



Mayo de 2012

Las políticas de mercado de trabajo en Argentina: diseño, cobertura y desafíos

I. Políticas para la creación de trabajo decente

El desempleo, la elevada presencia de puestos de trabajo de baja productividad y las malas condiciones laborales en algunos segmentos del mercado de trabajo generan una presión continua para la adopción de intervenciones de políticas públicas. Aún en un contexto de baja informalidad y desempleo, las *políticas de mercado de trabajo* son necesarias para acompañar las transformaciones que el mercado laboral requiere en busca de optimizar los niveles de productividad de la fuerza de trabajo.

El Estado puede intervenir en el mercado de trabajo a través de las políticas de empleo, las políticas laborales y las políticas de mercado de trabajo. Estas últimas, adquieren particular relevancia dado que son aquellas que intervienen de manera más directa sobre la oferta y demanda de trabajo. Las mismas, persiguen dos objetivos: i) aliviar el riesgo de pobreza asociado con la caída de ingresos, como producto de la pérdida del empleo (algunas veces estas intervenciones son caracterizadas como *políticas pasivas*), y ii) reducir el desempleo, además de dar acceso a ocupaciones más productivas a aquellas personas en puestos de escasa productividad (también identificadas como *políticas activas*).

Todas estas acciones son claves para promover el trabajo decente. En este sentido, en Argentina, desde el Gobierno nacional se ha colocado al empleo de calidad en el centro de las políticas públicas y, entre las acciones y programas orientados a la creación de trabajo decente, han tenido particular relevancia las políticas activas de mercado de trabajo, así como las acciones destinadas a brindar seguridad económica a los trabajadores desempleados. Si bien en relación con estas últimas acciones hay muchos aspectos para destacar, todavía persisten algunos desafíos que dan cuenta de la necesidad de fortalecer las políticas activas como estrategia para mejorar las condiciones de empleo y empleabilidad, y así mejorar la productividad, para que el factor trabajo se transforme en una pieza clave de la competitividad de las empresas.

El objetivo de esta nota es describir brevemente las principales características de las políticas de mercado de trabajo implementadas en las últimas dos décadas, dando especial énfasis a la estrategia de "activación" llevada adelante en los últimos años. Asimismo, al considerar las características cambiantes del fenómeno del desempleo, se analizan los desafíos que se presentan para extender la cobertura y mejorar la eficiencia y efectividad de las políticas.

II. Avances en la consolidación de una estrategia de "activación" en las políticas de mercado de trabajo

El antecedente normativo que atribuyó al Ministerio de Trabajo el desarrollo de políticas destinadas al fomento del empleo y de capacitación laboral a nivel nacional es la Ley Nacional de Empleo del año 1991 (Ley N° 24.013). Esta norma crea el seguro de desempleo, establece la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo elabore programas de empleo destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral, así como programas de emergencia ocupacional en sectores productivos o regiones específicas, y establece la creación, a cargo del Ministerio de Trabajo, de una red de servicios de empleo, entre otras disposiciones vinculadas con políticas de mercado de trabajo. Para el financiamiento de estas medidas, crea el Fondo Nacional del Empleo.

En la década de los noventa, el Gobierno nacional se hizo cargo del diseño y la implementación de distintas acciones destinadas a fomentar el empleo entre los desempleados. También numerosos gobiernos provinciales crearon sus propios programas de empleo. Las características salientes de los programas que se implementaron en este período, algunas de las cuales aún se mantienen, fueron la primacía de los programas de empleo transitorio, la inserción directa y la contraprestación en obras de infraestructura económica y social. Un aspecto distintivo fue la focalización de las acciones. Durante esta década, a pesar de su baja cobertura, el seguro de desempleo constituyó el programa de protección a los desempleados con mayor número de beneficiarios (Gráfico 1).

Sin embargo, el seguro de desempleo contributivo ha presentado una baja cobertura debido a la elevada informalidad y a las características del desempleo (ver recuadro). Así, como resultado de las consecuencias de la crisis de 2001, en el año 2002, cuando el desempleo superaba el 20% y la pobreza el 50%, se implementó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (conocido como Plan Jefes), cuya principal diferencia respecto de los programas de empleo anteriores fue su alto nivel de cobertura, pues alcanzó a más de dos millones de beneficiarios en 2003 (Gráfico 1). Esta acción tuvo como principal objetivo dar respuesta a la emergencia y otorgar, en muy breve plazo, ingresos a la población más vulnerable. En tal sentido, el programa actuó más como una política pasiva, dado que si bien se preveían contraprestaciones

laborales la rápida implementación a gran escala condicionó la estrategia de inserción laboral de los beneficiarios, especialmente por el fuerte contexto de recesión económica imperante.

A partir de un mejor contexto económico con recuperación de la actividad y la demanda de empleo, hacia fines de 2003 se puso en marcha el Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo” con el cual, a través de un conjunto de *políticas activas*, se buscó promover la inserción laboral de los trabajadores desocupados. Esta acción involucró el diseño y la ejecución de un conjunto de herramientas destinadas a fortalecer el entramado institucional conformado por los principales actores del mundo de la producción y del trabajo. Los pilares actuales de este plan son: la Red de Servicios de Empleo y la Red de Formación Continua. Así, en el marco de un contexto de recuperación económica, las políticas pasivas implementadas durante la crisis evolucionaron hacia políticas activas, que acompañaron la creación de empleo genuino y productivo (Madoery, 2011).

A través de este plan integral se ejecutan el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), creado en 2006 en el marco de reforma del Plan Jefes, y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (conocido como Programa Jóvenes), creado en 2008, destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años sin estudios obligatorios completos.

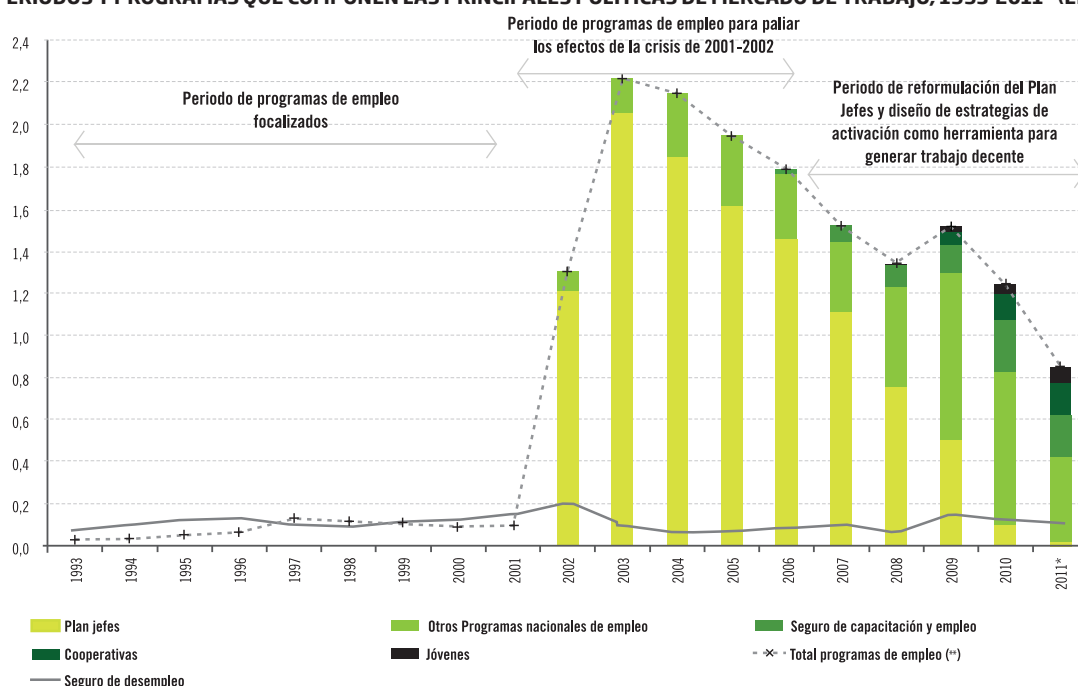
Las Oficinas Municipales de Empleo se convirtieron en el lugar donde los beneficiarios del Plan Jefes acudían para optar por el SCyE, que a junio de 2011 contaba con más de 200.000 beneficiarios, con el fin de participar en actividades que aumentan su empleabilidad. Asimismo, a través de esta Red, los beneficiarios del Programa Jóvenes se informan sobre cursos de formación profesional, reciben asistencia para la elaboración de estrategias adecuadas para la búsqueda de empleo y reciben información sobre las demandas de trabajo que presentan las

empresas de su territorio y que son compatibles con sus perfiles profesionales. El número de beneficiarios se ubicó, a septiembre de 2011, en torno a 207.000, aunque el programa contaba con más de 328.000 adhesiones.

La integración de las oficinas de empleo a una plataforma informática (que terminó de concretarse en 2008) permitió incrementar el registro de personas atendidas. Durante 2010, se brindó orientación e intermediación laboral a 678.015 personas, un 19,2% más que en 2009 y un 31,4% más que en 2008.

Por otra parte, la formación profesional y laboral de los trabajadores constituyó un eje transversal de numerosas iniciativas (como los citados SCyE y el Programa Jóvenes), con el fin de legitimar la competencia laboral como dimensión básica del trabajo decente. Con este propósito, se desarrollan acciones de terminalidad educativa, a través de convenios entre el Ministerio de Trabajo y los gobiernos provinciales, y actividades de formación profesional, principalmente mediante convenios provinciales y sectoriales. Facilitados por el diálogo social, se han consolidado dispositivos de formación profesional y formación de competencias en diversos sectores de actividad (software, metalmecánica, vitivinicultura, construcción, automotriz, alimentación y naval; Madoery, 2011). Durante 2011, 270.000 personas participaron en actividades de terminalidad educativa y 150.000 en actividades de formación profesional.¹ A fines de 2011 se terminó de delinear el “Plan estratégico de formación continua: innovación y empleo. Argentina 2020” cuyo objetivo es promover la competitividad del país a través de la incorporación de tecnología en diversos sectores de actividad y la universalización del acceso a la misma. Para ello, se contempla entre sus metas formar a tres millones de trabajadores para el año 2020, mediante la articulación de acciones entre el Ministerio de Trabajo y otras instituciones del Estado y del diálogo social.

GRÁFICO 1. PERÍODOS Y PROGRAMAS QUE COMPONEN LAS PRINCIPALES POLÍTICAS DE MERCADO DE TRABAJO, 1993-2011* (EN MILLONES)



Notas: (*) para 2011, los datos corresponden al promedio mensual de las prestaciones al mes de junio, excepto para el programa de cooperativas cuyo dato corresponde a marzo. Para simplificar su presentación, este gráfico no incluye beneficiarios de programas de capacitación. (**) Para el período 1993-2001 no se discriminan los programas. El más importante es el plan Trabajar (ejecutado entre 1996 y 2001). Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del MTEySS y del MECON.

1. Desde 2003 hasta enero de 2012, 623.295 personas asistieron a cursos de formación profesional y otras 769.597 personas participaron de acciones de terminalidad educativa.

Desempleo en un contexto de elevada rotación laboral

La evolución de la tasa de desempleo en los últimos años manifiesta un importante descenso. Luego de alcanzar un valor de 21,5% (2,9 millones de trabajadores), en mayo de 2002, la tasa de desocupación bajó hasta ubicarse en el 7,3% (1,2 millones de trabajadores), en el segundo trimestre de 2011. El desempleo no afecta a todos los grupos etarios de la misma forma y son los jóvenes quienes presentan mayores dificultades para conseguir y mantener un empleo. (Veza y Bertranou, 2011)

El desempleo se manifiesta con duraciones cortas pero con frecuente reincidencia. Esto se observa en un mercado de trabajo donde las inserciones laborales presentan intensa movilidad, incluso mayor cuando la alternancia se verifica en condiciones de vulnerabilidad o precariedad. Algunos datos que dan cuenta de esto se presentan en el Gráfico 2. En primer lugar, se muestra que casi 3 de cada 10 desempleados permanecen en esa condición por al menos un año. Los mayores flujos de entrada y salida del desempleo se observan con la condición de inactivo y con el empleo asalariado no registrado. Así, del total de “nuevos” desempleados, un 49% proviene de la inactividad y un 27% del empleo no registrado. El resto proviene de empleos asalariados formales y del empleo independiente. Por otra parte, se observa que quienes dejan el desempleo van, principalmente, hacia la inactividad (37%) o hacia el empleo asalariado no registrado (32%).

Como producto de las elevadas tasas de entrada y salida del desempleo, el porcentaje de personas que se vieron afectadas por el desempleo en un año supera a la tasa de desempleo específica de cada trimestre del año. En este contexto de alta movilidad, la reducción del desempleo registrada en los últimos años obedece en gran medida a una reducción de la tasa de entrada, dado que la tasa de salida permaneció relativamente estable.

Como señalan Benítez et al. (2011), la articulación de las diversas problemáticas laborales (como el desempleo, el empleo no registrado, el cuentapropismo precario y algunos casos de inactividad) impone la necesidad de considerar en el diseño de las políticas tanto a la inestabilidad laboral como a la alta rotación.

GRÁFICO 2. DESEMPLEO Y ROTACIÓN LABORAL, 2004-2011*



Nota: (*) Los valores presentados entre paréntesis son un promedio de los valores observados en el período 2004,- segundo trimestre de 2011.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la EPH.

A estos ejes de política se agregan otros instrumentos que dispone el Ministerio de Trabajo para proteger y fomentar el empleo. Entre estos se destacan los programas de empleo indirecto, como los subsidios a la nómina salarial (a través del Programa Recuperación Productiva - REPRO) y las reducciones temporales de las contribuciones a la seguridad social. Ambas acciones permitieron morigerar los efectos de la crisis financiera internacional. Durante 2009, el REPRO benefició a más de 140.000 trabajadores mientras que la reducción de contribuciones alcanzó a cerca de 400.000 puestos de trabajo formales.^{2,3}

Por último, es importante resaltar que, además del Ministerio de Trabajo, hay otras instituciones que ejecutan programas destinados a la protección de los trabajadores desempleados y a la mejora de la empleabilidad. Entre estas otras acciones, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación ha implementado, desde 2009, el Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja con el objetivo de generar empleo a través de cooperativas

de trabajo encargadas de ejecutar obras de infraestructura local. A marzo de 2011, esta acción cubría a cerca de 150.000 trabajadores. Por su parte, los gobiernos provinciales ejecutan diferentes programas de empleo directo que, en su conjunto, cubren cifras similares a esta última.

III. Desafíos para las políticas de mercado de trabajo

Como se destaca en MTEySS (2010), a partir de 2003 el empleo fue colocado en el centro de las políticas públicas, orientando estas últimas hacia la promoción del trabajo decente. Ello implicó la resignificación del papel del Estado definiendo y articulando políticas económicas, laborales y sociales. Particularmente, en materia de políticas de mercado de trabajo, se creó la Red de Servicios de Empleo, se conformó una Red de Formación Continua

2. Esta política ha sido prorrogada hasta el 31/12/2012 (por Decreto N° 298/2011).

3. En la Ley de Ordenamiento Laboral (Ley N° 25.877/2004) se estableció, en un contexto de recuperación del empleo, la política de reducción de los aportes patronales como una herramienta de promoción del empleo (cuya vigencia en el tiempo se fue prorrogando). Sin embargo, en 2008, mediante la Ley N° 26.476, en un contexto donde los efectos de la crisis financiera internacional comenzaban a percibirse en la economía doméstica, se amplió la reducción de contribuciones (tanto la magnitud de la reducción como el horizonte de tiempo) con el objeto de promover y proteger el empleo registrado.

y se ejecutaron un conjunto de programas de sostenimiento del empleo y de ocupación transitoria.

Los programas de empleo, que a comienzos de los años 2000 presentaban un enfoque de política pasiva, extendieron su cobertura permitiendo superar los efectos de la crisis de 2002, para luego entrar en una etapa de redefinición de la estrategia de programas de transferencia de ingresos hacia políticas con mayor contenido de activación y mejora de la empleabilidad.

Es importante destacar que en el contexto de la crisis de 2009 no se revirtió el enfoque de políticas activas. Los programas de empleo directo y las acciones de formación fueron ampliados y articulados con componentes de la seguridad social (como es el caso del seguro de desempleo) y se amplió el alcance de los programas de empleo indirecto, aplicando subsidios directos a la nómina salarial y reducciones temporales a las contribuciones patronales para nuevas contrataciones.

Si bien se ha avanzado en el camino de la consolidación de un esquema de políticas de mercado de trabajo, persisten algunos desafíos para mejorar la efectividad del conjunto de acciones.

Uno de los desafíos que se presentan en relación con las políticas de mercado de trabajo es la extensión de su cobertura, en especial la de aquellas que brindan seguridad de ingresos a trabajadores desempleados o informales en situación de vulnerabilidad. Asimismo, también se destaca la necesidad avanzar en tres áreas: la articulación de prestaciones monetarias entre programas que cubren poblaciones con perfiles similares; la coordinación de políticas entre niveles de gobierno y la articulación entre componentes contributivos y no contributivos. Dadas las características de movilidad ocupacional, este último aspecto es de suma importancia para elevar la cobertura de la seguridad social.

Por otra parte, si bien se ha avanzado en la cobertura de las prestaciones monetarias a los trabajadores desocupados, el nivel de estas ha quedado rezagado para algunos programas; por ejemplo, la tasa de reemplazo del seguro de desempleo contributivo es baja.

Otro aspecto a considerar es la articulación entre las políticas de protección social y las de mercado de trabajo. En particular, puede observarse que con la implementación del programa Asignación Universal por Hijo, que ha tenido un significativo impacto en cobertura y reducción de la inseguridad económica de los hogares más vulnerables, se han dado algunas transiciones no planeadas, donde personas en edad de trabajar abandonan –o no participan en– acciones que incrementan su empleabilidad para poder continuar percibiendo la prestación monetaria.

También persisten desafíos para lograr que las Oficinas de empleo se conviertan en referentes directas ante cuestiones de

oferta y demanda de empleo. Uno de ellos es alcanzar una mayor vinculación con el sector empresarial y sindical a nivel local. La integración de estas acciones con planes de desarrollo regional y sectorial puede redundar en un mayor impacto y en la mejora del funcionamiento de los mercados laborales locales y regionales. Otro aspecto que puede implicar un mayor involucramiento de las Oficinas de empleo en la gestión de las políticas, y que también es relevante para la articulación de los componentes contributivos y no contributivos, es el fortalecimiento del vínculo entre las acciones de activación y el seguro de desempleo (administrado por la Administración Nacional de la Seguridad Social).

Por otra parte, en materia de formación profesional continua se presenta el desafío de mejorar la calidad a fin de que permita resolver cierta tensión entre la lógica educativa, vinculada con la oferta formativa y con la oferta docente, cuya dinámica de adaptación es más lenta, y la lógica del trabajo, vinculada con las demandas laborales, cuya dinámica de adaptación es más rápida (Madoery, 2011).

Por último, es importante resaltar la importancia de la consolidación de la Red de Servicios de Empleo también en forma asociada al marco sugerido por la Iniciativa del Piso de Protección Social. En este sentido, se propone incluir a los servicios de empleo⁴ como parte de los servicios esenciales junto con la salud, la educación y el saneamiento. Esto permitiría otorgar un marco de reflexión para la búsqueda de mejores interacciones entre el sistema de protección social y las políticas de mercado de trabajo, además de ofrecer una vía para completar la salida y transiciones al trabajo formal desde los programas de alivio a la pobreza.

Referencias

Benítez, N., D. Contartese, X. Mazorra, L. Schachtel y D. Schleser (2011), “La inserción laboral de la población desde una perspectiva dinámica”, en Serie Trabajo, Ocupación y Empleo N° 10, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Buenos Aires.

Bertranou, F., A. Marinakis y M. Velásquez (2010), “Servicios esenciales para el empleo en la recuperación”, OIT - Notas sobre la crisis, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago.

Madoery, O. (2011), *Más y mejor trabajo para todos. Del programa Jefes de hogar al programa Jóvenes*, Programa CEA-OIT, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires.

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

Veza, E. y F. Bertranou (2011), *Un nexo por construir: jóvenes y trabajo decente en Argentina. Radiografía del mercado de trabajo y las principales intervenciones*, Organización Internacional del Trabajo, Buenos Aires.

**Oficina de País de la OIT
para la Argentina**

Av. Córdoba 950, piso 13,
(C1054AAV) Buenos Aires,
Argentina
Tel.: +5411 4393 7076
buenosaires@oit.org.ar
www.oit.org.ar

4. Una red de servicios esenciales para el empleo debería abarcar los siguientes componentes: i) asistencia y orientación para la búsqueda de empleo, ii) intermediación laboral, iii) asistencia técnica y financiera para emprendimientos, iv) desarrollo de competencias, v) terminalidad educativa, y vi) subsidios para incentivar la inserción laboral (Bertranou et al., 2010).