

Estudios laborales y gestión de políticas públicas

Una experiencia de capacidad institucional para la formulación de políticas laborales desde un área pública de investigación

*Marta Novick**
*Martín Campos***

RESUMEN

Este trabajo revisa la experiencia de vinculación entre las ciencias sociales y las políticas públicas con énfasis en temas laborales a partir del caso de un área pública de producción y análisis de información. La creación y desarrollo de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo de la Argentina refleja las potencialidades y obstáculos presentes en el contacto entre la lógica de la investigación académica y las exigencias y necesidades de la política pública, especialmente en un contexto de crisis y cambio como el atravesado por el país después de diciembre de 2001. El acercamiento de las ideas y debates académicos sobre los procesos económicos y sociales en curso en el mundo aportó un marco interpretativo sobre el crecimiento económico y el fortalecimiento del mercado laboral. Esto facilitó alimentar la formulación de políticas específicas adecuadas a las necesidades de la coyuntura. Al mismo tiempo, la interacción con las políticas públicas le permitió a los investigadores académicos la evaluación de las ideas en debate y el aprendizaje sobre el proceso de formulación de las políticas públicas.

PALABRAS CLAVE: políticas laborales, ciencias sociales, investigaciones laborales, mercado de trabajo y relaciones laborales.

ABSTRACT

This paper focuses on the linkage between social sciences and public policy through the case of a public office of information production and analysis. The origin and development of the the Technical Planning and Labor Studies Undersecretary at the Argentine's Ministry of Labor shows the potential and possible obstacles between the academic world and the requirements and needs of a public policy, specially in a critical and changing context like as the one found in Argentina since 2001. The approach to the ongoing academic debate and ideas related to economic and social issues provided the Ministry of Labor with the

* Investigadora del CONICET en el IDEI de la Universidad Nacional de General Sarmiento. Actualmente es subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Argentina.

** Profesor-investigador en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Argentina.

conceptual framework to understand the economic growth process and the subsequent strengthening of the labor market. At the same time, through the contact with the public policy environment the researchers could make an evaluation about several ideas and proposals and also learn about the public policy formulation process.

Las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de lo que comúnmente se cree. En realidad el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, aquellos que se consideran exentos de cualquier influencia intelectual, usualmente son esclavos del pensamiento de algún economista difunto...

JOHN MAYNARD KEYNES¹

INTRODUCCIÓN

En este artículo nos proponemos revisar la experiencia de la creación y desarrollo de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo de la Argentina durante el periodo 2003-2007, como un caso de construcción de capacidad estatal de producción, elaboración e interpretación de información sobre el mundo del trabajo, la ocupación y el empleo, en un contexto de crisis y cambio, a partir de la vinculación del área de las ciencias sociales con la política pública.

Los procesos ocurridos en el país en esos años plantearon un desafío tanto a la política pública como a aquellos que, desde otros ámbitos como la investigación académica, se interesan por ella. En este caso se buscó superar una serie de dilemas planteados por las relaciones entre ciencias sociales y la política, en especial las formas de intervención de intelectuales y académicos en la formulación y

¹ Teoría general del empleo, el interés y la moneda, 1936, cap. 24, parág. V, citado en Camou, Antonio, "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, Venezuela, núm. 152, noviembre-diciembre, 1997, pp. 54-67.

evaluación de políticas públicas, y también a la inversa, los condicionamientos políticos sobre la reflexión y producción intelectual.

Los esfuerzos se focalizaron en crear una unidad que diera cuenta de la situación del mercado de trabajo, de las relaciones laborales y otros temas de incumbencia del Ministerio, brindando información para la formulación de políticas e instrumentos para su evaluación. Esto permitiría: *a)* renovar el marco conceptual y estratégico de las políticas públicas orientando su acción; *b)* colocar al Ministerio en el debate académico nacional e internacional, facilitando de ese modo la articulación interinstitucional;² colaborar, al mismo tiempo, a un mejor desempeño y éxito de los mecanismos de diálogo social, tanto hacia la tradicional –pero no únicamente– negociación colectiva y el Consejo del Empleo, la Productividad y del Salario Mínimo, Vital y Móvil; *c)* fortalecer, de esa manera, la capacidad de arbitraje del Estado ante los actores sociales (empresarios y trabajadores).

Esta experiencia se produjo en el contexto de una crisis de magnitud desconocida y en un marco de alta incertidumbre respecto de la evolución probable tanto de la situación política como económica, laboral y social. La complejidad de ese momento exigió una particular capacidad adaptativa a esas características cambiantes, lo que fue facilitado por la apelación a marcos interpretativos que permitieron analizar adecuadamente la evolución de los procesos en marcha, y en algunos casos particulares, incluso adelantarse.

Para comprender las particularidades del escenario, haremos en la sección 2 una breve reseña de los procesos políticos, económicos y sociales ocurridos en Argentina hasta mayo de 2003. En la sección 3, detallaremos la experiencia de la Subsecretaría, haciendo hincapié en el enfoque metodológico y los logros y obstáculos enfrentados durante la gestión. Finalmente, terminaremos con las conclusiones y unas referencias respecto de los desafíos de la vinculación entre la actividad académica y la política pública. Esperamos que este análisis contribuya además a la historia de las instituciones laborales en Argentina (Lobato, 2007).

² Tanto *vis a vis* con otros actores relevantes al interior del Estado como con instituciones de los distintos ámbitos públicos y privados.

EL FIN DE UN CICLO. EL MINISTERIO DE TRABAJO EN LA ARGENTINA A COMIENZOS DE 2003

Hacia inicios de 2002 la Argentina cerraba, con la más grave de las crisis, un largo periodo de decadencia económica y desarticulación política y social. La década de la convertibilidad³ (1991-2001) significó la puesta en escena más transparente de procesos económicos, políticos y sociales que venían desarrollándose de forma más solapada al menos desde 1976.

En la dimensión económica y social, el país se había empobrecido, el producto interno bruto (PIB) *per cápita* en el periodo 1976-1990 era 23% inferior al de 1975 (López, 2006). Luego de la denominada “década pérdida” de 1980, en la primera etapa de la convertibilidad (1991-1995) se retoma el sendero del crecimiento (5% de promedio anual) que, sin embargo, no se vio reflejado en el empleo. Por el contrario, convivió con una triplicación del índice de desempleo (alcanzando en octubre de 1995 un 18.5%); otro indicador del empeoramiento de la situación económica y social fue la precariedad laboral: la tasa de empleo no registrado aumentó del 29.6% en 1991 a 37.3% en el 2000 y siguió incrementándose hasta 44.8% en mayo de 2003. Las sucesivas reformas de las leyes laborales permitieron y estimularon la generalización de formas atípicas y precarias de contratación y el empleo por tiempo indeterminado perdió rápidamente su centralidad.

Las instituciones de protección social –jubilación y salud entre otras– sufrieron importantes reajustes en consonancia con estas nuevas formas de relaciones de trabajo. En este sentido hubo un avance hacia formas de gestión individual de los riesgos sociales como la enfermedad, la vejez, etcétera, rompiendo, de esta manera, uno de los principios básicos de la seguridad social como era la

³ La convertibilidad fue un régimen económico que, basado en el espíritu del mecanismo del patrón oro de principios de siglo, estableció por ley en 1911 una paridad cambiaria fija con el dólar, como instrumento de estabilización y ajuste macroeconómico, que fue complementado por una fuerte apertura comercial, liberalización financiera, desregulación y privatización de empresas públicas, que fue considerado por los organismos financieros multilaterales como un ejemplo del ajuste en los países subdesarrollados. A fines de 2001, por las tensiones económicas y sociales que ese régimen generó durante la última década del siglo XX, se decretó el fin de la Convertibilidad, que se vio acompañado de una grave crisis política, económica y social.

solidaridad intra e intergeneracional característica de los sistemas más avanzados (Roca, 2005).

Los hogares pobres se incrementaron del 16.3% en 1993 al 41.4% en 2002 y los que no podían acceder a una canasta básica de alimentos, los indigentes, más que se quintuplicaron desde 3% en 1993 a 18% en 2002. Asimismo, el aumento en la desigualdad, que registró rangos inéditos en relación con los valores históricos,⁴ fue segmentando a la sociedad y excluyendo a vastos sectores de la población. La desocupación, por último, trepó hasta el 21.5% luego de la crisis de 2001-2002.

Al mismo tiempo, los sectores más concentrados y dinámicos de la industria que lograron superar la etapa del ajuste estructural y la apertura de la economía, modernizaron su estructura productiva merced al abaratamiento del costo relativo de la tecnología, producto del atraso cambiario. Sin embargo, esa modernización se centró menos en procesos que en el uso puntual de la tecnología de punta, y de todos modos se difundió más en las áreas de comercialización y administración antes que en la producción (Yoguel *et al.*, 2006). Asimismo, hubo un aumento de los procesos de tercerización y subcontratación, generalmente acompañados por la pérdida y el deterioro de los derechos individuales de los trabajadores (Novick y Tomada, 2001).

Estos procesos de la economía y del mercado de trabajo naturalmente tuvieron también su impacto en los trabajadores y sus organizaciones. Antes, la crisis del modelo taylorista y fordiano *sui generis*, pero sobre todo del modelo de un Estado de bienestar "híbrido", y ahora la desindustrialización generalizada, la fragmentación del mundo del trabajo, las privatizaciones de las empresas públicas, la descentralización de la negociación colectiva y la desregulación de las obras sociales provocaron el debilitamiento de los sindicatos, tanto en términos de tasa de sindicalización como en la cantidad de afiliados potenciales, todo lo cual significó el fin de un desarrollo importante de la "sociedad salarial" (Castel, 1995) que distinguió a la Argentina del resto del contexto latinoamericano. El aumento de la informalidad como ocupación de refugio convivió con el incremento de la subocupación involuntaria y la sobreocupación de aquellos que todavía contaban con un empleo. La

⁴ El índice de Gini pasó de 0.4 en la década de 1970 a 0.502 en el 2002.

percepción prevaleciente entre la mayoría de los ciudadanos era, al menos desde del inicio de la crisis de la convertibilidad en 1998, la imposibilidad de la economía argentina de generar empleo, y con ello una mayor dificultad de obtener una sociedad más integrada y, por ende, el logro de la estabilidad política.

Surgieron poderosos movimientos y organizaciones de desocupados, de características únicas por su amplitud y capacidad de movilización y presión. En efecto, con base en los cortes de rutas mediante "piquetes" emerge este novedoso movimiento social que comenzó a reclamar la atención de un Estado embarcado en una organización neoliberal de la economía y la sociedad argentina, despreocupada de sus ciudadanos afectados por el retiro del Estado.

Es interesante señalar que los reclamos de estos movimientos sociales eran por trabajo, y la virulencia de sus reclamos y la fuerza de su organización y de su arraigo en distintos territorios obligó al Estado a poner en práctica planes sociales, en especial el denominado Plan Trabajar (plan social de transferencia monetaria con contraprestación laboral), para incrementar el control sobre estas nuevas fuerzas sociales que comenzaron a amenazar la "paz social". Conforme el estancamiento de la economía y la crisis política fueron empeorando, luego del estallido político-económico y social de diciembre de 2001, la cantidad de planes sociales fue aumentando en paralelo, y con la creación (a principios de 2002) del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados destinado a todos los jefes de hogar (hombres y mujeres) desocupados con hijos menores de 18 años, se llegó a más de 2 millones de beneficiarios.

La crisis política, económica y social de diciembre de 2001 mostró los límites que la sociedad planteaba a un proyecto neoliberal. Sin embargo, la situación en cualquiera de esas dimensiones provocaba la percepción de una "sociedad inviable". Una economía cuyo producto había disminuido 20% en tres años, un país en cesación de pagos, un Estado incapaz de financiarse y con una débil autoridad frente a los actores internos y externos, con cuasimonedas en circulación en la mayoría de las provincias, fuga de capitales, una fragmentación e inestabilidad política de tal magnitud que se sucedieron cuatro presidentes en el término de 10 días, y el sistema financiero al borde del colapso constituían los elementos de un cóctel explosivo. El rechazo a la clase política en su conjunto, los saqueos

a supermercados y las movilizaciones de las organizaciones sociales completaban la imagen de una sociedad al borde de la anarquía.

El agravamiento posterior de la crisis política determinó un llamado a elecciones presidenciales anticipadas y posteriormente, en mayo de 2003, asumió el gobierno Néstor Kirchner que sólo había obtenido cerca de 22% de los votos en la primera vuelta, por lo que su legitimidad de origen y sus apoyos políticos estaban acotados. A la debilidad política inicial, producto del contexto en que se hizo cargo el gobierno, se agregaba la incertidumbre respecto de la situación económica. Si bien la economía daba señales de recuperación, una parte mayoritaria de la opinión especializada afirmaba que era sólo un fenómeno temporario, producto del rebote lógico posterior a una crisis tan grave.

En ese marco, las alternativas que se le presentaban al flamante gobierno no eran muy variadas. De un lado, la precaria estabilidad política y social requería del mantenimiento de una activa política social compensatoria de los efectos negativos que tuvo la devaluación y las políticas neoliberales. Las organizaciones sociales de desocupados, que se encontraban en un momento de auge de su movilización, más el mantenimiento de la paz social en el interior del país, constituían un seguro de que el Plan Jefes y Jefas... continuaría siendo una pieza clave de la política gubernamental hacia el problema social.

De este modo, la presión por el mantenimiento e incluso la ampliación de los planes sociales era fuerte y constante. Las distintas organizaciones de desocupados se movilizaban y los incentivos estaban alineados en esa dirección. Por otra parte, luego de diez años de un proyecto económico neoliberal, no estaba claro cuáles eran los recursos económicos actuales y potenciales con los que se podía contar y cuál sería la evolución en el corto plazo de la economía y el mercado de trabajo.

El Ministerio de Trabajo estaba en el foco de estas tensiones debido a que había diseñado el Plan Jefes y Jefas y, gracias a su estructura territorial de Gerencias de Empleo y Agencias Territoriales con una gran cobertura nacional, fue la única agencia estatal con la capacidad de gestión y la cobertura geográfica necesaria para poner en práctica y administrar un programa de esta magnitud. En ese marco, las presiones más fuertes apuntaron a fortalecer ese plan social. No obstante, es un lugar común decir que la crisis representa también

una oportunidad. Luego del freno a la inflación y una sensible recuperación económica que se inició en el tercer trimestre de 2002 y se fortaleció en el siguiente año, las primeras iniciativas del Ministerio de Trabajo fueron dirigidas a fortalecer esos incipientes procesos frente a otras visiones al interior del gobierno que mostraban una tácita convicción de que la economía y el mercado de trabajo no lograrían contribuir a resolver los problemas de empleo y sociales en el corto plazo. A pesar de ello, el Ministerio de Trabajo planteó la centralidad del empleo como objetivo de la política gubernamental y, tratando de trabajar articuladamente con los demás actores públicos, actuar en consecuencia.

El dinamismo de la economía, reforzado por la activa política gubernamental de tipo de cambio alto, mejora de infraestructura y política de mejoramiento de ingresos a la clase trabajadora y pasiva, más una notable elasticidad empleo-producto hizo evidente la presencia de un fenómeno nuevo, que debía ser adecuadamente interpretado y evaluado, para poder desarrollar las herramientas de política que reforzaran esa tendencia. Era escaso el conocimiento sobre los cambios operados en la estructura productiva y en el empleo, y aún más inciertas eran las modificaciones que en este sentido se estaban produciendo como resultado del abrupto cambio de precios relativos. Sí se tenía noción respecto de la heterogeneidad del mercado laboral pero faltaba información específica y detallada.

En este marco, con autoridades ministeriales con trayectoria universitaria conscientes de la necesidad de generar información que permitiera la comprensión de los procesos en marcha para la toma de decisiones de política pública, se enfatizó la importancia de los datos y los estudios como insumo y fundamento para la formulación y realización de la política pública. Este fue el contexto de inicio del trabajo de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, cuya experiencia vamos a exponer en la sección que sigue.

EL ÁREA DE ESTUDIOS

El proceso de destrucción de las instituciones laborales y la desregulación del mercado de trabajo arriba descrito no fue completo ni exento de matices y contradicciones. La práctica y el discurso

neoliberal –desregulador y flexibilizador del trabajo y del mercado laboral– tuvieron éxito en un sinnúmero de hechos materiales que impactaron negativamente en la vida de la mayoría de los argentinos, sin embargo, fue parcial en un aspecto: en el simbólico. Las apelaciones a la “modernización” de la economía argentina y del mercado laboral no pudieron convencer al conjunto de los ciudadanos de la presencia del fin del trabajo o de la pertenencia a la nueva sociedad de riesgo, de la que hablaba Beck (1998), a pesar, incluso, de todas las medidas gubernamentales de la década anterior que apuntaron en la dirección de la individualización (el énfasis en la “empleabilidad”, la reforma previsional que incentivó las cuentas individuales de jubilación, etcétera). La memoria sobre el empleo como factor de inclusión e integración en la sociedad argentina continuaba vigente.

En la línea de lo señalado por De la Garza Toledo (1999), el fin de la incompleta sociedad salarial de la que Argentina había disfrutado no significó el fin del trabajo, sino su transformación. Si bien, un grupo de trabajadores con alta calificación inserto en los segmentos más dinámicos de la industria y los servicios se identificó con el ciudadano “consumidor” y “propietario” gracias al notable crecimiento de los retornos a la educación, uno de los fenómenos más destacados de este periodo fue la ya mencionada aparición de un movimiento de desocupados que, por su expansión y relevancia, constituyó un caso único en el mundo, provocado por la crisis de las economías regionales y la retirada del Estado productor-benefactor.

La tradición política y organizativa argentina, sumada a la cultura igualitaria que caracterizó a nuestra sociedad desde sus inicios (que se vio reforzada a mediados del siglo XX por las conquistas laborales del justicialismo), fueron factores relevantes que explican tanto la fuerza de estas organizaciones a partir de los peores momentos de la crisis del desempleo, como su éxito en la constitución de una nueva identidad (“piqueteros”) a aquellos que habían perdido la dignidad del trabajo y no toleraban la de “desocupado” (Svampa, 2006:237-242).

El primer desafío que enfrentó la Subsecretaría desde su creación a comienzos de 2003 era el de aportar un marco teórico que permitiera darle un sentido a estos procesos en marcha, a la vez que articular estos desarrollos con la nueva fuerza que estaba adqui-

riendo la economía y acompañar las políticas activas que se encaraban desde el Ministerio. Para que ello fuera posible, también debía estructurar conceptualmente la producción de información que se generaba previamente en el Ministerio y las nuevas fuentes de datos que se requerían crear.

Por esta razón, se estimó fundamental desde un inicio el desarrollo de un contacto fluido del Ministerio con la producción e investigación académica en las áreas de su competencia, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, que permitiera acercar los debates y discusiones que estaban dándose sobre aspectos como, por ejemplo, política laboral frente a política social, integración vía el mercado de trabajo frente a universalización, etcétera.⁵

La estructura de la Subsecretaría –que a su vez reunió en un mismo ámbito diferentes grupos dispersos anteriormente en el Ministerio, duplicando en muchos casos sus actividades– permite comprender los objetivos de la misma. Las tres áreas principales (direcciones) son la de Estudios y Estadísticas Laborales, que principalmente daba cuenta de la estructura y dinámica del mercado de trabajo, la Dirección de Estudios de Relaciones de Trabajo, abocada sobre todo al análisis de la negociación colectiva y conflictos, y un área innovadora y de importancia estratégica que era la Dirección de Estudios Macroeconómicos que tenía por función analizar el efecto de las políticas macro (tipo de cambio, exportaciones, subsidios) sobre el empleo y la pobreza. Esta división del trabajo fundamentada en un esquema analítico, se integraba en la práctica a partir del trabajo en el Observatorio del empleo y del trabajo y en el desarrollo de un sistema de indicadores para analizar la evolución del trabajo decente y los Objetivos del Milenio.

Otra tarea de importancia consistió en comenzar una activa política de difusión y transparencia de los estudios, a partir de publicaciones periódicas,⁶ presentaciones en congresos nacionales e internacionales y de algunos artículos en la publicación institucional

⁵ Esto quedó plasmado en los objetivos de la Subsecretaría, ya que propuso dentro de sus acciones el desarrollo de convenios bilaterales o multilaterales de cooperación en materia de estudios e investigaciones, con organismos nacionales e internacionales públicos o privados.

⁶ La serie *Trabajo, ocupación y empleo* que comenzó a partir del 2005, lleva 6 números, todos con trabajos propios de la Subsecretaría [www.trabajo.gov.ar/left/biblioteca/estadisticas.html].

del Ministerio (*Revista de Trabajo*) cuya dirección está también a cargo de la Subsecretaría.

ESTRUCTURA Y DINÁMICA DEL MERCADO DE TRABAJO

En este ámbito había ya una experiencia en el Ministerio que, con dependencia funcional del área de Empleo, se ocupaba de la realización de estudios con base en la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC) y llevaba a cabo una Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) que tenía por objetivo analizar la evolución del empleo registrado en empresas formales de más de diez trabajadores. Estaba también comenzando a desarrollar –con apoyo técnico de la CEPAL– un observatorio de demografía de empresas (nacimiento y muerte) y de empleo basado en registros administrativos transformados a partir de información. Una importante tarea del área había sido monitorear y realizar la primera encuesta de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas Desocupados ya que, como se dijo, era uno de los temas prioritarios administrados desde el Ministerio de Trabajo.

La ventaja de contar con un equipo técnico de buena formación facilitó muchos de los cambios realizados. Una parte de la gestión se limitó a sistematizar la información producida y lograr hacerlo de manera regular, lo que permite tanto el seguimiento de los datos como la evaluación de políticas. Otra fue la de optimizar los estudios para generar más conocimientos acordes con la nueva etapa económica y política.

Dentro del conjunto de relevamientos que se llevaban a cabo en el Ministerio, se encontraba la EIL, que como dijimos, es una encuesta mensual a empresas de más de diez trabajadores (alrededor de 1 500 firmas) que se realiza en los principales centros urbanos reuniendo información sobre una cifra cercana al 70% de la PEA registrada cuyo principal objetivo es detectar la evolución de empleo registrado. Se mantuvieron las series de empleo (para no quebrar el seguimiento estadístico) y se agregó al formulario tradicional: información de altas y bajas por género, razones de las mismas, puestos vacantes, sus perfiles y formas de cubrirlos. Además, se agregaron módulos específicos; sobre relaciones laborales, incluyendo datos relativos a tasa de sindicalización (de los cuales la Argentina carecía), vigencia de delegados y comisiones internas,

conflictos, alcance de los convenios colectivos, etcétera. Aplicado el módulo en 2005 y en 2006 se observaron interesantes variaciones que muestran una tendencia al fortalecimiento de la acción sindical en clara línea divergente a lo que se observa a escala internacional (Palomino y Trajtemberg, 2007); otro de los módulos incorporados fue el de capacitación, apuntando a conocer los esfuerzos que realizan las empresas en esa materia, inversiones, destinatarios y contenidos. En realidad el módulo aplicado mostró como –a pesar de lo favorable del ciclo económico– son muy pobres los esfuerzos (sólo alrededor del 20% capacitan) y concentrados en los segmentos jerárquicos de los empleados de las firmas.

La Encuesta a Trabajadores en Empresas (ETE) que se aplicó (con el objetivo de reaplicarla cada dos/tres años) sobre una muestra de 7 500 personas, permitió no sólo conocer distintas dimensiones desde la perspectiva del colectivo de trabajo, sino también identificar distintos regímenes laborales (o “modos de regulación salarial”) al interior mismo del trabajo registrado, mostrando que la diferenciación no se verifica sólo entre trabajadores registrados y no registrados, sino que el espectro de diferenciación es considerablemente más amplio (Waisgrais, 2007).

Otra de las iniciativas de la Subsecretaría fue ampliar el trabajo en el Observatorio de empresas y empleo que permite analizar, como se dijo, el nacimiento y mortalidad de firmas por tamaño, sector y localización geográfica, lo que a su vez posibilita observar cómo la creación o destrucción de empleo está ligada a la demografía de empresas. La metodología y nuevos desarrollos contribuyen al conocimiento de la dinámica de “nuevas empresas”, el seguimiento del proceso de “gacelas” y su evolución; y establecer trayectorias ocupacionales (al cruzar la información de las personas y empresas), siguiendo los lineamientos del estudio realizado en Brasil (Cardozo *et al.*, 2001).⁷ Esta metodología pudo aplicarse al análisis de sectores específicos y a su aprehensión en términos de redes y tramas productivas y de los eventuales comportamientos diferenciales por subsector y según el ciclo. Facilitó la elaboración de una muestra de empresas “creadoras” y “destructoras” de empleo con el objeto de analizar los comportamientos microempresariales y de estudios

⁷ También se logró contar con los responsables de este estudio para mejorar capacidad técnica y evaluar la posibilidad de realizar estudios comparativos.

salariales que, a partir de su desestacionalización, permitieron elaborar series de remuneraciones “habitual y permanente” de los trabajadores registrados y analizar la heterogeneidad a partir del sexo, la edad, etcétera.

Otro de los graves problemas que aquejan a la Argentina es la informalidad y/o el trabajo no registrado, que adquirió una magnitud inusitada después de la crisis; en la década de 1990, a raíz de la desregulación del mercado de trabajo y a pesar de la disminución de los aportes patronales, el empleo no declarado ya había crecido hasta niveles incompatibles con un crecimiento equitativo (alrededor del 45%). La necesidad de luchar contra esta situación que afecta a los individuos por la pérdida de protección, genera competencia desleal sobre las firmas y pérdidas económicas ya que disminuye también los ingresos estatales, requería ser atacada desde diferentes dimensiones. Además de la recuperación de la inspección del trabajo, institución que había sido devastada, era imprescindible un conocimiento amplio de la heterogeneidad presente en esta categorización. Sólo conociendo los subgrupos y categorías incluidas pueden ser aplicadas políticas específicas, ya que cuando esta situación llega a los niveles descriptos no basta con una sola estrategia de política. En ese sentido, la primera tarea fue analizar a partir de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares los diferentes subgrupos ocupacionales (servicio doméstico, principales sectores donde se localizaba, regiones, trabajadores por cuenta propia, etcétera). Finalmente, se logró desarrollar una encuesta de informalidad (junto con el Instituto Nacional de Estadística y Censos y el Banco Mundial) que permitiera estudiar esta heterogeneidad a partir de datos de las empresas y su grado de “formalidad” en materia impositiva (tributaria y laboral). También aportó importante información sobre los independientes. La formulación del cuestionario requirió de importantes debates a partir de las diferentes definiciones vigentes sobre el tema. Los resultados provocaron considerables discusiones y uno de sus hallazgos más relevantes fue la verificación de la hipótesis de que la totalidad de los trabajadores asalariados se involucra en relaciones de trabajo informales contra su voluntad, y lo mismo le sucede a una magnitud muy relevante de los independientes.

En materia de trabajo no registrado, un tema importante se refiere a los salarios que perciben esos trabajadores que, por supuesto, son

inferiores a la de aquellos que se encuentran en el trabajo formal. Para analizar la influencia de las políticas salariales (en especial la del salario mínimo que después de permanecer sin cambios desde 1993, se elevó cuatro veces para fines de este año) hubo que realizar diferentes estudios de panel y otras metodologías para analizar su evolución y demostrar que el salario mínimo actuaba como un factor de “arrastre” sobre los salarios de los trabajadores no registrados (Marshall, 2006).

RELACIONES LABORALES

Si bien el seguimiento de la negociación colectiva era una tradición en la Coordinación de estudios de la Secretaría de Trabajo, también aquí hubo que sistematizar tanto el registro como el seguimiento de los contenidos y generar información periódica (trimestral) y la creación de bases para dar cuenta de diferentes demandas fomentadas por diversas áreas del Ministerio y facilitar la realización de estudios sectoriales, que comenzaron a efectuarse desde una perspectiva que implica considerar la idea de redes y tramas para su análisis (y no sólo a la firma) incluyendo en esta mirada las relaciones laborales y la negociación colectiva. El análisis de los salarios de convenio permite efectuar un seguimiento de su evolución, pero también el estudio comparativo con los efectivamente pagados por las empresas, que permitió mostrar como aquel, que en la década de 1990 constituía algo menos de la mitad del salario efectivamente percibido, hoy llega a tener una diferencia cercana al 10%, lo que demuestra el acotamiento del margen de discrecionalidad salarial por parte de las empresas.

Por otro lado, el Ministerio de Trabajo había dejado de producir información referida a conflictos porque la fuerte conflictividad social imperante en el principio de la gestión lo dificultaba y se había descontinuado cualquier serie anterior. Sin embargo, aprovechando las ventajas de las TIC, en esta gestión pudo finalmente elaborarse una base de conflictos fundada en 125 publicaciones de la capital y del interior del país, complementándose la información con la suministrada por las oficinas regionales del Ministerio. Este estudio permite el seguimiento y análisis de conflictividad por tipo, por sector (público/privado), por rama de actividad, por actor, por días

de paro, por cantidad de trabajadores implicados, etcétera. Obviamente, que la definición misma de conflicto (tanto en su carácter conceptual como operativo) supuso la consideración de las experiencias nacionales previas así como las definiciones de la Conferencia de Estadísticos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la discusión de estrategias para su tratamiento.⁸

En este sector un importante aporte estuvo centrado en el análisis de lo que sucedía en materia de relaciones laborales (alto nivel de negociación, política de regulación laboral, recuperación del poder sindical) que requería ser estudiado desde el debate internacional en la materia que analiza las convergencias y divergencias (Palomino y Trajtemberg, 2007). La Argentina muestra en este sentido, un caso de análisis que no responde a las principales líneas que se identifican en los países centrales, ni al debilitamiento que se observa en otros países de América Latina.

EL ANÁLISIS MACRO Y SU IMPACTO SOBRE EL EMPLEO

A muy poco de empezar esta gestión, pudo detectarse que estábamos en presencia de “un nuevo patrón de crecimiento”, dado por un tipo de cambio alto que favorece los precios internos y mejora la competitividad en el mercado externo, el estímulo al mercado interno (a partir del incremento de salarios y haberes jubilatorios) y un fuerte impulso a la industria. El impacto combinado de los altos precios de las materias primas exportables y el tipo de cambio generó un crecimiento económico y del empleo que comenzó por el interior del país y recién después se extendió a la capital y las zonas urbanas.

En esta área se trabajaron diferentes dimensiones y temáticas, en conjunto con otras jurisdicciones de gobierno (como el Ministerio de Economía y Producción, la Secretaría de Industria, el Banco Central) en materia de modelos de equilibrio general y su impacto en el empleo y salarios; la elaboración y producción de un Índice de Fragilidad Laboral (IFL) que permite analizar, a partir de la combinación de diferentes indicadores, la situación y la evolución de

⁸ Antes de su publicación periódica, se confrontó la metodología con consultores y académicos que hubieran trabajado previamente en el tema o que fueran potenciales usuarios de la información para validar el trabajo realizado.

cada una de las regiones del país en materia laboral. Un tema central fue el desarrollo de estudios que analizaran la vinculación entre comercio internacional y empleo en el marco de la discusión sobre el rol de los TLC o los procesos de integración regional, que habían sido poco estudiados y son un elemento clave para este gobierno. Por insistencia del Ministerio de Trabajo, en el informe a la Organización Mundial del Comercio (OMC), este fue un tema incorporado por el país basado en estudios realizados por la Subsecretaría; actualmente se están llevando a cabo estudios específicos para analizar la dinámica exportadora de las diferentes firmas y su incidencia en el empleo según tamaño, grado de innovación tecnológica, etcétera. Un estudio relevante –porque involucra técnicas econométricas–, es el impacto de la dinámica del mercado de trabajo en la reducción de la pobreza que permitió estimar la importancia de las políticas de empleo, salariales y previsionales en dicha disminución.

Todos estos instrumentos, desarrollados y/o sistematizados y fortalecidos en la gestión de la Subsecretaría, conformaron un conjunto de insumos imprescindibles para la formulación y puesta en práctica de las políticas públicas de un Ministerio envuelto en una coyuntura muy especial, en la que el fortalecimiento de una política económica que sostiene un modelo de crecimiento con el empleo como su objetivo central exigía a la vez un acompañamiento y armonización de los intereses de los distintos actores sociales que, luego de una crisis devastadora, buscaban imperiosamente recuperar posiciones. La negociación colectiva y las políticas salariales y previsionales, así como la evaluación de su impacto tuvieron como base los insumos provistos por la Subsecretaría que permitieron que el Estado se convirtiera en un actor reconocido por los demás actores (públicos y privados) y en árbitro de las pujas distributivas características de una economía en fuerte crecimiento.

Al mismo tiempo, el monitoreo de la demografía de empresas, las necesidades de la demanda laboral y los conflictos laborales, permitieron prestar atención a otros aspectos de la pujanza de la economía, destinando recursos del Estado para solucionar problemas del mercado laboral como la falta de capacitación, luego de una década de ausencia estatal. Las funciones desarrolladas por la Subsecretaría muestran la importancia similar asignada a cada una de estas problemáticas del mercado de trabajo que, gracias a su

tratamiento integral, han podido ser administradas en modo armónico con el modelo de política económica y laboral en el que se enmarcan.

REFLEXIONES DE CIERRE

La relación entre los intelectuales (el mundo académico) y la política (o las políticas públicas) ha sido desde hace largo tiempo un tema de debate. Camou (1997) señala que ya en la Grecia Clásica Sócrates discurría sobre la idea de oponer continuamente la postura razonable de confiarse al conocimiento del experto frente a la costumbre irracional de seguir a la mayoría. Muchos otros teóricos como Weber y Gramsci también han prestado, desde distintas posturas, atención al problema de la vinculación entre la esfera de la investigación y la reflexión; la política y la toma de decisiones. Mucho más cerca en el tiempo, ya en la década de 1990, esta relación emergía nuevamente por la presencia destacada, en el manejo de la política pública particular pero no únicamente de la económica, de la nueva figura del “tecnócrata”, que vino a revolucionar la anterior concepción sobre la división del trabajo entre el político que señala las metas, fines y objetivos, y los técnicos que con base en conocimientos especializados indican diferentes medios para llegar a esos fines. Como señala el propio Camou (1997:6), “hoy por hoy parece claro que no es posible establecer ninguna distinción tajante entre cuestiones ‘técnicas’ y cuestiones ‘políticas’ en el proceso de elaboración de las políticas públicas”.

Estas breves referencias nos sirven para llevar a cabo una pequeña reflexión respecto de la experiencia (también corta, hasta ahora) de la Subsecretaría. Como se detalló en la sección anterior, uno de los objetivos de su creación fue proporcionar un marco conceptual a la producción y análisis de información sobre la economía y el mercado laboral, que permitiera interpretar un conjunto de fenómenos económicos y sociales que se encontraban en pleno desarrollo, tomando en cuenta también sus antecedentes históricos. La perspectiva con que esto se efectuó fue la de provocar la mayor interacción posible entre el mundo académico y el plano de las políticas públicas. En parte por la doble pertenencia, al mundo académico y al de la política, de sus autoridades (del Ministerio y

de la Subsecretaría). En parte por un enfoque estratégico porque como decía Gramsci, “el problema de los funcionarios coincide en parte con el problema de los intelectuales” (Gramsci, 1984:90).

Pero esa interacción no era de cualquier tipo; estaba lejos de la tradicional subordinación de los intelectuales a las necesidades (y a la legitimidad) de la política. Al mismo tiempo, debía también ser diferente a la omnímoda autoridad del saber técnico-racional por sobre la política. En cambio, debía producirse una cierta fluidez entre ambos ámbitos, el de la política pública y el del mundo académico que se acercaba a ésta. Para ello, por un lado, se consideraba que los resultados de la investigación son sumamente importantes para la realidad social y política, pero también que para la transformación hay que generar un diálogo entre ellas; tomando a Callon (1998), lo que debe establecerse es un permanente juego de traducciones, ya que en el ámbito de las políticas públicas (y viceversa), los tiempos y los sentidos de las palabras no son necesariamente los mismos.

En esta perspectiva, el puente entre la universidad y las políticas públicas se funda en la distinción entre Estado y “gobierno”, términos con frecuencia confundidos en la tradición política de nuestro país; confusión que prevalece también en vastos sectores del mundo académico. La universidad / la “Academia” debía acercarse a la política pública con un enfoque más adaptativo, que significa comprender tanto las necesidades de la política como las potencialidades y los límites del Estado, recuperando la distinción entre éste y el “gobierno”, antes que adoptar un supuesto de racionalidad absoluta. La investigación académica “para actuar sobre la realidad” se vuelve relevante si y sólo si se articula de algún modo con las demandas de la sociedad, a partir de las diferentes instancias institucionales de la sociedad o con los organismos del Estado responsables de política. La política pública, por su parte, debía, al mismo tiempo, brindar un espacio para el debate de estas cuestiones. En ambos casos, en el entendido de que “en las sociedades complejas toda cuestión ‘técnica’ importante conlleva –constitutivamente unida a ella– cuestiones de ‘política’, y en forma pareja cualquier cuestión ‘política’ relevante implica la resolución de importantes cuestiones ‘técnicas’” (Camou, 1997:11).

Para que este entendimiento fuera factible fue también preciso contar con el apoyo de los propios técnicos del Ministerio y de la burocracia administrativa, que se facilitó por otro componente de

la estrategia metodológica desarrollada para la vinculación entre ambos ámbitos: el énfasis en generar y fortalecer la capacidad técnica instalada en el Ministerio evitando las consultorías “externas” (“externas” en un doble sentido, por ser transitorias y contratadas fuera del Ministerio y por ser percibidas como un objeto “ajeno” por parte de los cuerpos técnicos). De este modo, la organización no se convirtió en el “cementerio de proyectos políticos” del que alguna vez habló Oszlak, sino que colaboró, en un momento de enorme complejidad y exigencias para la organización, con las iniciativas emprendidas. Con el mismo espíritu, se desestimó un proyecto de creación de un Instituto de Estudios del Trabajo, que pudiera de algún modo correr el riesgo de quedar aislado de los tomadores de decisiones del Ministerio.

No obstante, la experiencia de la Subsecretaría enfrentó y aún enfrenta una serie de obstáculos en su objetivo de producir y analizar información para avanzar en la resolución de problemas de coordinación interagencias estatales. En primer lugar, la debilidad del contexto institucional argentino, que como señalaran Acuña y Golbert (2006) se encuentra en general sin la capacidad institucional adecuada para la planificación de desafíos de mediano y largo plazo. En este sentido, es necesario institucionalizar mecanismos de coordinación resistentes a las crisis, que se basen en fundamentos más duraderos que los mecanismos *ad hoc* descritos en la sección 3. En segundo lugar es necesario, en el marco de una reforma estatal, desarrollar un plan de estabilidad, carrera y capacitación para los cuadros técnicos que permita jerarquizar su función, identificarse con la institución y constituir una verdadera oportunidad de desarrollo profesional y personal con un cierto grado de certidumbre. Ambos elementos posibilitarían que esta experiencia que se mostró fructífera para un intercambio dinámico de la formulación, puesta en práctica y evaluación de una política económica y laboral activa, con el empleo como centro de sus objetivos, perdure en el tiempo.

La Subsecretaría cumple el rol de devolver al Ministerio de Trabajo la capacidad de producción y análisis de información que lo caracterizó desde la creación, hace exactamente cien años, del Departamento Nacional de Trabajo (1907) y que según Lobato (2007) perdiera en detrimento de una política centrada de forma más exclusiva en la intervención pública a partir de la década de 1940.

Intenta recuperar de este modo un adecuado balance, una complementariedad y una interacción entre la teoría y la práctica, entre la orientación de las ideas y la acción de la política pública, más acorde con la naturaleza de los desafíos que enfrenta una política laboral moderna en un mundo globalizado.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, C. y Golbert, L. (2006), *Instituto de Estudios del Trabajo: análisis de conveniencia y factibilidad de su creación*, Documento OIT-MTEySS, Buenos Aires, mayo.
- Beck, U. (1999), *World Risk Society*, Polity Press, Cambridge.
- Callon, M. (1998), *The Laws of the Markets*, Blackwell Publishers, Londres.
- Camou, A. (1997), "Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina", *Revista Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 152, noviembre-diciembre.
- Cardozo, A.; Comin, A.; Guimaraes, N. (2001), "Os deserdados da indutria: Reestructuración productiva e trajetórias interseitoriais de trabalhadores desplazados de la industria brasileira", *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, núm. 13, Buenos Aires.
- Castel, R. (1995), *La nueva cuestión social. Una crónica del salariado*, Paidós, Buenos Aires.
- De la Garza Toledo, E. (1999), "Fin del trabajo o trabajo sin fin", en Castillo, J.J. (ed.), *El trabajo del futuro*, Editorial Complutense, España.
- Gramsci, A. (1984), *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Lobato, M. (2007), "Historia de las instituciones laborales en la Argentina: una asignatura pendiente", *Revista de Trabajo*, nueva época, año 2, núm. 4, MTEySS, Buenos Aires (en prensa).
- López, A. (2006), *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*, CEPAL, Oficina Buenos Aires, enero.
- Marshall, A. (2006), *Estudio sobre salarios*, Documento OIT-MTEySS, Proyecto Nacional de Trabajo Decente, Buenos Aires.
- Novick, M. y Tomada, C. (2001), "Reforma Laboral y crisis de la identidad sindical en Argentina", *Dossier El sindicalismo latinoamericano en el marco de la globalización*, Cuadernos del CENDES, año 18, núm. 47, Caracas, mayo-agosto.
- Oszlack, O., "Burocracia estatal: cementerio de proyectos políticos" [<http://www.economicasunp.edu.ar/03-EPostgrado/posgrados/trelew/>]

P%FAblica/EGob_AdmPub/info/Oszlak%20Oscar-%20Burocracia,
%20cementerio%20de%20proyectos.pdf].

- Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2007), "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina", *Revista de Trabajo*, nueva época, año 2, núm. 3, MTEySS, Buenos Aires.
- Roca, E. (2005), "Mercado de trabajo y cobertura de la seguridad social", *Revista de Trabajo*, nueva época, año 1, núm. 1, MTEySS, Buenos Aires.
- Svampa, M. (2006), *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Taurus, Buenos Aires.
- Waisgrais, S., "Heterogeneidad en el empleo asalariado registrado", *Revista de Trabajo*, nueva época, año 2, núm. 4, MTEySS, Buenos Aires (en prensa).
- Yoguel, G.; Novick, M.; Milesi, D.; Roitter, S. y Borello, J. (2004), "Información y conocimiento: la difusión de las TIC en la industria manufacturera argentina", *Revista de la CEPAL*, núm. 82, abril.