



PROGRAMA DE TRABAJO DECENTE POR PAÍS ARGENTINA (2008-2011)

INTRODUCCIÓN

El objetivo general de la Organización Internacional del Trabajo es lograr que todas las mujeres y los hombres de todos los países puedan acceder a un trabajo decente. El trabajo decente se refiere a las oportunidades que tienen las mujeres y los hombres para conseguir un empleo productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. Por ello, convertir el trabajo decente en un objetivo global constituye la política principal de la Organización Internacional del Trabajo, así como el eje de su estrategia de gestión.

Los programas de trabajo decente por país (PTDP) constituyen una herramienta que, a partir de la gestión basada en resultados, permite concentrar esfuerzos en un número limitado de prioridades durante un lapso determinado, integrando diversos ámbitos técnicos, medios de acción y fuentes de financiación en apoyo de un solo programa. El PTDP define, por otra parte, lo que la OIT –en acuerdo con los mandantes nacionales- se propone realizar en el país, permitiendo así la evaluación objetiva de la consecución de los resultados previstos.

Es importante señalar que los PTDP no son programas basados exclusivamente en las demandas de los países. El Consejo de Administración y la Conferencia Internacional del Trabajo definen la orientación general y las prioridades de la OIT, que de hecho se aplican también a los PTDP.

La OIT es un actor clave, pero no el único. Su contribución debería identificarse e integrarse firmemente en la estrategia nacional de desarrollo, en el apoyo de los actores sociales convergente a tal estrategia y en los esfuerzos internacionales que la apoyan.

El Gobierno nacional, los actores sociales – la Confederación General del Trabajo de la República Argentina y la Unión Industrial Argentina – conjuntamente con la Oficina de la OIT en Argentina han elaborado este PTDP con el propósito de situar el trabajo decente en el centro de las políticas nacionales y contribuir específicamente a los marcos nacionales de desarrollo y las estrategias para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La plena participación de los mandantes de la OIT y las alianzas con actores e instituciones nacionales e internacionales son esenciales para la ejecución de este PTDP e indispensables para su éxito.

A continuación se presenta el PTDP 2008-2011 para Argentina. El documento incluye un conjunto de antecedentes, una rápida mirada al contexto nacional, las prioridades establecidas con una breve descripción de las estrategias para encararlas y las modalidades previstas para su gestión, seguimiento y evaluación del desempeño. La elaboración de este PTDP ha implicado un importante proceso de construcción colectiva entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y la Oficina de la OIT en Argentina, iniciado en febrero de 2008 y desarrollado a lo largo de los meses siguientes -a la fecha- a través de una serie de talleres y reuniones de trabajo que ha implicado una importante y representativa participación de los mandantes.

1. ANTECEDENTES

La prioridad del trabajo decente en la Argentina queda de manifiesto cuando, en 2003, el gobierno argentino en acuerdo con el Sistema de Naciones Unidas incluyó, dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina, el "Objetivo 3: Promover el Trabajo Decente" junto a otros también vinculados con el mandato de la OIT como: "Reducir la pobreza extrema y el hambre" y "Promover la igualdad de género".¹

La Argentina ha integrado el trabajo decente como objetivo nacional mediante la Ley Nacional 25.877², de "Ordenamiento del Régimen Laboral", sancionada en 2004, la cual establece en su artículo 7 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. A tal fin ejecutará y promoverá la implementación, articulada con otros organismos nacionales, provinciales y municipales, de acciones dirigidas a sostener y fomentar el empleo, reinsertar laboralmente a los trabajadores desocupados y capacitar y formar profesionalmente a los trabajadores."

En junio de 2004, en ocasión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General de la OIT; el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los representantes argentinos de empleadores y de trabajadores suscribieron un Memorándum de Entendimiento en el que se acordó la ejecución del Programa Nacional de Trabajo Decente (2005-2007).

Dicho Programa se articuló sobre dos ejes principales: (a) La Integración de políticas laborales y de empleo con otras políticas de impacto sobre la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo, en el marco de las recomendaciones de seguimiento a nivel nacional del Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización; y, (b) la Integración de las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en áreas prioritarias tendientes a la operacionalización de estrategias de manera descentralizada, mediante: Políticas activas de empleo y formación; Políticas de regularización del trabajo no registrado y de mejora de las condiciones de trabajo; Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil; Políticas para

¹ "Objetivos de Desarrollo del Milenio. ARGENTINA. La oportunidad para su reencuentro", Presidencia de la Nación, 2003, y "República Argentina. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe País 2007", Presidencia de la Nación, 2007 (http://www.politicassociales.gov.ar/odm/pdf/ip_2007.pdf)

² <http://www.trabajo.gov.ar/legislacion/ley/files/ley25877.doc>

la mejora de los ingresos del trabajo; y Políticas para la extensión de la cobertura del sistema de protección social.

Los ejes indicados comprendieron la ejecución de un conjunto de proyectos por parte de la OIT dirigidos, fundamentalmente, a enfrentar los retos del trabajo decente en la crisis argentina y apoyar la reactivación del empleo.

A instancias del Consejo de Administración de la OIT, en 2007 se llevó a cabo una "Evaluación independiente del Programa de País de la OIT para Argentina: 2001-2006", cuyo informe fue presentado por la Oficina al Consejo de Administración en su 300ª Sesión, en noviembre de 2007. La evaluación independiente presentó una serie de sugerencias y recomendaciones que han sido tenidas en cuenta en la elaboración del PTDP Argentina 2008-2011. Entre ellas cabe destacar la necesidad de una mayor participación de la CGT y la UIA en el diseño, gestión, monitoreo y evaluación del PTDP.

Por su parte, los mandantes argentinos presentaron una apreciación tripartita en referencia a la evaluación independiente antes mencionada. Dicho documento destaca que "La excepcionalidad [de la crisis] ha concluido y muchos de los índices que reflejan la realidad sociolaboral argentina han tenido una evolución muy favorable. Ello conduce a pensar que la acción de la OIT en Argentina, en un nuevo PTDP, atendiendo a las necesidades actuales y futuras, debe orientarse a contribuir activamente con la reducción de la pobreza mediante la integración de las políticas públicas – con el trabajo decente como marco orientador– y teniendo al diálogo social como articulador de los esfuerzos concertados."

Se han tenido en cuenta, asimismo, en la definición de las prioridades para el PTDP Argentina 2008-2011 la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa (junio de 2008) y los aportes realizados por los mandantes en ocasión de la Reunión tripartita de alto nivel para la formulación del Programa de Trabajo Decente por País para Argentina 2008-2011 celebrada en Buenos Aires el 12 de febrero de 2008.

2. CONTEXTO NACIONAL

Entre los años 1998 y 2002, Argentina padeció una de sus peores crisis financiera, económica, social e institucional, con una caída del PBI a un ritmo del 5,2% anual. Dicha crisis, en términos sociales, se expresó en los peores indicadores de toda la historia contemporánea argentina; sólo para citar los dos más importantes: la incidencia de la pobreza llegó al 57,5% de la población urbana, la de la indigencia al 27,5%, en octubre de 2002; y, la tasa de desocupación se ubicó en 21,5% en áreas urbanas en mayo de 2002, con índices muy elevados de empleo no registrado.

La persistente declinación del PBI provocó una caída del 5,6% del empleo urbano entre mayo de 1998 y mayo de 2002. La elevada desocupación afectó en distintos niveles a todos los colectivos de trabajadores. Por ejemplo, en los jefes de hogar se situó en el 12% mientras que a principios de los '90 alcanzaba a alrededor de un 3%.

La crisis económica, social y política puso de manifiesto una importante "fragilidad institucional", que contribuyó de manera significativa a generar un masivo sentimiento de desconfianza e incertidumbre en la sociedad.

En el contexto de esta crisis extrema se inicia una nueva etapa basada en la instalación de una política pública orientada a la generación de trabajo decente como objetivo fundamental para promover la inclusión social y afianzar la gobernabilidad democrática. Este cambio consistió en la definición de un patrón de crecimiento económico centrado en la creación de más y mejores empleos; y en la implementación de una diversidad de políticas, programas y acciones tendientes a resolver las problemáticas que afectan al mercado de trabajo argentino.

En este marco, el Gobierno nacional, con el apoyo de los actores sociales, ha impulsado un conjunto de políticas y acciones articuladas tales como el Programa Nacional de Regularización del Trabajo, el Programa Integral de Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo, la Red de Oficinas de Empleo, el Seguro de Capacitación y Empleo, el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, la mejora de la calidad de las instituciones de formación profesional, la ampliación de la cobertura del sistema previsional, el funcionamiento pleno del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.

Transcurridos cinco años de aplicación de estas políticas, los avances en la situación socioeconómica han sido relevantes. Desde el año 2003, el crecimiento del PIB ha sido superior al 8,5%, se crearon 3,5 millones de puestos de trabajo, la mayoría de los cuales empleos asalariados formales, y se redujo la tasa de desocupación al 8,4%.

A pesar de estos avances, en la actualidad persisten importantes problemáticas por resolver: la inequitativa distribución del ingreso, la elevada incidencia de la informalidad laboral, la vulnerabilidad de ciertos colectivos de trabajadores (por ejemplo, jóvenes y migrantes), la baja cobertura de la protección social, el trabajo infantil, la desigualdad de género, entre otros. Además, la situación socioeconómica durante este año muestra algunos signos preocupantes en particular la erosión del poder adquisitivo debido a un aumento de la inflación.

3. PRIORIDADES, EFECTOS DIRECTOS Y ESTRATEGIA

Las prioridades establecidas en este PTDP, son:

- Articular la política laboral nacional con las políticas que impactan sobre la cantidad y calidad del empleo.
- Mejorar las condiciones de empleo y empleabilidad, con énfasis en la promoción del empleo decente para la juventud y el desarrollo económico local.
- Contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil.

- Ampliar la cobertura de la protección social.
- Fortalecer un diálogo social efectivo para que los mandantes promuevan las dimensiones del trabajo decente en las políticas sociolaborales.
- Contribuir a la reducción de la economía informal y del empleo no registrado.

PRIORIDAD 1: ARTICULAR LA POLÍTICA LABORAL NACIONAL CON LAS POLÍTICAS QUE IMPACTAN SOBRE LA CANTIDAD Y CALIDAD DEL EMPLEO

La estrategia prevista para encarar esta prioridad comprende acciones orientadas a: fortalecer las capacidades específicas del MTESS y de los actores sociales para coordinar adecuadamente las políticas laborales con las económicas y sociales, con base en el concepto de trabajo decente; acordar la base de información para la elaboración de un Sistema de Indicadores de Trabajo Decente consensuado con los mandantes, que permita monitorear la situación laboral en Argentina; e, incorporar de manera efectiva y sistemática - al nivel del MTESS y de los actores sociales- la perspectiva de igualdad y equidad de género en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas laborales, de empleo y de protección social.

Específicamente, se trata de:

- Fortalecer la capacidad del MTESS para organizar el examen nacional periódico de la dimensión social de la globalización.
- Fortalecer al Gobierno y los actores sociales en sus capacidades específicas para la coordinación e implementación de políticas orientadas a mejorar la distribución del ingreso.
- Fortalecer la capacidad del MTESS y de los actores sociales para articular diferentes programas a nivel de gobierno (Trabajo y Educación) y de los propios actores sociales a fin de incorporar la Declaración de los Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo y el concepto de Trabajo Decente en los diferentes programas.
- Fortalecer las capacidades específicas del MTESS y de los actores sociales para producir, aplicar y difundir regularmente un Sistema de Indicadores de Trabajo Decente consensuado.
- Incorporar sistemáticamente el empleo y el trabajo decente en las políticas, programas y acciones en el marco de la implementación de los ODM a nivel provincial y local.
- Fortalecer los equipos técnicos del MTESS y de los actores sociales para incorporar de manera efectiva y articulada la perspectiva de igualdad y equidad de género.

PRIORIDAD 2: MEJORAR LAS CONDICIONES DE EMPLEO Y EMPLEABILIDAD, CON ÉNFASIS EN LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO DECENTE PARA LA JUVENTUD Y EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL.

La estrategia prevista para atender esta prioridad comprende la mejora de las capacidades específicas del MTESS y de los actores sociales para desarrollar políticas activas de empleo y ejecutar estrategias de desarrollo

económico local; y, el aumento de capacidades específicas para diseñar, ejecutar, monitorear y evaluar políticas y programas destinados a promover el empleo juvenil.

Para el caso, se considera necesario avanzar en:

- Fortalecer al MTESS y a los actores sociales en sus capacidades específicas a nivel institucional y operativo (central y provincial) para la adecuada ejecución de las políticas activas de empleo.
- Transferir metodologías y herramientas a los gobiernos provinciales y locales para que, en articulación con los actores sociales, promuevan el desarrollo económico local y gestionen programas destinados a la mejora de la empleabilidad de los trabajadores ocupados y desocupados.
- Fortalecer la capacidad del MTESS para el diseño e implementación de políticas activas de empleo y estrategias de desarrollo económico local, en articulación con los actores sociales, que promuevan la inserción laboral de las poblaciones con mayores niveles de pobreza y problemas de empleo.
- Promover el intercambio efectivo a nivel del MERCOSUR en torno a las políticas activas de empleo especialmente referidas a empleabilidad, servicios de empleo, formación profesional y desarrollo económico local.
- Promover consensos y espacios de diálogo tripartito en materia de políticas de empleo para la juventud.
- Fortalecer y articular las políticas públicas para la juventud con el mundo productivo para promover la educación, formación profesional e inserción en empleos decentes, que contribuyan a eliminar barreras de discriminación en el mercado de trabajo.
- Proponer de manera consensuada la reformulación del régimen de pasantías que, en el marco del trabajo decente, asegure a los jóvenes objetivos de aprendizaje e incluya esquemas de promoción y control.

Los efectos directos a lograr en el marco de esta prioridad necesariamente deben tomar en cuenta la dimensión de género de manera que se beneficie equitativamente a varones y mujeres.

PRIORIDAD 3: CONTRIBUIR A LA PREVENCIÓN Y ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL.

Esta prioridad comprende una estrategia orientada al fortalecimiento de la capacidad institucional del Gobierno y de los actores sociales para el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas para la prevención y erradicación del trabajo infantil; al diseño e implementación de un conjunto de acciones directas de efecto demostrativo para prevenir y erradicar el trabajo infantil; y, a informar y movilizar a la sociedad sobre esta problemática y las formas de erradicarla.

De manera específica, prevé lo siguiente:

- Crear y fortalecer las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) en un marco de diálogo social.
- Fortalecer a los actores sociales en su capacidad técnica e institucional para intervenir en la erradicación del trabajo infantil.

- Fortalecer los sistemas de inspección en materia de prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente, en el marco de la Ley N° 26.390.
- Diseñar, ejecutar y sistematizar dos proyectos de intervención para la erradicación del trabajo infantil, uno en basurales y, otro en el ámbito rural.
- Diseñar, difundir y evaluar campañas comunicacionales a favor de la erradicación del trabajo infantil.
- Sensibilizar y capacitar a productores de medios de comunicación y profesionales de la comunicación social para abordar y tratar la problemática del trabajo infantil.

Los efectos directos que se prevé lograr en el marco de esta prioridad habrán incorporado la dimensión de género de manera que se beneficie equitativamente a niños, niñas y adolescentes.

PRIORIDAD 4: AMPLIAR LA COBERTURA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

La estrategia considerada en esta prioridad implica la elaboración de políticas de protección social integradas y coordinadas con las políticas de empleo para lograr el aumento de la cobertura y la inclusión social; la promoción de la prevención y la mejora de las condiciones de seguridad y salud laboral a través del diálogo social; y, el fomento del empleo decente y la protección de los trabajadores migrantes.

Para ello, se prevé lo siguiente:

- Analizar y evaluar el impacto de las políticas para mejorar la accesibilidad, la extensión de la cobertura y la calidad de las prestaciones de la protección social, en articulación con los actores sociales.
- Diseñar, en articulación con los actores sociales, políticas integradas de protección al desempleo (prestaciones monetarias, capacitación e intermediación laboral, entre otras).
- Fortalecer en sus capacidades específicas al MTESS y los actores sociales para formular políticas que mejoren la accesibilidad, la extensión de la cobertura y la calidad de las prestaciones del sistema previsional.
- Proponer políticas y programas sobre seguridad, salud y condiciones laborales.
- Analizar propuestas para la elaboración de un Proyecto de ley consensuado que modifique la Ley de Riesgos del Trabajo N° 24.557.
- Promover la metodología WISE-OIT sobre "Mayor productividad y mejores condiciones de trabajo en pequeñas y medianas empresas manufactureras".
- Fortalecer la capacidad técnica del MTESS y de los actores sociales para desarrollar políticas y programas centrados en la protección de los trabajadores migrantes.
- Desarrollar instrumentos para promover el efectivo ejercicio de los derechos laborales, sindicales y de la seguridad social de los trabajadores migrantes, especialmente de las mujeres.
- Fortalecer mecanismos y ámbitos para la promoción y facilitación de la libre circulación de los trabajadores en el Mercosur, con garantías para el

reconocimiento recíproco de sus calificaciones laborales que tome en cuenta las necesidades del desarrollo productivo.

En todos los casos se prevé que los efectos directos a lograr hayan incorporado consistentemente la dimensión de la equidad de género.

PRIORIDAD 5: FORTALECER UN DIÁLOGO SOCIAL EFECTIVO PARA QUE LOS MANDANTES PROMUEVAN LAS DIMENSIONES DEL TRABAJO DECENTE EN LAS POLÍTICAS SOCIOLABORALES

Esta prioridad supone una estrategia con los siguientes componentes: el fortalecimiento de la capacidad institucional de las organizaciones de empleadores; el fortalecimiento de la capacidad institucional de las organizaciones de trabajadores, especialmente en todas las dimensiones del trabajo decente; la institucionalización de un diálogo social efectivo a nivel federal; la mejora sustantiva de los contenidos y alcances de la Negociación Colectiva a partir de un diálogo social efectivo; y, el fortalecimiento de los mandantes en sus capacidades específicas para difundir y promover la Responsabilidad Social Empresaria, en base a un concepto consensuado.

Específicamente, se considera pertinente atender lo siguiente:

- Ejecutar y evaluar el Programa para el Fortalecimiento de la Red Empresarial (PROFOREM).
- Fortalecer la capacidad de los equipos técnicos sindicales para intervenir en todas las dimensiones del trabajo decente, tales como el Equipo Multidisciplinario de Trabajo Decente (EMTD) de la CGT y la Comisión Sindical de Trabajo Infantil, entre otros.
- Promover y fortalecer los ámbitos de diálogo social, sin excluir la consolidación de los existentes, tales como el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.
- Fortalecer a los dirigentes y funcionarios gubernamentales, empresariales y sindicales en aspectos conceptuales y metodológicos para promover el diálogo social efectivo a nivel nacional y en el Mercosur.
- Instalar capacidades a nivel provincial y local para fortalecer el diálogo social.
- Fortalecer la capacidad del Estado y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para fortalecer la libertad sindical y mejorar la calidad y participación eficaz en el desarrollo de la política sociolaboral a través del diálogo social.
- Generar espacios de diálogo social operativos para mejorar la calidad y la participación eficaz en la negociación colectiva.
- Generar condiciones para promover la participación de dirigentes mujeres en la negociación colectiva.
- Capacitar y sensibilizar a los mandantes en un concepto consensuado de la Responsabilidad Social Empresaria.
- Articular acciones en materia de Responsabilidad Social Empresaria en los ámbitos y con los mandantes correspondientes.

Se buscará instalar de manera permanente la perspectiva de género en el seno de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de manera que se beneficie equitativamente a hombres y mujeres.

PRIORIDAD 6: CONTRIBUIR A LA REDUCCIÓN DE LA ECONOMÍA INFORMAL Y EL EMPLEO NO REGISTRADO

Esta prioridad se plantea como estrategia la implementación de mecanismos y herramientas para la formalización de las actividades económicas informales. Asimismo, incluye acciones orientadas a reducir el empleo no registrado, a través del cumplimiento de las normas laborales en particular en sectores de actividad tradicionalmente críticos.

Para el caso, prevé:

- Elaborar y ejecutar un Sistema de información y seguimiento que integre el conocimiento sobre la economía informal en Argentina.
- Diseñar y definir propuestas de políticas para la formalización de establecimientos informales y la mejora de la productividad sistémica en MiPyME (Micro, pequeñas y medianas empresas).
- Fortalecer las capacidades del MTESS y los actores sociales para promover el cumplimiento de la normativa laboral y combatir el empleo no registrado.
- Fortalecer el compromiso y la articulación entre el Gobierno y los actores sociales para reducir el trabajo no registrado.

Los efectos directos a lograr con esta prioridad deben orientarse considerando la dimensión de género de manera que se beneficie equitativamente a hombres y mujeres.

4. GESTIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

El Programa de Trabajo Decente por País para Argentina 2008-2011 se desarrollará bajo la responsabilidad de la Oficina de la OIT en Argentina con el soporte técnico del Equipo Regional de la OIT y sus servicios técnicos en Ginebra.

Se creará un Comité de Coordinación, constituido por el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; el Presidente del Departamento de Política Social de la Unión Industrial Argentina (UIA); el Secretario de Relaciones Internacionales de la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT) y el Director de la Oficina de la OIT en Buenos Aires.

El Comité de Coordinación, que se reunirá al menos una vez al año o cuando lo consideren conveniente sus miembros, tendrá la función de revisar el avance de la ejecución del PTDP y proponer los ajustes que fueran pertinentes. Dicho Comité será coordinado por el Director de la Oficina de la OIT en Argentina, quien hará las convocatorias correspondientes por propia iniciativa o por pedido de alguno de los miembros.

La Oficina de la OIT en Argentina será responsable de preparar y someter al Comité de Coordinación informes anuales de avance y autoevaluación del Programa.

Se establecerá, asimismo, un Grupo de Seguimiento que estará integrado por representantes del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; del Departamento de Política Social de la Unión Industrial Argentina; de la Secretaría de Relaciones Internacionales de la Confederación General del Trabajo y de la propia Oficina de la OIT en Argentina.

El Grupo de Seguimiento se reunirá al menos una vez cada tres meses o cuando lo consideren conveniente sus miembros. Estará coordinado por la Oficina de la OIT en Argentina, que hará las convocatorias correspondientes por propia iniciativa o por pedido de alguno de los miembros.

La función del Grupo de Seguimiento será examinar periódicamente la marcha del PTDP a fin de actualizar las actividades previstas y formular recomendaciones al Comité de Coordinación para el logro de los resultados propuestos.

La ejecución del PTDP Argentina 2008-2011 implicará el diseño y aplicación de un conjunto de mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación que permitan monitorear el logro de los objetivos propuestos.

Se prevé una evaluación externa al finalizar el PTDP en 2011.

Buenos Aires, 22 de agosto de 2008