

Argentina > futura

Informe

Foro Universitario del Futuro

Trabajo y empleo.



Autoras: Marta Novick, Ana Catalano y Mariel Payo Esper.



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

Trabajo y empleo

Por Marta Novick, Ana Catalano y Mariel Payo Esper

Aclaración

El contenido de este informe es una elaboración de las autoras en base al desarrollo del eje en el Foro Universitario del Futuro. No expresa necesariamente la posición del Programa Argentina Futura sobre los temas abordados.

Introducción

“Gobernar es crear trabajo “
J.D.Perón (1973)

El trabajo, tal cual lo conocemos, no siempre ha determinado el orden social. Al plantear el interrogante sobre los significados del trabajo, no podemos pasar por alto que ello supone enfrentarnos, como señala D. Méda (1996, 2007)¹, a una categoría histórica, resultado de una construcción social. El significado del trabajo cambia históricamente. Cada sociedad lo resignifica histórica y socialmente, cambiando su interpretación y modalidad. **El trabajo es una categoría histórica construida en respuesta a las necesidades de una época determinada.** Es un constructo, con significados múltiples, combinación de elementos objetivos, de elementos utópicos, de fantasías y de sueños. Pero el trabajo es el dador de una identidad social, es el principal medio de subsistencia para las familias, y es una relación social fundamental.

Más allá del concepto de trabajo y su permanente transformación, el empleo, el trabajo o la ocupación que se desempeña en una sociedad y en un momento histórico determinado es una dimensión que otorga al sujeto una identidad, un rol social y, sobre todo, se constituye como un espacio de “ciudadanía” que empodera en derechos a quien lo detenta. A los derechos de autonomía individual frente al poder del Estado y de participación en las decisiones públicas, se han agregado los denominados derechos económicos, sociales y culturales que responden a la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. Entre ellos, se han reconocido y consagrado los derechos al trabajo,

¹MÉDA, Dominique (2007), “¿Qué sabemos sobre el trabajo?”, en Revista de Trabajo, Año 3 No. 4, Buenos Aires.
MÉDA Dominique (1996), “El valor trabajo visto en perspectiva”, Revista Internacional del trabajo, vol. 115, Nº. 6.

a un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación, la seguridad social y otros. El trabajo es, además, el principal vínculo entre la economía y el bienestar de los hogares. Para casi el 80% de ellos, el trabajo es la principal fuente de ingresos.

Las crisis internacionales – y la pandemia del COVID 19 no es la excepción- ponen de manifiesto que el trabajo tiene una importancia central tanto desde el punto de vista productivo como del económico y social por el impacto que tiene no exclusivamente sobre las personas y la demanda agregada, sino también sobre la distribución del ingreso, la equidad, la precariedad de las relaciones laborales, la pobreza y el hambre.

El trabajo en la Argentina –como en el mundo– ha cambiado de manera significativa. Así, podemos mencionar, sin ser exhaustivos, los estudios que describen la condición obrera realizados por Biale Massé²(1904) o los que se refieren a las tareas rurales, los saladeros y frigoríficos (Sábato, 1989³; Lobato,1988⁴ y 2002⁵), o los que tratan sobre la irrupción de un modelo “industrial”, en una etapa de crecimiento y pleno empleo, y los que describen la posterior desestructuración realizada en la etapa neoliberal, hasta llegar a la actualidad donde se debate en torno a la sociedad del conocimiento. La Argentina ha transitado, desde mediados del siglo XX, desde la irrupción del peronismo y la “clase trabajadora”, a un proceso caracterizado por fuertes heterogeneidades, nuevo perfil de lxs trabajadorxs, nuevos valores y nuevas formas de producir. De las grandes fábricas convocando a contingentes enormes de trabajadorxs ubicados en las nuevas zonas industriales y receptoras de la inmigración externa e interna, a una heterogeneidad productiva donde coexisten nuevas empresas de servicios informáticos con una alta tasa de exportación, talleres textiles modernísimos a otros con “trabajo esclavo”, complejos de industrias de proceso, junto a tareas electrónicas de baja especialización, o a importantes servicios de diferente tipo, al mismo tiempo que nuevos colectivos de trabajadorxs, sin trabajo formal, sin protección social, han crecido enormemente y se han diversificado sus ocupaciones y sus representaciones colectivas.

¿Qué pasó? El modelo de Estado de Bienestar que era acompañado por componentes de pleno empleo y “trabajo clásico” - denominado de esa forma al trabajo por tiempo indeterminado y protegido- se derrumba. Es golpeado por el neoliberalismo en sus primeras versiones y luego reestructurado con la expansión de la globalización financiera, nuevas formas de organización de los modelos productivos y la expansión de nuevas tecnologías que modifican productos, materiales e

²Biale Masse, J (1904). *Informe de las clases obreras en la Argentina en el interior de la República*. Tomo 1, 2 y 3. Disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/biblioteca/informemasse>

³Sábato, H. (1989). *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: La fiebre del lanar 1850-1890*. Colección Historia y cultura. Sudamericana. Buenos Aires

⁴Lobato, M. (1988). *El taylorismo en la gran industria exportadora argentina, 1907-1945*. CEAL, Buenos Aires.

⁵Lobato, M. (2002). *La vida en las fábricas. Trabajo, protesta y política en una comunidad obrera, Berisso (1904-1970)*. Editorial Prometeo/ Entrepasados, Buenos Aires.

insumos y las modalidades de prestación de servicios. Las tecnologías de información y comunicación, permitieron tener la información on-line, saber en el mismo momento, lo que está sucediendo en cualquier lugar. Se facilitó la fuerza expansiva de la globalización de las finanzas y del comercio con la presencia de las nuevas tecnologías y esta situación plantea enormes desafíos tanto desde el punto de vista regulatorio del mundo del trabajo, del rol del Estado, como en el plano de la subjetividad social y de las transformaciones necesarias para construir una sociedad más justa.

En el mundo se han venido produciendo profundas transformaciones en el ámbito de la ciencia y la tecnología, en los campos de la información y la comunicación (TIC), la inteligencia artificial (IA), la robótica, la nanotecnología, el big data y sus múltiples aplicaciones. Estamos en el marco de un cambio cultural y tecnológico profundo, disruptivo y exponencial que abre a una nueva era de transformación de nuestra vida social y laboral afectando nuestro modo de vivir y de producir, que conmueve a las sociedades y países con ritmos e intensidades diferentes. Por otra parte, es una época donde todxs somos usuarixs y productorex permanentes de información. Es una era que no sólo crea un estamento social con capacidad de producir conocimiento de frontera, de innovar en forma constante y de producir mejoras para el conjunto de la humanidad y ser una nueva fuente de productividad y competitividad para las economías, sino, también, de instaurar sofisticadas formas de sujeción y de pérdida de identidad para la sociedad en su conjunto⁶.

La pérdida de la centralidad del sentido del trabajo en la organización de la vida social por la emergencia de la segmentación y la precariedad del mercado de trabajo, son hoy los rasgos salientes en la estructura productiva de la Argentina. Educación, trabajo y salud fueron pivotes de la construcción de una Argentina más igualitaria y más integrada que aún permanece en el imaginario y memoria de nuestra sociedad. ¿Podremos recuperarlos al mismo tiempo que transformarlos?

⁶Esto significa que es una responsabilidad del Estado empoderar a sus ciudadanxs en forma permanente y a través de la formación a lo largo de la vida para que se apropien de las informaciones y del conocimiento que es generado de manera de usarlo con capacidad analítica, crítica, de valorar los criterios que implica su uso, los valores que se ponen en juego y las consecuencias colectivas que acarrear las decisiones tomadas. Y esta formación permanente abarca a todos los ámbitos de la vida, de la cultura y de la producción y reproducción de una sociedad. La complejidad de desarrollar aprendizajes en una sociedad donde la producción de conocimiento es exponencial radica en que las elecciones educativas no giran solamente alrededor de las ciencias duras, del paradigma de la mecánica, la electrónica, la cibernética, la nanotecnología sino que su paradigma se proyecta primordialmente al campo de las ciencias cognitivas y de las ciencias de la ética.

Datos sobre actividad, empleo y desempleo 2016-2020

	2º trimestre 2016	2º trimestre 2020
Tasa de actividad	46.0%	38.4%
Tasa de empleo	41.7%	33.4%
Tasa de desempleo	9.1%	13.1%
Empleo no registrado	33.4%	23.8%

Fuente: Subsecretaría de Planificación, Estudios y estadísticas. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en base a la EPH (INDEC)

Nuestro mercado de trabajo presenta hoy un alto grado de informalidad, similar a otras economías de la región o a momentos históricos recesivos en nuestro país. Aunque todavía no puede verse la magnitud del impacto de la pandemia en los indicadores, la cuarentena y otras medidas sanitarias se dieron en un mercado laboral con una estructura ocupacional en la cual, según estimaciones de la Encuesta Permanente de Hogares, sólo el 50,2% de la población ocupada tenía empleo pleno en el segundo trimestre de 2020 y la tasa de desocupación alcanzaba el 13,1%⁷. Algunas estimaciones recientes⁸ del ODSA calculan que, sin el efecto desaliento, que incidiría en el aumento de la tasa de actividad, la tasa de desempleo simulada llegaría a una cifra superior al 25%.

En este contexto, que progresivamente se fue agravando entre 2015 y 2019, se genera un aumento del cuentapropismo (legal y/ o fraudulento) que se manifiesta en el hecho que la población asalariada que entre 2008/09 alcanzaba al 76/77% de la PEA, empieza a descender a partir del 2016 a valores del 73/74%, llegando en el último semestre de 2019 al 72,6%. Estos cambios en la composición y en la fuerte disminución del peso del empleo registrado, suceden en convergencia con importantes transformaciones tecnológicas y digitales que actúan sobre productos, insumos y servicios, sobre los modelos productivos y sobre el empleo.

La velocidad de expansión del conocimiento basado en cambios científico-técnicos coexiste con una **heterogeneidad de lógicas** propias de la vida cotidiana y de la vida laboral. Estos procesos – de intensidad y alcance desiguales- nos remiten a algunas consideraciones.

En primer lugar, la formación a lo largo de la vida debería transformarse en una política de Estado estratégica de largo plazo. Es una política articuladora de los campos sociales de la educación, la ciencia y la tecnología, la cultura, el trabajo, la productividad y la competitividad. Por último, al tratarse de una política estratégica y articuladora comporta un cambio de visión sobre la educación

⁷INDEC Informes técnicos / Vol. 4, n° 174/2º trimestre de 2020.

⁸ Informe de Avance. Deudas sociales en Argentina 2010-2020. Crisis del empleo, pobreza y desigualdad estructural en el contexto del COVID 19. Universidad Católica Argentina. ODSA Observatorio de la Deuda Social argentina.

y sobre la relación de los actores con las instituciones que generan conocimiento y procesos de aprendizaje.

En segundo lugar, es importante tomar en cuenta cómo se vinculan estos procesos de cambios tecnológico con el empleo. Como señala Roitter (2019)⁹ “Una conclusión que se deriva de una revisión minuciosa (...) de la relación entre cambio tecnológico y empleo –considerada directamente o mediada por el efecto de la tecnología sobre el crecimiento y la productividad– no es lineal ni secuencial, no es única y tampoco homogénea entre distintas empresas, sectores y países.”

Está demostrado que la desigualdad no es una consecuencia directa de la macroeconomía y las instituciones, las políticas y la intervención pública son relevantes para influir en la desigualdad. Algo semejante puede plantearse en la vinculación tecnología-empleo. El cambio técnico es un fenómeno permanente, la tecnología va transformándose de manera continua, con mayor intensidad y velocidad en las últimas décadas, alcanzando ritmos y profundidades diferentes que pueden ser más o menos disruptivos en el momento de su aparición e implementación. La innovación emerge no como el hecho tecnológico por sí mismo, sino como la capacidad combinatoria y adaptativa original para satisfacer los cambios actuales y futuros. La relación entre cambio tecnológico y trabajo, o más precisamente entre innovación (ya que la tecnología es sólo una parte del proceso más integral de cambio e implementación de innovaciones) y empleo, debe ser entendida en el marco de una ecuación donde actúan el Estado, las instituciones públicas y privadas y el nivel de competencias de los individuos, las firmas y las regiones, ya que si bien existe una difusión de las TIC a escala global, no necesariamente existe una globalización de las capacidades tecnológicas de las firmas y los países (Castaldi y Dosi, 2010)¹⁰. El tipo específico de tecnología no actúa como factor determinante, sino como una dimensión interviniente en el proceso. Su relación con el empleo –incluso– va a estar condicionada por el tipo de estructura organizacional y la gestión del conocimiento allí implicada (Yoguel, Novick y Barletta, 2013)¹¹.

O sea, estamos en una situación de transformaciones estructurales y coyunturales en el campo del empleo y del trabajo, donde juegan dimensiones macroeconómicas, políticas, con el rol del Estado en particular, tecnológicas que avanzan con distintas velocidades en el marco de una estructura productiva heterogénea y debilitada por las políticas llevadas a cabo en los últimos años, que profundizó una estructura socio-laboral altamente segmentada. Por otro lado, sabemos que la

⁹Roitter, Sonia (2019). “Cambio tecnológico y empleo: apuntes conceptuales y evidencia frente a la dinámica en curso”. CIECTI, Ministerio de Ciencia y tecnología, Documento de trabajo N° 15.1.

¹⁰Castaldi, C. y Dosi, G. 2010. “Technical change and economic growth: some lessons from secular patterns and some conjectures on the current impact of ICT, en Innovation and Economic Development”. The impact of information and communication Technologies in Latin America. Santiago de Chile, CEPAL y Edwar Elgar Publishing Inc.

¹¹Yoguel, G., M. Novick y F. Barletta (2013), “Aportes desde la experiencia y la literatura internacional en materia de innovación y empleo para América latina”. Documento de trabajo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Mimeo.

creación de empleo, y de empleo de calidad con políticas laborales de nueva generación requieren que éstas se articulen entre sí y con otras del área social y productiva. Los Ministerios de Trabajo no pueden crear empleo, pueden acompañar con políticas activas, liderar cambios, pero se requieren políticas macroeconómicas, productivas, tecnológicas, educativas, sociales, y una jerarquía de instituciones que es la que expresa el compromiso de un gobierno con su sociedad (Amable,2007)¹².

La descripción realizada expresa la presencia de múltiples problemas en materia de empleo y de trabajo, de pobreza y de desigualdad. Por lo que, las propuestas de políticas, necesariamente, tienen que ser heterogéneas, considerando este espectro amplio de problemas, se hizo una mera división analítica en tres órdenes de dimensiones que resultan vitales de cara al futuro inmediato y al mediano.

1. El empleo en la Argentina: los desafíos

Uno de los principales rasgos problemáticos en materia de empleo, es el alto número de trabajadores y trabajadoras vinculados con tareas y ocupaciones sin protección social y bajos salarios. Allí se localizan tanto trabajadorxs no protegidxs que trabajan en empresas y/o firmas formales, trabajadorxs vinculadxs con el trabajo en casas particulares y otro conjunto heterogéneo que trabaja en empresas informales, cuentapropistas de baja calificación, muchxs de los cuales se desempeñan en lo que se denomina “economía popular”. El diagnóstico también arroja que mujeres y jóvenes –tendencia también a nivel internacional- constituyen los grupos más vulnerables para su acceso al empleo, siendo además las mujeres las que presentan tasas de actividad considerablemente inferiores a los varones¹³.

Debe destacarse la desvalorización económica de trabajos socialmente útiles, como los realizados en comedores y espacios comunitarios y la sub- remuneración económica de trabajos que crean mercancías cuyo valor económico no llegan a percibir lxs trabajadorxs ni se contabilizan socialmente.

En relación con la Economía Popular, no se cuenta actualmente con registros oficiales acerca de cuántxs son lxs trabajadorxs que están insertos en ella, cuál es su rango de ingresos, edades

¹² Amable, B. Los cinco capitalismo: diversidad de sistemas económicos y sociales en la mundialización; revista de Trabajo, Nueva Época, Nº 3, 2007, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Resumen de la Introducción y el Capítulo 3 del libro: Les cinq capitalismes: diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation. Paris, Éditions du Seuil, 2005, 374 p. Collection l'Économie Humaine.

¹³MTEySS, Equipo de Mercado de Trabajo. Dirección General de Estudios Macroeconómicos y Estadísticas Laborales (2018). “Mujeres en el mercado de trabajo argentino”

promedio y diferencias de género, se sabe que ante el aumento de la desocupación estas formas económicas se han desarrollado como alternativa o refugio al desempleo.

Las tendencias que se van acentuando en los últimos años permiten presumir un mundo, una región y una economía nacional donde habrá de escasear la demanda de empleo, en general, y, en particular, para los sectores vulnerables y de baja calificación. En este marco, en el siguiente apartado desplegamos una serie de propuestas prospectivas.

1.1. Propuestas y lineamientos:

a) Programa de empleos solidarios con ingresos garantizados y afiliación a la seguridad social¹⁴:

Los datos de Argentina pre pandemia y actuales, en materia de pobreza, informalidad y desempleo, requieren estrategias globales y no intentos de soluciones parciales por suma de programas focalizados o específicos. Se trata de combinar derechos con el movimiento económico, en consonancia con la estrategia de desarrollo y apuntalamiento de nuestro mercado interno.

En el debate que ya lleva tiempo y se incrementó con la pandemia sobre el ingreso mínimo, renta mínima o renta universal, privilegiamos la idea de trabajo solidario remunerado y con protección social. Se trata de recuperar el significado del empleo solidario con protección social; de recuperar al trabajo en su rol de ordenador social. Se propone un **proceso paulatino** que tiene que aunar trabajo e ingresos, articulando planes existentes e innovaciones en materia de seguridad social.

Esta propuesta sigue los lineamientos plasmados en el Informe con motivo del 100 Aniversario de la creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁵ basada en “garantía laboral universal” para enfrentar la crisis del empleo. Esta garantía se constituye como un piso de protección que puede mejorarse a través de convenios colectivos o de legislación en un marco de diálogo social¹⁶.

Para muchxs trabajadores y trabajadoras, la ampliación de la protección social proporciona una vía de transición del empleo informal al formal. El diseño e implementación de esta iniciativa debe resultar de una coordinación interministerial entre las carteras de Trabajo, Desarrollo Social y Producción con el objetivo de determinar cuáles de los ingresos por planes sociales activos (Salario social complementario, Monotributo social, Hacemos futuro, Ellas hacen, Potenciar trabajo, entre otros) pueden ser progresivamente reemplazados por esta nueva modalidad laboral. A diferencia de

¹⁴Basado en la propuesta de Agustín Salvia (UCA-.ODSA-CONICET:UBA).

¹⁵Trabajar para un futuro más prometedor – Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2019 <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/az4271.pdf>.

¹⁶En este sentido, cabe señalar el reciente lanzamiento del Plan de Desarrollo Humano Integral por parte de sindicatos y movimientos sociales que pretende generar sobre la base de proyectos de desarrollo urbano, sustentable y transporte multimodal con fuerte impulso a la construcción 4 millones de puestos de trabajo y 170 mil empleos registrados.

los planes sociales, el empleo solidario con protección social constituye un trabajo con un salario por horas trabajadas, poniendo el trabajo en el centro de la política pública.

En este sentido es importante desplegar las siguientes políticas de manera concomitante:

- I. Sistematización y articulación de los distintos programas de acceso y fomento al empleo y a los ingresos (nacionales, provinciales y municipales). Cualquier reforma modernizadora que pretenda hacerse a nivel general para el área de empleo y trabajo requiere re-pensar, articular y formalizar los distintos programas de acceso al trabajo e ingresos a nivel nacional, provincial y municipal.
- II. Desarrollo de **trabajos de interés social remunerados**, con el protagonismo activo de organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos nacionales, provinciales y/o municipales. Teniendo en cuenta que los sectores más dinámicos en la incorporación de trabajadorxs de baja calificación potencialmente son la construcción, elaboración de alimentos, tareas de cuidados, textil y reciclado, entre otros. Esta coordinación debe empalmar con procesos de urbanización y acceso a los servicios públicos en curso y proyectados, producción local de alimentos y tareas vinculadas al reciclaje en conjunto con empresas del sector formal. Asimismo, implica el fortalecimiento a nivel de capacitación y formación permanente, en vinculación con la tercera dimensión de propuestas que se realizan al final de este documento.
- III. Establecer desde un punto de vista jurídico, una nueva alternativa a las cooperativas informales que faciliten su reconocimiento, inscripción y acceso a planes de inclusión financiera que puedan desplegarse para acompañar el desarrollo laboral de sus integrantes.
- IV. Reconocimiento estatal de las organizaciones sociales para constituirse como posibles interlocutores en los espacios de diálogo social.
- V. Estimular la ampliación de los Programas de Responsabilidad Social de las empresas para su contribución al financiamiento y sostenimiento de este nuevo sistema de empleo y seguridad social fundado en el trabajo social-comunitario.

b) Fortalecimiento de las competencias requeridas para su inserción masiva en un Sistema Nacional de Cuidados¹⁷

Uno de los desafíos más importantes que plantea el empleo del futuro es intentar avanzar hacia un mercado de trabajo con equidad de géneros y garantizar la inserción laboral de la población

¹⁷Propuesta de Roxana Maurizio (IIEP-UBA-CONICET).

de bajo nivel educativo. Ambos problemas pueden ser parcialmente abordados a través de la formación y la institucionalización de un **sistema nacional de cuidados**.

Las tareas de cuidado son cada vez más necesarias en sociedades con una población adulta mayor creciente y tasas de natalidad moderadas, como la nuestra. Además, en nuestro país, se trata todavía de una esfera a la que no han llegado los desafíos que plantea el cambio tecnológico, y cabe esperar que lo hagan con mayor retraso o menor intensidad. Esta vacancia puede ser aprovechada favorablemente para el establecimiento de una política pública que haciendo uso, inclusive, de estos avances tecnológicos, pueda garantizar la inserción laboral decente a grupos de trabajadorxs que se calificarían para ocupar estas posiciones.

Esta propuesta debe ser abordada y articulada con el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidades, que ya se encuentra trabajando en la redacción de un anteproyecto de Ley con todos los Ministerios del Gobierno Nacional, para crear un Sistema Integral de Cuidados con Perspectiva de Género.

c) Fortalecimiento de las competencias requeridas por la Economía Popular

La Economía Popular se ha desarrollado en forma transversal a todas las actividades económicas. Abarca desde el agro, a la manufactura, a los servicios y al comercio. No se cuenta actualmente con registros oficiales acerca de cuántxs son lxs trabajadorxs de la economía popular, cuál es su rango de ingresos, edades promedio y diferencias de género. En términos de la incidencia que este tipo de empleo tiene en la estructura laboral, según datos relevados por la EPH en 2019 y expandidos a nivel nacional por el ODSA-UCA, el 21,2% de la población ocupada serían trabajadorxs de la economía popular. Al desagregar la situación laboral de lxs beneficiarixs del IFE, en búsqueda de cuantificarlos se observa que 5,6 millones (61,7%) corresponden a trabajadorxs informales o desocupadxs.

Esta economía está conformada por unidades productivas unipersonales, familiares, cooperativas de trabajo abarcando todo tipo de organización empresarial con gestión social. Todas estas unidades requieren ser fortalecidas para su desarrollo sostenido y su multiplicación exitosa. Se apuesta a su fortalecimiento a partir de planes de empleo con ingreso garantizado y a partir de otros planes de capacitación y empleo existentes. Este fortalecimiento y multiplicación orientados a sectores mano de obra intensiva requieren del apoyo no sólo financiero sino técnico y de capacitación por parte del Estado. Están previstas importantes inversiones en infraestructura, energía, hábitat y salud. Estas capacitaciones en oficios y en gestión de unidades productivas deberán articularse con las organizaciones sociales y con el Ministerio de Desarrollo Social.

d) El Seguro de Desempleo: un debate a abrir

Esta prestación, de la Seguridad Social gestionada por ANSES, está orientada a trabajadorxs asalariadxs desocupadxs, despedidxs sin justa causa, desempleadxs por finalización de contrato u obra y por cuestiones ajenas al trabajador pero requiere que el o la trabajadora cuente con una cantidad mínima de aportes y contribuciones previsionales. La duración de la prestación depende del período trabajado y el tipo de contrato de trabajo, y en nuestro país alcanzó a 116.848 personas en el primer trimestre de 2019 (SIEMPRO, 2019)¹⁸.

Es necesario repensar (recuperar el rol de esta herramienta, revisando su finalidad, el monto y tiempo del beneficio, así como una posible flexibilización de las condiciones de ingreso para, bajar el mínimo de aportes a la seguridad social requeridos o vía su adecuación a situaciones como la suspensión temporaria o reducción horaria.

2. Trabajo y relaciones laborales

En la etapa de la política económica de “sustitución de importaciones”, se instala un sistema de Relaciones laborales, apoyado sobre un modelo sindical de representación de los trabajadores con fuertes articulaciones sociales, sectoriales y espaciales considerablemente integradas. El empleo y las condiciones de trabajo estaban ligados al ciclo económico, verificando una situación de pleno empleo con leves y breves episodios de desempleo friccional. Si bien no existía un Estado de Bienestar al estilo europeo sino una particular adaptación del mismo, la protección social en sus diferentes aspectos estaba consolidada, y mayormente asociada a la inserción asalariada en el mercado de trabajo.

Recordemos que es el período de postguerra de los “treinta gloriosos”, de crecimiento económico internacional, de economías industriales casi cerradas y de un modelo que asociaba producción y consumo. La extensión de derechos y seguridad social lo dejó instalado como el modelo de trabajo y de protección social a defender. Este sigue siendo el imaginario deseado, aunque no haya sido tampoco tan “ideal”.

El régimen de empleo de la Argentina durante el período de plena vigencia del modelo de sustitución de importaciones se caracterizó por su fuerte impronta reguladora de las diferentes dimensiones del mercado de trabajo (relación de empleo, fijación del salario, condiciones de trabajo) como asimismo por su carácter de pieza central del esquema de protección social.

¹⁸SIEMPRO – CNCPS (2019). Reportes de Monitoreo – Programas nacionales de empleo.

En ese modelo, la puja distributiva encontraba –de alguna manera- a lxs trabajadorxs y sus gremios, junto con el capital, presionando sobre el Estado para obtener ventajas de créditos subsidiados e incrementos salariales provenientes de los ingresos de los recursos naturales. En ese período se consolidan los rasgos identitarios del modelo sindical argentino basados en a) sindicato por rama de actividad; b) la negociación colectiva, a nivel de actividad, como instrumento regulador virtualmente exclusivo de la relación de trabajo¹⁹); c) Las prestaciones sociales que transforman a los gremios en “agentes de servicio social”, como ofertantes de servicios de salud a través de las Obras Sociales, Turismo, etc. y, d) Un modelo sindical que no sólo es de sindicato único por rama de actividad, sino que actúa en el nivel de base, en el lugar de trabajo, en la seccional en el sindicato y finalmente en la asociación de segundo o tercer grado (Novick y Tomada, 2001)²⁰.

La dictadura borró gran parte de los derechos colectivos y persiguió, encarceló, detuvo y desapareció a numerosos dirigentes sindicales. Hubo sindicatos y Obras sociales intervenidos, se cambió la Ley de Contratos de Trabajo disminuyendo derechos. En las fábricas y talleres aumentó la intensidad de trabajo. Se retiraron del país empresas multinacionales con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo, pero el desempleo no aumentó significativamente, porque el trabajo por cuenta propia, independiente y calificado, era todavía un camino posible.

La recuperación de la democracia no trajo consigo, en un primer momento, la recuperación de los derechos e institutos laborales. Recién en 1987 se restableció la negociación colectiva y con limitaciones en las materias a tratar.

La década de los noventa ha sido testigo de profundos cambios en el sistema de relaciones laborales argentino. Surge un nuevo escenario para los actores del mundo productivo: el modelo de crecimiento de la economía basado en el dinamismo de un sector industrial protegido y orientado al mercado interno estaba definitivamente quebrado. La internacionalización de los mercados y de las economías establece nuevos parámetros para la competitividad de las empresas. Se incorporan nuevos métodos de producción, así como nuevas modalidades de vinculación entre firmas, que da lugar a procesos de tercerización y subcontratación. Simultáneamente, cambia el mercado de trabajo el que, acompañado por institutos desreguladores, registra un aumento considerable de la desocupación, así como de distintas formas de subocupación y de trabajo informal y precario. En resumen, el cambio en las condiciones de la competencia genera nuevas presiones sobre las formas de contratación y uso de la fuerza de trabajo. Se van modificando así, las oportunidades de empleo,

¹⁹Si bien por distintas razones fueron breves los períodos en que dicha negociación alcanzó una vigencia plena desde su implementación desde 1953 hasta fines de los '80

²⁰Novick, M, Tomada, C (2001):“Reforma Laboral y crisis de la identidad sindical en Argentina”, Revista del CENDES, nº 47, pp. 79-110 , Universidad Central de Venezuela, Caracas.

las condiciones de contratación, las calificaciones requeridas y el nivel y la modalidad de los sistemas de remuneración.

La recuperación de las instituciones laborales y del empleo registrado vino de la mano de los gobiernos kirchneristas entre el 2003-2015, acompañados por una fuerte decisión política en un contexto de crecimiento económico, y de importante articulación de políticas. Se recupera la negociación colectiva, pasando de 200 convenios promedio anuales de la década del 90 a 1963 convenios o acuerdos, en el año 2014²¹. Se verifica, además, un fuerte crecimiento del empleo, del salario real y de la seguridad social con programas de protección social universal (AUH y moratorias jubilatorias), un sindicalismo reactivado, y una recuperación del valor del trabajo. Nuevas regulaciones protectoras para colectivos rezagados, como trabajadores y trabajadoras de casas particulares y una nueva ley que regulariza las condiciones de contratación para los trabajadores agrarios.

En esos doce años, se pasó de la lucha en la calle de los piquetes buscando visibilizar su marginación social y económica, a movilizaciones clásicas sindicales por la distribución del ingreso. Sin embargo, los movimientos sociales crecieron de la mano de actividades económicas alternativas que conforman la economía popular y se institucionalizan bajo una nueva figura laboral/ social obteniendo una personería social, aunque no gremial.

Este conjunto de situaciones revela claramente que estamos en presencia de una estructura social diferente (también en términos de ocupaciones), asentada sobre una estructura productiva heterogénea, pero que, en muchas actividades, se manifiesta con nuevas formas de producir, nuevos tipos de empresas, nuevos eslabonamientos y relaciones entre firmas y también un nuevo modelo de acumulación, basado en la globalización y la financiarización. La economía digital ha comenzado su camino en nuestro país, no con la velocidad o complejidad de otros países- incluso latinoamericanos- pero está presente en los trabajos de plataforma, de baja o alta calificación, en el comercio electrónico, en sistemas, en controles de tipo intercontinental, y en muchas otras áreas. Frente a esta segmentación y problemas en cada área, ¿Cuáles serían las políticas y estrategias que parecen centrales para los próximos años?. Identificamos dos grupos de políticas: **a) las destinadas para el conjunto de lxs trabajadorxs registrados y b) las destinadas para lxs trabajadorxs de las nuevas ocupaciones y nuevas modalidades de trabajo.**

²¹Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2015) *Un legado, 12 años de trabajo*.

2.1. Trabajadorxs Registradxs

Las políticas llevadas a cabo en el período 2016-2019 deterioraron aún más la situación del empleo, reduciendo – como se señaló en la Introducción- la asalarización, y contribuyendo al aumento del trabajo cuentapropista, con una heterogeneidad importante a la que se agrega el conjunto de trabajadorxs de plataformas, entre otros. Se produjo un debilitamiento de los institutos laborales relacionados con la Inspección del Trabajo o el diálogo social (ya sea en términos de negociación colectiva, para la introducción de nuevas tecnologías o nuevas formas de organización de la producción y los procesos de trabajo, como en acuerdos de capacitación y formación). En el período se intentó llevar a cabo una reforma laboral, que la movilización de lxs trabajadorxs impidió. La pandemia reinstauró un nuevo eje de debate laboral: los nuevos protocolos de Salud e Higiene en el lugar de trabajo, tema histórico de disputa. También reaparece un tema señalado en la introducción vinculado con la tercerización y subcontratación.

Propuestas de políticas

a) Incrementar el diálogo social en sus distintos niveles, en particular, en materia de negociación colectiva y participación en la empresa²².

a.1. Diálogo social, negociación colectiva y productividad.

La economía argentina requiere salir de la crisis producida por la alta generación de deuda y las consecuencias de la pandemia, en materia de producto y crecimiento. Resulta imprescindible retomar las iniciativas que orienten la economía hacia un crecimiento sostenido de la producción, incluso para todxs lxs integrantes de la sociedad, con generación de empleo de calidad, con ingresos justos y derechos laborales.

A nivel histórico e internacional es difícil encontrar procesos continuos de mejora del bienestar de la población y reducción de la desigualdad de ingresos sin apelar a una expansión sostenida de la productividad. Para concretar esta transferencia que se origina en el crecimiento de la productividad, y que se transforma en una mejor calidad de vida de la población, es también necesario contar con instituciones laborales adecuadas.

La brecha de productividad se ha incrementado en diversas ramas de la economía en los últimos 20 años, mientras que la heterogeneidad inter e intra sectorial son su rasgo más característico al igual que las disparidades regionales. Debe considerarse hoy a la productividad en el marco de una concepción sistémica. La productividad ya no puede definirse en cantidades físicas

²²Este título fue producto y complementado por los aportes de Matías Maito (UNSAM), Verónica Robert, (UNSAM) Jerónimo Montero (UNSAM) y de David Trajtenberg (UNLM)

por horas trabajadas (productividad laboral física horaria) o por personal ocupado (productividad laboral física). La firma es una unidad en el marco de relaciones con trabajadorxs, proveedores, clientes, con su territorio y con la tecnología. Y los trabajadores no son solo un agregado de acciones o movimientos, sino portadores de saberes, aprendizajes.

La experiencia internacional muestra que los saltos de productividad son el resultado de procesos de innovación (técnicos y organizacionales) que surgen de un sistema complejo de interacciones entre actores productivos e instituciones públicas y privadas. Desde la perspectiva laboral, la productividad depende del desarrollo de las competencias y las calificaciones, la formación profesional, la organización del trabajo, la mejora en las condiciones salariales y de salud y seguridad, entre otros aspectos.

La literatura muestra que las empresas de menor productividad son las que presentan mayores niveles de informalización del trabajo, menores salarios y peores condiciones laborales. Esto demuestra que el discurso acerca de los costos laborales como límite a la competitividad de las firmas es falaz. Lxs trabajadorxs, por otra parte, lejos de ser un actor pasivo pueden mostrar un rol protagónico a través de procesos de negociación colectiva orientados a las mejoras salariales y a las condiciones de trabajo y acompañar, también, mejoras de los niveles de la productividad de las empresas.

No obstante, la productividad en empresas industriales es monetaria siendo los indicadores convencionales el valor agregado por hora trabajada o el valor agregado por ocupado. En este contexto, las ganancias de productividad no se refieren meramente a ganancias de eficiencia sino también a ganancias por diferenciación y calidad, las que, a su vez, son determinantes para entrar en mercados externos complejos y con alta elasticidad empleo- ingreso de la demanda. Es decir, el camino de la productividad no solo es el camino para las mejoras laborales, sino que además es el único camino genuino para reducir la brecha externa y los problemas recurrentes de balanza de pagos. Lo que se requiere y se debe promover es el fortalecimiento del diálogo social en torno a la productividad. En ese marco, es importante la promoción de la formación profesional continua y el reconocimiento de los saberes y las experiencias de las y los trabajadorxs, a fin de mejorar los productos y los procesos productivos²³.

²³Algunas experiencias encaradas en nuestro país, también intentaron propiciar políticas que tuvieran como resultado un crecimiento de la productividad, pero estas iniciativas se llevaron adelante con efectos nocivos para los trabajadores. Esto fue así porque la implementación de las políticas tuvo consecuencias negativas que se tradujeron en un aumento de la flexibilidad laboral interna y externa, en una reducción de los costos laborales y en la interferencia en la autonomía de los actores en los procesos de negociación colectiva.

a.2. Institucionalización de comisiones de productividad.

Las políticas de productividad implementadas en las organizaciones pueden provocar tensiones y conflictos entre lxs trabajadorxs, sus representantes y lxs empleadores, en la medida que las acciones originen cambios en la forma de trabajar y organizar la producción, así como en el reparto del producto obtenido. En el marco del diálogo entre lxs trabajadorxs y la empresa, las modificaciones y cambios en los procesos productivos y en la organización del trabajo, así como la incorporación de mejoras tecnológicas, pueden llevarse a la práctica en forma efectiva, con un entendimiento previo que aminore los conflictos laborales. Este tipo de diálogo social será más efectivo en la medida en que se desarrolle en un marco institucionalizado. Por este motivo, es una acción positiva para trabajadorxs y empleadores:

- I. *La conformación de comisiones de productividad a nivel sectorial y/o de empresa.* Estos comités deberían poder definir esquemas de distribución colectiva de los beneficios (salariales y de otro tipo) por aumentos de productividad. Los aumentos salariales no deberían subordinarse a la evolución de la productividad, pero sí sería deseable incluir un mecanismo explícito de retribución a lxs trabajadorxs de las ganancias obtenidas por el aumento de producción.
- II. *Políticas sectoriales para abordar el desafío de la productividad* según las especificidades de cada actividad.
- III. *Brindar asistencia técnica desde el Estado a los actores sociales* para el involucramiento en estos procesos, dado que la participación en la organización de la producción requiere de saberes específicos que, además, no se encuentran ampliamente difundidos.
- IV. *Generar incentivos destinados a trabajadores para mejorar la eficiencia productiva.* Los incentivos salariales asociados al desempeño, utilizados correctamente y no como instrumentos precarizantes, pueden contribuir a estimular el crecimiento de la productividad en las empresas. Además, estos criterios remunerativos pueden llevar al logro de objetivos distributivos dado que, en estos esquemas, el salario puede acompañar las mejoras de la eficiencia productiva²⁴.

²⁴Sindicatos y empleadores podrían compartir intereses para acordar el establecimiento de premios salariales basados en el desempeño, que permitan una mejora en las remuneraciones del personal y que a la vez estimulen el crecimiento de la productividad. Se podría regular la magnitud del premio a los criterios técnicos a seguir, que puede comprender desde fórmulas más o menos complejas que den cuenta de la evolución del objetivo a cumplir, hasta evaluaciones cualitativas del desempeño del personal.

a.3. Diálogo social en materia de Salud y Seguridad en el trabajo²⁵.

Los cambios que la pandemia generó en materia de salud y seguridad en el trabajo rejerarquizó la problemática de condiciones de trabajo, y, en particular, los temas de higiene, seguridad y salud laboral. Las acciones a debatir deberían tener como objetivo “garantizar” que las condiciones y medio ambiente de trabajo resulten acordes con las mejores prácticas y la normativa internacional en la materia de su incumbencia, y que permita que esos principios generales sean ajustados en forma específica para cada actividad, a través de los convenios colectivos de trabajo. La remisión a la normativa internacional, por una parte, es clave para la definición de la orientación a cumplir.

En este campo, la Organización Internacional del Trabajo ha dictado una serie de Convenios, ratificados por el Estado Argentino y en plena vigencia en el más alto nivel normativo. Principalmente, el Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores (155 de 1981) y el Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo (187 de 2006). Ambos Convenios, hacen énfasis en la Seguridad Participativa y en la necesidad de que las normas conformen una política nacional coherente adoptada con participación de trabajadores y empleadores, de acuerdo al esquema tripartito de la OIT. En casi todos los países de América Latina existen estos Comités que cumplen las normativas internacionales. La falta de una regulación de estos Comités constituye un grave vacío u omisión en la legislación argentina.

La propuesta, entonces, sería:

- I. *Impulsar desde el Estado la constitución de comités paritarios de salud y seguridad laboral a nivel sectorial y/o de empresa con el objetivo de establecer condiciones de trabajo, salud y seguridad, así como incentivar un clima laboral adecuado para el desarrollo laboral y personal y el fomento a mayores niveles de productividad.*
- II. *La necesidad de que las organizaciones de trabajadorxs y empleadorxs avancen en una propuesta para establecer mecanismos participativos para el diseño, evaluación y control de las normativas y protocolos de prevención y bioseguridad.*

2.2. Tercerización/ subcontratación²⁶

La tercerización laboral es un fenómeno de fuerte expansión a nivel internacional, aunque las dificultades de conceptualización, de medición y su fuerte heterogeneidad impiden un correcto abordaje, y sobre todo su regulación. Desde mediados de la década del '70, el modelo de empresa integrada verticalmente fue dando lugar a nuevas modalidades, muy heterogéneas que intentaban

²⁵ Propuesta de David Trajtemberg, (UNLM), Matías Maito, Verónica Robert y Jerónimo Montero (UNSAM) y Francisco Iturraspe (UNR)

²⁶Para este apartado se tomaron propuestas de Victoria Basualdo (FLACSO)

externalizar todo aquello que “no generaba valor agregado” hacia otras empresas o servicios. Ermida Duarte y Colotuzzo (2009)²⁷ lo caracterizaron como subcontratación, intermediación en la contratación de personal, agencias de empleo eventual y contratación de monotributistas y autónomas que presentan diversas modalidades según los contextos institucionales, políticos y económicos.

En este marco heterogéneo y complejo, no todas las situaciones pueden ser caracterizadas como fraudulentas o precarizantes, ya que hay que tener en cuenta que el marco normativo vigente es de los 90, extremadamente permisivo y facilitador de estrategias poco reguladas que van en desmedro del derecho de muchxs trabajadorxs y genera incontables conflictos sindicales.

Ya en estudios previos, (Novick, Gallart, 1997)²⁸ se había observado una pérdida y degradación de las condiciones de trabajo y salarios al ir bajando en los diferentes niveles de empresas y de trabajo a medida que se pasa de la empresa principal o a sus proveedores en los distintos niveles. Años después, el libro de Basualdo y Morales (2014)²⁹ y el más reciente libro de Etchemendy et. al. (2018)³⁰, muestran no sólo la diversidad de situaciones, como por tareas similares los salarios varían significativamente, según se trate de empresas clientes o proveedoras, sino que también se diluye la diferencia entre tareas “centrales” o “subsidiarias”.

Considerando la complejidad y heterogeneidad del fenómeno se requiere, desde el Estado, mejorar el abordaje analítico del tema y proponer cambios en la regulación, ajustados a los “tipos” y/o situaciones que puedan identificarse y regularse. Ello requiere conocer y sistematizar información ya existente, pero profundizar en el estudio de los registros administrativos e identificar los procesos que erosionan los derechos de lxs trabajadorxs.

Propuestas de políticas:

- a) Sistematizar desde el Estado- en cooperación con el mundo académico y laboral - sindicatos y empleadores- la información existente sobre los procesos de tercerización y subcontratación, y el análisis de las condiciones de trabajo y salariales en los diferentes niveles de cada entramado productivo.
- b) Convocar a mesas sectoriales, con los diferentes integrantes de la cadena y/o empresas subsidiarias, a fin de establecer estrategias de regulación coordinadas y consensuadas.

²⁷Ermida Uriarte O y Colotuzzo N (2009). “Descentralización, tercerización, Subcontratación”. OIT.978-92-2-322233-8.

²⁸Novick, M; Gallart, M.A. (1997). Competitividad, redes productivas y competencias laborales: ¿homogeneidad o segmentación? Montevideo, Cinterfor/OIT.

²⁹Basualdo, V y Morales D (coord.). (2014) La tercerización laboral. Orígenes impacto y claves para su análisis en América Latina. Siglo XXI, Buenos Aires.

³⁰Etchemendy, S (coord.). (2018) *La tercerización laboral en la Argentina. Diagnóstico y estrategias sindicales*. Biblos, Buenos Aires.

- c) Convocar a grupos de especialistas para aportar a las estrategias de regulación que puedan proponerse.

2.3. Inspección del trabajo³¹

A pesar de la re-jerarquización que la Inspección del Trabajo ha tenido desde hace algunos años, profesionalizando la tarea y avanzando en Programas especiales contra el trabajo no registrado, es verificable que no resulta satisfactoria ni suficiente en términos de progresividad de la registración y el cumplimiento de la normativa vigente en materia laboral. Hay un fuerte peso en materia federal que se debilita cuando pasa a niveles provinciales y municipales.

Propuestas de políticas

- a) Reformulación del funcionamiento de los servicios de inspección y consolidación de un sistema integrado de inspección del trabajo y de la seguridad social, constituyendo al Estado nacional como autoridad central responsable, más allá del ineludible respeto de las autonomías locales. En este marco, los incumplimientos provinciales deberían ser objeto de procedimientos articulados que brinden respuestas efectivas en salvaguarda del orden público laboral o permitan la complementariedad por parte de la Nación.
- b) Adecuación estructural del funcionamiento de los cuerpos de inspectores-con la debida calificación técnica, jurídica y operativa- para cubrir el territorio y los establecimientos de su jurisdicción³².
- c) Análisis de cómo extender la inspección a los sectores no registrados, temporarios y cuentapropistas fraudulentos.
- d) Continuidad de las políticas públicas en materia de inspección y fortalecimiento de un modelo político-económico-social asociado a un modelo de acumulación donde la seguridad social juegue un rol relevante para la mejora de la calidad de vida de la población en general y de lxs trabajadorxs en particular.

³¹Propuesta de Mario Gambacorta (UNPAZ, FLACSO, UBA, UMET).

³²La apoyatura administrativa a cargo de la resolución y seguimiento de los sumarios no puede ser el ámbito en donde se diluya lo constatado y sancionado.

2.4. Nuevas ocupaciones y tareas. El trabajo del futuro³³

a) Una agenda para el tratamiento de la innovación, el empleo y las calificaciones. El rol de las universidades en el diálogo social y la articulación público-privado

La actual dinámica del cambio tecnológico y organizacional introduce problemas vinculados a los cambios y transformaciones que pueden ocasionar en las realidades del mundo del trabajo, pero también en las subjetividades, identidades y solidaridades colectivas. De esta forma, los cambios afectan al empleo, al trabajo y a las relaciones laborales, políticas y sociales al introducir nuevos temas y problemas tanto a nivel de la representación sindical y política, como a nivel de la gestión del personal en el ámbito público y en el privado. La influencia de la minería de datos, el BIG DATA, la Inteligencia Artificial y la gestión por algoritmos actúa y actuará de forma novedosa en las relaciones del trabajo y en las relaciones sociales en general. A nivel de las relaciones del trabajo, la gestión por algoritmos introduce nuevas formas de control. A nivel de políticas públicas exige la necesidad de analizar en profundidad el tipo de alianzas público-privadas que permitirían el uso de estas tecnologías respetando el derecho a la privacidad y evitando la violación de derechos humanos y laborales.

Por otra parte, el incremento del teletrabajo³⁴, el trabajo a distancia, el trabajo a través de plataformas, ha generado nuevas formas de trabajo domiciliario profundizando la aparición de nuevas desigualdades. El acceso a internet, la calidad de la banda ancha, el uso de datos móviles son problemas para resolver por políticas públicas que busquen reducir la pobreza y la exclusión por su incidencia en la educación y en el trabajo.

Propuestas de políticas:

- a) En el marco del Consejo Económico y Social generar políticas vinculadas a procesos de innovación o de introducción de tecnología analizando su vinculación con el empleo y el trabajo inclusive a nivel sectorial.
- b) Fortalecer la capacidad del Estado en conjunto con organizaciones de la sociedad civil para el diseño de políticas y programas orientados a mejorar la acción de las nuevas tecnologías, para superar la brecha digital inter-géneros; inter-generacional e inter-territorial.
- c) Desarrollar alianzas estratégicas entre el Estado, actores de representación, mundo académico y de investigación que permitan afrontar los desafíos de la llamada 4ta.

³³En este apartado, hubo aportes sustantivos de Mónica Sladogna (UBA) y Juan Ottaviano (UNSAM).

³⁴Si bien el Teletrabajo es una modalidad que ha ido creciendo, ya ha sido legislada y es importante estar atentxs a su reglamentación.

Revolución Industrial o los adelantos en general, promoviendo líneas de investigación sobre innovaciones vinculadas al desarrollo productivo, al empleo y a las calificaciones y dar asistencia a los entramados productivos locales en el acceso a la innovación.

b) **La regulación de la denominada “economía de plataformas”**

La “Economía de Plataformas” plantea desafíos particulares para la regulación laboral y para las organizaciones sindicales. Desde principios de siglo XX hasta la emergencia de las plataformas facilitadas por la digitalización, ningún modelo empresario había postulado de tal modo la inexistencia de la relación de trabajo asalariada. Como muestra la experiencia de las organizaciones sindicales en la Argentina y los estudios sobre acción sindical en Europa y Estados Unidos, la precarización que afrontan quienes se desempeñan en las plataformas está motivando formas diversas de organización colectiva, algunas de ellas particularmente innovadoras. Sin embargo, los obstáculos que deben enfrentar en esa tarea son diversos y verdaderamente complejos.

El trabajo en plataformas introdujo un desafío también para los marcos normativos que regulan las relaciones laborales. Pero, hasta el momento, la ausencia de regulación sigue siendo la regla, en un sector que precisa, de manera urgente, mejorar las condiciones de trabajo, la seguridad y la estabilidad.

Para ello se sugiere tener en cuenta una herramienta regulatoria del derecho laboral argentino: los estatutos especiales en su versión abierta. Con las herramientas jurídicas adecuadas, la economía de plataformas podría garantizar mayores niveles de formalidad e inclusive elevar estándares de derechos, contemplando niveles relativos de flexibilidad en la asignación y control del tiempo de trabajo, sin afectar derechos consagrados legal y constitucionalmente.

Dado que esta problemática se inscribe en un debate global profundo –y conflictivo– sobre los alcances de las protecciones sociales, la clasificación de los tipos de trabajo, la automatización física y digital del trabajo en general, es imprescindible contemplar los litigios que se derivarían de la desregulación o de la regulación abierta.

La experiencia de la jurisprudencia comparada indica que la desregulación o la regulación abierta (figuras para-subordinadas, intermedias, etc.) dejan librada la clasificación a la determinación judicial, lo cual conlleva a un crecimiento de los litigios y a una indeterminación de los alcances de la regulación, que debilita sus efectos, su alcance y su estabilidad jurídica.

Teniendo en cuenta que la flexibilidad horaria –y sus efectos en otros institutos– debería ser contemplada, un estatuto completo no requiere una definición sobre la dependencia o la autonomía, sino la clasificación de la prestación. En suma, una regulación que genere su propia estabilidad ante el control de constitucionalidad.

Propuestas de políticas:

- a) *Avanzar en la regulación del trabajo en plataformas – a partir de la figura de Estatuto-* contemplando el universo de garantías laborales e introduciendo derechos y obligaciones, vinculados con las características de los trabajos específicos.³⁵
- b) Ello requiere *contemplar la complejidad y heterogeneidad de las plataformas*. No debería aplicarse solamente un tipo de regulación, por la diversidad y heterogeneidad del trabajo por plataformas, las que, además ocupan trabajadores y trabajadoras de diferente nivel de calificación³⁶.
- c) *Contemplar la complejidad de las poblaciones alcanzadas*. Es necesario comprender la magnitud del fenómeno desde el punto de vista de los modelos de negocios en juego, pero también desde el punto de vista de las trayectorias y preferencias de lxs trabajadorxs involucradxs. Aspecto migratorio, de género, etario, trayectorias laborales, etcétera.
- d) *La regulación propuesta no debería ser percibida sólo como una mera legalización de lo existente, sino como una forma de evitar su dispersión* desregulada hacia otros sectores. Más allá de la evidente desactualización tecnológica de la mayoría de los convenios colectivos, una regulación laboral de las plataformas debería presentarse como una forma de proteger la negociación colectiva existente y sus alcances.
- e) Contemplar una agenda de derechos laborales y políticas asociados a la tecnología. Protección de datos y deber de informar; desconexión digital; portabilidad de los datos; intimidad; fiscalización automática y en tiempo real de horas trabajadas, tiempos de descanso, de aportes y contribuciones, etc.

3. Formación profesional continua (fpc)

Para J. Delors³⁷, la educación a lo largo de la vida debe estructurarse en torno a cuatro aprendizajes fundamentales: aprender a conocer (adquirir capacidades de comprensión); aprender a

³⁵Se requiere una adecuada clasificación y regulación de las nuevas actividades integradas y complejas de la economía de plataformas desde un abordaje que contemple la dimensión tecnológica, tributaria, fiscal, laboral y social en base a la realidad en las que se desenvuelven estas nuevas formas de producción de servicios.

³⁶Ej.: el crowdwork conlleva un debate a nivel global desde el punto de vista de la clasificación de las relaciones, aspectos tributarios, de fiscalización, etc. En cuanto a las plataformas con trabajo a demanda, debería analizarse si algunas de ellas no deberían inscribirse como modelos semejantes a las agencias de empleo, empresas de servicios eventuales, intermediación, etc.

³⁷Delors, J. (1996). "Los cuatro pilares de la educación" en *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI*, Madrid, España: Santillana/UNESCO. pp. 91-103.

hacer para poder influir sobre su propio entorno; aprender a vivir juntos para participar y cooperar con los demás y aprender a ser. En las próximas décadas, con el desarrollo de la sociedad del conocimiento se agregan para la Formación Profesional Continua nuevos ejes estructurantes:

- a. Formar y consolidar en jóvenes y adultos capacidades cognitivas, investigativas, predictivas y de resolución de situaciones problemáticas. Es el desarrollo y fortalecimiento de nuevas capacidades cognitivas.
- b. Transformar información en conocimiento. Actualmente se produce una masa exponencial de información que debe ser transformada en conocimiento. Es crear capacidades de interpretación.
- c. Producir, a partir de los conocimientos generales, conocimientos específicos y operacionales con capacidad para resolver problemas concretos. Es un conocimiento que reflexiona en la práctica, que se inflexiona del saber para el saber hacer reflexivo.
- d. Esta formación continua no se produce solamente en ámbitos educativos. Los conocimientos específicos y las capacidades de innovación y de creatividad se producen, recrean y fortalecen a partir de las competencias endógenas que desarrollan los contextos organizacionales e institucionales calificados en los cuales se insertan laboralmente lxs ocupadxs.

3.1. Consideraciones sobre la población objetivo

Hablar de formación profesional continua para las próximas dos décadas como es el horizonte propuesto por *Argentina Futura*, obliga a situarnos en el nivel educativo de la población en general, que podrá entrar y salir del mercado de trabajo conforme sea la dinámica económica.

La recuperación del crecimiento económico sostenido con productividad e inclusión social se fortalece, en materia de empleo, con el **desarrollo de las cualificaciones disponibles en la población económicamente activa (PEA)**. En el futuro, progresivamente, los puestos de trabajo van a transformarse y nuevas competencias laborales se pondrán en juego para abordar tareas más complejas aún en las mismas posiciones de trabajo. Esto significa que la población económicamente activa deberá detentar mayores niveles educativos y haber sistematizado saberes prácticos, a través de acciones de educación formal y FPC con el fin de alcanzar niveles de cualificación media. Estos niveles de cualificación podrán aportar mayor competitividad al país y mejorar, así, vía mejores salarios, la distribución del ingreso.

Como se señalara, se trata de aprender a aprender, es decir desarrollar actitudes y prácticas cognoscitivas, investigativas, predictivas, destinadas a caracterizar situaciones problemáticas y trabajar sobre su resolución. Un tema complementario pero central, entendido como un conocimiento práctico transversal, es el desarrollo de competencias digitales de diferentes niveles.

En el ANEXO I incluimos la situación en que se encuentra la población económicamente activa (PEA) en materia de nivel educativo y categoría ocupacional. También se incluyen consideraciones sobre la situación educativa de la población entre 4 y 30 años de edad que, progresivamente, podrán querer insertarse en el mercado de trabajo. Este Anexo provee datos para visualizar mejor la orientación a tomar por parte de las políticas en materia de FPC.

En el ANEXO II se considera el marco normativo que sirve como antecedente a la creación de un Sistema de Formación Profesional Continua.

3.2. Propuestas de políticas por períodos

a) Período 2021-2025

Objetivo: Convertir a la formación profesional continua en una Política de Estado regulada a través del diálogo social e interinstitucional entre ministerios competentes y con el trazado de un marco institucional que contenga el diseño y elaboración de nuevos perfiles formativos a certificar.

- I. **Recuperación y fortalecimiento de la institucionalidad existente y creación de una nueva institucionalidad coordinadora**
 - Fortalecer el diálogo social entre actores de la producción y del trabajo, incluyendo a los actores de la economía popular^{38/39}.
 - Recuperar institucionalidades existentes tanto en materia de efectores como de fortalecimiento de procesos de calidad de prestación, formación docente, mejora de los equipamiento didácticos –productivos, desarrollo curriculares y de materiales didácticos y de evaluación que se debilitaron fuertemente por el abandono de las políticas de formación profesional en los últimos 4 años.⁴⁰
- II. **Crear un Organismo de Formación Profesional Continua (OFPC)** que regule las acciones de capacitación brindadas en términos de mejorar su calidad y pertinencia. Este Organismo tendría la función de articulación de políticas de formación profesional continua de varias carteras ministeriales, entidades sindicales, empresarias y organizaciones sociales con el fin de dar mayor coherencia, consistencia y comparabilidad a las certificaciones dadas por el sistema⁴¹.

³⁸Ver Resolución N° 550/2020 acerca de la creación de la Comisión Tripartita de Formación Profesional y Continua en el marco del Plan Nacional de Formación Continua y del Sistema de Formación Continua del MTEySS.

³⁹Integrar en este diálogo los sectores productivos de mayor relevancia en términos de empleo, dinámica de producción, fortalecimiento de la productividad, de la capacidad exportadora y de provisión del mercado interno. Integrar activamente a los movimientos sociales y de la economía popular. Se convocará especialmente a los sectores de energía, empleos verdes y otros.

⁴⁰Entre ellas, resultan clave por su articulación público-privado de gestión social, la RED DE INSTITUCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL, estableciendo parámetros en la definición de la oferta formativa, la comunicación INTRA-RED,(INAP, INET, IPFL) la formación docente, y acciones de I+D+I. Esto tiene potencialidad por ser una política ya implementada que debería ser reformulada para atender la actual coyuntura.

⁴¹Esta propuesta considera los aportes de Pablo Granowsky (UBA y Universidad de La Matanza).El OFP permitirá articular políticas

III. Articulación con políticas de formación y empleo territoriales

- Articular las políticas de formación y empleo con los desarrollos territoriales locales y con las transferencias de conocimiento e innovación de los nodos integrados por instituciones académicas de formación de niveles secundario, terciario, universitario y de formación profesional, instituciones de investigación científica-tecnológicas, agencias de desarrollo (INTA, INTI y otros).
- Desarrollar programas específicos para el fortalecimiento de las cualificaciones endógenas de las PYMES y de sus trabajadorxs. Estos programas podrían ser implantados a partir de capacitación interna y se podría establecer para las PYMES un nivel de 25 horas anuales para todo el personal durante el horario de trabajo.

IV. Políticas específicas propuestas en el campo de la FPC

- Recuperar los procesos de mejora y certificación de calidad de las instituciones que quieran vincularse a la Red de Formación Profesional Continua⁴². Establecer programas de Formación de los docentes perteneciente a las instituciones de formación profesional continua⁴³.
- Desarrollar cursos de capacitación no presencial, online que favorezcan el desarrollo de competencias digitales en docentes y estudiantes.
- Cerrar brechas y deficiencias educativas capacitando en competencias básicas, generales y técnicas. Las metas pueden tener como base las estimativas de EPH que a modo de ejemplo se agregan en el ANEXO I. Estos programas son generales y básicos que están desarrollados conceptualmente y pueden ser implementados en instituciones del sistema.
- Cerrar brechas en competencias digitales de la población en forma sostenida según nivel socioeconómico, edad, género en los próximos 5 años.
- Formar en los próximos 5 años a trabajadorxs en las competencias requeridas por los empleos verdes. Estos programas deben ser articulados con las carteras de Ambiente, Energía y otras.
- Capacitar en los próximos 5 años a trabajadorxs en las competencias requeridas por las nuevas tecnologías que se van incorporando al sistema productivo. Este programa debe

públicas de distintos organismos, incorporar a diferentes actores sociales a su desarrollo (sectores sindicales, empresariales, organizaciones de la sociedad civil, referentes académicos, polos de I+D, Universidades e institutos de investigación etc.) y, centralmente, dar cuenta de mecanismos que faciliten procesos de transferencia de buenas prácticas tecnológicas, socio-productivas y ecológicas, a los trabajadores a fin de contribuir al bienestar de la sociedad en su conjunto. Se consideran también los aportes realizados por JC Agüero de UTN.

⁴²Estos programas están desarrollados y tienen que implementarse con el fin de mejorar la calidad de las instituciones de FPC.

⁴³Estos programas deben ser reconocidos por el Sistema Educativo y debe gestionarse el otorgamiento y acreditación de puntos para la carrera docente.

desarrollarse en consorcio con empresas de punta que pueden aportar las bases tecnológicas que requiere la formación. Se puede combinar este tipo de proceso de enseñanza-aprendizaje con uso de crédito fiscal por parte de las firmas.

- Capacitar en los próximos 5 años a trabajadorxs en oficios y competencias técnicas requeridas por las inversiones en infraestructura, energía, salud, construcción, hábitat. Estos programas deberán articularse con los de las organizaciones sociales y los del Ministerio de Desarrollo Social. Podrían tener cuotas dirigidas a los integrantes de los registros de la economía popular.
- Capacitar en los próximos 5 años a trabajadorxs para actividades de cuidado. Las instituciones de formación que actúen en esta área deberían vincularse con las instituciones especializadas en los diversos corredores productivos para generar un sistema de formación en cuidados que permita cualificar y certificar a lxs trabajadorxs con instituciones del territorio relacionadas con agencias como PAMI, hospitales, clínicas y otros efectores del campo profesional específico.
- Capacitar en los próximos 5 años a trabajadorxs en capacidades técnicas sectoriales de acuerdo con demandas establecidas por los sectores en diálogo social y articulado con las instituciones que integran el OFPC mencionado más arriba.

b) Período 2026-2040

La formación Profesional Continua es una política de largo plazo y, como tal, debería ser es una política de Estado que traspase los límites de una gestión política administrativa. Es crear nuevas capacidades cognitivas en la población para enfrentar un aprendizaje continuo.

En este período se espera la consolidación progresiva de la introducción de nueva tecnología en el entramado productivo local y una mejora sustantiva de la situación de desigualdad y pobreza en que se encuentra la economía y la sociedad en la Argentina actual. Será un período en que el sistema productivo y los sistemas de formación profesional continua deben estar preparados para incorporar los beneficios de la nueva tecnología en términos productivos y saber operar sobre los efectos negativos que pueden darse en materia de empleo, eliminación de puestos de trabajo, cambios en las condiciones de trabajo, modificación de las cualificaciones.

Las metas deberán definirse en el marco del Plan Productivo del País y de un Plan Estratégico de Empleo y Formación Profesional. De acuerdo con las evaluaciones periódicas realizadas se deberá continuar el desarrollo de los siguientes vectores estratégicos:

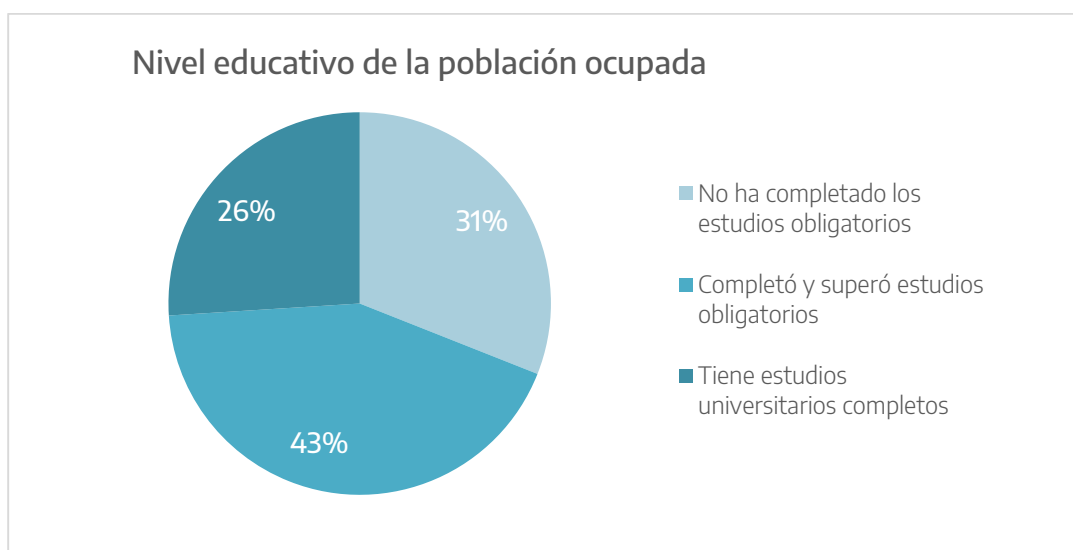
- El desarrollo institucional del OFC y de las directrices organizadoras producidas por el mismo para dar coherencia y consistencia al Sistema de Formación Profesional Continua.

- El desarrollo de nodos científicos- tecnológicos y de formación continua local y regional ajustados a la especialización productiva de los entramados localizados en el territorio.
- La capacitación permanente de lxs docentes de formación profesional continua, integrándolxs en pasantías a los nodos de transferencia tecnológica creados en asociación entre instituciones de ciencia, tecnología, agencias de desarrollo, universidades e instituciones de formación profesional.
- Desarrollo y mejora continua de las instituciones de formación profesional renovando su parque tecnológico y sus metodologías de enseñanza aprendizaje, auspiciando formas mixtas de formación virtual y presencial.
- Realización de estudios prospectivos que se orienten a la Identificación de las competencias que requieren las ocupaciones reformuladas por los cambios tecnológicos y organizacionales que se generan en los sectores productivos.

ANEXO I

Nivel educativo de la población económicamente activa y déficit de nivel de instrucción y de FPC.

1. Población económicamente activa: nivel educativo según ocupación y categorías ocupacionales



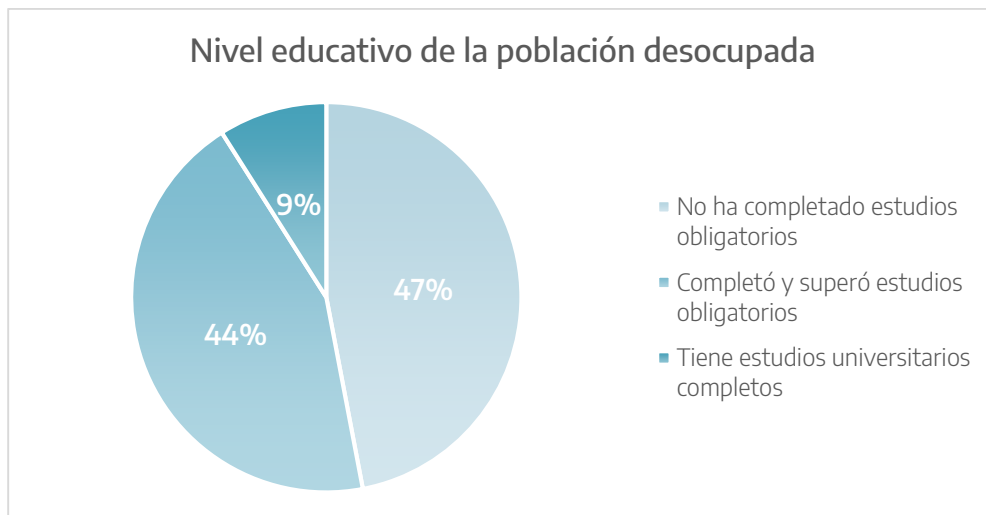
Un tercio de la población ocupada no ha completado el nivel de los estudios actualmente obligatorios y, dentro de ellos, alrededor del 15% del total de ocupadxs tiene estudios solo de nivel primario. Este es un déficit grave de cara a los cambios que se avecinan en la próxima década en el mundo del trabajo y que deben ser particularmente atendidos. Segmentos importantes de esta población se encuentran incorporados a las actividades que se desarrollan en el marco de la economía popular y su formación puede ser atendida a partir de su incorporación en diversos registros y planes sociales con trabajo.

Por otro lado, cerca del 43% de lxs ocupadxs ha completado todos los niveles obligatorios y una parte significativa de ellos (alrededor del 15%) ha cursado estudios terciarios o universitarios sin haberlos completado y cerca del 26% de los ocupados tiene estudios universitarios completos.

En la formación de lxs trabajadorxs, los saberes que se adquieren en las empresas e instituciones son centrales, sobre todo en aquellas cuya organización del trabajo aporta formación calificante. Aunque la EPH tiene indicadores limitados para medir esto, se advierte que en la mayoría de las empresas la pirámide de calificaciones de los ocupados representa una base muy ancha de

posiciones no calificadas y operativas (68,2%) y sólo el 30% de los ocupados se desempeña en puestos técnicos y profesionales.

2. Nivel educativo de la población desocupada y categoría ocupacional de la última ocupación desempeñada

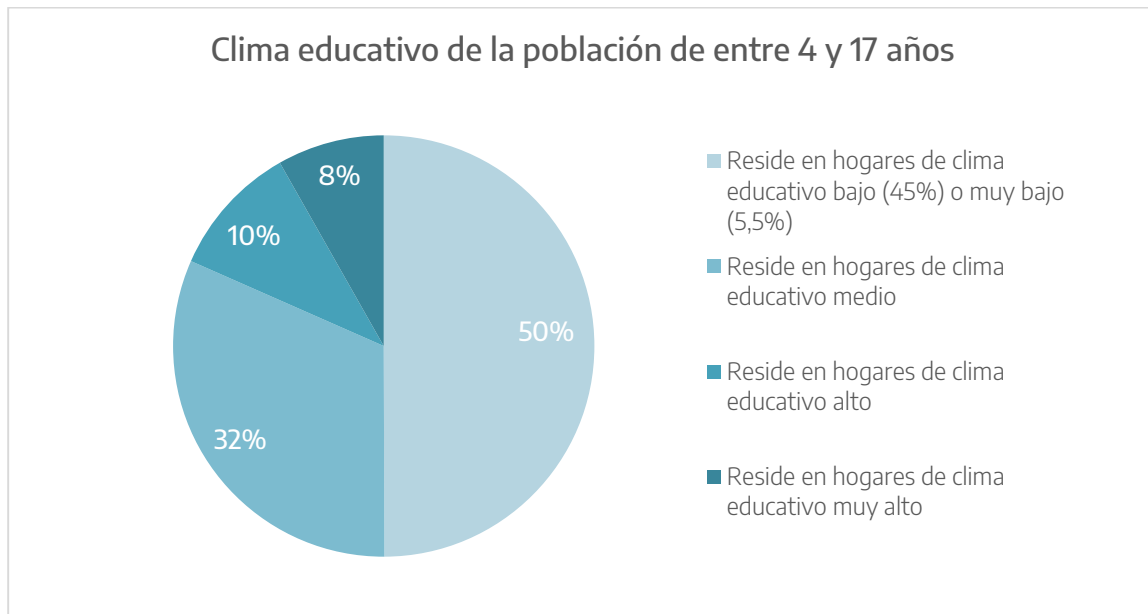


La situación de la población actualmente desocupada es dramática. Evidentemente quedan fuera del mercado de trabajo los de menor nivel de instrucción, ya que más del 43% de los desocupados no terminó los estudios obligatorios (alrededor de 625.000 personas). La desocupación afecta menos a las personas que cuentan por lo menos con 12 años de escolaridad aprobada y los que tienen estudios universitarios. Cerca del 90% de los desocupados se desempeñaban anteriormente en ocupaciones no calificadas (41%) u operativas (48%).

3. Poblaciones que potencial y progresivamente entrarán en el mercado en el mercado de trabajo en los próximos 20 años

Se le da particular atención a los segmentos de población que actualmente tienen entre 4 y 17 años de edad, a los que hoy tienen entre 18 y 24 años de edad y a los que tienen entre 25 años y 29 de edad porque son los segmentos que mayor dinámica de entrada al mercado de trabajo presentarán en los próximos años y a los cuales hay que darle particular atención desde los programas de terminalidad educativa y desde un sistema de formación profesional continua.

3.1. Población que actualmente tiene entre 4 y 17 años⁴⁴



El segmento con mayor vulnerabilidad lo presentan el 44% de los y las jóvenes (703.565) que no asisten a establecimientos educativos y que tampoco alcanzaron a completar los niveles de escolaridad obligatoria.

Es de destacar, que los jóvenes describen una trayectoria escolar zigzagueante con entradas y salidas del sistema escolar y que hasta los 24 años van completando en forma decreciente la escolaridad obligatoria. A medida que se avanza en edad, la finalización de la escolaridad formal se hace más difícil por compromisos familiares, laborales, etc.

3.2. Población de jóvenes adultos de 25 a 29 años de edad

El 28,9% de los jóvenes adultos/as de 25 a 29 años de edad no han completado los estudios obligatorios (es decir 615.709 personas). La posibilidad de incorporarlos a algún sistema de finalización de estudios, por más flexible que sea, presenta barreras de acceso. *Esta es una población objetivo "clásica" para la actualización y fortalecimiento de sus competencias básicas y técnicas en sistema de formación profesional continua.*

⁴⁴ INDEC, Encuesta Permanente de Hogares, primer semestre de 2020.

ANEXO II

1. La institucionalidad de la formación profesional continua

La Formación Profesional Continua tiene como antecedentes la Ley Federal de Educación y la Ley 26.058 de Educación Técnico Profesional⁴⁵. Su regulación es un campo vacante aún, al igual que la definición de cómo debería darse la articulación entre la oferta del sistema educativo formal y las que provienen del sistema educativo no formal y sobre todo de aquellas que no están reguladas por este sistema como son las que promueven desde los Ministerios de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, de Desarrollo Social, De Justicia y Derechos Humanos, de Salud. En principio estas normas establecen que el Consejo Federal de Cultura y Educación aprobará para las carreras técnicas de nivel medio y de nivel superior no universitario y para la formación profesional, los criterios básicos y los parámetros mínimos referidos a: perfil profesional, alcance de los títulos y certificaciones y estructuras curriculares. En fin, todo aquello que contribuya a dar calidad y homogeneidad a la oferta formativa de la formación profesional continua y constituirla en un sistema⁴⁶.

⁴⁵En relación con la Formación Profesional, la Ley 26.058 establece en su CAPITULO III DE LA FORMACION PROFESIONAL: **ARTICULO 17.** — La formación profesional es el conjunto de acciones cuyo propósito es la formación socio laboral para y en el trabajo, dirigida tanto a la adquisición y mejora de las cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores, y que permite compatibilizar la promoción social, profesional y personal con la productividad de la economía nacional, regional y local. También incluye la especialización y profundización de conocimientos y capacidades en los niveles superiores de la educación formal. **ARTICULO 18.** — La formación profesional admite formas de ingreso y de desarrollo diferenciadas de los requisitos académicos propios de los niveles y ciclos de la educación formal. **ARTICULO 19.** — Las ofertas de formación profesional podrán contemplar la articulación con programas de alfabetización o de terminalidad de los niveles y ciclos comprendidos en la escolaridad obligatoria y postobligatoria. **ARTICULO 20.** — Las instituciones educativas y los cursos de formación profesional certificados por el Registro Federal de Instituciones de Educación Técnico Profesional y el Catálogo Nacional de Títulos y Certificaciones podrán ser reconocidos en la educación formal.

⁴⁶**ARTICULO 27.** — El Consejo Federal de Cultura y Educación acordará los niveles de cualificación como marco dentro del cual se garantizará el derecho de cada trabajador a la evaluación, reconocimiento y certificación de los saberes y capacidades adquiridos en el trabajo o por medio de modalidades educativas formales o no formales.

ARTICULO 28. — Las autoridades educativas de las jurisdicciones organizarán la evaluación y certificación de los saberes y las capacidades adquiridas según los niveles de cualificación establecidos por el Consejo Federal de Cultura y Educación.


Argentina > futura



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina

 @OkFutura

 ArgentinaFutura@jefatura.gob.ar

 argentina.gob.ar/argentina-futura