economía real, promueva las empresas sostenibles y el trabajo decente, y proteja mejor los ahorros y pensiones de las personas**

La crisis financiera internacional no se materializó en una crisis financiera en el nivel local, como resultado de la solidez del sistema bancario argentino. Los balances del sistema reflejaron buenos indicadores, como producto del incremento de los depósitos (y la composición de los mismos), más allá del contexto de volatilidad internacional. Asimismo, si bien los bancos presentaban (y continúan presentando) indicadores de liquidez elevados, existen instrumentos del Banco Central, como las letras y notas del Banco Central (LEBACs y NOBACs), que también otorgan un grado de liquidez a las reservas de las entidades financieras.

Por otra parte, la acumulación de reservas internacionales durante el período previo a la crisis, a través de una política macroeconómica prudencial de creación de una red de liquidez, permitió controlar mejor las oscilaciones del tipo de cambio nominal, evitando variaciones bruscas que podrían haber puesto en peligro al sistema bancario y a los ahorros de las personas.

Asimismo, el marco normativo impulsado desde el Banco Central permitió desactivar un flanco vulnerable del sistema bancario en el pasado: se eliminó el descalce de monedas en el balance de los bancos, empresas y familias. Esto ha facilitado el gradual incremento en la intermediación financiera.<sup>32</sup>

Por otra parte, dentro del contexto de crisis se destacan dos medidas oportunamente presentadas en la Parte B de este documento: la reforma previsional de 2008, que significó el traspaso completo de la protección de la vejez al sistema público de reparto así como el traspaso de los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual al FGS,<sup>33</sup> y el régimen de “blanqueo” de capitales externos no declarados. La primera medida facilitó el financiamiento de estímulos a la producción a través de los recursos del FGS, mientras que la segunda brindó incentivos tributarios para la realización de inversiones.

32. Para mayores detalles sobre la política monetaria en el contexto de la crisis internacional, véase BCRA (2009).

33. A noviembre de 2010, la cartera del FGS se ubica en \$174.014 millones, lo que representa el 12,1% del PIB. Así, el Fondo acumula un incremento considerable respecto a noviembre de 2008, cuando la cartera representaba el 9,5% del PIB. Por otra parte, los recursos provenientes de aportes personales que con anterioridad se acumulaban en las cuentas de capitalización representaban en 2008 aproximadamente un 1,4% del PIB (Bertranou y Casanova, 2011).

Por último, también se destacan algunas medidas que favorecen la bancarización de la población y además el mayor “uso” del sistema bancario. En primer lugar, hacia fines de 2010 se abrió la posibilidad de que la población no bancarizada de la economía informal pudiera contar con una cuenta gratuita. Esta cuenta, que no presenta costos de emisión ni de mantenimiento, está destinada a quienes no tienen una cuenta bancaria y permite al beneficiario contar con una tarjeta para operar sin cargo a través de los cajeros automáticos del banco que habilite la cuenta y, a la vez, comprar mediante débito directo, en comercios y con el beneficio de una devolución del 5% del IVA. En segundo lugar, para desalentar el uso de efectivo, el BCRA dispuso la reducción de las comisiones por transferencias bancarias. Además, el BCRA emitió Comunicados que fomentan la instalación de entidades financieras en zonas con baja penetración del sistema financiero (BCRA, 2010).

Si bien se ha logrado superar los posibles efectos de la crisis financiera en el sector bancario local, todavía persiste el desafío de aumentar el nivel de intermediación financiera y de bancarización de la población, particularmente en regiones con escaso o insuficiente abastecimiento de servicios.

## **5. Políticas que contribuyan a instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social (piso social) que incluya el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso, combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres**

En línea con lo que fuera consensuado por los mandantes de la OIT en el Programa de Trabajo Decente por País 2008-2011 y, en particular, respecto del eje prioritario referido a la ampliación de la cobertura de la protección social, puede decirse que en los últimos años se ha registrado una notable extensión de la cobertura horizontal de la protección social para la población vulnerable. Específicamente, el régimen de inclusión previsional y la AUH han operado brindando soporte de ingreso a los mayores que no cumplían los requisitos para acceder a una pensión por carecer de una historia laboral formal y a los niños de hogares que sufrían las consecuencias del desempleo y la informalidad laboral. Ambas medidas han permitido mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria (ANSES, 2007; Bertranou y Vezza, 2010) y, particularmente la AUH, ha generado un efecto disuasorio sobre el trabajo infantil.

Por otra parte, como se ha destacado en la Parte B de este documento, un número importante de iniciativas relacionadas con el empleo se ha orientado a cubrir las carencias específicas de la población trabajadora en condiciones de pobreza, mediante programas de empleo.

Los retos más significativos que enfrenta el conjunto de programas de protección social básica derivan en buena medida de la forma como se desarrollaron las instituciones y la organización gubernamental de carácter federal. Entre ellos, puede identificarse la coexistencia de garantías de distinta naturaleza (universales en salud y educación, fragmentadas por tipo de inserción laboral formal o informal); la existencia de transferencias garantizadas sin adecuada conexión con servi-



cios esenciales; la insuficiente efectividad en el monitoreo y seguimiento del cumplimiento de las condicionalidades; la divergencia en los niveles de las prestaciones aun atendiendo poblaciones con perfiles similares; las disparidades regionales en el acceso a servicios esenciales; las brechas de cobertura en prestaciones y acceso a servicios esenciales y, por último, las limitaciones en la coordinación e integración de componentes contributivos y no contributivos en los programas correspondientes a los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal).

Cabe señalar que en abril de 2011 el Congreso de la Nación convirtió en ley la adopción por parte de Argentina del Convenio N° 102 de la OIT sobre estándares mínimos de seguridad social (Ley N° 26.678). Esto constituye un avance importante, en materia legislativa, para el desarrollo de un sistema de protección social que conjugue los seguros sociales junto con un piso de protección social, dado que la norma adoptada establece cotas inferiores para las prestaciones de la seguridad social así como las condiciones de acceso.

## **6. Políticas que garanticen que los jóvenes, tanto mujeres como hombres, tengan educación, competencias y oportunidades adecuadas para participar en la economía**

Los jóvenes constituyen un grupo de gran vulnerabilidad en el mercado laboral y registran mayores tasas de desempleo y precariedad laboral que el resto de los grupos etarios. De acuerdo con la información correspondiente para el segundo trimestre de 2010, los jóvenes de entre 15 y 24 años más que duplican la tasa de desempleo general, alcanzando el 18,9%, y superan en más de 20 puntos la tasa de informalidad, llegando al 56,5%. La elevada rotación laboral y frecuentes salidas e ingresos del estado de inactividad también caracterizan a este grupo, que siempre presenta mayor riesgo ante los vaivenes del ciclo económico. De modo complementario, aproximadamente el 20% de los jóvenes en edad de asistir al nivel medio se encuentra fuera del sistema educativo y aproximadamente el 20% de los jóvenes no estudia ni trabaja (OIT, 2010c).

Esto ha conducido a un conjunto amplio de intervenciones, que enfatizan sobre los aspectos educativos, la integración al mercado de trabajo, la inclusión social y el alivio de la pobreza. Entre ellos se destacan: las becas de retención escolar; el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE); el Programa Escuelas Inclusivas; el Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios - FinEs, dirigido específicamente a jóvenes mayores de 19 años que hayan dejado la escuela; la introducción de acciones específicas para jóvenes en las políticas de promoción de la inserción laboral (PJMyMT e iniciativas público-privadas como la promoción del teletrabajo); el estímulo a la capacidad emprendedora (Programa Nacional de Apoyo al Empresariado Joven); las acciones de capacitación, terminalidad educativa y participación social impulsadas por el Ministerio de Desarrollo Social desde el territorio; y la extensión de las asignaciones familiares a aquellos jóvenes menores de 18 años, hijos de jefes de hogar informales, o jóvenes con hijos a cargo que no tienen empleo formal.

Por otra parte, como se destaca en OIT (2010c), dentro de los factores que contribuyen a que los jóvenes se inserten con éxito en el mercado laboral se encuentra la adquisición de una adecuada



formación básica, mientras entre los factores de riesgo se destaca la deserción escolar y el trabajo infantil. Respecto del primer punto, resulta oportuno destacar que con la implementación de la AUH se espera que se genere un efecto positivo sobre la retención escolar, particularmente en la escuela secundaria. Respecto de las acciones realizadas para erradicar el trabajo infantil, cabe mencionar que la nueva Ley N° 26.390, de acuerdo con lo establecido en el Convenio N° 138 de la OIT, elevó en Argentina la edad mínima de empleo a los 16 años a partir de 2010 y explicita en qué condiciones puede trabajar un joven a partir de esa edad. Según esta norma, los jóvenes entre 16 y 18 años no pueden trabajar más de 36 horas semanales ni ocuparse en trabajos peligrosos, nocturnos o que compitan con su permanencia en el sistema educativo. Asimismo, como se describe en la Parte B de este estudio, en los últimos años se han fortalecido los sistemas de información sobre el trabajo infantil gracias al esfuerzo realizado por las distintas instituciones que trabajan sobre esta problemática (CONAETI, COPRETI, Ministerio de Educación de la Nación, UNICEF, OIT y PNUD).

La persistencia de indicadores sociales que no resultan favorables para los jóvenes sugiere la necesidad de avanzar en la profundización e integración de las acciones anteriormente referidas.<sup>34</sup> El fortalecimiento de las políticas activas de empleo para jóvenes ha representado uno de los aspectos destacados en el área laboral y el siguiente desafío reside en la articulación de las acciones intervinientes, especialmente en la transición de la escuela hacia el mercado de trabajo. En consonancia con esto, la OIT ha realizado diversos aportes para el abordaje de este problema en el ámbito del MTEySS, tal y como fuera acordado en el PTDP 2008-2011, destacándose en particular la asesoría técnica brindada por el proyecto CEA al PJMyMT y por el programa interagencial CEPAL/OIT/PNUD al Programa de Responsabilidad Social Empresaria y Trabajo Decente.

## **7. Políticas que aborden el empleo informal, en zonas urbanas y rurales, y que promuevan la transición hacia el empleo formal, con el fin de reducir las desigualdades y promover economías más incluyentes**

La importancia prioritaria otorgada al trabajo decente en Argentina queda de manifiesto cuando en 2003 el Gobierno argentino, en acuerdo con el Sistema de las Naciones Unidas, incluyó dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina el objetivo 3: “Promover el Trabajo Decente”. Argentina también ha integrado el trabajo decente como objetivo nacional mediante la Ley N° 25.877, del año 2004. En el artículo N° 4 de esta norma, se establece que: “El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social promoverá la inclusión del concepto de trabajo decente en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales”.

Por otra parte, el resto de los actores sociales ha demostrado su compromiso respecto al objetivo de generar empleo decente mediante su participación en el Programa de Trabajo Decente de Argentina. Particularmente, desde el sector de los trabajadores se creó, en 2006, el Equipo Multi-

---

34. Particularmente, el tema de la integración de políticas está en línea con lo presentado en el Recuadro 2. “Necesidad de fortalecer los espacios de coordinación de políticas públicas referidas a la problemática de la juventud”, en la página 80 de esta publicación.

disciplinario de Trabajo Decente (EMTD),<sup>35</sup> que participó de la elaboración del PTDP 2008-2011 y que en la actualidad forma parte del Grupo de Seguimiento del PTDP.

La implementación del conjunto de políticas activas de mercado de trabajo y los programas de inspección del trabajo (ambos discutidos en la Parte B de este documento) han promovido la formalización de los trabajadores. No obstante, la persistencia de elevados niveles de informalidad en la actualidad demanda esfuerzos adicionales en la política de regularización del trabajo.

Como se señaló en la Parte A, la extensión del fenómeno de la informalidad laboral presenta mayor alcance, particularmente, entre los jóvenes, y entre aquellos colectivos con bajas calificaciones laborales. Sin embargo, también existen otros grupos donde la informalidad se desarrolla ampliamente, como es el caso de los trabajadores rurales y los trabajadores migrantes. Con respecto a las acciones tomadas para asegurar las condiciones de trabajo en los ámbitos rurales, tal como se mencionó en el apartado B, se han intensificado los controles para detectar, sobre todo, diferentes formas de trabajo forzoso. Además, respecto de los trabajadores migrantes, como también fuera señalado en la Parte B de esta publicación, se están desarrollando estudios específicos acerca de la inserción laboral de este grupo de trabajadores, con el fin de poder identificar opciones de política que permitan generar condiciones más equitativas para todos los trabajadores.

#### RECUADRO 4. El desafío de la formalización de los trabajadores

La informalidad laboral es un fenómeno complejo y por ello existen discrepancias en su conceptualización. Esta última se ha ido modificando a lo largo del tiempo. En un principio solo se consideraba como sector informal a aquel vinculado con actividades de subsistencia, en segmentos marginales de la economía (OIT, 1972). Sin embargo, como producto de los cambios acontecidos en el mercado de trabajo durante las últimas décadas, esta definición dejó de ser la más adecuada y, en lugar de considerar solo a determinados sectores como informales, el concepto se amplió pasando a denominarse “economía informal”. Bajo esta última definición, la informalidad constituye un fenómeno que se presenta cuando los trabajadores no son reconocidos ni están protegidos dentro de los marcos jurídicos y reglamentarios, ya sea en el sector informal o también en unidades económicas formales.

La problemática del empleo asalariado no registrado no es en Argentina un fenómeno reciente, sin embargo, el tema alcanzó su máxima extensión a principios de este siglo, cuando el país sufrió una grave crisis económica y social. Hacia 2003, la tasa de empleo asalariado no registrado se ubicaba en 49,1%, pero desde ese momento la tasa comenzó a descender, registrando valores en torno al 36,0% desde mediados de 2008 hasta mediados de 2010, para luego, hacia finales de 2010, alcanzar el 33,7%.

Por otra parte, en Argentina también existe un elevado nivel de informalidad en el empleo por cuenta propia. Los trabajadores independientes (sean patronos o cuentapropistas) represen-

35. La OIT ha colaborado con las actividades del EMTD, participando activamente en programas de fortalecimiento de dirigentes sindicales y técnicos, asesores y trabajadores/as en diversas materias: distribución del ingreso, macroeconomía, comercio internacional, responsabilidad social, empresarial y sindical, soberanía alimentaria, seguridad social, cambio climático y políticas de empleo, entre otros.

tan, aproximadamente, el 25% de los ocupados y, según la última información disponible, los niveles de informalidad laboral, de acuerdo con el cumplimiento de la normativa de la seguridad social, superan el 60%. Asimismo, en congruencia con las características del empleo (calificación de la tarea y nivel de ingreso), los datos sobre la evolución de la informalidad no son alentadores en este segmento, ya que se observa que más del 50% de los trabajadores independientes estaría desempeñándose en condiciones precarias (OIT, 2011).

De esta información se desprende que, a pesar de mostrar una evolución favorable, el empleo informal aún permanece en niveles elevados, lo que redundaría en una baja cobertura de los seguros sociales y en una alta vulnerabilidad económica y social para los trabajadores involucrados y sus familias. Esta problemática ha sido considerada por el Gobierno, los empleadores y los trabajadores, quienes han incluido como prioridad dentro del Programa de Trabajo Decente 2008-2011 la implementación de mecanismos y herramientas para “contribuir a la reducción de la economía informal y el empleo no registrado”. Esta preocupación ratifica el compromiso asumido por el Gobierno argentino, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, de “Promover el Trabajo Decente”. Debido a que la informalidad es el resultado de la operación de factores de diversa índole (económicos, sociales, culturales y laborales), las políticas públicas, tanto las destinadas a la formalización de los trabajadores como las diseñadas para ampliar el alcance de la protección social, requieren del reconocimiento de la complejidad que adquiere el fenómeno y de la heterogeneidad de las personas alcanzadas por él. Por ello, la OIT ha apoyado actividades que permitan elaborar un estudio certero sobre el empleo informal en Argentina y que posibiliten el debate y la reflexión sobre la articulación de estrategias de inclusión. En este marco, en 2009, se realizó el seminario “Economía informal en Argentina: los desafíos de la inclusión”, con objeto de examinar, compartir y difundir información sobre políticas, programas y prácticas destinados a mejorar las condiciones de la economía informal, sin dejar de lado el papel y los desafíos que enfrentan las políticas públicas en el contexto de la crisis global.

A partir de este seminario, surgió la propuesta de realizar un estudio en profundidad sobre los trabajadores independientes, que permitiera indagar en la evolución y las características de este tipo de inserción laboral, junto con las motivaciones de los trabajadores para insertarse laboralmente en esta categoría ocupacional y la extensión y las características que la informalidad laboral adquiere en este subgrupo de trabajadores. Este estudio fue completado a fines de 2010 y publicado en 2011 (OIT, 2011).

Por último, en el marco de las actividades previstas por el PTDP 2008-2011 con respecto a la prioridad de “Ampliar la cobertura de la protección social”, se ha contribuido, mediante la diseminación de estudios ya realizados por la OIT en Argentina y a través de la generación de nuevas investigaciones, a difundir conocimientos acerca de la inserción laboral de los trabajadores migrantes en el país, con el objeto de fortalecer la capacidad técnica del MTEySS y de los actores sociales, para desarrollar políticas y programas centrados en la protección social de los migrantes.

## **8. Políticas que faciliten la orientación de la economía hacia actividades con baja emisión de carbono y respetuosas del medio ambiente, que ayuden a acelerar la recuperación del empleo, reduzcan las brechas sociales, apoyen la realización de los objetivos de desarrollo y hagan realidad el trabajo decente a lo largo de dicho proceso**

En 2006 se aprobó la Ley N° 26.093 que establece el Régimen de regulación y promoción para la producción y uso sustentables de biocombustibles. El propósito de esta ley fue incrementar la oferta de biocombustibles al 5% del mercado interno en los siguientes tres años. Para ello, la ley estableció incentivos impositivos (devolución del impuesto al valor agregado), la posibilidad de amortizar las inversiones y la exención del impuesto a los combustibles líquidos y gaseosos. Siguió a esta norma diversas resoluciones en los años siguientes, que definieron estándares de calidad, volúmenes de bioetanol y pautas específicas de abastecimiento, entre otras. Como gran productor de soja, Argentina cuenta con la posibilidad de sustituir ampliamente el gasoil por biocombustible, motivo por el cual durante 2010 se actualizó la meta, elevándola al 7%.

El escenario productivo de Argentina presenta oportunidades adicionales de ampliar la producción sostenible en el mediano y largo plazo. Por su gran dotación de recursos naturales y por el desarrollo relativo de su infraestructura, Argentina cuenta con un vasto potencial para la creación de empleos verdes. Los sectores con mayor perfil para alcanzar una reducción masiva del consumo de energía y de las emisiones de carbono asociadas son: construcción, manejo de residuos y reciclaje, transporte, turismo, ciertas actividades relacionadas con el sector forestal, agricultura sostenible, algunas ramas de la producción manufacturera y el desarrollo de las energías renovables.

Los acuerdos alcanzados en el marco de la industria de la construcción que se mencionaron anteriormente, permiten anticipar inversiones y generación de empleo en el sector. La edificación de nuevas viviendas y la remodelación de las existentes son canales propicios para la difusión de medidas de eficiencia energética, de ahorro y consumo racional del agua y de utilización de materiales que preserven el medio ambiente. Además, dado que la construcción ocupa trabajadores de distinta calificación y, en particular, posee la capacidad de absorber a los excluidos, la creación de empleo en el sector aporta probabilidades de incidir en la reducción de la pobreza y colabora con el objetivo que Argentina se ha planteado de modificar la distribución del ingreso en favor de una mayor equidad.

En el ámbito del reciclaje de materiales, varios aglomerados urbanos de Argentina cuentan con trabajadores organizados para la recolección, clasificación y posterior reciclaje de residuos. El apoyo a estas iniciativas y fundamentalmente la observancia del cumplimiento de los estándares de trabajo decente, siendo esta una actividad altamente sensible a las condiciones laborales, representan un avance de importancia para la consolidación de los empleos verdes creados. También, en este caso, caben consideraciones de índole social. En general, quienes se desempeñan en la cadena de valor del reciclaje son trabajadores de baja calificación con escasas oportunidades en otros sectores de la economía. La valorización de las actividades relacionadas con el manejo de residuos y la dignificación de los trabajadores debería impactar positivamente sobre los indicadores de pobreza y desigualdad.

En materia de transporte, la mejora de la infraestructura vial no solo genera empleo, también se espera que redunde en la provisión de mejores servicios de transporte público y que represente para los usuarios una alternativa de transporte eficaz y ambientalmente más sostenible.

Entre las respuestas basadas en el trabajo decente que han sido señaladas en el Pacto Mundial para el Empleo, se recomienda aumentar las inversiones en infraestructura, investigación y desarrollo, en servicios públicos y en la producción y los servicios verdes, como importantes herramientas para crear empleos y estimular una actividad económica sostenida, entendiendo que dicha recomendación es funcional al objetivo de acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo, respaldando a las empresas.

De esta manera, es recomendable tener presente la necesidad de revisar las posibilidades de potenciar la creación de empleos verdes en sectores que ya cuentan con un importante grado de desarrollo y que inciden directamente en el ingreso de trabajadores con menor calificación.

## **9. Medidas políticas, como el salario mínimo, que permitan reducir la pobreza y la desigualdad, incrementen la demanda y contribuyan a dar estabilidad económica**

Las negociaciones colectivas y el salario mínimo han tenido un papel destacado en el período que está siendo analizado. Todo ello se dio en el marco de la promulgación de la Ley de Reordenamiento Laboral y de la adhesión que hizo Argentina a la promoción del Trabajo Decente. Al mismo tiempo, se ha buscado que las instituciones laborales funcionen articuladamente con el resto de las áreas institucionales del país, influyendo tanto en la oferta como en la demanda de trabajo. De esta forma, gran parte de los indicadores del mercado de trabajo han mejorado, tanto en términos del nivel de empleo y su calidad, como del nivel de los ingresos y su distribución.

## **10. Estrategias para crear un margen fiscal que permita implantar programas sistemáticos, multidimensionales y con una dotación adecuada para crear oportunidades de trabajo decente y empresas sostenibles**

La creación del margen fiscal que permitió impulsar las políticas y los programas de respuesta a la crisis, incluso en el contexto de desaceleración de la actividad económica, derivó de distintos frentes, tal como fuera señalado en la Parte A de este informe. La presión fiscal se incrementó, basada fundamentalmente en los impuestos sobre el comercio exterior y la recaudación de aportes y contribuciones derivadas del aumento del empleo registrado. Por otra parte, la nacionalización del sistema de pensiones dotó al Gobierno nacional de nuevos recursos, que fueron canalizados hacia programas como la AUH, el aumento de la cobertura previsional y las acciones de estímulo para el sector productivo.

Sin embargo, también es necesario señalar que existen algunas potenciales áreas de reforma del sistema tributario que todavía pueden dotarlo de un mayor impacto sobre la distribución del ingreso. Las potenciales modificaciones que puedan considerarse no solo deben tomar en cuenta el aspecto de equidad sino que además deben impulsar la eficiencia económica, facilitar la administración tributaria, dotar al sistema de mayor transparencia y permitir el financiamiento sostenible de las políticas del Estado. Básicamente, las reformas deben conformar un sistema donde cada uno de los tributos cuente con bases imponibles amplias y libres de tratamientos preferenciales, con niveles de tasas razonables y acordes con los parámetros internacionales y con un alto nivel de cumplimiento (OIT, 2009b).

Dentro de las potenciales áreas de reforma se destaca la modificación del impuesto a las Ganancias de Personas Físicas. Si bien este tributo es uno de los elementos más progresivos del sistema (el quintil más rico soporta el 97,5% de la carga), el peso del impuesto recae principalmente sobre las unidades productoras en lugar de incidir sobre quienes obtienen rentas (OIT, 2009b). Este último aspecto afecta a los trabajadores, debido a que los incrementos salariales nominales que reciben, en parte para compensar el deterioro del salario real frente a la inflación, amplía el alcance del impuesto, incorporando a sectores de la población que antes no se encontraban alcanzados y absorbiendo una proporción importante de esos aumentos salariales. En este sentido, en los últimos años, y para evitar los efectos negativos del tributo sobre los salarios netos de los trabajadores, se han realizado varias modificaciones al mínimo no imponible del impuesto a las ganancias.

## Referencias bibliográficas y sitios de consulta

Abad, L. y J. Arroyo (2009), “Argentina. Oficinas Municipales de Empleo”, en *Notas sobre la crisis*, Buenos Aires, OIT.

Administración Nacional de la Seguridad Social (2007), “El plan de inclusión previsional. Resultados preliminares”, Estudios Especiales de la Seguridad Social, Buenos Aires, ANSES.

Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica. Véase el sitio: <http://www.agencia.gov.ar/>

Banco Central de la República Argentina. Véase el sitio: <http://www.bcra.gov.ar/>

Banco Central de la República Argentina (2009), “Presentación del programa monetario 2010 ante el Honorable Senado de la Nación”, Buenos Aires.

Banco Central de la República Argentina (2010), “Informe sobre bancos”, noviembre de 2010, Año VIII, N° 3.

Banco Interamericano de Desarrollo, Proyectos financiados en la República Argentina. Véase el sitio: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Berg, J. y D. Kucera (eds.) (2008), “In defence of labour market institutions: Cultivating justice in the developing world”, OIT - Palgrave MacMillan.

Bertranou, F. (coord.) (2010), *Aportes para la construcción de un Piso de Protección Social en Argentina: el caso de las Asignaciones Familiares*, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, F. y D. Bonari (2005), *La Protección Social en Argentina. Financiamiento, cobertura y desempeño 1990-2003*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, F. y E. Vezza (2010), “Piso de Protección Social en Argentina”, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Bertranou, F. y X. Mazorra (2009), “Argentina. Prevención de despidos y retención de trabajadores en el empleo”, en *Notas sobre la crisis*, Buenos Aires, OIT.

Bertranou, F. y L. Casanova (2011), “La crisis internacional 2008-2009: impacto, políticas y desafíos para la nueva etapa de crecimiento con empleo en Argentina”, en *Notas sobre la Crisis*, Buenos Aires, OIT.

Centro de Estudios para la Producción. Varios estudios. Véase el sitio: <http://www.cep.gov.ar/web/>

Comisión Económica para América Latina y El Caribe - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009), “La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción”, en B. Kosacoff y R. Mercado (eds.), 2009.

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Véase el sitio: <http://www.inta.gov.ar/index.asp>

Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Véase el sitio: <http://www.inti.gov.ar/>

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Programas. Véase el sitio: <http://www.minagri.gov.ar/SAGPyA/programas/index.php>

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

- Secretaría de Política económica.

Véase el sitio: <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/infoeco.html>

- Cuenta de Inversión, años 2008 y 2009.

Véase el sitio: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/cgn/cuenta/default1.html>

Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (2009), “Informe sobre los Programas de Empleo Provinciales 2008”, Documento de Trabajo N° GP/20, Buenos Aires, noviembre de 2009.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal (2010), “Informe sobre la Recaudación Tributaria, IV trimestre de 2009 y año 2009”, Buenos Aires, enero.

Ministerio de Industria de la Nación. Véase el sitio: <http://www.mit.gov.ar/>

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Programas vigentes. Véase el sitio: <http://www.minplan.gov.ar/>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social - Secretaría de Trabajo (2010), “Memoria 2005-2010 sobre Trabajo Registrado”.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010), “Programa de Recuperación Productiva. Memoria 2003-2010”, Buenos Aires, julio.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Planes y Programas. Véase el sitio: <http://www.trabajo.gov.ar/planesyprogramas/listado/>

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Empleo - Área de Monitoreo (2010), “Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Informe Mensual de Ejecución y Perfil de los Adherentes”, Buenos Aires, mayo.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Empleo - Área de Monitoreo (2010), “Seguro de Capacitación y Empleo. Informe Mensual de Ejecución y Perfil de los Adherentes”, Buenos Aires, abril.

Mira, P. y L. Serino, (2009), “Diversificación productiva en países con recursos naturales abundantes”, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección de Información y Coyuntura.



Oficina Internacional del Trabajo (2011), “Trabajadores independientes, mercado laboral e informalidad en Argentina”, Buenos Aires.

Oficina Internacional del Trabajo (2010a), “El apoyo de la OIT a los países comprometidos con la aplicación integrada del Pacto Mundial para el Empleo”, Ginebra.

Oficina Internacional del Trabajo (2010b), “Inventario de políticas y respuestas a la crisis”, Buenos Aires.

Oficina Internacional del Trabajo (2010c), “Trabajo Decente y Juventud en América Latina”, Proyecto de Promoción del Empleo Juvenil en América Latina, Lima.

Oficina Internacional del Trabajo (2009a), “Informe Nacional sobre el Impacto Social de la Globalización en Argentina”, Buenos Aires, Oficina de la OIT en Argentina.

Oficina Internacional del Trabajo (2009b), “Reflexiones y propuestas para mejorar la distribución del ingreso en Argentina”, Buenos Aires, Oficina de la OIT en Argentina.

Oficina Internacional del Trabajo - Organización Mundial del Comercio (2007), “Comercio y empleo. Los retos de la investigación sobre las políticas”.

Oficina Internacional del Trabajo (2004), “Por una globalización justa: crear oportunidades para todos”, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización.

Oficina Internacional del Trabajo (1972), “Employment, Incomes and Inequality. A Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya”, Ginebra.

Palomino, H. y D. Trajtenberg (2011), “Impacto de la crisis sobre las relaciones industriales y la negociación colectiva en Argentina”, Buenos Aires, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Panigo, D. y J. Neffa, (2009), “El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo”. Documento de trabajo, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

Rodríguez, C. (2009), “Análisis de las políticas implementadas para atenuar los efectos de la crisis desde una perspectiva de género”, Buenos Aires, Oficina Internacional del Trabajo.

Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y Desarrollo Regional. Programas vigentes. Véase el sitio: <http://www.sepyme.gob.ar/>

Subsecretaría de Política y Gestión Comercial. Ministerio de Industria. Véase el sitio: <http://www.comercio.gov.ar/web/>

Superintendencia de Riesgos del Trabajo (2010), “La cultura de la prevención en riesgos del trabajo es un proyecto nacional”, Buenos Aires, Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

Se terminó de imprimir en los talleres Trama S.A.  
en noviembre de 2011, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



