

“POLITICAS DE EMPLEO: PARADOJAS Y PERSPECTIVAS”

GABRIELA NOVACH¹

Abstract

Este trabajo aborda la problemática del empleo, a partir del análisis de las políticas públicas intentadas como tales desde la década del 90 hasta el presente, las medidas que se han puesto en práctica para hacerle frente al desempleo y a la informalidad laboral y su eficacia.

Las estadísticas oficiales demuestran que, durante el período relevado, el índice de desocupación se mantiene en un porcentaje menor a 1 dígito – excepto entre 1993 y 2003 - y que paradójicamente, se elevó la subocupación y el trabajo informal, circunstancias que evidencian una clara derrota en el intento de revertir dicha situación, que afecta tanto a la población, como a la economía nacional.

Aunque es insoslayable que la creación de empleo y su precariedad, se encuentran estrechamente ligados a las luces y sombras del circuito económico, lo cierto es que los resultados verificados, indican que no se desplegado una política pública integral enfocada a facilitar la creación de puestos de trabajo y la transición hacia la formalidad laboral.

La investigación desoída, la implementación de planes de empleo por parte de áreas ajenas a la cartera de trabajo y la falta de control de ésta, como también, la ausencia de los sectores claves en la dinámica laboral diaria, son algunas de las causas que, a mi ver, contribuyeron a los escasos logros obtenidos, y que deben ponderarse a la hora de poner en práctica el plan diseñado que se encuentra vigente en la actualidad. Amén.

¹ Doctora en Derecho del Trabajo y Derechos Humanos. Especialista en Derecho Laboral, Administración de Justicia y Perspectiva de Género. Docente UBA. Publicista. Secretaria Fiscalía Nacional del Trabajo Nro. 2

1. **Las paradojas de las políticas públicas de empleo**

Se definen las políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.² Una vez implementada la política pública, se monitorea y evalúa, a los fines de corregir las situaciones puntuales y apuntar a su eficacia.

Para que exista una política pública, debe existir un nicho de necesidad, es decir, un problema,- en nuestro caso, representado por la desocupación- un nicho de habilidades, llamado capacidades del Estado y un nicho de respuesta, es decir, las políticas públicas.

La necesidad de implementar una política pública de generación de empleo, no es exclusiva de nuestro país, sino que es mundial, tanto así, que el Convenio 122 de la OIT de 1964 con vigencia a partir de 1966 que no fue ratificado por Argentina, dispone que ...“ Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido...” y tender a garantizar que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que lo busquen, que sea productivo, y libremente escogido.

A tal efecto, las herramientas utilizadas a partir de 1990: categorías y actividades promovidas (pymes, veteranos, eventuales, etc.) contratación efímera (ampliación del periodo de prueba, contrato a tiempo parcial) modificaciones en la remuneración (vales alimentarios, sumas no remunerativas) y leyes antievasión (24.013, 25,323, y 25.345), y los planes denominados Potenciar Trabajo, no parecen haber cumplido sus objetivos, puesto que los índices estadísticos demuestran que el desempleo no modificó

² Cfr. Manuel Tamayo Sáez

sus porcentajes significativamente, pero paradójicamente, creció exponencialmente el empleo informal.

En efecto, en mayo de 1990 la tasa de desocupación abierta era del 8,6 %, descendió entre 1991 y 1992, comenzando a trepar a partir del año 1993, hasta llegar el pico más alto del 21,5 % en mayo de 2002. Al año siguiente, se bajó al 15,6 % (2003), y en el año 2007 del 9,2 %. A partir del 2016, no supera el dígito, excepto durante el 2020 que alcanzó apenas un 10,4 %. ³ En la actualidad, el índice de desocupación es del 7,6 %.

Respecto del empleo no registrado, a partir de la vigencia de las leyes 24.013 (1991) y 25.323 (2000), en el año 1990 era del 25,2% y en el 2003 del 44,8 %. En la actualidad, es del 46,5 %. Claramente no lograron su objetivo.

Las medidas implementadas, alcanzaron sus objetivos durante los primeros años, en lo que concierne al índice de desempleo que se mantiene estable, pero paradójicamente, impactaron en la generación de empleo informal que escaló en forma ascendente.

A ello, debe sumarse que los contratos de pasantías, media jornada y trabajo eventual, trajeron aparejadas relaciones laborales fraudulentas y por ende, el aumento de la conflictividad atravesada por el incremento de las demandas laborales, que tanto se esmeraron en desactivar.

En relación a los planes de generación de trabajo implementados en los último años: Hacemos Futuro (2018/2020) Potenciar Trabajo (2021) , Argentina Hace, con el fin de incluir el trabajo joven, tampoco han tenido mayores resultados.

Contrariamente a ello, los parques industriales construidos en Ushuahia, la provincia de San Luis, y las localidades de Pilar y Hudson, entre otras de la Pcia. de Bs.As., han generado puestos de trabajo que hasta ahora permanecen.

³ INDEC. Encuesta Permanente de Hogares y Boletín Estadísticas Laborales.

2. Causas y Efectos

Los datos relevados han arrojado como resultado que la problemática del empleo en Argentina no gira en torno al desempleo abierto, sino a la informalidad laboral, que parece no tener fin.

En el año 2014, la OIT trabajó un punto relativo a “facilitar la transición de la economía informal a la economía formal (elaboración de normas, procedimiento de doble discusión)”, con miras a la elaboración de un nuevo instrumento normativo internacional de la OIT, bajo el formato de una Recomendación.

A partir de ello, el entonces Director General del organismo, Guy Ryder, ha establecido ocho esferas de importancia decisiva para la Oficina al nivel mundial. Una de estas es la formalización de la economía informal, cuyos aspectos claves son: a) la promoción de factores que estimulan la transición hacia la economía formal, centrándose en microempresas y pequeñas empresas de sectores determinados, así como en categorías de trabajadores con condiciones de empleo informales; b) el impulso a políticas empresariales, de empleo, laborales y sociales adecuadas; c) el apoyo a la elaboración y promulgación de leyes y normas que incentiven la formalización; y d) el fortalecimiento de la capacidad de organizaciones de empleadores y de trabajadores, para llegar al sector informal y promover la transición.⁴

Los autores Bertranou y Casanova, resaltan el papel fundamental de los sindicatos, puesto que sostienen que lidian con una de las preocupaciones más importantes de la vida de las personas: sus empleos. Conocen los desafíos laborales en sus respectivos países y tienen ideas prácticas para superarlos. Es por esto que se constituyen en los grupos naturales de interés cuando se trata de diseñar políticas de empleo. Nadie defiende mejor a los trabajadores que sus sindicatos. El cumplimiento de este rol implica que las organizaciones sindicales tienen que enfrentar algunos desafíos. Se hará necesario que vayan más allá de su interés por actividades

⁴ “Informalidad Laboral en Argentina”. Segmentos Críticos y Políticas para la Formalización. Fabio Bertranou y Luis Casanova

centradas en sus tradicionales preocupaciones, tales como salarios y condiciones laborales, y traten de entender los problemas del empleo en un contexto económico más amplio. Deberán ser lo más activo que les sea posible en los foros de sus respectivos países en los que participan las partes interesadas en las políticas nacionales de empleo. También deberán armar coaliciones entre ellos y con otros grupos de ideas afines. Los sindicatos deben resolver a diario una serie de asuntos tradicionales tales como salarios, pensiones, beneficios, negociaciones colectivas, salud y seguridad, condiciones de trabajo y muchos otros. Al tener que solucionar una realidad laboral cada vez más compleja, es necesario que amplíen sus áreas de intervención y el diálogo social para abarcar políticas socioeconómicas más vastas. Esto implica que deben modificar las actividades que se centran solo en las instituciones laborales para incluir, además, la comprensión de los temas relacionados con el empleo en un contexto económico más amplio. r agentes activos durante el ciclo completo de formulación de políticas.

También resaltan la importancia de las agencias estadísticas en cada país. Un buen análisis exige tiempo y dedicación. El asesoramiento sobre políticas debe darse según las circunstancias específicas en cada país, lo cual también demanda a su vez conocimiento y capacitación. La formación de los afiliados no se logra de un día para otro y requiere recursos, buenos métodos y previsión. Aunque este último punto es de vital importancia, se encuentra más allá del alcance de la presente guía. Cada sindicato enfrenta sus propios desafíos al momento de distribuir sus limitados recursos. Pero debe recordarse que cuando se tienen especialistas propios sobre el mercado laboral y sobre el análisis del empleo, se puede lograr una diferencia sustancial en la capacidad del sindicato para influir en las políticas públicas. El establecimiento de vínculos con universidades e institutos de investigación constituye una forma apropiada para lograr información, análisis y asesoramiento.

A ello, le agregan el diálogo social efectivo, las alianzas estratégicas, sólida base institucional, y coherencia con los procesos de planificación, todo lo cual, no ocurrió en nuestro país.

Por el contrario. Las estadísticas y la realidad que nos roza cotidianamente, confluyen en la llamada “ Visión del escape” , que consiste en que los trabajadores y empresas eligen desempeñarse en el sector informal, o eligen hasta qué punto conviene cumplir con la legislación. Esta elección proviene de un análisis de costo-beneficio de la formalidad. En el caso de los trabajadores, para realizar la evaluación se ponderan los beneficios y los costos asociados al empleo formal (como las prestaciones de la seguridad social y los respectivos aportes e impuestos), y la posibilidad de sustitución de ciertos beneficios de la formalidad por medio de otros instrumentos (por ejemplo, acceder a un nivel de protección social a través de programas universales o por medio de la ayuda de familiares) (Perry et al., 2007; Cazes y Verick, 2013).

Tanto así, que la periodista Gabriela Origlia lo grafica como “ La fotografía del empleo urbano en Argentina, está dominada por el color negro” ⁵ puesto que 20 millones de trabajadores, 52% son informales o monotributistas; 31% asalariados privados registrados y 17% estatales, y que la lupa sobre el segmento más importante revela que 46% de ese 52 están en negro o son cuentapropistas no profesionales(Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del cuarto trimestre de 2023).

En este contexto, los planes de generación de empleo a nivel nacional, se encontraban a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, es decir, a bajo la proyección y dirección de un área no especializada en la materia, y menos aún en el control y supervisión de la ejecución de los mismos, ni tampoco de los actores del mundo laboral.

3. Situación actual y perspectivas

La ley 27.742 en su capítulo IV que lleva el título “ Promoción del Empleo Registrado” prevé que los empleadores podrán regularizar las relaciones laborales vigentes no registradas o deficientemente registradas, pero que se hayan iniciado con anterioridad a la promulgación de la ley; en su capítulo V denominado “Modernización laboral”, modifica la ley 24.013, a través

⁵ Diario La Nación, 12 de mayo de 2024

de un sistema de registraci3n opcional , poniendo en cabeza del trabajador la posibilidad de denunciar la falta de registraci3n ante la autoridad de aplicaci3n, la AFIP o ante las autoridades administrativas del trabajo (v. arts. 7 bis y 7 ter).

Tambi3n, se ampli3 el periodo de prueba durante los primeros 6 meses, con ampliaciones concertadas en las convenciones colectivas de hasta 1 a3o, como tambi3n, la sustituci3n de la indemnizaci3n prevista por el art. 245 LCT por un fondo de cese laboral, concertado colectivamente, y la creaci3n de una bolsa de trabajo a cargo de asociaciones sindicales con personer3a gremial que podr3an proponer a los empleadores un listado de personal necesario para la realizaci3n de tareas temporarias en las actividades contempladas en la ley de trabajo agrario.

En otro orden, el decreto 198/24 mantiene el programa “Potenciar Trabajo” y sustituye el programa de Inclusi3n Laboral por el “Volver al Trabajo” y “Fomentar Trabajo”, ambos, a cargo de la Secretar3a de Trabajo de la Naci3n, El Programa de Inserci3n Laboral (PIL) tiene como objetivo promover la inserci3n laboral de los trabajadores con mayores dificultades de empleabilidad) mujeres y personas no binarias) , brindando a las empresas que los contrate una ayuda econ3mica que podr3n descontar del salario a abonar al trabajador.

El Programa Volver al Trabajo (VAT) con la finalidad de desarrollar y consolidar un nivel de competencias sociolaborales para sus beneficiarios que les permita alcanzar un nivel de empleabilidad inicial real y mejorar sus oportunidades de inserci3n en el mundo laboral. Esto se realiza a trav3s de su participaci3n en actividades de formaci3n laboral, pr3cticas formativas en ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos individuales o asociativos. Verifiqu3 cursos presenciales en distintas actividades (administraci3n, metalurgia, gastronom3a, textil, cuidado, etc.) y cursos de formaci3n laboral.

Est3 dirigido a todas las empresas del pa3s, a trabajadores desocupados mayores de 18 a3os, pertenecientes a distintos programas

nacionales, quienes recibirán una ayuda económica mensual a cargo de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (STEySS) que las empresas podrán descontar del salario que les corresponde abonar de acuerdo al Convenio Colectivo de Trabajo. Por otra parte, las empresas que adhieran al Programa de Inserción Laboral, también podrán acceder para esas nuevas contrataciones a la reducción de las contribuciones patronales estipuladas por el Dec. 551/ 22 siempre que cumplan con los requisitos de participación. La empresa debe registrar a los trabajadores dando el Alta Temprana en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) .

En el caso del programa “ Fomentar Empleo” se dirige al encuentro entre un trabajador y el empleador, y está destinado a todas las personas entre 18 y 64 años, que se encuentren desocupadas, y que no cuenten con ingresos registrados en los últimos 3 meses al momento de postularse al programa. Los empleadores que realicen una búsqueda laboral por medio del [Portal Empleo](#) podrán acceder a incentivos por la contratación de los registrados y una reducción del 100% de las contribuciones patronales.

CONCLUSIONES

Los datos relevados conducen a concluir que no se ha desplegado una política pública integral de empleo, en base a estudios de campo, necesidades por región y de la misma evolución de la sociedad, con una activa participación de las asociaciones gremiales, ni del poder de policía con el que cuenta la autoridad de aplicación. Tampoco, las políticas implementadas en un gobierno persistieron en el siguiente, sino que se agotaron en pocos meses o años, circunstancia que conjura contra la continuidad y eficacia del programa, y de allí su fracaso.

Como hemos visto, las tasas de desocupación abierta se encuentran amesetadas en menos de 1 dígito, por lo que no pareciera presentarse como el mayor inconveniente laboral actual, sino que el mismo se manifiesta en el altísimo nivel de informalidad, lo cual deriva en desigualdades escandalosas entre los propios trabajadores.

Al respecto, el hecho de haberse derogado el sistema sancionatorio de las leyes 24.013 y 25.323, las cuales ya hemos visto que no han logrado mayores éxitos en la formalización del empleo en los últimos años, y la implementación de la denuncia por parte del interesado mediante la utilización de medios electrónicos, aún cuando “ prima facie” se presenta como una utopía, no parece irrazonable, ya que no hay que perder de vista, que el trabajador se encuentra amparado en la protección del trabajo en todas sus formas, y en la irrenunciabilidad de sus derechos (cfr. arts. 14 bis y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, y art. 12 LCT).

Por otra parte, los nuevos programas de fomento de empleo, se advierten ambiciosos en cuanto a la formación y capacitación de los trabajadores, quizás, como un modo de completar los niveles de educación primaria y secundaria, como también al encuentro entre éstos y los empleadores. La formalización de las relaciones y la rebaja en las contribuciones sociales que reportan, auguran que se disipe esa “ Visión de escape “ a la que antes hemos aludido, pero en el caso de que se omita comunicarlos a través de los medios públicos con los que cuenta el Estado Nacional, probablemente queden en el arcón de los recuerdos y fulminen la buena intención inicial.

Resulta a mi ver una buena señal, que dichos programas se encuentren bajo la órbita de la Secretaría de Trabajo de la Nación, puesto que cuenta con la idoneidad y los sistemas de fiscalización suficientes para desplegarlos con éxito, siempre y cuando, reitero, sean comunicados y controlados posteriormente a su formalización.

También, juega un papel relevante la eficiencia de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en cuanto a la implementación y funcionamiento de las denuncias ya sea formuladas por el propio trabajador como por la autoridad judicial, como también, el necesario control y sanción de los obligados al pago de los tributos adeudados, ya que los derivados del trabajo, no son menos relevantes que los restantes.

Considero que es momento de desplegar un trabajo de campo de orden nacional, estilo “ Biale Massé 4.0” tendiente a detectar el nicho de la

necesidad social, comercial, ambiental , empresarial y estatal, y desde allí, es decir, desde las causas, encarar el abordaje de las soluciones, y no desde los fracasos, ya que como sostenía Santo Tomas de Aquino, “ De la nada, nada proviene”.

Amén

