



Notas OIT

TRABAJO DECENTE EN ARGENTINA



Oficina
Internacional
del Trabajo



Noviembre de 2011

El Trabajo Decente: la concepción de la OIT y su adopción en Argentina

I. Trabajo Decente: desde su introducción hasta su institucionalización

El Trabajo Decente es un concepto desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo para establecer las características que debe reunir una relación laboral acorde con los estándares internacionales, de manera que el trabajo se realice en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. Esta idea fue propuesta por Juan Somavía en su primer informe como Director General de la Oficina Internacional del Trabajo¹ en 1999, y luego fue adoptada por los mandantes de la Organización –gobiernos, trabajadores y empleadores– durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999.

El concepto de Trabajo Decente se basa en el reconocimiento de que el trabajo es fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz social, democracias que actúan en beneficio de todos y crecimiento económico, además de aumentar las oportunidades de trabajo productivo y el desarrollo sostenible de las empresas. El trabajo decente refleja las prioridades de la agenda social, económica y política de los países y del sistema internacional. En un lapso relativamente breve, este concepto ha logrado consenso mundial entre los gobiernos, empleadores, trabajadores, la sociedad civil y la comunidad internacional sobre el hecho de que el empleo productivo y el trabajo decente son elementos funda-

mentales para alcanzar una globalización justa, reducir la pobreza y promover un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible.

Luego de casi una década de labor en el desarrollo y aplicación de la Agenda de Trabajo Decente, la Organización Internacional del Trabajo adoptó por unanimidad la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, el 10 de junio de 2008. Esta constituye la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la Constitución de la OIT en 1919. Es heredera de la Declaración de Filadelfia, de 1944, y de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento, de 1998. La Declaración de 2008 expresa la visión contemporánea acerca del mandato de la OIT en la era de la globalización e institucionaliza el concepto de Trabajo Decente, situándolo en el centro de las políticas de la Organización para alcanzar sus objetivos constitucionales. Este documento surge en el momento que se iniciaba la crisis económica y financiera mundial más importante desde los años treinta y refleja los debates generados a partir de las observaciones de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, advirtiendo los riesgos que representa la mundialización para la justicia social. De esta manera, para evitar los efectos adversos del proceso de globalización, la Declaración propicia políticas basadas en los objetivos estratégicos de la OIT y hace hincapié en la importancia de concretar un enfoque holístico e integrado, al reconocer que esos objetivos son

Los Programas de Trabajo Decente por País

La OIT, en su papel de agencia de desarrollo, ofrece apoyo a través de los Programas de Trabajo Decente por País, implementados en colaboración con sus mandantes. Sus prioridades y objetivos se definen dentro de los marcos de desarrollo nacional con el propósito de superar los principales déficits de trabajo decente. En este sentido, a través de programas pertinentes, efectivos y eficientes, se busca aplicar los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, los que a la vez presentan a la igualdad de género como objetivo transversal: i) crear trabajo, mediante una economía que genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles; ii) garantizar los derechos de los trabajadores, para lograr el reconocimiento y el respeto de los derechos de todos los trabajadores y, en particular, de los trabajadores desfavorecidos o personas debajo de la línea de pobreza que necesitan representación, participación y leyes adecuadas; iii) extender la protección social, para promover tanto la inclusión social como la productividad, al garantizar que mujeres y hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, que les proporcionen tiempo libre y descanso adecuados, que tengan en cuenta los valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos y que permitan el acceso a una asistencia de salud apropiada; y iv) promover el diálogo social, mediante la participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, sólidas e independientes, que resultan fundamentales para elevar la productividad, evitar los conflictos en el trabajo y favorecer el desarrollo de sociedades cohesionadas.

1. Nótese que la Oficina Internacional del Trabajo constituye el Secretariado Técnico de la Organización Internacional del Trabajo, esta última conformada por representantes de los gobiernos y de las organizaciones más representativas de los trabajadores y los empleadores.

“inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente”, garantizando la función de las normas internacionales del trabajo como medio útil para alcanzar esos objetivos.

II. La adopción de la Agenda de Trabajo Decente en Argentina

En el año que se presentaba el concepto de Trabajo Decente, Argentina se encontraba en los prolegómenos de una importante crisis económica e institucional. Durante la década de los noventa, se habían producido severas transformaciones en la política económica, que afectaron negativamente al mercado laboral y a su andamiaje institucional. Por eso, solo a partir de la crisis del período 2001-2002 surge más visiblemente en el país el Trabajo Decente, como una herramienta para afrontar las severas consecuencias de esa crisis. La OIT participó entonces en el Diálogo Argentino, durante 2002, y promovió, a partir del proyecto de cooperación técnica “Enfrentando los Retos al Trabajo Decente en la Crisis Argentina” (2003-2006), la adopción de una Agenda de Trabajo Decente por parte del Gobierno y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

En 2003, a solicitud de la OIT, 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”. Por otra parte, la Ley Nacional N° 25.877 de “Ordenamiento del régimen laboral”, sancionada en 2004, 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”. Desde entonces, el concepto de Trabajo Decente –y la necesidad de promoverlo– ha sido incluido en normas legales, presupuestos, declaraciones y también desarrollado en discursos de presidentes, ministros de Trabajo y ministros de Relaciones Exteriores, así como en los pronunciamientos de los actores sociales en diferentes foros, además de ser tomado y analizado en múltiples artículos periodísticos.

En junio de 2004, se acordó la ejecución del Programa Nacional de Trabajo Decente 2005-2007. Este se articuló en torno a dos ejes: el primero, referido a la integración de políticas económicas y sociales con el propósito de promover la creación de empleo decente y, el segundo, referido al fortalecimiento de las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en materia de empleo y formación, regularización del trabajo no registrado, mejora de las condiciones de trabajo y erradicación del trabajo infantil, junto con la búsqueda de una mejora de los ingre-

sos del trabajo y la ampliación del sistema de protección social y del seguro de desempleo.

Luego de una satisfactoria evaluación independiente del primer Programa Nacional de Trabajo Decente y tomando en consideración las recomendaciones formuladas en la “Apreciación Tripartita”, suscrita por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT-RA), se consensuó la elaboración de un nuevo programa para el período 2008-2011.² Este programa fue el resultado de un proceso de construcción colectiva que involucró de manera muy activa y decisiva a los mandantes y a la propia Oficina de País de la OIT para la Argentina, y culminó en la firma de un Memorandum de Entendimiento para la puesta en marcha en la República Argentina del Programa de Trabajo Decente por País (PTDP) Argentina 2008-2011, el 3 de septiembre de 2008.³ Este nuevo programa dio continuidad al anterior y profundizó las acciones iniciadas desde la normalización de la situación económica y social, a partir de 2003. Las prioridades acordadas contemplaron: i) articular la política laboral nacional con las políticas que impactan sobre la cantidad y calidad del empleo; ii) mejorar las condiciones de empleo y empleabilidad, con énfasis en el empleo decente para la juventud y el desarrollo económico local; iii) contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil; iv) ampliar la cobertura de la protección social; v) fortalecer el diálogo social efectivo para que los mandantes promuevan las dimensiones del trabajo decente en las políticas sociolaborales; y vi) contribuir a la reducción de la economía informal y del empleo no registrado.

Es relevante destacar que el Gobierno argentino dispuso que 2011 fuese declarado “Año del Trabajo Decente, la Salud y la Seguridad de los Trabajadores” (según el Decreto N° 75/2011) y que en este año se haya sancionado una serie de leyes nacionales que aprueban los Convenios Internacionales del Trabajo sobre seguridad y salud de los trabajadores, el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo (Convenios N° 155 y N° 187) y sobre el trabajo en el sector pesquero (Convenio N° 188).⁴ Además, en abril de 2011, se firmó la Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2011-2015,⁵ un acuerdo de acciones programáticas de carácter tripartito. Finalmente, la Ley N° 26.678 sancionada en mayo de 2011 aprobó el Convenio N° 102 sobre la seguridad social (norma mínima).

Los gobiernos provinciales han mostrado creciente interés en la promoción de la agenda de Trabajo Decente en el ámbito de sus políticas públicas. De esta forma, los Gobiernos de Santa Fe, en 2007, y de Salta, en 2009, suscribieron sendos acuerdos con la OIT para la promoción del Trabajo Decente en el marco de sus agendas gubernamentales, complementando así el programa nacional.

2. Véase el documento disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_084948.pdf

3. Véase el documento disponible en: http://www.oit.org.ar/documentos/ptdp_2008_2011.pdf

4. Se trata de las Leyes N° 26.693, N° 26.694 y N° 26.669, respectivamente.

5. Véase el documento disponible en: http://www.oiss.org/IMG/pdf/Estrategia_Argentina_2011_reducido_-3.pdf

En el plano internacional, Argentina ha tenido un papel protagónico en la promoción del concepto de Trabajo Decente. Ya desde 2003, como iniciativa del país, comienza a ser incluido en diversas declaraciones y ámbitos regionales, tales como el “Consenso de Buenos Aires” de 2003 y el “Acta de Copacabana” de 2004, ambos documentos firmados por los Presidentes de Argentina y Brasil. Por otra parte, la Conferencia Regional de Empleo de la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, celebrada en Buenos Aires en abril de 2004, concluyó con una Declaración firmada por los Ministros de Trabajo de los Estados Miembros de dicho bloque, donde se recoge buena parte de las propuestas planteadas por la OIT en el documento presentado para su discusión.⁶ Allí se afirma que “En razón de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, los países del MERCOSUR, en tanto Miembros de la OIT, asumen que el trabajo decente es condición fundamental para el desarrollo sostenible de los países Miembros y para el éxito de la integración económica de la región”. Finalmente, la Cuarta Cumbre de Presidentes de las Américas, realizada en Mar del Plata en noviembre de 2005, incluyó a solicitud del Canciller argentino, la reunión titulada “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”. Durante este encuentro, la OIT alcanzó un lugar prominente de la agenda y su Director General expuso la visión estratégica de la Organización. Gracias a ello, la Declaración de la Cumbre recoge de manera notable el concepto de Trabajo Decente. Más recientemente, a partir de 2009, el Gobierno de Argentina junto con el de Brasil promovieron y lograron la inclusión de la OIT como organismo internacional de referencia en las deliberaciones del G-20 sobre la crisis mundial.

III. El Trabajo Decente como respuesta a la crisis económica y financiera mundial

Recién iniciado el nuevo Programa de Trabajo Decente por País (PTDP) en 2008, irrumpió la crisis económica y financiera mundial. El primer programa había acompañado el proceso de reconstrucción y consolidación de las instituciones laborales y había colaborado activamente en dotar a los mandantes de herramientas y de un marco de discusión de políticas para dar respuesta a la crisis de 2001-2002, por lo tanto, el país contaba con cierta experiencia para afrontar una nueva crisis.

En el nivel global, la OIT respondió rápidamente a la crisis mundial con la propuesta de generar un Pacto Mundial para el Empleo (PME). Así, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2009, que contó con la participación de varios líderes mundiales y, entre ellos, con los Presidentes de Francia, Brasil y Argentina, se adoptó el PME como un llamado a todos los Estados Miembros para que

tomaran medidas de nivel nacional destinadas a superar la crisis. El PME aboga por alcanzar una mayor coherencia en las políticas internacionales y una mejor coordinación entre ellas. Asimismo, el PME reconoce y promueve acciones de nivel internacional para dar forma a una globalización justa y sostenible, conforme lo expresa la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa, y compromete a la propia OIT a asignar los recursos humanos y financieros que sean necesarios para prestar asistencia a los mandantes. La relevancia del PME se puso de manifiesto con la adopción de la Resolución “Para recuperarse de la crisis económica y financiera mundial: un Pacto Mundial para el Empleo”, por parte del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). En ella se advierte la necesidad de dar seguimiento –en coordinación con la OIT– a las recomendaciones del Pacto y se solicita al Secretario General de la ONU que presente un informe sobre la aplicación del mismo a través de los programas del Sistema de Naciones Unidas.

Por su parte, la OIT se comprometió a establecer mecanismos para promover la aplicación del PME en los Estados Miembros que manifestaran interés, entre ellos, Argentina. Guy Ryder, Director Ejecutivo del Sector de Normas Internacionales del Trabajo, formuló dos importantes reflexiones en ocasión de la Reunión Tripartita “Políticas frente a la crisis: El Pacto Mundial para el Empleo en Argentina”, realizada en Buenos Aires en abril de 2011.⁷ La primera se refiere a que el país ha sido uno de los más activos y presentes en el seguimiento del PME. Esto no solo se refiere al activismo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (a través de su ministro Carlos A. Tomada), sino también al trabajo de los representantes de los empleadores (Daniel Funes de Rioja) y de los trabajadores (Gerardo Martínez). La segunda reflexión se vincula con una de las conclusiones que se puede sacar de la experiencia de los dos últimos años (2009-2010). Esta es que los países con fuertes condiciones de diálogo social y con instituciones laborales fuertes y eficaces han sabido hacer frente a la crisis con mayor éxito que otros que no desarrollan las mismas condiciones.

Como ya fue destacado, Argentina contaba con antecedentes favorables en materia de diálogo social y el concepto de Trabajo Decente estaba plenamente instalado en la agenda pública con anterioridad a la crisis internacional de 2008-2009. De esta forma, durante el período de crisis y recuperación, se adoptó una serie de medidas de carácter estructural que no deben ser atribuidas directamente a la implementación del PME. El Pacto, sin embargo, ha facilitado, por una parte, la toma de conciencia acerca de la necesidad de contar con consensos sobre las políticas y los programas destinados a atender la situación de crisis económica y del mercado de trabajo y, por otra, ha permitido visibilizar y priorizar en la agenda corriente del PTDP algunos puntos estratégicos para

6. Véase el documento disponible en: http://www.oit.org.ar/documentos/confmercosur_enfoqueoit.pdf

7. Véase el documento disponible en: http://www.oit.org.ar/documentos/pme_final_web_2011.pdf

el contexto de crisis, como la necesidad de contar con una renovada estrategia de empleo en un contexto de globalización y mayor debilidad de la economía mundial (en particular, de los Estados Unidos y Europa), y la necesidad de abordar la problemática del empleo juvenil.

IV. Trabajo Decente en Argentina: alcances y desafíos

En 2010 Argentina retomó la senda de crecimiento económico exhibida durante el período 2003-2008 e interrumpida durante 2009 debido a la crisis financiera internacional. Esto fue acompañado por una rápida recuperación del empleo, lo que permitió minimizar ciertos costos económicos y sociales vinculados con el desempleo de larga duración, a la vez que motorizar la demanda doméstica. Debido a que el mercado de trabajo es la principal fuente de ingresos de los hogares, la falta de dinamismo en la actividad económica usualmente conlleva grandes costos no solo económicos sino también sociales. Argentina enfrenta ahora el desafío de consolidar un esquema macroeconómico que permita mantener tasas elevadas de crecimiento, minimizando la volatilidad, tanto real como nominal. Este esquema, junto con el resto de las políticas económicas y laborales, debe ser articulado de modo de generar un mayor dinamismo en el mercado de trabajo y en la generación de ingresos, desarrollando políticas coherentes con la estrategia de centrar al Trabajo Decente como eje de vinculación entre el funcionamiento de la economía y el bienestar de los hogares.

Durante esta última crisis continuaron operando las instituciones laborales y se registró una política activa de recuperación del salario mínimo y del salario promedio. Desde 2004 (luego de 11 años de inactividad), es convocado anualmente el Consejo de la Productividad, el Empleo y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. La institución de la negociación colectiva se mantuvo activa y, además de las pautas salariales, los sindicatos y las empresas acordaron cláusulas destinadas a amortiguar el impacto de la crisis sobre los sectores y las empresas más afectados. Asimismo, se reforzaron las políticas y los programas de sostenimiento del empleo y de protección de ingresos de las familias vulnerables. También se ha reconstruido la capacidad de inspección del MTEySS y se han desarrollado planes y acciones para regularizar la situación de los trabajadores no registrados.

Por otra parte, en los últimos años se ha registrado una notable extensión de la cobertura horizontal de la protección social sobre la población vulnerable, para mejorar su seguridad económica. Específicamente, el plan de inclusión previsional y la Asignación Universal por Hijo (AUH)⁸ han operado en este sentido, brindando un soporte de ingreso a los adultos mayores que no cumplían con los

requisitos para acceder a una jubilación y a los niños, niñas y adolescentes de los hogares que sufren las consecuencias del desempleo y la informalidad laboral. Esta última acción es relevante, en la medida en que la protección social bien concebida reporta un doble dividendo: por una parte, permite aumentar la cobertura de las prestaciones y, por otra parte, contribuye al crecimiento económico.

Por último, la Ley N° 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente de 2008 -que, entre otras cosas, elevó la edad mínima de ingreso al empleo a los 16 años- significó un avance importante en la materia, reforzado por el conjunto de acciones destinadas a mejorar la empleabilidad de los jóvenes: el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, la Ley de Pasantías y la Red de Formación Continua.

Los avances logrados han sido significativos, sin embargo, todavía persisten numerosos desafíos, como los de aumentar la cobertura de las políticas de empleo, adaptar los programas de formación a las necesidades del sector productivo y consolidar los avances alcanzados en materia de política laboral. Sin duda, resulta necesaria la articulación de las políticas de empleo -así como las instituciones del mundo del trabajo- con políticas de protección social que permitan aumentar tanto la eficiencia y la productividad como también asegurar los progresos en materia de equidad.

En Argentina, las respuestas de políticas que se han dado frente a las consecuencias de la crisis mundial han sido auspiciosas en cuanto a sus resultados. La economía ha respondido fuertemente acompañada por la continuidad y el fortalecimiento de los pilares fundamentales del Trabajo Decente: el respeto a los derechos laborales, la generación de empleo, el fortalecimiento y la ampliación de la protección social, y el ejercicio del diálogo social. La agenda sociolaboral presenta numerosos desafíos en el corto, mediano y largo plazo, aunque la recuperación en un contexto de ejercicio de la democracia y de diálogo social genera perspectivas propicias para que el Gobierno nacional junto con los actores sociales puedan articular las ventajas y restricciones que impone la globalización para el logro de un crecimiento inclusivo, donde la estabilidad macroeconómica, las políticas laborales y la protección social se conviertan en ámbitos decisivos que permitan lograr mejoras sostenidas en el trabajo decente y en el desarrollo social con equidad. Por ello, es tan necesario que el próximo Programa de Trabajo Decente en Argentina 2012-2015 permita consolidar y profundizar estas anheladas mejoras.

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

8. El programa consiste en una transferencia monetaria con corresponsabilidades en salud y educación para niños, niñas y adolescentes menores de 18 años (salvo en caso de discapacidad, cuando no existe límite de edad), para las familias presentes en la economía informal, los trabajadores domésticos y los desocupados. En 2011, el programa se extendió a las mujeres embarazadas a partir del tercer mes de gestación.