



Escuela de Humanidades
Maestría en Cooperación Internacional (cohorte 2010 – 2011)

TESIS

“Los aportes de la cooperación técnica internacional a las políticas activas de empleo en la Argentina entre 2004 y 2008”.

Directora de Tesis: Dra. Alejandra Kern

Alumna: Lic. Laura Adriana Nasra (E-mail: lauranasra@hotmail.com)

Fecha de entrega: Viernes 24 de octubre de 2014.

ABSTRACT:

En los últimos 30 años, las instituciones financieras internacionales, y en algunos casos también, la cooperación técnica de organismos internacionales no financieros, han fijado los estándares constitutivos de gran parte de nuestras políticas públicas, condicionando su financiamiento. Contrastantemente, la presente investigación, buscará revalorizar el rol decisor del Estado, desde la promoción del empleo, y gestionando, estratégicamente, los aportes de la cooperación internacional, la cual, en los '90, comienza a acercarse a los municipios que empiezan a emerger como actores políticos importantes. Especialmente desde la crisis argentina de 2001, se convierten en receptores directos de demandas ciudadanas, por lo cual fue imperativo recuperar su capacidad de gestión pública, atendiendo, prioritariamente, a los sectores sociales más postergados. Consecuentemente, propiciando estrategias de abordaje integral, pero de resolución local, al problema del empleo, el MTEySS, implementó el *Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”*. La ejecución simultánea del *Programa de Apoyo para la Reactivación del Empleo en Argentina*¹ de la OIT, contribuyó a fortalecer la presentación de propuestas de municipios beneficiarios, reforzando la estrategia territorial planteada con fuerte arraigo en el desarrollo económico local y la formación profesional. Será la eficacia de este enfoque combinado, lo que se someterá a un análisis crítico subsiguiente, a partir de consideraciones detalladas a continuación.

¹ Este Programa formó parte del Programa de Cooperación Técnica de la OIT, destinado a enfrentar los efectos sociales y laborales de la crisis desencadenada a partir de diciembre de 2001 en Argentina. Ejecutado por la OIT, el Programa tuvo una duración de 4 años y contó con el apoyo financiero del gobierno de Italia. En el Programa participó, junto a la OIT, la institución Italia Lavoro – agencia técnica del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales de Italia) y el MTEySS. Su ámbito de intervención comprendió 7 regiones argentinas: Catamarca, Córdoba, Gran Buenos Aires, Mar del Plata, Mendoza, Río Negro y Santa Fe.

INDICE:

	<i>Páginas</i>
* <i>Agradecimientos</i>	4
* <i>Glosario</i>	5
1. Introducción	6
2. Cooperación internacional, políticas públicas y el rol de los organismos internacionales especializados	9
2.1 La cooperación en una sociedad internacional en transición: actores estructuras y visiones	9
2.1.1 Cooperación Internacional para el desarrollo de los PRM	15
2.2. El papel de las políticas públicas frente al impacto de la globalización	18
2.3 El rol de los organismos especializados de NNUU.....	23
2.4 Síntesis: integración de conceptos para el desarrollo de la tesis.....	29
3. Trabajo y empleo en la sociedad internacional actual	32
3.1 El trabajo y el empleo como centro de las políticas públicas para un desarrollo inclusivo	32
3.2 Surgimiento y conceptualización de las políticas activas de empleo a nivel internacional	38
3.3 El rol de la OIT y las políticas de trabajo y empleo	44
3.4 La Declaración del Milenio, los ODM y el Programa de Trabajo Decente de la OIT: una visión de conjunto	49
3.4.1 El PTDP Argentina 2004-2007	54
4. Argentina SXXI: crisis, transformación y recuperación desde los aportes a las políticas activas de empleo por el MTEySS y la cooperación técnica internacional	57
4.1 El contexto regional de principios del SXXI: pobreza, desigualdad y ausencia de cohesión social	57
4.2 La crisis argentina de 2001	61
4.3 La transformación desde la promoción del empleo: la intervención del MTEySS	64
4.4 La recuperación desde los aportes a las políticas activas de empleo a través de la cooperación técnica internacional	70
4.4.1. La intervención del Programa de Apoyo a la Reactivación del Empleo en la Argentina ..	70
5. Conclusiones	87
6. Anexos	97
7. Bibliografía	120

Agradecimientos:

Agradezco muy especialmente a Alejandra Kern, por su deferencia en la guía, corrección y monitoreo de los contenidos de la presente tesis.

A los compañeros del MTEySS, a los ex compañeros del Programa AREA y de la Oficina de la OIT en Argentina, quienes han aportado datos y experiencias valiosas para sustentar la confección del presente documento.

A los miembros del Programa de Formación y Capacitación para el Sector Educativo del Ministerio de Educación, cuya beca parcial hizo posible el sustento financiero de la totalidad de mis estudios de posgrado.

A los Profesores y Directores de la Maestría por su disponibilidad y compromiso en la transmisión de saberes y valiosas experiencias y, muy en especial, a Marisa Díaz, ex Coordinadora Administrativa del posgrado, cuya excelente disposición, cualidades personales e iniciativas, agilizaron la concreción de todas las gestiones que me hicieron posible llegar al presente momento.

A mi compañera Silvina Inés Rivero por brindarme su estímulo y solidaridad durante nuestros estudios y una amistad duradera que trascendió a los mismos.

A mi familia, que con su paciencia y apoyo incondicional, me supo acompañar y sostener en los momentos que más lo necesité, a lo largo de éste proceso.

A todos los mencionados, mi más sincera gratitud.

****Glosario:***

AL: América Latina.	ONG: Organizaciones No Gubernamentales.
ALC: América Latina y Caribe.	ONU: Organización de las Naciones Unidas.
AOD: Ayuda Oficial para el Desarrollo.	PAE: Políticas Activas de Empleo.
AREA: Programa de Apoyo a la Reactivación del Empleo en la Argentina.	PEA: Población Económica Activa.
AT: Asistencia Técnica.	PJyJH: Programa Jefes y Jefas de Hogar.
BM: Banco Mundial.	PMT: Políticas del Mercado de Trabajo.
CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo.	PMMyT: Plan Más y Mejor Trabajo.
CEA: Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en la Argentina.	PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
CI: Cooperación Internacional.	PRM: Países de Renta Media.
CID: Cooperación Internacional para el Desarrollo.	PRODOC: Documento de Proyecto (OIT).
CGT: Confederación General del Trabajo.	PTDP: Programa de Trabajo Decente por País (OIT).
CTI: Cooperación Técnica Internacional.	PyMES: Pequeñas y Medianas Empresas.
DEL: Desarrollo Económico Local.	SCyE: Seguro de Capacitación y Empleo.
MRECIC – DGCIN: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Argentina) - Dirección General de Cooperación Internacional	SE: Secretaría de Empleo.
FMI: Fondo Monetario Internacional.	TD: Trabajo Decente.
FP: Formación Profesional.	UE: Unión Europea.
GECAL: Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral.	UIA: Unión Industrial Argentina.
IFI: Instituciones Financieras Internacionales.	
IED: Inversión Extranjera Directa.	
IL: Italia Lavoro SpA.	
INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.	
INTEGRATION: Departamento de Integración de Políticas de la OIT.	
PTDP: Programa de Trabajo Decente por País.	
IRAM: Instituto Argentino de Normalización y Certificación.	
MIDEL: Mecanismo de Información para la Transferencia de Tecnología para el DEL.	
MDE: Memorandum de Entendimiento.	
MAE: Ministerio de Asuntos Exteriores (Italia).	
MTEySS: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Argentina).	
MTPS: Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales (Italia).	
MyPE: Micro y Pequeña Empresa.	
NNU: Naciones Unidas.	
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.	
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.	
OIT: Organización Internacional del Trabajo.	
OMC: Organización Mundial del Comercio.	
OME: Oficina Municipal de Empleo.	

1. Introducción:

Hacia fines del siglo XX, de la mano de los cambios tecnológicos y de las nuevas modalidades de acumulación, la internacionalización del capital fue logrando un desempeño que desactivó las fronteras de las economías nacionales transformando sus capitalismo. En la Argentina de los 90, las **reformas neoliberales** no hicieron más que ajustarse a éste fenómeno. La **globalización económica**, imprimió una dinámica que debilitó lo comunitario, como identidad política capaz de imputar sus valores a un proyecto nacional, y desarticuló la sintonía entre crecimiento económico y políticas sociales². En lo concerniente a las políticas laborales, los condicionantes externos, surgieron, del seguimiento a las recomendaciones del **Consenso de Washington**³. Los acuerdos con las IFI -FMI y BM- aconsejaban la adopción de recetas tendientes a la liberalización y reforma del mercado laboral. Durante este período, el discurso oficial, abogó por la no intervención del sector público y por una dinámica de ajuste estructural donde las políticas activas en términos de desarrollo, estuvieron relegadas ante un modelo que privilegió otros elementos económicos que muchas veces ayudaron a profundizar las crisis (por ejemplo, a través de recetas procíclicas). Era claro, que el sistema económico y la **cooperación**, corrían en aquel entonces por carriles paralelos sin dialogar sobre qué medidas generan pobreza y qué costos tenía “reparar” esas consecuencias con intervenciones desde la cooperación. Específicamente, abandonando al **trabajo** como soporte histórico privilegiado de inscripción en la estructura social, el nuevo paradigma de las **políticas sociales**, fijó parámetros que incidieron en la definición de las políticas públicas, con repercusiones muy concretas, siendo la principal, la desconexión completa entre las principales dinámicas sociales endógenas y la pobreza⁴. En este proceder se manifestó, justamente, el punto ciego de esta intervención dirigida.

² **Bitar, Miguel Anselmo**, resumen de su ponencia “La relación entre gobierno local – sociedad civil – territorio: condición de la equidad y racionalidad de las políticas sociales” en “Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina”, publicación de la Asociación Argentina de Políticas Sociales y Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 2002, página 64.

³ El término **Consenso de Washington** fue acuñado en 1989 por el economista John Williamson para describir un conjunto de diez fórmulas consensuadas que abarcaban temas de política económica específicos, y el cual consideró que constituía el paquete de reformas “estándar” para los países en desarrollo azotados por la crisis, según las instituciones bajo la órbita de Washington, D.C. como el FMI, el BM y el Departamento del Tesoro de los EE.UU. Este decálogo contemplaba: disciplina presupuestaria; cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas a sanidad, educación e infraestructuras); reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias, liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; liberalización comercial; apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; privatizaciones; desregulaciones; garantía de los derechos de propiedad. Para más información sobre el CW, ver el artículo de **Williamson, John**, “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas”, Washington DC, 1990. Disponible en **Gutián, Manuel (coord.) y Muns Albuixech, Joaquín (coord.)**, “La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington”, Ed. La Caixa, España 1999, páginas 67 a 117.

⁴ **Alu, M., Aguilar, P., Dimarco, S., Grondona, A. y Montero, A.**, “Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividades. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial”, en Murillo, S.

A la postre, la carencia de un enfoque más centrado en la **cohesión social**, redundó en un tensión irresuelta entre la reconfiguración de la soberanía territorial del Estado y la presencia de ámbitos de decisión supraestatales. Progresivamente, las consecuencias negativas del proceso liberalizador abierto por la dictadura militar en el último cuarto del siglo pasado, fueron profundizadas durante los ´90, hiriendo de muerte al poder integrador del **Estado social**. El debilitamiento de su rol garante de las condiciones mínimas de vida de la población terminó, junto al desmantelamiento del sistema productivo nacional, derivando en crecientes niveles de desempleo, precariedad y exclusión social, cuyo epítome fue la profunda *crisis de 2001/02*. Esta crisis, que emergió como consecuencia de la primacía del mercado por sobre cuestiones laborales y sociales, exigía la revisión de las políticas basadas en aquellas ideas. Frente a este desafío, el gobierno del Dr. Néstor Kirchner, que se hizo cargo de la gestión en 2003, buscó reconfigurar el modelo socio-productivo en vigencia, con el objetivo de armonizar los requerimientos de la economía globalizada, de competitividad y eficiencia, con la necesidad imperiosa de mejorar las condiciones de vida de la población. Esta *redefinición del pacto social*, no le fue ajena al **MTEySS**, el cual rediseñó sus estructuras programáticas bajo el paraguas del **Plan Integral para la Promoción del Empleo “Más y Mejor Trabajo”**⁵, propiciando así el pasaje de un abordaje de la problemática del empleo con políticas pasivas, de carácter asistencialista, a políticas activas orientadas a favorecer la cantidad y calidad del empleo. El apoyo dado a éstas últimas políticas a partir de la implementación paralela del **Programa AREA de la OIT**, en algunos territorios, facilitó el trabajo conjunto, fortaleciendo la presentación de propuestas presentadas por los **municipios** alcanzados.

En este contexto, aportar al análisis sobre la eficacia de este enfoque conjunto, será el objetivo general del desarrollo siguiente, para lo cual, desde el marco teórico-conceptual a plantearse, se analizará el apoyo (asistencia técnica) otorgado por la cooperación técnica internacional (a través del Programa AREA) hacia las estructuras del MTEySS (específicamente la Secretaría de Empleo) y su capitalización a través de una gestión

(coordinadora) *BM. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, Ed. Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, 2006, página 65.

⁵ El *PMYT* tiene como objetivo principal contribuir a la generación, sostenimiento y mejora del empleo mediante la articulación de distintas políticas públicas instrumentadas por el ministerio y otros órganos del estado nacional, provincial y municipal con la participación de los sectores productivos involucrados.

orientada a impulsar políticas activas de empleo, ya definidas por el gobierno argentino, luego de la crisis de 2001 en Argentina. *En definitiva, se buscará describir y analizar de que manera el nuevo perfil de las políticas de empleo implementadas por la Secretaría de Empleo del MTEySS a partir de 2003, en diálogo con la OIT, permitieron la articulación de programas de cooperación internacional que contribuyeron a fortalecer el rol del Estado como promotor del trabajo decente.*

A nivel metodológico, se plantea una investigación de naturaleza descriptivo-analítica, que contemplará: un análisis documental de fuentes primarias y secundarias; revisiones normativas del MTEySS acerca de su estrategia territorial y metodologías correspondientes; y la observación directa, particularmente, de las actividades del Programa AREA. No se pretende determinar con validez empírica, a efectos de su generalización, los resultados que se analicen. Para ello, debería haberse impulsado una metodología de casos comparados y profundizar, sobre todos los aspectos requeridos para ello. No obstante, se cree importante poder elaborar ciertas consideraciones cualitativas y conclusiones acerca de la gestión de recursos asignados por la CTI a las políticas activa de empleo. *En función de lo descripto, es pertinente preguntarse, e intentar responder, en el marco de la presente investigación, lo siguiente: 1) ¿Cómo se enmarca la CTI en empleo y trabajo en el contexto del sistema de cooperación para el desarrollo?; 2) En Argentina: ¿Cuáles han sido las particularidades y características de la política que acompañaron la definición de un nuevo modelo organizativo de los servicios para el empleo conducente a la promoción del trabajo decente?; y 3) Finalmente ¿Qué muestra el caso del Programa AREA sobre la relación entre cooperación técnica internacional, políticas públicas y el rol de organismos internacionales especializados como la OIT?.*

Reflexionar sobre lo innovador del mencionado Programa en términos de su diseño e implementación de dispositivos de mejora de la calidad de los servicios de empleo y formación profesional de la población trabajadora ocupada y desocupada, y la eficacia del enfoque elegido es la idea base de este trabajo. En cuanto a su factibilidad, cabe aclarar que la misma se apoya, adicionalmente, sobre la observación (y participación) directa.

2. Cooperación internacional, políticas públicas y el rol de los organismos internacionales especializados:

2.1 La cooperación en una sociedad internacional en transición: actores, estructuras y visiones.

Los ritmos cambiantes de la sociedad internacional afectan a todos y a cada uno de los ámbitos políticos en los que se articulan las relaciones entre los actores del sistema. Uno de esos ámbitos es el de la cooperación internacional, que no escapa ni a lo que fueron las épocas de predominio hegemónico, ni a la crisis y transición en la que se ha encontrado la sociedad internacional en diferentes momentos históricos, como el actual. A los efectos de la presente investigación, y al decir de Carol Lancaster, nos interesa ver como la misma, se ha instalado y evolucionado como norma de la sociedad internacional y cual ha sido la naturaleza de su articulación con las políticas domésticas⁶.

En razón de lo antedicho, y antes de proceder a la particular revisión histórica propuesta, cabe definir, en primera instancia, nuestro objeto de estudio y el marco en el que se inscribe. Cuando se habla de **cooperación internacional**, se hace referencia a todo tipo de actividades realizadas conjunta y coordinadamente por dos o más Estados, y/o por éstos y organizaciones internacionales, cualquiera que sea su ámbito objetivo. Se trata de un proceso, un esfuerzo conjunto y explícitamente concertado, a través del cual las políticas seguidas por los gobiernos llegan a ser consideradas por los asociados como acciones que facilitan sus propios objetivos, como resultado de la *coordinación de políticas*⁷. Cabe mencionar que la coordinación de políticas es entendida como “necesaria adaptación mutua a fin de que las consecuencias adversas de cualquier decisión con respecto a otras sean, en cierto grado y con cierta frecuencia, eludidas, reducidas, equilibradas y balanceadas”⁸. En lo concerniente al marco elegido, entenderemos, que la **sociedad internacional** se constituye cuando un grupo de estados, conscientes de ciertos intereses y valores comunes, se conciben comprometidos, entre sí, por una serie de reglas en sus relaciones mutuas y trabajan en forma conjunta en instituciones comunes

⁶ Para mayor detalle sobre este punto ver: **Lancaster, Carol**, “*Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*”, Ed. University of Chicago Press, Chicago, 2007, página 5.

⁷ **Keohane, Robert O.**, “*Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*”. Ed. GEL, Buenos Aires, 1998, página 74.

⁸ **Lindblom Charles**, “*The intelligence of democracy*”, Ed. The Free Press, Nueva York, 1965, página 45.

sustentadas en normas y valores compartidos, y siendo cultural e históricamente determinadas⁹. Consideramos que la utilización de esta noción es adecuada porque a la sociedad se le supone un carácter compuesto que se adecúa perfectamente a la escena internacional de nuestros días¹⁰.

Habiendo hecho estas referencias conceptuales básicas, procedemos, entonces, a rastrear los antecedentes inmediatos de la CI, analizando su historia reciente, conociendo su estado actual, y marcando cuales han sido sus principios orientadores, sobre todo durante la segunda mitad del siglo XX y comienzos del siglo XXI. Esto nos permitirá una mayor comprensión del abordaje aquí pretendido, focalizando particularmente en un tipo de CI que la cooperación internacional para el desarrollo y, específicamente, dentro de ella, en la cooperación técnica internacional. Veremos que **desde su génesis hasta hoy, el concepto, la forma, los canales, los focos y los actores inicialmente involucrados en la CID, fueron modificándose de acuerdo a los sucesos de la sociedad internacional.**

No obstante lo antedicho, desde una perspectiva societaria, Lancaster, manifiesta que desde la segunda guerra mundial hasta la actualidad¹¹, se siguen dando ciertas constantes, partiendo de la premisa de que *“la historia refleja el desarrollo de una norma internacional por la cual los gobiernos de los países ricos deben proveer recursos públicos concesionales para mejorar la condición de los países pobres”*. Esta norma puede observarse en los discursos sobre la ayuda, la distribución y el uso de la ayuda y la administración de la ayuda externa en los países donantes¹² y como tal, se consolida como práctica y se sistematiza en su ejercicio, a partir de 1945¹³ con la finalización de la segunda guerra mundial, más específicamente, a partir de la firma de la *Carta de San Francisco y la*

⁹ Ver Bull, Hedley, *“La sociedad anárquica. Un estudio del orden en la política mundial”*. Ed. Columbia University Press, Nueva York, 1977, págs. 2 y 3 y Hoffmann, Stanley: *“Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz”*. Ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991, páginas. 19 y 20.

¹⁰ Barbé, Esther, *“El estudio de las relaciones internacionales: ¿crisis o consolidación de una disciplina?”* Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 65, Madrid, Julio-Septiembre 1989, página 180.

¹¹ Lancaster señala como para el año 2000 esta premisa seguía contando con amplia aceptación y si había evolucionado en algo, esto se debía principalmente a los cambios en la política doméstica de ayuda al desarrollo de los países donantes, los imperativos de los gobiernos para ganar apoyo doméstico para obtener presupuestos anuales destinados a esta ayuda, a la creación y profesionalización de agencias de ayuda y al surgimientos de ONGs orientadas al desarrollo que crearon una masa de apoyo a los propósitos de la ayuda al desarrollo.

¹² No obstante la evolución de la doctrina revela que no existe nada parecido a una pragmática del éxito en materia de desarrollo, lo que resta legitimidad a quienes pretenden imponer una única senda de política económica y social a los países.

¹³ La CI tiene una historia de antecedentes más extensa, sobre todo si se la considera en un sentido amplio y se la asimila a las “alianzas” que se dieron entre ciudades-estado griegas y un sin número de conformaciones regionales, como por ejemplo la Liga Hanseática, para mencionar sólo algunos ejemplos relevantes. La razón de este corte histórico, es que el nacimiento con plenitud, de una teoría sistemática de las relaciones internacionales que permita su exégesis, no se produce hasta después de la segunda guerra mundial, una vez finalizado su período de gestación, que se prolongará desde principios del siglo XX. Esto mismo se da con relación al nacimiento de la CI, definida como una parte de la política exterior de los Estados.

creación de la ONU. Su principal función consistía en **velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional**. Una de las estrategias para alcanzar estos objetivos fue promover la CI para **fomentar el desarrollo y disminuir la desigualdad entre los estados**. Así, para 1947, ya se estaban implementando planes (siendo uno de los principales de ellos el *Plan Marshall*¹⁴) y acciones de asistencia a los países involucrados y damnificados por las consecuencias de la segunda guerra mundial¹⁵.

Sucesivamente durante casi 50 años, en una primera etapa, la **guerra fría** y el **proceso de descolonización** definieron el posicionamiento de los actores internacionales en el marco de una estructura fácilmente reconocible y relativamente estable, a pesar de su potencial de inseguridad, del riesgo de una hecatombe nuclear, y del agravamiento de las brechas socioeconómicas que la caracterizaban¹⁶. Durante este período, el punto nodal consistía en entender que la asistencia internacional, operó como un canal a través del cual los Estados de los países más poderosos en el sistema internacional, los países donantes, influyeron sobre el proceso de cambio o “modernización” de las regiones y Estados asumidos como “no desarrollados” del planeta, y ello por medio de la institucionalización de un conjunto de normas y principios que determinaron el comportamiento interno e internacional de dichos Estados. En otras palabras, **la Ayuda Internacional al Desarrollo**¹⁷, **actuó como una fuerza integradora y estabilizadora que conectó las conductas de los Estados de los países receptores a un orden internacional (bipolar) en proceso de formación luego del fin de la segunda guerra mundial**¹⁸. En suma, podríamos decir que primaba, en esta etapa, una visión realista de la CI **orientada por razones coyunturales y de naturaleza asimétrica**. En este marco, el objetivo era la

¹⁴ El **Plan Marshall** (o *European Recovery Program*) fue el principal instrumento de los EE.UU. para consolidar su hegemonía política y comercial en la región, y contener el posible avance de la influencia soviética. **Es importante recordarlo porque, según muchos investigadores, representa probablemente el primer ejemplo de programa de CID de la historia reciente**. Este Plan se ejecutó entre 1947 y 1951, con una inversión de unos 17.000 mil millones de dólares de la época. Para más detalle ver **Tassara, Carlo**, “Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo”. Roma, 2010, página 6. Publicación online disponible en: http://coris.uniroma1.it/materiali/10.42.04_Actores%20y%20paradigmas%20bis.pdf

¹⁵ **Red Argentina para la Cooperación Internacional (RACI)**, “Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional. Una herramienta de fortalecimiento para las OSC”, Buenos Aires, 2010, página 19.

¹⁶ **Alonso, José Antonio y Sanahuja, José Antonio**, “Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo”, en [La realidad de la ayuda 2006-2007](#), Barcelona, Intermón Oxfam, 2006, página 182

¹⁷ La Ayuda Internacional al Desarrollo, es el conjunto de recursos y posibilidades que los países desarrollados ponen a disposición de los países en desarrollo, con el objetivo de facilitar su progreso económico y social. Está definida por aquel ámbito en el que existe efectiva transferencia de recursos, bajos determinados niveles mínimos de concesionalidad que son establecidos internacionalmente. La ayuda internacional es, pues, una parte de la cooperación internacional. Esta definición fue tomada del glosario del CAD-OCDE disponible online en: www.ocde.org/dac/htm/glossary.htm

¹⁸ **Montúfar, César**, “Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo”. En publicación: *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas*. José María Gómez. Clacso, Buenos Aires, 2004, página 246.

obtención de beneficios rápidos y tangibles para quien la ejercitaba (por ej.: retornos políticos o económicos)¹⁹ por lo cual, los intercambios se daban entre actores disímiles en cuanto a su status y potencialidades y en una dinámica desde arriba hacia abajo (jerarquizada) delimitando un ámbito específico de las relaciones entre actores internacionales²⁰. En relación a estos actores, en ese momento, las organizaciones internacionales, por ejemplo, eran vistas con escepticismo por muchos analistas políticos, ya que entendían que el árbitro último de las consecuencias en el sistema internacional es el poder y quienes lo detentaban en una mayor cuota eran los Estados.

En particular, **en América Latina**, tanto las crisis económicas, como las políticas²¹, la sucesión de golpes de Estado militares y el advenimiento de dictaduras tuvieron un rol determinante en el reforzamiento de estas asimetrías. *En los países en desarrollo no se habían creado empleos suficientes para toda la fuerza laboral disponible y la vida media seguía siendo bastante corta.* Además, se manifestaron en ellos, nuevos problemas como la aceleración del crecimiento demográfico, el **aumento del desempleo y del subempleo**, la ampliación de los **desequilibrios comerciales** a nivel internacional, este último, hizo incrementar la **necesidad de financiamientos externos**, y por ende, el monto de la **deuda pública** de los países del Sur del planeta que llegó a puntos críticos en varios de ellos en la década de los 80. Frente a este escenario, los vínculos de cooperación se diversificaron aún más; algunos se fortalecieron, otros se debilitaron, e incluso se gestaron nuevas formas de cooperación.

En una segunda etapa, otro de los grandes hitos que modificó el proceso de CI a nivel global, y **cambio el principio rector de los flujos de ayuda** que había prevalecido hasta ese momento, fue el que se dio unos años después con la **caída del muro de Berlín** en 1989, con la **disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas** en 1991 y con **la primera guerra del Golfo** (agosto 1990 – febrero 1991). Los criterios antes utilizados para definir las prioridades geográficas y temáticas se vieran fuertemente

¹⁹Un ejemplo de esto fue la puesta en marcha durante los años 60, de las primeras políticas de AOD. Esto llevó a que se afianzaran las relaciones bilaterales de las naciones más poderosas con sus antiguas colonias, y se expandió la cooperación multilateral a través de los bancos regionales y la firma de acuerdos de integración económica.

²⁰ Una parte importante de la ayuda bilateral ofrecida por los países donantes de ambos bloques (occidental y oriental) fue mediatizada por sus intereses geoestratégicos (entre ellos, las ventajas políticas y el fomento de las exportaciones de los países industrializados mediante las ayudas ligadas) y no tuvo mayor impacto en el desarrollo a largo plazo de los países receptores (Tassara, 2010)

²¹ El autoritarismo y la corrupción imperantes en muchos países del Sur desviaron una parte relevante de los recursos hacia fines impropios y no representaron ciertamente el marco más propicio para que se generaran verdaderos debates y reflexiones sobre las políticas y las prioridades de desarrollo de cada país (Tassara, 2010)

afectados por una nueva orientación: **el nivel de pobreza**. Por otro lado, simultáneamente, el comienzo de este segundo período que algunos extienden hasta los ataques del 11-S y otros hasta la actualidad, estuvo asimismo caracterizado por *rápidas transformaciones*, por importantes cambios en la naturaleza, las fuentes y la distribución de la riqueza y el poder; por la aparición o por la mayor influencia de diversos actores internacionales no estatales; y por crecientes **redes de interdependencia** alentadas por interconexiones y flujos económicos, sociales, tecnológicos, y de ideas y conocimiento cada vez más intensos, que asociamos a las dinámicas de la **globalización**²². En este sentido, la tendencia predominante fue de una competencia, una **búsqueda continua de poder entendido como control sobre los resultados** -incluso en los casos en que la cooperación prometía amplios beneficios- y también de riqueza, como el medio para satisfacer las necesidades. Para entender el papel del poder en la interdependencia debemos distinguir entre dos dimensiones: una es la **sensibilidad** que hace referencia a los grados de respuesta dentro de una estructura política y la otra es la de **vulnerabilidad** que tiene que ver con la disponibilidad relativa y el costo de las alternativas que los actores deben encarar. Para Keohane y Nye, la vulnerabilidad es más importante que la sensibilidad porque explica mejor la estructura política de las relaciones de interdependencia²³. En consecuencia, si bien esta **cooperación no-hegemónica** fue difícil, ya que debió producirse entre Estados independientes, más motivados por sus propias concepciones de auto-interés que por la dedicación al bien común, indudablemente, la persistencia de los intentos de cooperación mostró que **la decadencia de la hegemonía no implicó necesariamente la procesión mortuoria de la cooperación sino mayores esfuerzos hacia una mutua adaptación**²⁴.

Ahora bien, que este periodo pueda ser caracterizado en términos de “transformación” o de “transición” da cuenta de la ausencia de un ordenamiento claro. En consecuencia y, desde una perspectiva funcional, la mayor **interdependencia económica**

²² Alonso, José Antonio y Sanahuja, José Antonio, op. cit. página 182.

²³ Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S., “Poder e interdependencia., *La política mundial en transición*”. Ed. GEL, Buenos Aires, 1998, páginas 27, 28 y 30.

²⁴ A este respecto es ilustrativa, Helen Milner, quien rescata el desarrollo de hipótesis relacionadas con condiciones bajo las cuales puede alcanzarse la CI. Puede ser tácita y ocurrir sin comunicación y acuerdo explícito. De esta manera, la conducta cooperativa emerge a medida que las expectativas de los actores converge. La metáfora del dilema del Prisionero iterado, captura este tipo de situación como se ve en “La evolución de la Cooperación de Axelrod”. La cooperación puede ser negociada en un proceso explícito de negociación. Este es el tipo de cooperación más examinada en la literatura reciente de RR.II y es más fácil de identificar que la cooperación tácita, ya que en esta última, lo contrafáctico es más difícil de establecer. Finalmente la cooperación puede ser impuesta. La parte más fuerte en una relación puede forzar a la otra parte a alterar sus políticas. Si la parte más fuerte también ajusta sus propias políticas e intenta obtener ganancias mutuas, la cooperación ocurre. Ver Milner, Helen, “*International Theories of Cooperation among Nations, Strengths and Weaknesses*” en *World Politics*, April 1992, nro.44, página 469.

internacional, provocada por la integración de los mercados y del espacio político y social, conllevó, en primer término, a una mayor demanda de reglas e **instituciones globales adecuadas para el tratamiento de los problemas colectivos** que, en un contexto de diversidad cultural, permitiesen que esas relaciones de interdependencia respondiesen a pautas predecibles y ordenadas. En este sentido, **los ODM**, como iniciativa de carácter global que se crea en el año 2000 a partir de la Declaración del Milenio (firmada por 189 países), en el marco de la Asamblea General de NNUU, viene a intentar dar respuesta a esta demanda y a tratar de enriquecer, revitalizar y a hacer más efectiva la cooperación internacional, identificando preocupaciones, valores y principios relacionados con el desarrollo. En total se trata de 8 objetivos de desarrollo social, encabezados por la reducción de la tasa de la pobreza extrema en un 50% entre el año 1990 y 2015. Suponen, también, un acuerdo global sobre los medios necesarios para alcanzarlos: los países pobres deberán mejorar sus políticas internas y los países ricos y las organizaciones internacionales tendrán que otorgar más y mejor ayuda al desarrollo, reducir la deuda y facilitar el acceso a los mercados de las exportaciones de los países pobres. Cuentan asimismo con metas cuantificables a alcanzarse en el año 2015 con los correspondientes indicadores numéricos internacionalmente convenidos a partir de los cuales se puede evaluar periódicamente los adelantos logrados así como también el progreso general. Los objetivos tienen un fuerte sustento en la visión integral derivada de los acuerdos suscritos en las cumbres mundiales de las Naciones Unidas celebradas en la década de 1990 y se han convertido en la principal referencia de las políticas para cooperación al desarrollo hasta el día de hoy por su nivel de consenso y sistematización²⁵. No obstante al basarse en indicadores y metas, en pos de una mayor eficiencia, reducen significativamente las opciones/áreas de trabajo en el marco de la CID, lo que redundará, en muchos casos en una menor respuesta a demandas específicas y reales de desarrollo, de grupos de países como son los de renta media.

Justamente, y en segundo término, en este nuevo contexto de **interdependencia compleja**²⁶, surge, de manera conexas también, una mayor demanda de suministro de

²⁵ Para mayor detalle y una visión de conjunto sobre la Declaración del Milenio y los ODM, remitirse a la página 45 de la presente tesis.

²⁶ **Interdependencia Compleja**: situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países. Donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos) hay interdependencia. Cuando las interacciones no implican efectos de costo significativo, hay *interconexión*. (Keohane y Nye; 1998).

“**bienes públicos globales**²⁷”, que los Estados no pueden asegurar, y, finalmente, de acciones para asegurar niveles mínimos de **cohesión social**²⁸. Entre las razones en las que se fundamenta la acción pública, se encuentran la necesidad de canalizar la acción colectiva y asegurar el suministro estos bienes –sobre todo a nivel doméstico–, supliendo las insuficiencias y “*fallas*” del mercado (males públicos globales) en ámbitos como la seguridad, el manejo del patrimonio común, o la ejecución de políticas públicas activas como, por ejemplo, aquellas tendientes a la promoción del empleo y la materialización de derechos de ciudadanía²⁹. En efecto, ante los desafíos que plantea un mundo globalizado como el actual, de manera creciente, los Estados (sus burocracias) y los demás actores claves de la vida institucional internacional (el tercer sector, las comunidades epistémicas, los regímenes transnacionales, las redes transnacionales de cabildeo, etc.), requirieron la adopción de decisiones concertadas, en el marco de construcciones y utilización de instrumentos de cooperación y coordinación internacional. Nos encontramos aquí con una visión particular y alternativa sobre la cooperación internacional que es más propicia para abordar la problemática de los Países de Renta Media y que privilegiaremos en esta tesis, sin menoscabar el resto. Mientras en los Países de Renta Baja³⁰, la CI pone su foco en el alivio de la pobreza; con esta nueva concepción de la CI, se abre un espectro más amplio de posibilidades de intervención, como, por ejemplo, aquella mediada por los organismos internacionales especializados.

2.1.1 Cooperación Internacional para el desarrollo de los PRM.

Tal como sostienen Alonso y Ocampo, frente a un planteamiento crecientemente focalizado en la orientación de la ayuda hacia los países de renta baja, cabe como opción alternativa, un enfoque que aunque reconozca la mayor atención que se le debe otorgar a

²⁷ Un *bien público global* es aquel cuyos beneficios son “universales” en términos de países (cubren más de un grupo de países), de personas (afectando a numerosos -o todos- los grupos poblacionales) y de generaciones (extendiéndose tanto a las generaciones presentes como futuras, o al menos cubriendo las necesidades de las presentes generaciones sin excluir las opciones de desarrollo de las futuras), por ejemplo, seguridad y paz internacionales o estabilidad financiera; la falta de seguridad internacional o la inestabilidad financiera global, deterioros ambientales como la polución de los mares o la destrucción de la capa de ozono, son males públicos globales. Ver **Kaul, I; Grunberg, I; Stern, M. A.**, (1999), “*Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*”. United Nations Development Program, Nueva York. Ed. Oxford University Press, páginas 2 a 16, 509 y 510.

²⁸ En ALC el concepto de **cohesión social** surge ante la necesidad de encarar pertinaces problemas que, pese a algunos avances logrados en los últimos años, aún perduran: altos índices de pobreza e indigencia; extrema desigualdad; diversas formas de discriminación y exclusión social que se remontan a un lejano pasado. El uso del concepto dista de ser riguroso: más bien, es un horizonte político que se asocia indistintamente con diversos aspectos del desarrollo social que, contribuyen a su logro o lo obstaculizan. Para mayor detalle ver presentación de la publicación de Ottone Ernesto (2007): “*Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*” disponible en el sitio web de la CEPAL: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

²⁹ **Alonso, José Antonio y Sanahuja, José Antonio**, op. cit. páginas 182 y 183.

³⁰ Para más información sobre los PRB visitar: <http://data.worldbank.org/income-level/LIC>

estos países más pobres, considere que **es necesario mantener una visión integral de las necesidades internacionales de desarrollo**³¹. Lo que comporta mantener una agenda específica también en los PRM.

Particularmente, en las últimas décadas los países de renta media (PRM)³², han contribuido significativamente al desarrollo mundial con altas tasas de crecimiento, acompañadas de mejoras en la esfera de lo social. **Los PRM (dentro de los cuales se encuentra Argentina) constituyen el grupo de países de más rápido crecimiento, tanto en términos poblacionales como en los principales indicadores de desarrollo económico y humano, y con una cuota de más del 30% del valor agregado manufacturado global.** No obstante, *las capacidades de estos Estados para lograr una transformación estructural, una mejora en la productividad, una reducción de la pobreza, un desarrollo económico inclusivo y el camino a una industrialización ambientalmente sostenible constituyen todavía importantes limitaciones.* En la mayoría de los PRM, sigue siendo necesario el apoyo para aumentar la capacidad productiva e impulsar el desarrollo del sector privado, en particular a través de sustanciales inversiones en capital humano y en centros de conocimiento local, más allá de la transición inicial de estados de bajo a mediano ingreso³³. Actualmente, se admite el papel decisivo que le cabe al sector privado en la promoción del desarrollo, pero también se reconoce la crucial función que le compete al Estado en la producción de los bienes públicos, en las tareas de cobertura social, en la promoción de instituciones sólidas y eficaces y en la creación de un marco normativo adecuado para promover un desarrollo sostenible. Existen importantes razones que

³¹ Esta concepción tiene otra implicación notable acerca de la naturaleza del proceso: el desarrollo deja de ser un estadio al que accede un determinado grupo de países privilegiados, para convertirse en una senda de progresión infinita en cuyo tránsito se encuentran todos los pueblos del mundo ya que ningún país puede considerarse en puridad como desarrollado, sino acaso en progresivo tránsito hacia niveles crecientes de desarrollo. De ahí que tenga relevancia establecer las dimensiones del marco normativo al que remite ese proceso de progresiva realización.

³² Diversos organismos internacionales establecen «taxonomías del desarrollo» que identifican grupos relativamente homogéneos de países que comparten retos similares de progreso, porque este tipo de clasificaciones resulta útil para orientar las políticas internacionales de desarrollo. El criterio más extendido internacionalmente es quizás el más sencillo, basado únicamente en un indicador de renta per cápita. Así, de acuerdo con la clasificación propuesta por el BM (2005) el estrato de ingreso medio está compuesto por 93 países (o Territorios), cuya renta per cápita se encuentra entre los 766 y los 9.385 dólares (de 2003). A su vez, ese colectivo se divide en dos subgrupos: ingreso medio-bajo, que acoge a 56 países, con renta per cápita entre los 766 y los 3.035 dólares; e ingreso medio-alto, que integra a 38 países, con renta per cápita situada entre los 3.035 y los 9.385 dólares. Así pues, el colectivo de los PRM agrupa a cerca del 60 % de los países tradicionalmente considerados en desarrollo. De este agregado, 77 países (y 7 Territorios) son considerados, también, como de renta media por parte del CAD de la OCDE. Los PRM están distribuidos por todas las regiones del mundo en desarrollo. No obstante, las regiones que presenta una mayor proporción de PRM son AL (79%) y el Norte de África y Oriente Medio (67 %). Para más información ver: **CEPAL, Publicación, “El financiamiento para el desarrollo y los PRM”**, Santiago de Chile, 2011, páginas 7 a 9. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/46346/2011-600-Financiamientoparaeldesarrollo-WEB.pdf>

³³ Para más detalle ver **nota conceptual de la Conferencia de Alto Nivel de PRM**, “Desafíos para el Desarrollo Sostenible y la CI en los PRM: El papel de las Redes para la Prosperidad”, San José de Costa Rica, junio de 2013, página 2. Disponible en: http://micconference.org/wp-content/uploads/2013/01/Nota_Conceptual.pdf

avaluarían esta última opción. Entre los argumentos que se pueden ofrecer para justificar semejante respuesta internacional, Alonso y Ocampo (2011) destacan los cinco siguientes:

- 1) En los PRM reside algo más del 70% de la *población pobre* del mundo; si se quiere erradicar la pobreza, necesariamente deberán obtenerse logros efectivos en materia de desarrollo y de cohesión social en estos PRM.
- 2) Los PRM son *altamente vulnerables* a las circunstancias del entorno internacional, siendo objeto de frecuentes regresiones en los niveles de bienestar material como consecuencia de shocks externos o crisis internas. La acción internacional podría ayudar a mitigar esos riesgos.
- 3) Los PRM son claves en la *provisión de bienes públicos globales* –especialmente ambientales-. La ayuda internacional puede estimular su implicación más activa en esta agenda, estrechamente relacionada con los objetivos de desarrollo.
- 4) Algunos PRM tienen un peso demográfico y económico crucial en su *entorno regional*: por ello, su éxito en términos de desarrollo puede tener un efecto inductor de progreso sobre terceros países, otorgando estabilidad al sistema internacional.
- 5) Por último, hay que apoyar a los PRM, porque es necesario construir un sistema de cooperación que sea *incentivo-compatible* con los propósitos de desarrollo, evitando los estímulos perversos que se derivarían de una nítida y abrupta frontera de los países que son objeto de apoyo internacional.

Si se hace balance de los aspectos recorridos, se apreciará que los PRM están en mejores condiciones que los países de renta baja para eludir algunos de los problemas que tradicionalmente condicionan la eficacia de la ayuda. Su mayor capacidad técnica e institucional les permite un más efectivo liderazgo sobre los procesos de desarrollo y una mayor coordinación de los esfuerzos de los donantes; al tiempo que, sus mayores posibilidades de acceso a los mercados financieros les posibilitan sortear más fácilmente los problemas asociados a la dependencia de la ayuda. Todo ello sugiere que la ayuda, siempre que esté bien orientada, puede lograr mayores grados de eficacia que en otros países con más elevadas carencias. No obstante, para que esa posibilidad se realice, es necesario que los donantes se comprometan con los principios sobre eficacia de la ayuda que ellos mismos han suscrito. **En suma, como afirman algunos autores, parece**

conveniente mantener el apoyo a los esfuerzos de desarrollo de los PRM, no sólo para evitar eventuales regresiones en sus conquistas sociales, sino también para respaldar su progreso y el de su entorno regional, y permitir una más estable gobernabilidad del sistema internacional³⁴.

Este enfoque de la cooperación internacional hacia los PRM es relevante para esta tesis, en tanto, **Argentina, como receptor de cooperación, se encuentra clasificada como PRM alto**, compartiendo grupo con Brasil, Chile, Colombia, entre otros. Esto significa que no está en la lista prioritaria de los donantes. De hecho, de 2000 a 2010, se observa un retiro progresivo de los flujos de AOD dirigidos Argentina en relación a los del periodo 1990-99 como también sucede en el resto de los PRM³⁵. Esto se debe a que los donantes han seguido una lógica según la cual priorizan a los países de menores ingresos, aun cuando los PRM presentan importantes necesidades no cubiertas y sectores con un alto grado de vulnerabilidad. Tal situación fue y es calificada por el gobierno argentino como preocupante, ya que los decrecientes flujos de cooperación internacional para los PRM ponen en riesgo el cumplimiento de los ODM. A su vez, desde la Cancillería se trabajan para que el indicador de renta per cápita sea modificado, ya que es un factor necesario pero no suficiente para la evaluación del desarrollo de las naciones, y es necesario reconocer las asimetrías internas y las dimensiones sociales, culturales y políticas³⁶.

2.2 El papel de las políticas públicas frente al impacto de la globalización.

Tal como ya hemos adelantado, esta tesis se plantea aportar, en el marco de la sociedad internacional moderna post-hegemónica, un análisis crítico acerca del actual rol de la cooperación internacional, entendida en los términos ya mencionados, considerando sus nuevas modalidades asociativas, y en lo específicamente relacionado a su contribución

³⁴ **Alonso, José Antonio y Ocampo, José Antonio**, “Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2011, páginas 240 y 241.

³⁵ Particularmente, la baja en los flujos de AOD tuvo lugar en un contexto socio-económico de recuperación tras la profunda crisis de los años 2001-2002. A partir del 2003 el país comenzó un proceso de crecimiento económico sostenido y la AOD progresivamente fue representando menos en términos de volumen de dinero en la economía argentina. Ya para el año 2008 el monto de AOD recibida fue de US\$ 131 millones, significando el 0,04% del PBI del país de ese año (US\$ 328.555 millones) frente al 23,1% que significó la inversión interna bruta fija, el 21,3% que representaron las exportaciones y el 2,96% que significó de la IED.

³⁶ El 29 de agosto de 2012, la CEPAL, propuso un enfoque alternativo y complementario al del criterio de ingreso per cápita para la asignación de financiamiento para el desarrollo. El análisis implica incorporar explícitamente en la agenda de cooperación la evaluación de las brechas estructurales que no están reflejadas en los indicadores de ingresos por habitante. Se explicó que entre las brechas estructurales que limitan el desarrollo con igualdad de los países, y que son consideradas en este nuevo enfoque, figuran el ingreso por habitante, la desigualdad, la pobreza, la inversión y el ahorro, la productividad y la innovación, la infraestructura, la educación, la salud, la fiscalidad, el género y el medio ambiente. Para mayor detalle ver publicación de la CEPAL, “Los PRM. Un nuevo enfoque basado en brechas estructurales”, páginas 5 y 6, Santiago de Chile 2012. Disponible en : <http://www.iadb.org/intal/intaledi/PE/2012/10649es.pdf>

al desarrollo de espacios nacionales, a partir del impacto evidenciado de su accionar, en el ciclo de las **políticas públicas**. En este sentido se recurrirá a abordajes teóricos que entienden en particular a éstas políticas, como **nuevos escenarios que articulan aspectos de las arenas nacionales e internacionales**, donde diferentes actores despliegan sus estrategias de negociación en una materia dada y según su ámbito de competencia. En particular, las políticas públicas que implican el accionar estatal, impactan sobre un campo de acción (ámbito social), es decir sobre un aspecto de la realidad en el cual el Estado se propone incidir (por ej. el empleo). Las condiciones del surgimiento de la cuestión y de las posturas adoptadas por los actores privados ante ella conforman un complejo proceso social que da lugar a su surgimiento, tratamiento y posible resolución³⁷.

Ahora bien, partiendo de esta consideración de las políticas públicas como espacios convergentes de lo nacional e internacional, el impacto que la **globalización**³⁸ y la **interdependencia económica internacional creciente**, tienen en el bienestar de la población, ha sido un tema de debate internacional con importantes consecuencias en términos de la **orientación de las políticas públicas** que se han venido implementando en distintos países, desde mediados de los setenta. En esa década, una crisis internacional puso en cuestionamiento un modelo de capitalismo, que alteró el *Estado de Bienestar*, que aún con heterogeneidades importantes según los países, se había constituido en un modelo económico social de fuerte protección. En AL, por ejemplo, los países que más se acercaron a este esquema fueron Argentina, Costa Rica y Uruguay. En Argentina, el régimen adoptado, contribuyó a que alcanzara indicadores socioeconómicos que le permitieron lograr un estatus medio alto en materia de desarrollo humano y en materia de distribución del ingreso. La década del noventa y sus teorías aplicadas sobre la jerarquía del mercado como institución dominante, contribuyeron a dismantelar tanto el entramado político como el institucional y social de ese modelo. Una de las principales derivaciones fue el incremento de la pobreza, del desempleo y la desigualdad en nuestro país y,

³⁷ (Oszlak y O'Donnell, 1984) en **Zeller, Norbeto**, "*Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas*", en publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, Ed. 2007, pág. 21. Publicación online disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/paginas/politicas_publicas.html

³⁸ Para Beck, el concepto de "globalización se puede describir como un proceso... que crea vínculos y espacios sociales transnacionales, revaloriza culturas locales y trae a un primer plano terceras culturas. La singularidad del proceso de globalización radica actualmente (y radicará sin dudas también en el futuro) en la ramificación, densidad y estabilidad de sus recíprocas redes de relaciones regionales globales empíricamente comprobables y de su autodefinición de los medios de comunicación, así como de los espacios sociales y de las citadas corrientes icónicas en los planos cultural, político, económico y militar". Ver **Beck, Ulrich**, "*¿Qué es la globalización?*", Barcelona, Ed. Paidós, 1999, página 30.

concomitantemente, en el resto de la región. En ese contexto, la globalización, en su nueva fase de expansión hacia el comercio y las finanzas, adicionó problemas en esa línea.

No obstante lo señalado, el hecho de que diversos estudios teóricos y empíricos muestren que la globalización, a pesar de haber vivido etapas de importante crecimiento económico, elevó los niveles de inequidad de ingresos en la mayoría de los países del mundo³⁹, no implica, sin embargo, que los Estados Nacionales no tengan grados de libertad en la definición y aplicación de políticas públicas que permitan incidir en ese resultado. Como ha sido señalado por OIT y OMC (2007), si hay algo que han demostrado las crisis financieras y experiencias internacionales, es que **el impacto de la globalización sobre los países está ampliamente mediado por las políticas públicas nacionales, por su grado de coordinación y por su adaptación al contexto internacional, para insertarse en un mundo globalizado**⁴⁰. Ello lleva a repensar la relación entre la política de apertura comercial y financiera, la política macroeconómica y las políticas de empleo y de redistribución de ingresos, en la perspectiva de una mayor equidad distributiva⁴¹. Este análisis resulta importante en el marco de las discusiones sobre los grados de autonomía que tienen países y gobiernos para llevar adelante programas económicos propios en el contexto de una economía internacional globalizada, profundamente competitiva y bajo la dominación de *paradigmas de pensamiento único*⁴² que, en su momento, sustentaron el “**Consenso de Washington**”. Los fallos mencionados de éstos paradigmas, llevaron así a poner nuevamente el foco en la **multidimensionalidad del proceso globalizador** en marcha, y no en su costado exclusivamente económico.

Las nuevas exigencias sociales hacían imprescindible negociar una nueva agenda política que respondiese, a la mayor brevedad posible, ante las generaciones excluidas por el comercio global y ante las generaciones futuras por la incertidumbre por el deterioro del

³⁹ En 2004, a casi 20 años de que comenzara el cambio de estrategia económica, de una población total de 515.000.000 de latinoamericanos, aproximadamente 225.000.000 vivían en condiciones de pobreza y, de estos, 1000.000.000 en pobreza extrema (Ver **Grynspan, Rebeca; Moreno Brid, Juan Carlos**, “*Claroscuros del desarrollo socioeconómico de América Latina en los últimos 20 años; una reflexión necesaria para la CT*” en Reflexiones sobre la ética y la CID: los retos del siglo XXI. Compiladores Markus Gottsbacher, Simone Locatello – México, Instituto Mora, 2008, página 216)

⁴⁰ **Novick, Marta y Villafañe Soledad**, “*Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*”, 1° edición, Buenos Aires 2011, publicación PNUD – MTEySS, páginas 13 y 15.

⁴¹ Autores más recientes han abordado el mismo problema a partir de la noción de internacionalización. En el capítulo introductorio del libro *Internationalization of domestic politics*, 1996, coeditado por **Robert Keohane y Helen Milner**, se plantea que no se puede interpretar la política al interior de los países “sin comprender la naturaleza de los vínculos entre las economías nacionales y la economía mundial, y los cambios en dichas vinculaciones”.

⁴² **Publicación OIT (2009)**, “*Informe Nacional sobre el Impacto Social de la Globalización en Argentina*”, páginas. 5 y 67. Disponible en: http://www.oit.org.ar/documentos/impactosocial_todo.pdf

planeta⁴³. Con respecto a esta **dimensión política**, la expresión de la globalización se tradujo en la preponderancia ganada por la *democracia representativa* en la post-guerra fría. Así, la difusión de los valores democráticos se da simultáneamente con procesos mediante los cuales áreas de la actividad humana se van organizando a niveles regionales y globales. De tal manera, los estados se encuentran envueltos en una vasta red de regímenes y organizaciones internacionales establecidos para el manejo de cuestiones y actividades transnacionales y **problemas de políticas públicas que afectan al colectivo internacional o regional**. Estos desarrollos, si bien no ponen en cuestión la existencia del Estado, plantean desafíos a su **autonomía** y a la capacidad de ejercicio de su **soberanía**. *La superposición de esferas de influencia y de intereses plantea dilemas al propio ejercicio de la autoridad democrática en aquellas cuestiones en las que la comunidad afectada trasciende las fronteras ya que debe responder al doble imperativo de fortalecer las instituciones y, simultáneamente, adaptar sus políticas a las exigencias de la globalización*⁴⁴. En este sentido, un razonable marco de acciones constriñe la autonomía decisional de los *policymakers*, y la línea entre la política doméstica e internacional se vuelva casi insignificante achicando el margen de maniobra en el marco de complejos ambientes políticos. Lo que es más, aún antes de que se conciban convenciones internacionales, las fronteras nacionales son penetradas por una multitud de activistas políticos y sociales, con un rol cada vez más preponderante en las políticas domésticas, abogando por un cambio político, y formando alianzas con grupos e intereses domésticos.

En particular, y a los efectos de la presente investigación, se considera que los impactos de la globalización sobre el empleo, las calificaciones y los salarios, no sólo permite ubicar los aspectos sociales en el centro de la agenda, sino que también destaca la articulación de políticas y los mecanismos institucionales requeridos para mejorar la inserción internacional de los países y evitar, en lo posible, las anteriormente mencionadas fallas de mercado. Entonces, en primer lugar, esta inserción, pasa a ser concebida como el producto de **políticas económicas que incorporan la dimensión laboral y social en sus propios objetivos**. En segundo término, la aplicación de estas políticas públicas de

⁴³ Gómez Lee, Martha Isabel, "Las Políticas Públicas en la Sociedad Globalizada", en Revista Ópera, N° 8, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008, página 11. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67500809>

⁴⁴ Silva, Claudia, "Globalización: dimensiones y políticas públicas" en Revista Académica online de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, "Hologramática", año VI, N° 10, VI (2009), página 16. Disponible en: http://www.cienciarred.com.ar/ra/usr/3/770/hologramatica_n10_vol1pp3_25.pdf

cohesión requiere, simultáneamente, como dijimos, de la creación de instituciones sociales participativas y su fortalecimiento. La consolidación de dichas instituciones, no se consigue de un día para el otro, sino que requiere de un diálogo social abierto que permita llegar a acuerdos asumidos por todos, y que estos se traduzcan en políticas. En este proceso, la relación entre el Estado y las políticas públicas, se hace más dinámica y genera un proceso de retroalimentación que va definiendo y redefiniendo al primero, de acuerdo a las políticas públicas que éste implementa. En tercer orden lugar, las estrategias de integración internacional que se derivan de este enfoque, dejan de estar subordinadas a la lógica económica de los mercados, y atienden centralmente a la complementariedad institucional del crecimiento económico con los mecanismos de protección y promoción del empleo y los sistemas de previsión social⁴⁵. Este proceso de larga data, que se ha profundizado en los últimos años, genera situaciones heterogéneas según los diferentes países, su grado de desarrollo relativo, su participación en los procesos de integración regional, su modelo de especialización productiva y las políticas públicas nacionales aplicadas.

De todo lo anterior se desprende que la **cooperación internacional para el desarrollo**, se configura en este nuevo escenario, como un instrumento que, para ser eficaz deberá responder a metas colectivas, y no a una definición estrecha del interés nacional. A fines del siglo XX, Gómez y Sanahuja (1999) habían definido la CID como el **conjunto de acciones realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferentes nivel de renta, con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur, de modo que sea más equilibrado en relación con el norte y resulte sostenible. En la actualidad, esa división entre el Norte (donante) y el Sur (receptor) no responde estrictamente a la dinámica de relacionamiento más preponderante**. Hoy en día, tal como sostienen Helen Milner y Robert Keohane (1996), lo que cuenta como cooperación depende más de un **comportamiento orientado hacia objetivos que implique mutuas**

⁴⁵ Polanyi (1944) destacó que la falla esencial que impide que una economía de mercado funcione como un sistema autorregulado radica en que se basa en las llamadas **mercancías ficticias: el trabajo, el dinero y la naturaleza**. A pesar de que existen mercados para estos bienes, se trata de mercancías ficticias porque no son producidas para el mercado. Esto justifica la necesidad de proteger los derechos de los trabajadores, crear bancos centrales para proveer la liquidez que necesita la economía y establecer regulaciones que protejan al medio ambiente. Nótese que Polanyi publica estas ideas en 1944, el año de la Declaración de Filadelfia de la OIT, cuyo primer principio es "El trabajo no es una mercancía". Ver **Informe Nacional sobre el Impacto Social de la Globalización en Argentina**, op. cit., págs. 36 y 37.

adaptaciones de políticas de manera tal que todas las partes terminen mejor de lo que estarían de otra manera⁴⁶.

En efecto, la **búsqueda de un multilateralismo eficaz**, ya en el siglo XXI, fue consecuencia de lo anterior y comporta la *elaboración de marcos normativos, y la (re)construcción de organizaciones internacionales eficaces, como marcos mancomunados de soberanía a escala regional o global, que, además, tendrán que ser de carácter democrático, si aspiran a ser legítimos en el tratamiento de problemas de políticas públicas que trasvasan fronteras y afectan en mayor o menor grado la gestión del bienestar social*⁴⁷. De esta forma, serían mecanismos especializados, para canalizar la participación de los Estados y las sociedades, y movilizar la acción colectiva para asegurar la provisión de bienes públicos globales, o regionales a través de políticas públicas activas.

2.3 El rol de los organismos especializados de NNUU.

Para adentrarnos en el rol de los organismos internacionales especializados de NNUU es necesario primero hacer una primera aproximación al concepto de **organizaciones internacionales** en el cual se enmarcan. Según Michel Virally, las organizaciones internacionales suelen definirse, mayoritariamente, como asociaciones de Estados establecidas por acuerdo entre sus miembros y dotadas de un aparato permanente de órganos encargados de la realización de objetivos de interés común mediante la cooperación (y la integración) entre ellos. Esta definición estándar parcialmente adaptada de Virally, menciona los 5 elementos que posibilitan la distinción entre las organizaciones internacionales y entidades afines como las ONG, las conferencias internacionales, las confederaciones de Estados y los establecimientos públicos internacionales: una composición esencialmente estatal, una base jurídica voluntarista generalmente convencional, un aparato organizativo permanentes, la autonomía a la hora de actuar y su misión de cooperación o integración⁴⁸.

⁴⁶ Ver Helen Milner, op. cit., pág. 468.

⁴⁷ La OIT se encuentra a la vanguardia de la aplicación de esta premisa dado su ejercicio constante del diálogo social y el tripartismo en la prosecución de su propia misión como agencia de NNUU

⁴⁸ Para más detalle ver: **Virally, Michel**, "*Définition et classification des organisations internationales: approche juridique*", en "Le concept d'organisation internationale", París: Unesco, 1980, páginas 52, 53 y 54.

En cuanto a los **organismos especializados**, la carta de la NNUU, en su art. 57, contienen de hecho una definición de los mismos al decirnos que son aquellos “establecidos por acuerdos intergubernamentales, que tengan amplias atribuciones internacionales definidas en sus estatutos y relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitario y otras conexas” y que están “vinculados a la ONU, de acuerdo con las disposiciones del art. 63”⁴⁹ (véase anexo I en página 97). La mayor parte de esos organismos son *multilaterales no financieros*⁵⁰ y básicamente desarrollan *cooperación no reembolsable*. En este tipo de instituciones cada país tiene un voto, lo que en la práctica suele otorgar a los países en desarrollo una posición mayoritaria en la toma de decisiones. Bajo el rótulo del mencionado sistema, se agrupa una red muy amplia de instituciones que operan en ámbitos temáticos muy diversos. Su actividad en materia de ayuda al desarrollo se despliega, preferentemente, en el campo de la asistencia técnica, otorgando **cooperación técnica internacional, la cual es una forma de CID, que apunta a compartir el conocimiento acumulado y desarrollado de un país con otro, o con una diversidad de actores públicos y privados**. Por lo general, este tipo de colaboración se da a través de *Programas de Cooperación Técnica* en donde expertos viajan al país que solicita la ayuda para realizar trabajo de campo, asesoramiento, seminarios o conferencias. La duración de estos programas varía según el gobierno que impulse la cooperación. También existen servicios de consultoría y de capacitación realizados por algunos donantes⁵¹. Asimismo, también prestan apoyo para la formulación de políticas y recomendaciones, para la financiación de proyectos y programas de desarrollo y de la gestión de la ayuda humanitaria y de emergencia, de acuerdo con la naturaleza y especialización propia de cada caso. Desde el punto de vista institucional, el sistema acoge 2 tipos de instituciones de objetivos y naturaleza diversa:

⁴⁹ **Carta de la ONU** – art. 63: 1. El *Consejo Económico y Social* podrá concertar con cualquiera de los organismos especializados de que trata el Artículo 57, acuerdos por medio de los cuales se establezcan las condiciones en que dichos organismos habrán de vincularse con la Organización. Tales acuerdos estarán sujetos a la aprobación de la Asamblea General.

2. El Consejo Económico y Social podrá coordinar las actividades de los organismos especializados mediante consultas con ellos y haciéndoles recomendaciones, como también mediante recomendaciones a la Asamblea General y a los Miembros de las NNUU. Disponible online en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>

⁵⁰ Este tipo de organismos se debe distinguir sobretodo de los **organismos multilaterales de carácter financiero** (también denominados IFIs), tienen por actividad principal la concesión de préstamos a sus países miembros para la realización de programas y proyectos de inversión, tanto en términos de mercado como con distintos grados de concesionalidad. También constituyen una importante fuente de AT y, en ocasiones, proporcionan recursos financieros no reembolsables. A diferencia de lo que ocurre en el Sistema de NNUU, la organización y la toma de decisiones en estos organismos tiene un carácter más piramidal, estando el poder de voto determinado por la cuantía de las aportaciones de los estados miembros al capital de los mismo, lo cual asegura generalmente a los países más ricos el control sobre las decisiones, las políticas y los recursos. Ejemplos de éste tipo de organismos son: el FMI, los principales bancos de desarrollo y fondos multilaterales de inversión global (como el BM) y/o (sub)regional, transferencias y acciones con fondos privados, mayoritariamente ONG así como por otras instituciones de carácter no público.

⁵¹ Para mayor detalle sobre esta modalidad de cooperación ver **RACI (2010)**, op. cit., página 62.

- a) *Los organismos especializados*: mantienen un cierto grado de autonomía funcional y un ámbito de cobertura universal. Se financian principalmente de cuotas obligatorias de los países miembros. Es el caso de la OIT entre otras.
- b) *Los fondos y programas*: dependen funcionalmente de la Asamblea General de NNUU, orientándose buena parte de ellos a los países en desarrollo. Se financian mediante contribuciones, bien de carácter concertado, derivadas de acuerdos o tratados, o bien voluntarias.

El contenido de AOD de las diversas formas de contribución varía según el ámbito de cobertura del organismo y del destino al que se orienten los recursos, siendo el CAD de la OCDE el que fija los criterios de cómputo. El proceso de generación de esta trama institucional evidencia la **creciente implicación de NNUU en las tareas de promoción del desarrollo**. En menos de dos décadas, se pasa de unos modestos inicios, a través del Programa Expandido de Asistencia Técnica, en los años cincuenta, a un complejo entramado de organismos especializados. Este cambio es, en parte, consecuencia de la cada vez más amplia representación de países en desarrollo en el seno de NNUU: un proceso que experimentó un salto notable cuando en la década de los sesenta, a instancias del proceso de descolonización, se integraron en la organización más de 40 nuevas naciones⁵². En este contexto, más que nunca, **las organizaciones internacionales, a menudo proporcionaron el escenario propicio para la coordinación política**. Siguiendo esta línea es que Michael Barnett y Martha Finnemore (2004) destacan como uno de los principales elementos de poder de las organizaciones internacionales reside, no tanto en su posesión de recursos materiales e informativos, sino fundamentalmente, en el hecho que usan su autoridad, para orientar la acción y crear realidad social. Las organizaciones internacionales, hacen mucho más que manipular información, la analizan y la interpretan, para centrarse luego en información significativa que oriente y promueva la acción, y de esta manera, transforme la información en conocimiento (por ejemplo alterando el comportamiento de actores estatales y no estatales, cambiando los incentivos a la hora de tomar decisiones)⁵³. Lo antedicho, ya ha ocurrido con la OIT, donde el sentimiento de *la*

⁵² **Pattacini, Valeria**, “*Palabras cruzadas: cooperación internacional en el nuevo escenario global*”, Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Universidad Nacional de San Martín), Buenos Aires, 2003, páginas 145 a 147.

⁵³ Para más detalle sobre este punto ver: **Barnett, Michael y Finnemore, Marta**, “*Rules for the World. International Organizations in Global Politics*”. Ed. Cornell University Press, Nueva York, 2004, páginas 6 y 7.

colegiabilidad y alta institucionalidad presente en los mecanismos de gobernanza organizacionales, lleva a un comportamiento especialmente eficaz para la resolución de problemas.

En definitiva, es así que **el Sistema de NNUU, puede ser visto como el que redefine la manera en la que los Estados, habitualmente, interactúan entre sí.** En otras palabras, el sistema de NNUU, ha redefinido, de manera significativa, la soberanía, no debilitándola como institución, sino cambiando el contenido del conjunto de reglas y patrones de relacionamiento. Ha hecho esto, normalizando y haciendo rutinarias, las prácticas asociadas con el **multilateralismo**; un patrón de interacción entre los Estados que se focaliza en la negociación inclusiva, orientada a la *creación de soluciones en base a reglas para asuntos que tengan el potencial de generar conflicto internacional.* En los últimos años, este proceso se acentuó en virtud de la ampliación de la agenda internacional, que la ONU es naturalmente llevada a incorporar. La diversidad temática determina que, para la opinión pública, la visibilidad de sus deliberaciones varíe mucho. Delante de ese complejo panorama, es necesario establecer de partida una base de entendimiento de lo que hacen las NNUU. A éstos fines, es esclarecedor el aporte que hace Gelson Fonseca Jr. (2010), quien señala que la **ONU** presta a sus miembros, hoy prácticamente todos los Estados que componen la comunidad internacional, básicamente, **cuatro tipos de servicios**, que presuponen, claramente, un servicio preliminar, el de *abrir la posibilidad de que los Estados se encuentren para discutir lo que consideran sus intereses comunes.*

La primera y más visible franja de servicios corresponde a los objetivos centrales de la Organización y son los que, en última instancia, justificaron su creación. Tiene que ver con la responsabilidad de **mantener la paz y la seguridad internacionales** y buscar que las controversias entre Estados puedan ser resueltas pacíficamente. Los medios de solución pacífica de controversias están previstos en el capítulo VI de la Carta, que, además de determinar que las partes en un conflicto deban recurrir a ellas, indica que el Consejo de Seguridad puede echar mano de medios como negociaciones, mediación y arbitraje para solucionar un conflicto, cuando lo considere necesario.

La segunda franja de servicios es más abstracta, menos localizada. Está básicamente articulada por la Asamblea General y se refiere a las **cuestiones de**

legitimidad (aunque el Consejo ejerza funciones legitimadoras en el área de su competencia específica). Como en cualquier sistema político, el sistema internacional busca parámetros para definir, en el comportamiento de sus miembros, lo correcto y lo equivocado, lo justo y lo injusto, lo permitido y lo prohibido. La ONU ejerce un papel fundamental en ese proceso, pues es un camino privilegiado a la disposición de la sociedad internacional para definir lo que es legítimo y articular instrumentos para que lo legítimo prevalezca. La función legitimadora deriva de un trazo constitucional de la Organización, que es la posibilidad de que prácticamente todos los Estados que componen la comunidad internacional, estén allí representados y en pie de igualdad. Al permitir que los intereses de los Estados, convergentes o divergentes, sean debatidos de modo permanente y organizado, las NNUU se convierten, para la comunidad internacional, en el marco adecuado para la construcción de la legitimidad. *El núcleo de la función legitimadora se basa en la hipótesis que el argumento que vence en un foro universal adquiere automáticamente condiciones de autoridad, legal o moral, para el conjunto de los Estados.* Sin embargo, la realidad es más compleja. En verdad, la ligazón proceso/substancia no es automática o unívoca. En primer lugar, por la naturaleza diferenciada de las decisiones que pueden ser alcanzadas. La legitimidad tiene expresiones débiles, cuando la decisión se manifiesta por medio de resoluciones sin peso jurídico, meramente exhortativas, o fuertes, cuando se expresa en tratados y normas. También se concreta en medidas, cuando por ejemplo el Consejo de Derechos Humanos condena la violación de derechos humanos en un país o el Consejo Económico y Social (ECOSOC) sugiere acciones para minimizar la pobreza.

Existe una tercera franja de servicios que se realiza por medio de **actividades operacionales específicas** y que tienen como objetivo, esencialmente, aliviar formas de sufrimiento humano y atenuar desigualdades. Durante la negociación de la Carta, tales actividades no estaban claramente definidas. Nacieron a partir de imposiciones de la realidad, con los refugiados de la Segunda Guerra Mundial y de los conflictos en Oriente Medio. Más tarde, a partir de la década de 1960, cuando se expande la conciencia de las situaciones de pobreza y tragedia humanitaria de varios países del mundo en desarrollo, la Organización se moviliza cada vez más en el sentido de la asistencia a los desvalidos.

Existe aún otro servicio que se traduce en **informaciones y evaluaciones**. La ONU produce regularmente informes amplios sobre varios asuntos, desde crisis políticas hasta el estado del comercio internacional. La posibilidad de contar con acceso a fuentes universales de conocimiento por medio de los Estados miembros y de organizar de manera sistemática tales conocimientos transforma algunas de las publicaciones de la ONU en piezas esenciales para evaluar situaciones internacionales. Podemos citar, por ejemplo, el Informe del Desarrollo Humano, publicado anualmente por el PNUD, una de las referencias para quien pretende evaluar la evolución social de países específicos y, sobretodo, para quien quiere comparar modos y patrones de evolución social.

La suma de esos servicios, si son realizados plenamente, estaría en la base de la articulación de un modelo de “gobernanza global”. De hecho, en el mundo de hoy, sin que la ONU sea uno de sus pilares, es difícil, sino imposible, pensar en la construcción de un orden internacional estable y legítimo, que supere los desafíos fundamentales del sistema, como definió con precisión Andrew Hurrell: *“Discernir el interés común; administrar la desigualdad de poder; mediar las diferencias y valorizar el conflicto”*⁵⁴. La Organización es el espacio político por excelencia para la creación de intereses comunes, exactamente por la presencia universal de Estados que constituyen todavía el punto de referencia necesario para la creación del orden. Además de sus funciones específicas en la mediación de disputas y conflictos, el propio hecho de la universalidad de la membresía, lleva a que las decisiones de la ONU tengan en cuenta las disparidades de poder. No obstante cabe aclarar que la ONU, con la complejidad creciente de las relaciones entre sociedades, puede ser indispensable para la creación del orden, pero no es más suficiente. Es necesaria la participación de otros mecanismos de organización de vínculos entre sociedades, formales o informales (N. de R. los volvemos a mencionar aquí: el tercer sector, las comunidades epistémicas, los regímenes transnacionales, las redes transnacionales de cabildeo, etc.), sin ellos, es imposible pensar en gobernanza global de manera exhaustiva.

A modo de cierre del presente postulado, cabe señalar un último aspecto no menor: *los servicios no están aislados y pueden, en tesis, reforzarse mutuamente.* Es clara la

⁵⁴ Para ahondar sobre este punto ver: **Hurrell, Andrew**, *“On Global Order, Power, Values and the Constitution of International Society”*. Ed. Oxford University Press, Nueva York, 2007, página 287.

percepción de que el origen de los conflictos está frecuentemente unido a la pobreza y la intolerancia. La superación de conflictos presupone una presencia activa y amplia de los brazos operacionales. El Consejo, para actuar, debe estar apoyado en la legitimidad y, en las situaciones pos-conflicto, las actividades operacionales son fundamentales. *Idealmente, el conjunto de los servicios interesa, por los efectos sistémicos, a todos los Estados y, en ciertas circunstancias, los Estados individuales tienen interés en servicios específicos*, por ejemplo, cuando se demanda la mediación o una operación de paz al inicio de un conflicto.

Aun siendo sumaria, la descripción anterior permite concluir que la oferta de servicios de NNUU está definida, es amplia y alcanza, a través de la labor desempeñada, protagónicamente, vía fondos y programas y vía organismos especializados, a parte significativa de la agenda internacional⁵⁵. Lo que vemos, definitivamente es que, el multilateralismo, al tener así un poder significativo para el establecimiento de esa vasta agenda internacional, marca actualmente, el pensamiento y la **norma esperada del comportamiento estatal (e individual) en las relaciones internacionales**, con un peso mucho mayor, que el que pudiera haber tenido medio siglo atrás⁵⁶.

2.4 Síntesis: integración de conceptos para el desarrollo de la tesis.

Hasta aquí hemos considerado los aspectos más relevantes que hacen al andamiaje histórico y a las nuevas formas de relacionamiento planteadas desde la CID con las políticas públicas, sobre todo a partir de la modalidad de la implementación de los Programas de Cooperación Técnica. Estos programas, cuya gestión se realiza con una creciente implicación de los organismos internacionales especializados de NNUU, avocados a temáticas de desarrollo, como lo es la OIT, cuentan, sobre todo, a partir de la Cumbre del Milenio, con la guía de objetivos universales (ODM), en materia de desarrollo, que deben adaptarse y vincularse de diversas formas con las prioridades de políticas públicas de los Estados miembros. En otras palabras, **la CI, pasa a constituirse en un ámbito para el desarrollo de políticas públicas, tanto internacionales como de aquellas políticas domésticas que, en forma concertada e incluyente, puedan**

⁵⁵ Para ahondar con mayor detalle acerca de “los servicios que presta la ONU” ver **Fonseca, Gelson Jr.**, “*El interés y la regla. Multilateralismo y Naciones Unidas*”. Ed. Complutense, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2010. En particular ver el capítulo 1: “*La ONU. Los servicios que presta*” (páginas 11 a 25).

⁵⁶ **Barkin, J. Samuel**, “*International Organizations. Theories and Institutions*”. Ed. Palgrave Macmillan. Nueva York, 2006, página 57.

contribuir o facilitar la adecuada provisión de bienes públicos globales o prevenir la generación de males públicos globales⁵⁷. Siguiendo esta línea, los ODM y su desempeño, se vuelven instrumentales, en cuanto reflejan un *consenso de prioridades de desarrollo en un momento determinado y dentro de un marco multilateral concentrado*, movilizándolo la acción colectiva en una dirección u otra. En lo que a trabajo y empleo concierne, promoviendo el trabajo decente y la reducción de la pobreza.

Vemos así que, *al proveer los organismos especializados una arena propicia para actuar sobre estas prioridades de desarrollo, inciden sobre las características/orientación que deberían tener las políticas públicas para alcanzarlas, usando su autoridad (para orientar la acción y crear realidad social) y prestando diversos servicios, pero sin restar por ello soberanía a los Estados en la toma de decisiones última*. En efecto, tal como señalábamos anteriormente, **el impacto de la globalización sobre los países está ampliamente mediado por las políticas públicas nacionales**, por su grado de adaptación al contexto internacional actual.

Esta nueva concepción y objetivos de la CID, es más propicia para abordar la problemática de los PRM como Argentina y es la que privilegiaremos en esta tesis, dada nuestra intención de perfilar, a continuación, a través de intervenciones planteadas como las del *Programa de Cooperación Técnica Internacional de Apoyo para la Reactivación del Empleo en Argentina (AREA) este nuevo rol de la CTI (en el marco de la CID) como auxiliar de políticas públicas activas de empleo*, favorecidas, en este caso particular, por la evolución de una coyuntura política favorable, y contrastantemente con la década inmediatamente anterior, contribuyendo a fortalecer el rol del Estado como promotor del trabajo decente, en diálogo con la OIT. Cabe señalar que este diálogo entre la OIT y Argentina, se da en múltiples niveles pero sobre todo en dos. Por un lado, uno que es más político-conceptual y que tienen que ver con la autoridad para difusión de ideas en función de algunos puntos en común incorporados a la gestión de la cuestión laboral como ha sido el tripartismo y la incorporación del concepto de trabajo decente en las políticas públicas

⁵⁷ Según el BM, los bienes públicos generan beneficios compartidos y los males públicos globales generan costos compartidos. Para más detalle ver **Banco Mundial**, “*Global Development Finance: Building Coalitions for Effective Development Finance*”, Washington 2001, disponible online en: http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000310607_20070713152113

de empleo y trabajo. Por otro lado, uno que es más técnico-operativo y que tiene que ver con la modalidad de la asistencia técnica brindada por la OIT al país, y los mejores enfoques para sumar eficacia a la misma (por ej. el enfoque del DEL).

Por ende, el análisis propuesto, se presenta más como un punto de partida que como un punto de llegada, en el entendido que las políticas públicas en materia laboral son el puente entre las políticas sociales y las productivas y la balanza donde el Estado desempeña un papel central. El propósito es el de contribuir a la construcción de un marco de referencia analítico que resulte de utilidad, por una parte, para **identificar los desafíos que el proceso de globalización implica para los Estados en el diseño de sus políticas públicas más allá de la creación de restricciones externas a su comportamiento**. Asimismo, por otra parte, frente a problemas transnacionales cuyas consecuencias a nivel doméstico no pueden desconocerse (por ej. el desempleo), la idea es poder **analizar si la CI entre los distintos actores del escenario internacional pero, particularmente, entre Estados, y con la creciente intermediación de organismos especializados, puede contribuir en el desarrollo de una agenda coordinada y concertada de políticas públicas que comprometa el accionar de los mismos**. Ello con la mirada puesta en la posibilidad de abordar más exitosamente dichos problemas, de modo de tender a *capitalizar los beneficios que puedan surgir del fenómeno de la globalización, mitigar sus consecuencias negativas y contribuir, a través de los servicios prestados, a mejorar tanto la provisión y distribución de bienes públicos globales, como la prevención y tratamiento de males públicos globales*. En efecto, organismos multilaterales como la CEPAL, la OIT y el G20 han replanteado el desafío de lograr un crecimiento económico que no riña con el logro de la igualdad, y en donde la política macroeconómica y social proteja a todos los ciudadanos superando las condiciones de vulnerabilidad, promoviendo la generación de empleos de calidad y extendiendo los sistemas de protección social.

3. Trabajo y empleo en la sociedad internacional actual:

3.1 El trabajo y el empleo como centro de las políticas públicas para un desarrollo inclusivo.

El sombrío historial de crecimiento, empleo y pobreza, de los países excluidos de los flujos de comercio e inversión en la economía global, da cuenta de gran parte de la injusticia de la globalización que ha encontrado la **Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización** (OIT) en forma reiterada. Sin embargo, aún en los países donde la globalización tiene un impacto en general positivo, las personas resultan también afectadas, ya que ésta tiende a incrementar **problemas de ajuste del mercado de trabajo**⁵⁸. *Son los mercados laborales, en particular, los que crean ganadores y perdedores: si bien se crean nuevos puestos de trabajo, otros se pierden (replicando la lógica de un juego de suma cero)*. Sucede que los pros y los contras de la globalización están distribuidos en realidad de manera injusta entre perdedores y ganadores al interior de los países, incluso cuando un país en su totalidad resulte ganador. Los empleos perdidos y creados difieren generalmente en términos de pago, habilidades, edad, sexo y otros. Esta **heterogeneidad estructural**, es una de las razones por las que, aun en presencia de una cantidad hipotética de emparejamiento de oferta y demanda de mano de obra, para muchos el resultado son ajustes cualitativos deplorables (déficit de trabajo decente). El problema aumenta con el nivel de adecuación entre la demanda y la oferta, y el tiempo necesario para ajustar. Ésta es una de las causas principales del **desempleo estructural**, que los observadores generalmente atribuyen a la oferta (los buscadores de empleo no están bien adaptados a la demanda de los empleadores) cuando, en realidad, es causada por la escasez o por una mala adaptación de la oferta y escasez o mala adaptación de la demanda. Largos períodos de altos índices de desempleo en muchos países ilustran este comportamiento. La desalentadora falta de oportunidades de empleo es un problema tan insostenible como generalizado en la economía interdependiente del mundo actual, y pone de manifiesto la

⁵⁸ El **mercado de trabajo** actúa como una caja de transmisión que vincula la economía con el bienestar de los hogares y el desarrollo de los trabajadores, permitiendo el acceso a un ingreso digno, por eso la intervención del Estado es un aspecto central. El acceso a un empleo digno, asegura el acceso a la protección social de los trabajadores y sus familias (obra social, salario familiar, indemnización, jubilación) es evidente entonces que a menor empleo o con empleos precarios disminuye la cobertura social de la población total (trabajadores y sus familias). Para más detalle ver **Artaza, Andrea Fabiana y García, María Aurelia**, “*La atención de trabajadores en los Servicios Públicos de Empleo*”, documento interno, Dirección de Servicios de Empleo, MTEySS, Buenos Aires, 2012, página 8. Solicitar por e-mail a la autora de esta tesis.

necesidad imperativa de promover el trabajo como objetivo central de desarrollo inclusivo⁵⁹. *Tal como sostiene Weller (2005), la insuficiencia de empleo de buena calidad y sus reflejos, el alto desempleo y la elevada presencia de puestos de trabajo de baja productividad y malas condiciones laborales generan una presión continua en las políticas públicas* (N. de R. ya que no suman al producto y cuestan más que lo que aportan).

En el sentido que venimos de describir, el punto de partida, ha probado ser, en numerosos casos, la vuelta a la **centralidad del trabajo**. El **trabajo**⁶⁰ es, por cierto, la lente a través de la cual la gente juzga, prima facie, el funcionamiento de la economía. El equilibrio presupuestario, el ajuste estructural, la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones, el comercio, la inversión y la economía globalizada son, para muchos, tan sólo conceptos abstractos cuya importancia real calibran de acuerdo con los efectos que tienen en el lugar de trabajo, y según que amplíen o no las oportunidades laborales y de generar ingresos⁶¹.

Existe una fuerte correlación entre el lugar que se ocupa en la división social del trabajo y la participación en las redes de sociabilidad y en los sistemas de protección que cubren a un individuo ante los riesgos de la existencia. De allí la posibilidad de constituir zonas de cohesión social. Entonces **la asociación trabajo estable/inserción relacional sólida, caracteriza una zona de integración**. A la inversa, la ausencia de participación en alguna actividad productiva y el aislamiento relacional conjugar sus efectos negativos para producir la **exclusión**⁶². La vulnerabilidad social es una zona intermedia, inestable, que conjuga que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de

⁵⁹ **Rodríguez Vargas, Miriam**, Tesis de Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Sociología, “*El empleo y las políticas activas del mercado de trabajo en México en un mundo globalizado (2002 – 2007)*”, FLACSO México DF 2004-2007. Páginas 11 y 12. Disponible en: http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/DOCCS_V_promocion_2004-2007/Rodriguez_VM.pdf

⁶⁰ **Julio Neffa** define al **trabajo** “*como una actividad voluntaria y coordinada de hombres y mujeres, orientada hacia una finalidad específica -que es la producción de bienes y servicios con una finalidad social*” y agrega que este se caracteriza por ser una actividad realizada para producir algo que es exterior al hombre y que tiene una finalidad utilitaria. Para mayor detalle ver: **Neffa, Julio** (1999), “*Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate*”. En publicación online “Orientación y Sociedad”, vol. 1, página 12. Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2956/pr.2956.pdf

⁶¹ **OIT, Publicación (2001)**, “*Reducir el déficit de trabajo decente; un desafío global*”, página 8. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-i-a.pdf>

⁶² El concepto de **exclusión social** se diferencia del de pobreza. Mientras que el término “pobreza” califica a las personas de acuerdo con su nivel de ingresos, el concepto de “exclusión” alude tanto a la ruptura de los lazos o relaciones sociales como a la pérdida de trabajo y de derechos sociales. El concepto de exclusión social permite integrar nociones que estaban ligeramente conectadas, como pobreza y desempleo, privación, falta de acceso a bienes, servicios y activos, renuncia o pérdida de derechos básicos. En otras palabras, estamos ante un individuo que no puede incluirse como un ciudadano pleno en la comunidad. Para mayor detalle ver página 76 del manual de formación para docentes (Publicación OIT 2005): “*Construir futuro con trabajo decente*” disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/capacitacion/domestico/estudios.asp?cat=8>

proximidad⁶³. La composición de los equilibrios entre estas zonas puede servir como indicador privilegiado para evaluar la cohesión de un conjunto social en un momento dado⁶⁴. A lo largo del siglo XX, en la tradición latinoamericana, toda una serie de corrientes políticas desarrollaron sus oposiciones dentro de una problematización que ubica al trabajo como eje de lo social (por ejemplo, el peronismo). Respecto de este modelo, el mayor cambio cualitativo de la experiencia actual (sobre todo en Argentina después de 2003) consiste en haber comenzado a transitar el camino de una sociedad nuevamente basada en el trabajo y formulada como alternativa civilizatoria a la sociedad de mercado (Godio, 2007). Así descrita, puede transparentarse cuál ha sido la concepción predominante respecto del empleo y el trabajo: el **empleo**⁶⁵, como un fenómeno social impulsor de creación de riqueza en una sociedad, proveedor de ingresos para las personas e instrumento de progreso social y no únicamente como una relación salarial (Méda, 2007), y el **trabajo**, como un factor de inclusión, dador de identidad y de ciudadanía (Tomada, 2007)⁶⁶. Cuando elige este rumbo, el Estado vuelve así a hacerse presente mediante el reforzamiento de la legislación laboral y la implementación de políticas de mercado de trabajo. Se vuelve a vincular el trabajo con la producción y a convertirlo en un componente articulado con el proceso de acumulación de capital⁶⁷.

En particular, las **políticas del mercado de trabajo** intermedian entre la oferta y la demanda laboral de diferentes formas. Son **pasivas**, cuando buscan asegurar un ingreso mínimo a los trabajadores desempleados o que se encuentran en la búsqueda de empleo (con el objeto de paliar situaciones de pobreza asociada). Son **activas**, cuando promueven

⁶³ La participación en el mundo laboral habilita la inclusión de las personas en un mundo de relaciones, saberes y prácticas que le dan identidad como ser social, transformador y productor. Además le permite obtener el sostén económico para sus familias y la protección necesaria en relación a la salud, la vivienda, la alimentación y la educación de niños y jóvenes. Al perderlo uno pierde parte de sus relaciones sociales, su rol de productor, afectándose la identidad. Ver **Artaza, Andrea Fabiana y García, María Aurelia**, op. cit., página 8.

⁶⁴ **Castel, R.**, *La metamorfosis de la cuestión social*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997, página 10

⁶⁵ **Julio Neffa** (1999) define **empleo** como una relación que vincula el trabajo de una persona con una organización dentro de un marco institucional y jurídico definido independientemente de aquella y que se construyó independientemente de él y con anterioridad a su ingreso en la empresa. Se trata de un trabajo abstracto, que es susceptible de ser dividido en unidades elementales y de reagruparlas alrededor de un puesto de trabajo, que es reconocido como socialmente útil. Es una relación laboral que permanece en el tiempo y tiene un carácter mercantil, pues se intercambia por un salario asignado individualmente; goza de ciertas garantías jurídicas y de la protección social y está normatizado mediante una clasificación resultante de reglas codificadas en los estatutos profesionales o en los convenios colectivos de trabajo. Para mayor detalle ver: **Neffa, Julio** (1999), op. cit. página 13.

⁶⁶ N. de R.- **Aclaración sobre trabajo y empleo**: Los puntos en común entre trabajo y empleo los muestran como una actividad humana, individual o colectiva realizada para satisfacer necesidades particulares o sociales y que implica la puesta a disposición de recursos humanos y técnicos para tal fin. La diferencia del trabajo con el empleo radica en que el empleo constituye una *relación social*, implica un acuerdo institucional o contrato entre las partes y ese acuerdo es anterior y está definido total o parcialmente por un tercero -el Estado, los sindicatos, las cámaras empresarias, etc.- que establecen el marco del contrato, obligaciones para las partes, el reconocimiento de derechos laborales para el trabajador. Dentro de las características centrales del empleo está la protección social para el trabajador y el pago de un salario acorde a la tarea.

⁶⁷ **Publicación Programa CEA (OIT-MTEySS-IL)**, “*Más y Mejor Trabajo para Todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes*”, Buenos Aires, 2011, Página 41. Disponible en: http://www.oit.org.ar/documentos/cea_masymejor.pdf

la inserción de las personas en edad de trabajar en el mercado laboral y operan sobre la demanda de trabajo, buscando incrementarla, y sobre la oferta, disminuyéndola o redistribuyendo el empleo existente (a través de la intermediación laboral). Claramente vemos que, per se, el proceso de implementación de estas políticas reviste entonces un dinamismo que será, a la postre, la manifestación más evidente de la calidad del proceso de desarrollo económico y social. Esta premisa se sostiene en el hecho de que la **dinámica del mercado de trabajo** no es otra cosa que la capacidad para absorber la PEA⁶⁸ en condiciones adecuadas de movilidad social, remuneración, jornada laboral, permanencia en el empleo, derechos del trabajo, contratación y organización sindical, y para establecer condiciones de protección para los desempleados y jubilados, siendo así piezas fundamentales de la cohesión social. Estas capacidades también son esenciales para promover un patrón de crecimiento económico con un efecto más positivo sobre la distribución del ingreso y el empleo⁶⁹. En relación a este último, su distribución equitativa dependerá de la manera en que administren las **políticas de empleo**.

Por su parte, Freyssinet (2007) entiende a las **políticas de empleo** como el *“conjunto de programas públicos que apuntan a anticipar o reducir los desequilibrios en el mercado de trabajo o a volverlos socialmente soportables. Se trata de mejorar los procesos de adaptación entre la oferta y la demanda de trabajo, así como de favorecer la inserción profesional de la población activa potencial”*. En forma adicional, un subtipo de políticas de empleo que reviste particular importancia a los efectos de la presente investigación, son las **políticas activas de empleo**. Para Neffa (2008) las PAE son: *“... aquellas que con una perspectiva de largo plazo, actuando sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas estructurales y generar nuevos empleos...”*⁷⁰

⁶⁸ **Población económicamente activa (PEA)**; integrada por las personas que tienen una ocupación o que sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada. La **tasa de actividad** se calcula como el porcentaje entre la PEA y la población total. La **tasa de empleo** es el porcentaje entre la población ocupada y la total. La evolución de la PEA depende de: el crecimiento de la población, las migraciones, la participación de la mujer en el mercado de trabajo, la retención de los jóvenes en el sistema educativo, la edad jubilatoria. Ver **Artaza, Andrea Fabiana y García, María Aurelia**, op. cit., página 8.

⁶⁹ **Publicación de la CEPAL**, *“La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”*, Brasilia 2010, tercer período de sesiones de la CEPAL, página 159. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

⁷⁰ **Publicación Programa CEA (OIT-MTEySS-IL)**, *“Más y Mejor Trabajo para Todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes”*, op. cit., página 19.

Complementariamente, si no se suma a las políticas de empleo, una **institucionalidad del mercado de trabajo** y **políticas laborales** que garanticen condiciones de trabajo decente, la totalidad de las PMT se verán comprometidas en la eficacia, sostenibilidad y alcance de sus resultados. El establecimiento de esta relación de condicionalidad se explica, en primer término, por lo fundamental que resulta el grado de institucionalidad del mercado de trabajo para crear condiciones que permitan absorber los aumentos de la productividad generados por un nuevo paradigma tecnológico y traducirlos en aumentos reales de salarios, reducción de las jornadas laborales y acceso a la protección social, a un ritmo consistente con la trayectoria de la productividad sistémica. **Las políticas públicas de empleo son el puente entre las políticas sociales y las productivas, la fiel de la balanza donde el Estado desempeña un papel central.** Las mejoras en los salarios reales también pueden reforzarse por la vía de los ingresos indirectos que se transfieren mediante los gastos sociales del Estado, que amplían la oferta de los servicios públicos necesarios para la reproducción de la fuerza de trabajo. Además, *los gastos públicos en su conjunto tienen un fuerte efecto estabilizador de los ciclos económicos, ya que reducen las fluctuaciones del nivel de ingreso y de empleo y, de este modo, protegen a la población vulnerable en tiempos de crisis*⁷¹.

En segundo término, las **políticas laborales**, hacen su contribución específica desde la definición de las condiciones de la relación contractual (calidad del trabajo), incluidas las relativas al inicio y el término de dicha relación. Entre otras cosas, consisten en reglas que determinan las relaciones entre el empleador y el trabajador, así como las condiciones de trabajo. Gran parte de estas reglas forman parte de la legislación laboral, pero también hay normas que se desprenden de otras fuentes, como las negociaciones colectivas y la jurisprudencia establecida por los tribunales competentes⁷².

Finalmente, pero no por eso menos importante, cabe considerar una dimensión transversal, que tiene gran peso específico en los logros que alcancen tanto las actuales políticas de empleo como de trabajo decente y que parte de la premisa de un “pensar situado”. Estamos hablando de la **adaptabilidad a los contextos**. La pertinencia de este enfoque es más notable aún para con las cuestiones laborales, las cuales están atravesadas

⁷¹ **Publicación de la CEPAL**, “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, op. cit., página 160.

⁷² **Rodríguez Vargas, Miriam**, op. cit., página 14.

por procesos económico-estructurales en los que una sociedad está envuelta, tales como: a) las políticas tendientes a asegurar condiciones generales del régimen de acumulación: la política monetaria, presupuestaria, salarial, fiscal, cambiaria, comercial interna y externa, y de competencia; b) las políticas de fomento empresarial: como la infraestructura física, la política educacional, tecnológica, ambiental, rural, industrial, los sistemas productivos regionales, la innovación tecnológica aplicada a los procesos productivos, etc. y c) por las condiciones particulares de las empresas, como las innovaciones productivas y de comercialización, la capacidad de gestión empresarial, las relaciones laborales en cada sector de actividad y la integración en redes de cooperación interempresarial. Las medidas aplicadas en esta dirección son básicamente un conjunto de estrategias *ad hoc* que buscan evitar la pérdida de empleos y la caída de salarios, con el propósito de “apuntalar la demanda doméstica”. Pero también las cuestiones laborales de una sociedad están atravesadas por procesos institucionales, como el funcionamiento de las instituciones democráticas, la relación nación-provincias-municipios, las leyes vigentes en temas específicos de empleo, las instancias de representación sectorial de empresarios y trabajadores y la institucionalidad territorial creada para sustentar acciones (como son, por ejemplo, las oficinas municipales de empleo en Argentina). Por otra parte, existe una trama social, cultural, simbólica, que tiene su impacto. Se trata de un entramado de factores socioculturales y una escala de valores que inciden en el clima reinante en una sociedad, en las pautas de interrelación predominantes, en los niveles de participación ciudadana, de confianza y de capital social. Estas tres dimensiones: *estructural, institucional y relacional* se influyen mutuamente y son importantes para explicar tanto las coyunturas por las que atraviesa un país, como el alcance y sostenibilidad de las políticas implementadas y asociadas a una estrategia de desarrollo inclusivo⁷³. Véase anexo II en página 98.

En efecto, en materia de empleo y trabajo, muchos países han venido implementando **planes de desarrollo nacional**, o establecen políticas sociales y económicas que abordan temas pertinentes al mandato de la OIT y que también se refieren a los objetivos consensuados por la comunidad internacional, tales como los **ODM**⁷⁴ y a

⁷³ **Publicación Programa CEA (OIT-MTEySS-IL)**, “Más y Mejor Trabajo para Todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes”, op. cit., páginas 42 y 42.

⁷⁴ Para mayor detalle sobre los ODM ver: <http://www.politicassociales.gov.ar/odm/introduccion.html>

las **Estrategias de Lucha contra la Pobreza**⁷⁵. **Las prioridades de dichos planes o políticas pueden proporcionar una base para centrar el apoyo en la cooperación técnica bilateral y multilateral**⁷⁶. En esta tesis, nos centraremos, en particular, en el apoyo dado por la cooperación técnica internacional de la OIT a las Políticas Activas de Empleo en Argentina entre 2004 y 2008, para lo cual es primero necesario considerar, mínimamente, su emergencia y abordaje sistemático a nivel internacional.

3.2 Surgimiento y conceptualización de las Políticas Activas de Empleo a nivel internacional.

Si bien parece haber consenso, sobre la problemática del mercado de trabajo actual, tanto en Argentina como en la mayoría de los países del mundo, no existe el mismo grado de acuerdo respecto a las causas que la explican ni las políticas que mejor servirían para combatirla. Dentro de las opciones políticas que se manejan, las políticas activas de empleo, ocupan un lugar relevante en la agenda, por lo cual pueden ser (y han sido) objeto de diversas iniciativas en materia de CTI. Por ello, es importante que la reflexión sobre la pertinencia de este tipo de políticas, en particular en Argentina, conozca el marco conceptual general y el escenario meso y macro económico en el que éstas surgieron, e incorpore las evaluaciones existentes sobre los resultados que han alcanzado a nivel internacional y regional, teniendo en cuenta que los aprendizajes realizados, no siempre son inmediatamente transferibles. Con el objetivo de contribuir humildemente a esta tarea, a continuación se esboza una síntesis conceptual de la producción internacional y regional en materia de políticas activas de empleo, en algunos de los principales organismos que las han abordado, haciendo énfasis en las condiciones en que se originaron, sus objetivos, sus logros, y los principales desafíos actuales, tanto en su diseño como en su implementación. Esto nos permitirá entender y rastrear mejor, la razón de ser, de los componentes principales, de recientes Programas de Cooperación Técnica Internacional en materia de PAE.

⁷⁵ Las **Estrategias de Lucha contra la Pobreza** y los documentos que las condensan (DELP) pretenden ser una herramienta para que los gobiernos reduzcan la pobreza en sus países. El concepto fue introducido por el BM y el FMI en 1999 y ahora se aplica en los 70 países más pobres del mundo. En ellos, los DELP constituyen el marco principal para alcanzar los ODM. Los DELP deben ser impulsados por los propios países. Esto significa que el país mismo define las cuestiones y los problemas que los DELP deben resolver. La estrategia y los objetivos a cumplir deben estar claramente definidos sobre la base de la consulta a todos los sectores de la sociedad. Ver: <http://www.ilo.org/indigenous/Themes/PRSP/lang--es/index.htm>

⁷⁶ Para ver en detalle el listado completo de planes y programas de ésta índole con los que cuenta el MTEySS, ver: <http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/listado/>

En el sentido señalado, lo que vemos es que, aunque con algunos antecedentes previos importantes, la reflexión sistemática sobre las PAE a nivel internacional surge a inicios de la década de **1960** en distintos organismos como **la OCDE, la OIT y la UE** (véase anexo III en página 99). En recomendaciones posteriores (Recomendación sobre la política del empleo -disposiciones complementarias- de 1984, Recomendación 195 de 2004), la **OIT** incorpora a estos primeros planteos, la *importancia de promover el acceso de los jóvenes al empleo así como de otros grupos como las mujeres, los discapacitados, los trabajadores de mayor edad, los desempleados por largos períodos y los inmigrantes*, a través de mecanismos como los programas de orientación y formación profesional, los servicios de orientación y de empleo, las iniciativas de creación de empleos remunerados en regiones, áreas o sectores determinados, los programas de adaptación al cambio estructural, los programas de formación permanente, readiestramiento, readaptación profesional, las medidas de promoción de empleo independiente y cooperativo, entre otros. También destacó el rol de las PyME, el autoempleo y la importancia de las políticas de desarrollo regional, como forma de atenuar los problemas sociales y de empleo creados por la desigual repartición de los recursos naturales y para corregir la desigual distribución del crecimiento y del empleo entre diferentes regiones y zonas de un mismo país.

En la **OCDE**, las primeras discusiones sobre las PAE surgen a mediados de la década de **1960**, a partir de la convicción de que era necesario comenzar a remover los cuellos de botella que el mercado de trabajo imponía a los ritmos de crecimiento de las economías desarrolladas (OCDE, 1964). Pero la evolución de las economías en las dos décadas posteriores generó un movimiento en el enfoque sobre *las PAE, que comenzaron a ser visualizadas como instrumentos privilegiados para combatir problemas estructurales de más largo plazo*. A inicios de la década de 1990, los diagnósticos de la OCDE mostraron niveles persistentes de desempleo y crecientes dificultades para reintegrar a los desempleados al mercado de trabajo, lo que podía tener consecuencias serias sobre fenómenos como la pobreza y la exclusión social. Este panorama dio pie a un giro importante en la conceptualización de las PAE y constituyó la base para la elaboración de un marco de referencia desarrollado por la OCDE en 1990 (OCDE, 1990). Este marco, que enfatiza los problemas ya referidos que enfrenta la oferta del mercado de trabajo,

recomendaba el *desarrollo de medidas que buscaran movilizar la oferta, mejorar la calidad de la fuerza de trabajo y fortalecer los procesos de búsqueda de empleo.*

Más recientemente, las guías que establecía la OCDE fueron revisadas, bajo la convicción de que el objetivo primordial de combate al desempleo se había ampliado, dando lugar a la incorporación de nuevos objetivos. Entre las cuestiones que esta reformulación incorpora, se encuentran, entre otros, aspectos como que los diseños de los sistemas de beneficios por desempleos no inhiban la búsqueda de empleo, los servicios públicos de empleo provean de asistencia efectiva en la búsqueda de empleo a los desempleados, las políticas sean evaluadas en términos de mediano y largo plazo, se generen nuevos beneficios por desempleo más orientados a la posibilidad de trabajar, se creen nuevas políticas que concilien la vida laboral y familiar, especialmente de cuidado de los niños, y se mejoren los sistemas de capacitación, a partir de una mayor orientación a la demanda y la identificación de competencias (OCDE, 2006).

La UE también abordó el debate sobre las PAE. Su origen estuvo planteado en el Libro Blanco “*Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*”, que identificaba la necesidad de aumentar el empleo y el crecimiento como caminos indispensables para combatir las altas tasas de desempleo (UE, 1993). Años más tarde, los postulados del Libro Blanco constituyeron la base central de los contenidos de diversas Cumbres y Tratados, que derivaron en la *Estrategia Europea de Empleo*. En ella se planteaba como objetivo alcanzar un alto nivel de empleo en los países, a partir de *cuatro pilares centrales, estrechamente vinculados al desarrollo de PAE: mejorar la capacidad de inserción profesional (especialmente en los jóvenes), desarrollar el espíritu empresarial (a través de la promoción de creación de empresas); fomentar la capacidad de adaptación de las empresas y de sus trabajadores y reforzar la política de igualdad de oportunidades* (UE, 1998).

En 2003, una evaluación de la marcha de la implementación de la mencionada estrategia, reveló desafíos importantes, entre los que destacaba la *necesidad de fortalecer las PAE y orientarlas a sectores especialmente vulnerables, como las mujeres, los trabajadores de más edad y las minorías étnicas*. Este análisis dio lugar al desarrollo de nuevas guías para el empleo para el período 2005-2008, que resumieron objetivos y

recomendaciones basadas en la aplicación de PAE, como la promoción de la flexibilidad combinada con seguridad en el trabajo (“*flexicurity*”), la mejora de la vinculación entre oferta y demanda de empleo, el desarrollo de estrategias para la inclusión de sectores excluidos del mercado laboral, la inversión en capital humano, el desarrollo de sistemas de formación en respuesta a requisitos reales de competencias (UE, 2005).

Como surge de los párrafos anteriores, la reflexión y las acciones llevadas a cabo por los organismos internacionales y por varios países desarrollados revela que los objetivos para los cuales fueron pensadas las PAE y los instrumentos que utilizaron para alcanzarlos han variado con el paso del tiempo. Siguiendo a Samaniego (2002), puede decirse que *en su primera fase se centraron en remover los cuellos de botella del mercado de trabajo pero posteriormente pusieron mayor énfasis en la creación directa de empleos*. Más tarde, se hizo aparente que detrás del desempleo, había problemas estructurales y que las medidas para corregir las dificultades de corto plazo resultaban inadecuadas. Ante esa realidad, se orientaron hacia una estrategia de más largo plazo, donde el objetivo fue entonces movilizar la oferta laboral, mejorar la calidad de la fuerza de trabajo y fortalecer el proceso de búsqueda dentro del mercado de trabajo. Finalmente se incorporaron objetivos vinculados a la inclusión de sectores excluidos del mercado de empleo y la reducción de la pobreza⁷⁷.

En nuestra región, y en lo particularmente referente a los países del **MERCOSUR**, *el desarrollo de las políticas activas se basó en la transferencia de experiencias de países desarrollados*, por consiguiente, todos los programas de políticas activas carecieron de un énfasis en rasgos típicos de estos países no presentes en países más desarrollados. Por esta razón, en sucesivos informes, la OIT, han subrayado la necesidad de adaptar el instrumental de políticas activas a las realidades de los países del MERCOSUR ya que *la eficacia de las políticas activas depende del escenario meso y macroeconómico que enfrenten*. Es decir, las políticas activas no pueden plantearse con independencia de las fases de crecimiento o contracción. Por ejemplo, después de sufrir períodos extensos de fuerte desempleo abierto en los 90, se generó un núcleo “duro” de personas afectadas, muy

⁷⁷ Perazzo, Ivonne; Rossel, Cecilia; Mazzuchi Graciela; Pintos, Fernando; Carrasco, Paula, “Políticas Activas de Empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios”, páginas 13 a 20. Publicación de OIT, 2009. Disponible en: <http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/sistemapoliticonacional3/emp016.pdf>

difícilmente recuperables a través de políticas activas de empleo convencionales lo que supuso dar prioridad a políticas de transferencias, asignaciones familiares y gasto social focalizado para sostener la situación de las mismas.

No obstante, a la postre, *sigue siendo responsabilidad de cada país, adoptar la combinación que considere más adecuada a las características, potencialidades, ventajas y retos domésticos*. En general, los modelos de políticas activas de empleo de los países del MERCOSUR se generaron en la tradición de una intervención pública directa en diseño y ejecución. Aún considerando estas especificidades, según el enfoque de la OIT, hay campo para desarrollar, en base a propuestas de políticas, niveles de armonización de las mismas a nivel del MERCOSUR en su conjunto, de manera de lograr sinergias que fortalezcan la integración subregional y permitan avanzar hacia un estadio de integración que sea algo más que un mercado ampliado. *En líneas generales, actualmente, la política laboral del bloque se inserta en las propuestas nacionales, en diferentes ámbitos: i) la institucionalidad y negociación laboral y la productividad a nivel micro; ii) la articulación de las MYPES y la productividad; iii) la ampliación de la formación y capacitación laboral; iv) las políticas y programas activos de empleo; v) las políticas hacia segmentos informales.*

En el enfoque descrito, *el crecimiento del empleo de calidad* no depende de lo que se haga en un determinado programa activo de empleo, sino que es un objetivo asumido y un *resultado buscado de una estrategia de desarrollo*⁷⁸ (véase anexo IV en página 100). En relación con la institucionalidad requerida para aplicar esta estrategia, no se trata tanto de crear nuevas instituciones (si bien se recomienda un Consejo de Empleo del MERCOSUR y una estrategia regional de empleo) sino de potenciar y adaptar las instituciones ya existentes, a nivel nacional y regional, para otorgarle la prioridad que merece al objetivo empleo. Un punto relevante, según la OIT, es la conveniencia de ir generando gradualmente un *perímetro de consenso* en torno a las principales medidas que cada país adopte respecto a una estrategia de desarrollo con objetivo empleo⁷⁹. Este perímetro de

⁷⁸ El Programa AREA retoma este objetivo central para Argentina contribuyendo al diseño e implementación de servicios de empleo con base en estrategias de desarrollo económico local, valorando los recursos y potencialidades existentes en los diferentes territorios de actuación, articulando propuestas en los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) a fin de crear condiciones adecuadas para la promoción de empleo decente.

⁷⁹ Cabe mencionar que en el ámbito del MERCOSUR, se constituyó en el año 2006, el Grupo de Alto Nivel de Empleo (GANemple), que cuenta con la activa participación de representantes de los Ministerios de Educación, de Economía, de Producción, de Relaciones

consenso, susceptible de ser gradualmente ampliado, constituye la base para la aprobación de las medidas propuestas, como *Políticas de Estado*, que constituye el *camino para que trasciendan por encima de los cambios de las administraciones políticas*⁸⁰.

En la actualidad, buena parte de estos ejes mencionados, conforman el abanico de objetivos que las PAE pueden perseguir.

En efecto, **según la OIT (2003), las PAE pueden contribuir significativamente al logro de cuatro grandes metas: la creación de empleo, la seguridad en el cambio, la equidad y la reducción de la pobreza.** Es decir que, por un lado, las PAE inciden en la creación de empleo en forma directa (en tanto desarrollan medidas directas de generación de empleo) e indirecta (en la medida en que mejoran la empleabilidad a través de la capacitación y de estrategias de intermediación entre la oferta y la demanda de empleo). Por otro, generan “seguridad en el cambio” porque permiten identificar efectos negativos de transformaciones estructurales e insuficiencias en la demanda de empleo, proveyendo apoyo temporal a distintos sectores de la fuerza de trabajo. Adicionalmente, contribuyen a la equidad, porque promueven la integración de sectores excluidos en el mercado de empleo. Finalmente, contribuyen a la reducción de la pobreza, porque dinamizan el trabajo, el ingreso y la formación⁸¹. **En términos más generales, la intervención de la OIT, como organismo especializado y generador preponderante de conocimiento experto, con respecto a las condiciones de empleo, se ha concentrado en la protección, el riesgo y la vulnerabilidad. Mejorar la integración entre la calidad y la cantidad de esta contribución es un futuro reto en el terreno de las políticas y algo de ello anticipamos a continuación.**

Exteriores, Comercio Internacional y Culto y bajo la coordinación del MTEySS. Este gripo tiene como fin, elaborar las bases conceptuales, metodológicas y operativas, de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo que comprende, relaciona, e integra políticas económicas, comerciales, migratorias, educativas y de previsión social con la creación de empleo de calidad. Sobre esta estrategia regional, los países deberán elaborar los planes nacionales de empleo. Ver **Deibe, Enrique**, “*Políticas de empleo: un análisis en el año del Bicentenario*”, pág. 285, en “*Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones*” por Neffa, Julio; Panigo, Demián; Pérez, Pablo. Ed. Ciccus, Buenos Aires, 2010.

⁸⁰ **Publicación de OIT (2004)**, “*Generando Trabajo Decente en el MERCOSUR. Empleo y estrategia de crecimiento. El enfoque de la OIT*”, Resumen del Informe, páginas I a XII. Disponible en: http://www.oit.org.ar/documentos/confmercosur_enfoqueoit.pdf

⁸¹ **Perazzo, Ivonne; Rossel, Cecilia; Mazzuchi Graciela; Pintos, Fernando; Carrasco, Paula**, op. cit., página 20. Disponible en: <http://www.oit Chile.cl/pdf/emp016.pdf>

3.3 El rol de la OIT y las políticas de trabajo y empleo.

A partir de un histórico multilateralismo activo, movilizándolo recursos y participando significativamente en los procesos de coordinación de las NNUU, la OIT ha logrado mejorar su acceso a los recursos financieros con vistas a mejorar la calidad y el impacto del apoyo técnico que presta en diversos países.

La organización realiza su labor a través de tres órganos principales: la *Conferencia Internacional del Trabajo*, el *Consejo de Administración* y la *Oficina Internacional del Trabajo*. Su singular organización se caracteriza por ser tripartita, ya que en ella participan gobiernos, empleadores y trabajadores. Desde hace 102 años, los Estados miembros de la OIT participan en la reunión anual de la Conferencia Internacional, celebrada en Ginebra, Suiza, en el mes de junio. Cada Estado miembro está representado por dos delegados de gobierno, un delegado de los empleadores y un delegado de los trabajadores. Los delegados se presentan acompañados de consejeros técnicos. En general, se presentan el ministro de Trabajo u otro ministro encargado de las cuestiones laborales. Este representante encabeza la delegación de cada país, hace uso de la palabra y presenta las opiniones de su gobierno. Los delegados de los empleadores y de los trabajadores pueden opinar y votar de acuerdo con las instrucciones recibidas de sus organizaciones. En ocasiones, su voto difiere e incluso puede oponerse al de los representantes de sus gobiernos. La Conferencia tiene una función muy importante. Sirve de foro donde se debaten cuestiones sociales y laborales de importancia para todo el mundo (como son por ejemplo la promoción y el déficit de trabajo decente). Establece y adopta el texto de las normas internacionales del trabajo. Por ello, podemos afirmar que la OIT, como organismo especializado, retomando lo sostenido por Gelson Fonseca Jr. (2010), presta un importante servicio en cuestiones de fuerte legitimidad como son las particularmente atinentes al establecimiento de estas normas. Las mismas se desarrollaron con el fin de constituir un sistema global de instrumentos relativos al trabajo y a la política social, sostenido a su vez por un sistema de control que permite abordar todos los tipos de problemas que plantea su aplicación a escala nacional. Este sistema es único en el ámbito internacional y contribuye a garantizar que los países apliquen los convenios que ratifican (marcando así parámetros de comportamiento). La OIT examina regularmente la aplicación de las normas en los Estados Miembros y señala áreas en las que se podría mejorar su aplicación. Si existe

algún problema en la aplicación de las normas, la OIT se dirige a asistir a los países, a través del diálogo social y de la asistencia técnica. Asimismo, la Conferencia aprueba también el presupuesto de la Organización y elige al Consejo de Administración de la OIT⁸². Véase anexo V en página 101.

Específicamente, en relación a los mecanismos de gobernanza⁸³, la situación de la OIT es bastante positiva. Su **carácter tripartito** garantiza una base representativa más amplia que la de los organismos en los que sólo participan los gobiernos⁸⁴. En cuanto a la representación de los países, el hecho de que casi todos ellos sean miembros de la organización asegura la participación y la expresión de las opiniones de todos los países, pequeños y grandes. La elección de los miembros gubernamentales del Consejo de Administración se efectúa mediante un proceso democrático de votación secreta, teniendo en cuenta el **equilibrio geográfico**. La participación permanente de 10 Estados de importancia industrial, asegura la participación en el más alto nivel de la organización de algunos de sus miembros de mayor peso e importancia desde el punto de vista económico y no ha dado lugar a controversia quizá en parte porque esos miembros no tienen derecho de veto ni tampoco derechos especiales de voto. La representación de los interlocutores sociales en el Consejo de Administración de la OIT, con iguales derechos que los delegados gubernamentales, garantiza que su labor se base en la experiencia y los puntos de vista de quienes están directamente implicados en el proceso de producción. Asimismo, las reuniones de éste Consejo, están abiertas al público y los documentos están disponibles en el sitio web de la OIT. Adicionalmente, **los mecanismos de planificación de los recursos permiten una estrecha supervisión de la fijación de prioridades y la aplicación**. Evaluadores tanto internos como externos -estos últimos intervienen

⁸² OIT, MTEySS, Ministerio de Educación (Arg.), manual de formación para docentes, “Construir futuro con trabajo decente”, 1ra. ed. Buenos Aires, Oficina de la OIT en Argentina. 2005, páginas 63 y 64. Disponible online en: <http://www.trabajo.gov.ar/downloads/domestico/Construir%20Futuro%20con%20Trabajo%20Decente%20Manual.pdf>

⁸³ La **gobernanza** está determinada por estructuras, actores y relaciones que involucran la intervención de ámbitos organizacionales con capacidades diferenciadas, con una multiplicidad de agentes estatales y no estatales que despliegan estrategias diferenciadas para el logro de sus objetivos procurando incidir sobre el marco institucional y sobre la orientación, viabilidad, legitimidad y efectividad de las políticas públicas. Son estas estructuras, actores y relaciones los que viabilizan u obstaculizan el logro de las aspiraciones de desarrollo y equidad. En el plano más próximo a la gestión pública, la gobernanza se asocia a las nociones de “estado relacional”, con responsabilidades primeras en la creación, mantenimiento y optimización de relaciones entre políticas, actores, organizaciones y procesos de implementación. Para más detalle ver: **Martínez Nogueira, Roberto**, “La institucionalidad y gobernanza: ¿Nuevas perspectivas para la gestión pública?”, en Revista Aportes para el Estado y la Administración, Año 18, N° 30. Buenos Aires, 2012, página 57. Versión electrónica disponible en: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/Aportes30.pdf>

⁸⁴ Para Barkin (2006), la OIT representa un híbrido dentro de las organizaciones internacionales, porque en su accionar están implicados, Estados y actores no gubernamentales (i.e. sindicatos) como participante primarios.

generalmente en el caso de proyectos financiados con fuentes extrapresupuestarias-efectúan evaluaciones periódicas de los programas.

Desde un punto de vista formal, estos mecanismos de gobernanza de la OIT parecen estar en consonancia con las demandas de una *conexión más estrecha entre las acciones internacionales y las personas que se benefician de tales acciones*. No obstante, esto no es suficiente. Una cuestión clave es la necesidad de un aumento significativo en la representación de las mujeres en los órganos de la OIT encargados de tomar las decisiones. La organización y sus actividades no se conocen bien incluso en las redes de organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores. Las publicaciones de la OIT no se citan con frecuencia en la documentación sobre desarrollo, cuestiones laborales y económicas, relaciones laborales o política social, y no figuran de manera destacada en las listas de lecturas recomendadas para los estudiantes. Se menciona con bastante frecuencia a la OIT en los debates y artículos acerca de la globalización, pero son pocos los casos de debates o artículos en los que se hace referencia a las normas de la OIT en el contexto de la responsabilidad social de las empresas que demuestran un conocimiento claro de las normas en sí o del sistema que las sustenta. Nuevamente volviendo sobre lo dicho por Gelson Fonseca Jr (2010), vemos entonces que los servicios de informaciones y evaluaciones prestados por la organización, tienen una oportunidad de mejora en cuanto a su alcance y difusión a partir de re pensar sus estrategias de comunicación internas y externas. **La respuesta global a todo esto está intrínsecamente vinculada con la articulación del papel del tripartismo en el siglo XXI.** Esto se debe a que la labor con los mandantes abarca varios aspectos clave de la gobernanza, con esfuerzos concretos destinados a reforzar la presencia y la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a promover el diálogo social dentro de unos marcos nacionales democráticos. Las actividades emprendidas para propiciar la aplicación de las normas laborales, y en particular las normas fundamentales (trabajo infantil, trabajo forzoso, discriminación, libertad sindical y negociación colectiva) son un aspecto fundamental de la gobernanza, al igual que lo son los esfuerzos para extender los derechos y la protección a la economía informal y para promover la igualdad de género.

La OIT apoya de distintas maneras el reforzamiento de las capacidades nacionales a través de actividades operacionales específicas⁸⁵; por ejemplo, a través de las estrategias para el empleo y para el desarrollo de las calificaciones; el apoyo a los programas de microcrédito, las cooperativas y el desarrollo de pequeñas empresas; la promoción del espíritu empresarial de las poblaciones indígenas, los jóvenes y las mujeres, y la creación de sistemas de seguridad social. En respuesta a uno de los aspectos de la gobernanza destacados por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, la OIT está ampliando los servicios que presta a las comunidades a través de sus *programas locales de desarrollo económico, empleo y protección social*. En varias regiones del mundo, la OIT ha promovido la inclusión de objetivos sociales y laborales en los procesos de integración regional. En este sentido, el principal desafío pasa por la articulación de iniciativas dispersas a fin de **constituir estrategias nacionales integradas en pro del trabajo decente y la reducción de la pobreza**. La falta de coherencia de las acciones en los ámbitos económico y social, constituye un problema fundamental a la hora de elaborar políticas globales, y, análogamente, una dificultad principal en el plano nacional, como consecuencia de asignación de competencias específicas a diferentes niveles y ámbitos de gobierno. Habida cuenta de la importancia que reviste esta cuestión, se insta a los Jefes de Estado y de Gobierno a que propicien “*una integración coherente de las políticas económicas y sociales centrada en el bienestar y la calidad de vida de la población*”. Lograr la coherencia es indispensable para que las oportunidades que ofrece la globalización contribuyan efectivamente al desarrollo nacional sostenible y a asegurarse de que todos salgan ganando, y no sólo unos pocos. **Los organismos multilaterales pueden contribuir a los esfuerzos de los gobiernos a través de mecanismos más eficaces para la coordinación política y de los programas.**

Diversos programas piloto e iniciativas en curso de la OIT contribuyen al programa de coherencia política en los planos nacional y regional: las iniciativas de trabajo decente y empleo; las estrategias de reducción de la pobreza, y las iniciativas regionales para integrar las políticas de trabajo decente y de apertura de los mercados.

⁸⁵ Para mayor detalle acerca de los tipos de servicios que básicamente pueden llegar a prestar los organismos especializados de la ONU se recomienda nuevamente consultar la obra de **Fonseca, Gelson Jr.**, *op. cit.*, 2010, páginas 11 a 25.

Durante los últimos años, **la OIT ha creado en diversos países programas piloto de integración de las iniciativas de trabajo decente**. El objetivo que persiguen estas iniciativas es el desarrollo de métodos y enfoques que puedan aplicarse de manera más sistemática en los programas de trabajo decente por países. Se encuentran en curso otras actividades nacionales integradas para promover el empleo y las oportunidades de obtener ingresos. Entre éstas figuran foros nacionales del empleo, como en China; cumbres del empleo en Ghana y en Nigeria, como parte del programa “Empleos para África” y, en diversos países, políticas de reconstrucción tras una crisis (tal como sucedió en Argentina después de la crisis de 2001). La OIT también está participando, junto a las NNUU y al BM, en la Red de Empleo de los Jóvenes propuesta inicialmente por el Secretario General de las NNUU durante la Cumbre del Milenio. Se están realizando esfuerzos específicos para incorporar la dimensión de género en todas estas actividades. Entre otros ejemplos destacables de actividades de la OIT en apoyo de la integración de las políticas económicas y sociales figuran el análisis de los presupuestos de gasto social y la reforma de la legislación laboral. **En lo que se refiere al futuro, la OIT se está reorientando hacia la puesta en marcha, de acuerdo con sus mandantes, de programas de trabajo decente por países basados en la experiencia de promoción de la integración de las políticas y que respondan a las prioridades nacionales (sobretudo en materia de empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social)**. No obstante, es necesario hacer un esfuerzo sistemático para asegurarse que se integran en las políticas generales de desarrollo, los objetivos de trabajo decente⁸⁶, y en este sentido, buscó avanzar claramente Argentina, cuando en 2003, incluyó dentro de los ODM para el país, el objetivo 3: “Promover el trabajo decente” junto a otros también vinculados con el mandato de la OIT como “Reducir la pobreza extrema y el hambre” y “Promover la igualdad de género”. A posteriori y como veremos a continuación la sanción de leyes nacionales como la del ordenamiento del régimen laboral, reforzaron la integración descripta.

⁸⁶ OIT, Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, “*Por una globalización justa el papel de la OIT*”, Ginebra, 2004, páginas 11 a 13 y 59 y 60. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/adhoc.pdf>

3.4 La Declaración del Milenio, los ODM y el PTDP de la OIT.

En septiembre de 2000, los líderes del mundo aprobaron la **Declaración del Milenio**⁸⁷, un compromiso a trabajar de manera conjunta para construir un mundo más seguro, próspero y equitativo, focalizándose en el desarrollo y en la erradicación de la pobreza mediante el fomento de la paz y la seguridad, los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno, y reafirmando los valores fundamentales de libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto por la naturaleza y responsabilidad compartida. En ella, los estados miembros de la ONU se comprometen a asegurar una **mayor coherencia de las políticas aplicadas en todo el sistema internacional**.

La Declaración se sustenta, asimismo, en compromisos internacionales previos⁸⁸, como el de fomentar el trabajo productivo y libremente elegido (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 1995⁸⁹) y se tradujo en una hoja de ruta en la que se establecieron ocho objetivos mensurables y con plazos determinados que deben ser alcanzados para 2015, conocidos como **Objetivos de Desarrollo del Milenio**. Los ODM establecen objetivos y metas sobre pobreza, hambre, mortalidad materna e infantil, enfermedad, vivienda inadecuada, desigualdad de género, degradación del medio ambiente y la alianza mundial para el desarrollo. Véase anexo VI en página 101.

En 2003, el Gobierno argentino, en acuerdo con el Sistema de las Naciones Unidas, incluyó dentro de los ODM para Argentina⁹⁰, el **“Objetivo 3: Promover el Trabajo Decente”**. La justificación para dicha inclusión se basó en la idea que una sociedad justa e inclusiva se construye garantizando empleo digno a todos sus habitantes. En tal sentido, se identificaron los siguientes indicadores de desempeño: (a) la tasa de desocupación; (b) el porcentaje de trabajadores que perciben un salario inferior a la canasta básica total; (c) el porcentaje de población desocupada con cobertura social; (d) la tasa de empleo no registrado (i.e. la proporción de trabajadores asalariados sin contrato, por lo tanto sin contribuciones a la seguridad social); y e) la tasa de trabajo infantil (5 a 14 años). A partir

⁸⁷ Para ver los contenidos completos de la Declaración dirigirse a: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>

⁸⁸ Estos compromisos se plasmaron en cumbres mundiales de NNUU celebradas en la década de 1990 donde se trataron de forma especializada buena parte de las más relevantes áreas temáticas relacionadas con educación, infancia, medio ambiente, derechos humanos, población, mujer, asentamientos humanos, alimentación, financiamiento del desarrollo.

⁸⁹ Para más información sobre la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, ver:

<http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

⁹⁰ Para profundizar sobre los ODM en Argentina ver: <http://www.politicassociales.gov.ar/odm/>

de dichos indicadores se establecieron las adecuación de las propias metas para alcanzar en el 2015, aún más exigentes que las establecidas a nivel mundial y definidas de acuerdo a las necesidades y expectativas de nuestro país. Las mismas fueron:

- **Reducir en 2015 el desempleo a una tasa inferior al 10,0%**⁹¹.
- Reducir la tasa de empleo no registrado a menos del 30,0%.
- Incrementar la cobertura de protección social al 60,0% de la población desocupada para el año 2015.
- Disminuir la proporción de trabajadores que perciben un salario inferior a la canasta básica total a menos del 30,0%.
- Erradicar el trabajo infantil.

Sucesivamente, la **Ley Nacional N° 25.877 de “Ordenamiento del régimen laboral”**⁹², sancionada en 2004, estableció en su artículo 7 que *“El MTEySS promoverá la inclusión del concepto de trabajo decente en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales”*. Desde entonces, el concepto de TD –y la necesidad de promoverlo– ha sido incluido en normas legales, presupuestos, declaraciones y también desarrollado en discursos de presidentes, ministros de trabajo y ministros de relaciones exteriores, así como en los pronunciamientos de los actores sociales en diferentes foros, además de ser tomado y analizado en múltiples artículos periodísticos⁹³.

A nivel internacional, **el reconocimiento de que el empleo y el trabajo decente son el principal camino para escapar de la pobreza llevó a la inclusión en 2005 de una nueva meta (1.B) de los ODM: “lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidos las mujeres y los jóvenes”** para alcanzar una globalización justa, reducir la pobreza y promover un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, la OIT cumple con una función rectora en la preparación de informes sobre las tendencias relativas al logro de esta meta.

⁹¹ En lo atinente al tema de la presente investigación, cabe señalar en relación a la primera meta, que se ha reducido significativamente la desocupación –que era de 20,7% en 2003. Estos avances se han mantenido gracias a la implementación de una serie de políticas primero pasivas y después activas, de empleo, destinadas a revertir la situación derivada de los impactos de la crisis de 2001 sobre el mercado de trabajo. Como resultado de esta tendencia, el país logró alcanzar en 2007 la meta sobre el nivel de desocupación, planteada para el año 2015. En efecto, la tasa promedio en el año 2007 alcanzó al 8,8%, ubicándose significativamente por debajo de la meta establecida⁹¹. Véase anexo VII en página 102.

⁹² El contenido completo de la ley se encuentra disponible en: www.trabajo.gov.ar/downloads/legislacion_ley/ley25877.doc

⁹³ **Publicación de OIT (2011)**, *“El Trabajo Decente: la concepción de la OIT y su adopción en Argentina”*, página 2. Disponible en: <http://www.oit.org.ar/documentos/tdecente.pdf>

Específicamente el TD⁹⁴ resume las aspiraciones de la gente durante su vida laboral. Significa contar con oportunidades de que un trabajo sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad de expresión, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres. **Al reflejar el TD las prioridades de la agenda social, económica y política de los países y del sistema internacional en un momento determinado, su marco programático, como principio vector de política laboral, es digno de ser considerado para cualquier análisis de la misma.** No obstante, a pesar de estos arreglos para esta área de temas que abarca reglas y normas implícitas, que guían concretamente el comportamiento de agentes importantes, es difícil poder hablar de un **régimen internacional de trabajo decente**⁹⁵. Tal como sostiene, Dharam Ghai⁹⁶ (2002,2005), en sus estudios, el TD es un modelo aplicable a todas las sociedades ya que a priori es voluntad general de los pueblos oponerse al trabajo forzoso, al trabajo infantil, a la falta de libertad, a la discriminación y a las condiciones precarias en un sentido amplio. De este modo, el concepto cobraría el sentido de una aspiración universal compartiendo varios puntos en común con contenidos de declaraciones universales como la de derechos humanos (ver en particular artículos 23, 24 y 25)⁹⁷. Sin embargo, se observa que el marco institucional y de la política, para alcanzar los objetivos que dan sentido al TD, deben depender necesariamente, en cada país y región, de su historia y tradiciones, del nivel y la distribución de recursos, de la estructura económica y social, como así también, de la etapa del desarrollo y de cada una de sus circunstancias específicas. De modo tal que el TD sería un ideal que cobraría sentidos diferentes de acuerdo a cada realidad.

⁹⁴ Esta idea fue propuesta inicialmente por Juan Somavía en su primer informe como Director General de la OIT en 1999, y luego fue adoptada por los mandantes de la Organización –gobiernos, trabajadores y empleadores– durante la Conferencia Internacional del Trabajo de 1999. Para mayor detalle ver: <http://www.oit.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>

⁹⁵ Los **regímenes internacionales** son el conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones que rige el comportamiento de los Estados en un área de la política internacional. Según Krasner, los principios representan creencias de hecho, causa y rectitud. Las normas son patrones de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones específicas para la acción. Los procedimientos de tomas de decisiones son prácticas prevalentes para hacer y poner en práctica las elecciones colectivas. Ver **Krasner, Stephen**, “Conflicto Estructural. El Tercer Mundo contra el liberalismo global”, Ed. GEL, Buenos Aires, 1989, página 14.

⁹⁶ Ex Director del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

⁹⁷ Para acceder a la versión integral de la Declaración Universal de Derechos Humanos ver: http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml

Lo novedoso del TD como noción unívoca radica en un esfuerzo de visión de las diversas dimensiones del trabajo (y su relación) en un solo marco. Esto pone de evidencia interrelaciones y tensiones de una manera integrada, a diferencia del pasado donde las cuestiones inherentes a las relaciones laborales eran abordadas como temas estancos y separados de empleo y condiciones de trabajo⁹⁸.

Lo que sí es claro es que, en particular, el TD contribuye al cumplimiento del **mandato de la OIT** de cuatro maneras diferentes. En primer lugar, es una **meta**, que refleja en un lenguaje claro una aspiración universal de la gente en todo el mundo y establece un vínculo con sus expectativas de conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. En segundo lugar, proporciona un **marco de políticas** en el ámbito de los derechos en el trabajo, el diálogo social y la protección social con objetivos de crecimiento y desarrollo fijados en torno al empleo y la empresa. En tercer lugar, constituye un **método para organizar los programas y actividades** (como sucedió, por ejemplo, con el Programa AREA)⁹⁹. En cuarto lugar, es una **plataforma para el diálogo y la asociación con otras entidades** como son las organizaciones del sistema multilateral y la sociedad civil¹⁰⁰. Véase anexo VIII en página 102.

Instrumentalmente, en todos los Estados Miembros, la OIT promueve el TD como un objetivo nacional y apoya a los mandantes en la consecución del mismo a través, principalmente, de los **Programas de Trabajo Decente por País**. Los PTDP constituyen una herramienta que, a partir de la gestión basada en resultados, permite concentrar esfuerzos en un número limitado de prioridades durante un lapso determinado (4 a 6 años), integrando diversos ámbitos técnicos, medios de acción y fuentes de financiación en apoyo de un solo programa. Es importante señalar que los PTDP no son programas basados exclusivamente en las demandas de los países. El Consejo de Administración y la Conferencia Internacional del Trabajo definen la orientación general y las prioridades de la

⁹⁸ Lanari, María Estela, “*Trabajo Decente como eje de equidad. Una nueva agenda en las políticas sociales*”. Conferencia Central., VII Congreso Nacional y I Congreso Internacional de Investigación de la Universidad de Carabobo, Venezuela, diciembre de 2010. Ver página 5. Disponible en: <http://nulan.mdp.edu.ar/1313/1/01194.pdf>

⁹⁹ El hecho de establecer la agenda programática de la OIT en torno a los cuatro objetivos estratégicos del Programa de TD (crear trabajo, garantizar los derechos de los trabajadores, extender la protección social, promover el diálogo social) ha permitido que las Oficinas de OIT locales definan metas e indicadores de rendimiento que, por primera vez, le dan la posibilidad de medir los progresos y de rendir cuentas a los mandantes.

¹⁰⁰ **Publicación de OIT (2001)**, “*Reducir el déficit de Trabajo Decente: un desafío global*”, página 5, disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-i-a.pdf>

OIT, que de hecho se aplican también a los PTDP. El contenido de los PTDPs varía de un país a otro basado en la coyuntura nacional, los compromisos globales de la OIT y las prioridades establecidas en el Marco de Políticas y Estrategias, el Programa y Presupuesto, y el programa/decenio regional de trabajo decente (véase anexo IX en página 103). Los mejores PTDPs se centran y establecen sus prioridades según sus Resultados del Programa por País, y reconocen que el **tripartismo**, el **diálogo social** y las **normas internacionales del trabajo** son fundamentales en la planificación e implementación de un programa coherente e integrado de asistencia de la OIT a los mandantes de los Estados Miembros (véase anexo X en página 103). **Están íntimamente alineados con las estrategias de desarrollo nacional**, incluyendo las Estrategias de Lucha contra la Pobreza y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, según corresponda.

Asimismo, los PTDPs orientan el uso de recursos – tanto humanos como financieros para lograr los mejores resultados posibles en la búsqueda de prioridades del Programa por País, tal como se puede apreciar a través de los impactos demostrables. Estos compromisos quedan plasmados, en sus lineamientos principales, en documentos que fomentan las asociaciones estratégicas, el apalancamiento de recursos y la movilización de los mismos y que se conocen como **Memorándums de Entendimiento**. Un enfoque del MDE como éste, apoya las comunicaciones y también permite que la OIT mantenga su capacidad para hacer futuros ajustes a su plan de implementación y asignación de recursos para un PTDP específico, según se requiera. La Oficina de la OIT en Argentina y los mandantes tripartitos del país (el gobierno nacional, los actores sociales – la C.G.T y la U.I.A–) desarrollaron y firmaron en 2004 un MDE que constituye un antecedente para el primer PTDP que firma nuestro país y que sintetiza los compromisos de alto nivel de todos los firmantes en materia de promoción del trabajo decente como centro de las políticas nacionales y contribuyendo específicamente a los **marcos nacionales de desarrollo** y las **estrategias para alcanzar los ODM**¹⁰¹. Véase anexo XI en página 103.

¹⁰¹ **Publicación de OIT (2008)**, “*Programas de Trabajo Decente por País de la OIT – Guía*”, páginas 3 y 13. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/program/dwcp/download/guiav2.pdf>

3.4.1 El PTDP Argentina 2004-2007.

Durante casi una década, la cooperación técnica de la OIT en Argentina no contó con un proyecto nacional de amplio espectro y continuidad suficiente. Desde la finalización en 1995 del *Proyecto PNUD/OIT ARG/92/009 “Diseño de políticas de empleo y su operatoria de gestión”* hasta la crisis del año 2001, las numerosas y valiosas actividades de cooperación tenían un carácter poco integrado y fueron generalmente puntuales, lo que dificultó un aprovechamiento completo de sus resultados. Desde luego, esta relativa discontinuidad de los esfuerzos se relacionó con el curso seguido entonces, durante los cuales las perspectivas de la OIT, no fueron suficientemente compartidas.

En particular, **el trabajo y el empleo eran temas ausentes en la arena internacional** desde la década de los 90. Fuera del espacio propio de la OIT, el tema era sistemáticamente ignorado en las reuniones realizadas por NNUU y también había estado ausente de las cumbres interamericanas. No se hablaba del trabajo pero crecía la desocupación, la flexibilización y la precarización laboral. Los dirigentes responsables de esas políticas eran rechazados, y surgían nuevos líderes que expresaban el cuestionamiento a esa realidad. Por ejemplo, desde el comienzo mismo de la gestión de Néstor Kirchner, el trabajo tuvo un rol importante en la agenda externa evidenciando un importante cambio de visión *La Argentina, a través de una renovada y activa participación en la OIT, contribuyó a modificar el paradigma vigente y a recuperar el rol protagónico del trabajo en el proceso de desarrollo*. La defensa del empleo y la prioridad de crear nuevos puestos de trabajo para reducir la desocupación fueron un eje central de la posición argentina en el escenario internacional. La estrategia fue la de subordinar la normalización de los compromisos financieros externos al crecimiento de la economía y a la reconstrucción del tejido social. Desde la política exterior del momento, esa fue la posición que los funcionarios argentinos impulsaron en todos los foros internacionales y en las reuniones bilaterales, recibiendo la comprensión y apoyo de los países en desarrollo y la resistencia de los desarrollados y de las IFI¹⁰².

¹⁰² **Taiana Jorge**, “*La instalación del empleo en la agenda internacional*” en “*Orgullo nacional: un legado de trabajo*”, Buenos Aires, Publicación del MTEySS, 2011, páginas 70 y 71.

He aquí, asimismo, la importancia y el punto de inflexión que marcan los aportes que hace OIT, a través de la puesta en marcha con el Estado argentino de este primer Programa de Trabajo Decente (por País), que enmarca todas sus líneas programáticas en el período consignado. Específicamente la asistencia brindada por este PTDP desde 2004 a 2007 se efectuó a través de tres formas principales de cooperación:

- **Ampliación de conocimientos**, en cuanto a la investigación e información necesaria para la formulación de políticas, la elaboración de los instrumentos de política y la evaluación de los avances en pos de los objetivos del trabajo decente en Argentina.
- **Promoción para convertir al trabajo decente en un objetivo clave de las políticas públicas y privadas**, y para mostrar de qué manera ello podía lograrse. Difusión de las mejores prácticas y experiencias conocidas para la aplicación efectiva del concepto de trabajo decente.
- **Servicios**, en el marco del apoyo que se proporcionó a los mandantes en sus esfuerzos por poner en práctica políticas y programas relativos al trabajo decente. A éste respecto, fue relevante la construcción y perfeccionamiento de estructuras, organización y procedimientos. La experiencia pasada aconsejaba que la asistencia se desplegara en estrecho contacto con los mandantes, en formas de cooperación lo más directa posible.

En la coyuntura especificada, claramente, *el problema principal a encarar por este PTDP, era el déficit cuantitativo y cualitativo del empleo, determinado por el proceso de globalización y los ajustes estructurales recurrentes*, que en la Argentina, tuvieron su manifestación más dramática con la mencionada crisis de principios de éste siglo. En consecuencia, se tomó la decisión de articularlo sobre dos ejes principales: (a) *la integración de políticas laborales y de empleo con otras políticas de impacto sobre la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo* (sobre todo en materia económica y social), en el marco de las recomendaciones de seguimiento a nivel nacional del **Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización**¹⁰³; y, (b) *la integración de las políticas del MTEySS en áreas prioritarias tendientes a la operacionalización de estrategias de manera descentralizada mediante: **Políticas activas de empleo y formación**; Políticas de Regularización del Trabajo no Registrado y de*

¹⁰³ Para mayor detalle sobre este informe visitar: http://www.oit.org.ar/documentos/impactosocial_todo.pdf

mejora de las condiciones de trabajo; Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil; Políticas para la mejora de los ingresos del trabajo; y Políticas para la extensión de la cobertura del sistema de protección social. Los ejes indicados comprendieron la ejecución de un conjunto de proyectos por parte de la OIT dirigidos, fundamentalmente, a enfrentar los retos del trabajo decente en la crisis argentina (*Proyecto Enfrentando los Retos del Trabajo Decente en la Crisis Argentina 2003-2006*) y **apoyar la reactivación del empleo** (Programa AREA 2004 - 2008). Ambos ejes se desarrollaron en el marco de los objetivos específicos y el diseño de políticas que fijó el MTEySS.

En cuanto a su gestión, monitoreo y evaluación, cabe señalar que el PTDP se desarrolló bajo la responsabilidad de la Oficina de la OIT en Argentina y el soporte técnico de la Oficina Regional para ALC, especialistas regionales y subregionales, INTEGRATION¹⁰⁴ y otros departamentos de la Sede. Un Comité de Coordinación para su implementación fue creado entre la Oficina de la OIT en Buenos Aires, INTEGRATION y el MTEySS en representación del Gobierno Argentino. Se estableció, asimismo, un Grupo Consultivo Nacional en Buenos Aires con la participación de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, los miembros del Comité de Coordinación y la Dirección Regional de la OIT. La Oficina de la OIT en Argentina fue responsable de preparar y someter informes y autoevaluaciones anuales de avance del Programa que fueron tomados en cuenta para la confección del PTDP siguiente (2008-2011)¹⁰⁵.

¹⁰⁴ El *Departamento de Integración de Políticas (INTEGRATION)* apoya el programa de la OIT de TD para una globalización justa. Su misión es mejorar la coherencia de las políticas sociales y económicas en los planos internacional y nacional para promover el trabajo decente como piedra angular del desarrollo internacional sostenible. El Departamento ha sido encargado por el Director General de la OIT para mejorar la política de diálogo de la Oficina, el intercambio de conocimientos, las alianzas y la colaboración con las principales instituciones multilaterales mundiales y regionales en apoyo al Pacto Global de Empleo (surgido en 2009) y su aplicación. Para más información ver: <http://www.ilo.org/integration/lang-en/index.htm>

¹⁰⁵ Ver PTDP 2004 – 2007, páginas 1 a 25. La versión online no está disponible, se accede por pedido vía e-mail a biblioteca_bue@oit.org.ar (Ref. Verónica Parsiale: bibliotecaria oficina de la OIT en Argentina).

4. Argentina SXXI: crisis, transformación y recuperación desde los aportes a las políticas activas de empleo por el MTEySS y la cooperación técnica internacional:

4.1 El contexto regional de principios del SXXI: pobreza, desigualdad y ausencia de cohesión social.

La aguda desigualdad que secularmente ha recorrido a ALC hunde sus raíces en la historia. Se remonta a la radical negación de derechos en función de categorías raciales y estamentales que confinó a gran parte de la población del continente a la esclavitud, el sometimiento y la expropiación de recursos. En la vida republicana los privilegios siguieron reproduciéndose de otras diversas maneras, que mantuvieron asimetrías en cuanto a derechos y condiciones de vida. Finalmente, el patrón de desarrollo y modernización perpetuó las brechas socioeconómicas basadas en el origen racial y étnico, el género y la clase social. La estructura productiva y las oportunidades educativas consagraron patrones de reproducción de la desigualdad y, en gran medida, lo siguen haciendo. El desempeño económico ha dificultado la creación de empleo de calidad, y manifestado importantes rezagos de inversión en capital humano. A pesar que a lo largo del siglo XX (sobre todo en la segunda mitad), las luchas sociales ampliaron los derechos y los siguen ampliando, aún hoy, hacia sectores tradicionalmente excluidos, **AL sigue siendo, de acuerdo con los indicadores internacionales, la región más desigual del mundo** en cuanto a distribución del ingreso¹⁰⁶. Centrándonos en las últimas décadas veremos que, en el marco de esta *desigualdad estructural*¹⁰⁷, ha habido considerables fluctuaciones.

Entre 1990 y 2002 la región mostró una **marcada rigidez en la distribución del ingreso** luego de haber elevado los valores históricos en la década de 1980. El período 2003 a 2008, en cambio, no solo se caracterizó por un crecimiento económico sostenido,

¹⁰⁶ Particularmente, el grado de desigualdad, medido en términos del ingreso, en una sociedad, es un fenómeno que responde a la interacción de varios factores, entre otros, las diferencias salariales, los niveles de empleo y desempleo, las instituciones laborales, las políticas sociales, las condiciones macroeconómicas internas, la dinámica del sector externo, etc. Es decir, la desigualdad del ingreso es producto de la conjunción entre las estructuras de mercado interno y externo, la estructura social y las políticas de Estado. Ver **Novick, Marta y Villafañe, Soledad**, op. cit. páginas 227 y 228.

¹⁰⁷ Esta desigualdad constituye, en AL, un tema estructural, dado que el acceso a las posiciones y los bienes sociales disponibles o deseables ofrece limitaciones de carácter permanente que atraviesan las generaciones y se han consolidado, desde fines del siglo XIX hasta la actualidad, en un nivel superior al promedio internacional.

sino por una tendencia, leve pero evidente, hacia una menor concentración del ingreso. El **Coefficiente de Gini**¹⁰⁸ cayó un 5% a nivel regional con respecto al valor de 2002, empujado sobre todo por las disminuciones experimentadas por la Argentina (área metropolitana), el Estado Plurinacional de Bolivia (área urbana), Panamá (área urbana) y la República Bolivariana de Venezuela, todas superiores al 10%. También el Brasil, Chile, el Ecuador (área urbana), Nicaragua y el Paraguay (área metropolitana) registraron reducciones importantes del indicador, del 7% o más. Véase anexo XII en página 104.

La evolución positiva de la distribución del ingreso en AL en el sexenio 2003-2008 estuvo ligada principalmente a la **dinámica del mercado de trabajo** y, en menor medida, a la tendencia seguida por las variables demográficas y las transferencias recibidas por los hogares. El empleo se expandió a un ritmo que sobrepasó al de la oferta laboral y todos los grupos de ingreso se beneficiaron del incremento en la tasa de ocupación. El aumento en la proporción de los puestos formales, de buena calidad y de jornada plena, y el incremento de las remuneraciones medias horarias, beneficiaron proporcionalmente más a los miembros de hogares de menores ingresos, lo que derivó en una disminución de la brecha entre los ingresos medios por trabajador. La existencia de políticas más activas de mejora de los salarios mínimos habría favorecido tal comportamiento. Otro factor que jugó un papel favorable fue la disminución en la brecha de las transferencias recibidas por los hogares. En efecto, alrededor de una quinta parte de la reducción de la brecha en el ingreso per cápita a nivel regional se explica por los cambios ocurridos en esta fuente. Véase anexo XIII en página 105.

Si bien las mejoras distributivas de inicios de siglo fueron positivas, la evidencia parece indicar la persistencia de cuatro aspectos centrales que limitan los futuros avances en materia de igualdad: *la distribución del ingreso, la distribución de la educación y el conocimiento, la muy desigual capacidad para aprovechar esa educación y conocimientos en el mercado laboral y la reproducción intergeneracional de la desigualdad.*

¹⁰⁸ El coeficiente de Gini mide hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre. El coeficiente de Gini mide la superficie entre la curva de Lorenz y una línea hipotética de equidad absoluta, expresada como porcentaje de la superficie máxima debajo de la línea. Así, un índice de Gini de 0 representa una equidad perfecta, mientras que un índice de 1.0 representa una inequidad perfecta. Para más información ver: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

A esto se suman, en el mapa de la desigualdad, dos factores que exacerban las brechas. Por una parte se ha consagrado un *acceso segmentado a mecanismos de aseguramiento frente al riesgo y la vulnerabilidad*, lo que incluye el acceso muy desigual a las prestaciones de salud y de seguridad social. Por otra parte, *el gasto social ha crecido en mayor volumen en sus instrumentos menos redistributivos, como la seguridad social*. Se trata, pues, de una arquitectura de protección social que debería readecuarse para avanzar con mayor igualdad.

Lo que si vemos de 2000 a 2010 es, por lo menos, una inflexión por la que la política pública asume un rol más activo en aras de una modificación de esta arquitectura, con países que incrementan transferencias solidarias y expanden derechos en el ámbito de la salud. Sin embargo, la volatilidad económica, la desigual estructura productiva, el sistema territorial y el empleo son factores que hacen que los avances siempre estén expuestos a la irrupción de tendencias regresivas. Las sombras se ciernen hoy respecto del freno y la moderación de las tasas de crecimiento regionales, el fin de la fase fácil de cosecha del bono demográfico (mayor población en edad productiva con relación a la población infantil y envejecida) y el bajo peso de la fiscalidad. Por el mismo motivo, hay que prestar especial atención a los motores que favorecieron las mejoras distributivas y la disminución de la pobreza en años recientes, a fin de reforzarlos y profundizarlos¹⁰⁹.

Ahora bien, volviendo nuestra atención sobre la gran vulnerabilidad a la que está expuesta AL en función de la alta probabilidad de recurrencia de las tendencias regresivas referidas, cabe considerar, un fenómeno incesantemente acompañante de las sucesivas coyunturas regionales que es la marcada **ausencia de cohesión social**¹¹⁰ y altos índices de pobreza en la mayoría de los casos. La generalización de las prácticas de la economía de mercado y del imperio de la ley, los entramados institucionales que favorecen la movilidad social y la igualación de estatus, procedieron a un ritmo desigual, con frecuentes y profundos retrocesos. Fue así como el sistema político tendió a perpetuar la impronta

¹⁰⁹ CEPAL Publicación, capítulo V, “Las brechas sociales por cerrar”, en “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”. Brasilia, 2010, páginas 185 a 189. Disponible online en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

¹¹⁰ La **cohesión social** es importante: indica lo que en términos políticos llamamos “democracia”. “Una sociedad de semejantes” no es una sociedad en la cual haya una igualdad absoluta de las condiciones, pero sí al menos un reparto para todos de un mínimo de recursos y derechos. Y sin todo esto, no hay sociedad. La sociedad ni está dada de una vez y para siempre, está permanentemente amenazada por la disociación, y toda la dinámica económica actual conspira en ese sentido. Pero es necesario manipular la noción de sociedad en términos formas de cohesión social, es decir, una sociedad donde sea más o menos agradable y humano vivir. Ver Castel. R. (1997).

desequilibrada de sus orígenes. Aunque las tasas de **pobreza** disminuyeron en los últimos tiempos, la población que logró salir de esa situación suele llevar una existencia situada apenas por encima del umbral mínimo y sufre el riesgo constante de una nueva caída social en la mayoría de los países. Siguiendo esta línea, entendemos que una definición exclusivamente técnica de la pobreza en función del nivel de ingresos no es exhaustiva para el análisis que aquí nos proponemos, por lo que rescatamos, adicionalmente, la visión de *Amartya Sen* sobre la misma. Para él, la pobreza debe concebirse como la privación o la falta de capacidades y no meramente como la falta de ingresos, siendo este, el criterio habitual para medirla. Así, deben plantearse criterios, como la capacidad de elección. Para esto, el autor plantea dos tipos de pobreza: de renta y de capacidades, las cuales se encuentran estrechamente vinculadas entre sí, y en este sentido un aumento en las capacidades, generaría a su vez un aumento de la renta, y una mejora en la calidad de vida de la población, reflejada en mejores niveles de educación, salud y asistencia sanitaria, empleo, permitiría a las personas percibir mejores ingresos, y de éste modo existen más probabilidades de vencer los índices de miseria y desempleo¹¹¹. Véase anexo XIV en página 106.

En síntesis, la persistencia regional de estas desigualdades sociales extremas es llamativa, sobre todo porque a lo largo de su cambiante historia la región aplicó distintos modelos de desarrollo económico, vivió diferentes experiencias democráticas y, por momentos, también elaboró instancias asociadas a un régimen de bienestar. La situación supone una dura prueba para la política y las ciencias sociales, ya que contradice importantes argumentos esgrimidos por los estudiosos de ambos campos. En efecto, se suele afirmar desde la teoría que la democracia va acompañada a largo plazo de una mejora en las posibilidades de participación social. Esto se interpreta a menudo como una promesa: si el mercado genera desigualdad a través de su eficiencia económica, la democracia crea igualdad política y jurídica y, en definitiva, justicia social. Ocurre que la desigualdad, la pobreza y el sistema electoral parecen configurar un singular “*triángulo latinoamericano*” en el que la democracia liberal, en lugar de promover la participación social, legitima la inequidad y es legitimada por ella. Si se tiene en cuenta este aspecto, la **desigualdad social** ya no aparece solamente como un déficit de la democracia, la

¹¹¹ Ver **Sen, Amartya**, “*Desarrollo y Libertad*”, Ed. Planeta, Buenos Aires, 2000, página 114.

estructura institucional y el Estado de Bienestar, sino que al mismo tiempo representa una expresión institucionalizada y –a juzgar por su persistencia– muy exitosa de **dominación política**¹¹².

A la postre, las iniciativas en materia de cohesión social, a menos que se conecten decididamente con una **estrategia de desarrollo** que tenga como objetivo prioritario disminuir los niveles de desigualdad en la población, no serán más que un complemento amortiguador del rumbo de la economía imperante. En este sentido, la cohesión social se expresaría en un conjunto de relaciones de cooperación entre diferentes grupos sociales con una comunidad de intereses que fomenta un equilibrio social incluyente. Esto es lo contrario de lo que ha venido ocurriendo mayormente en AL, donde una elite social ha mantenido sus privilegios, viviendo de espaldas a las necesidades de una gran mayoría de la población¹¹³.

4.2 La crisis argentina de 2001.

Argentina, no exenta de este contexto regional, inicia el siglo XXI de un modo turbulento, con una crisis económica de una profundidad inédita en su historia y una situación social desesperante. Institucionalmente, la democracia estaba sometida a una prueba de estabilidad y fortaleza. En la base de toda esa situación, lo que estaba colapsando era un modelo de fundamentalismo de mercado, que generaba una sociedad de exclusión. Este modelo estuvo sustentado en políticas orientadas a dismantelar las articulaciones existentes, que favorecieron los niveles de integración y equidad característicos de nuestro país hasta entrados los años '70. Esta década, trajo consigo, la aplicación generalizada de **políticas de libre mercado** inauguradas por el régimen militar dictatorial gobernante, y que luego serían profundizadas durante los '90, por las que recomendara en la misma línea, el ya mencionado Consenso de Washington. A partir de allí se instrumentó un modelo persistente de ajuste y sobrevaloración financiera y cambiaria –complementado con una

¹¹² Burchardt, Hans-Jurgen, “¿Por qué América Latina es tan desigual?. Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual” en Revista Nueva Sociedad N° 239, mayo-junio de 2012, páginas 137 a 139. Disponible online en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3852_1.pdf

¹¹³ Mealla, Patricio Eloy, “Cohesión social: ¿una nueva retórica?”, Buenos Aires, 2008. Publicación disponible online en: http://miradaglobal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=937%3Acohesion-social-iuna-nueva-retorica&catid=28%3Aeconomia&Itemid=32&lang=es

drástica desregulación y apertura económica¹¹⁴ – con el objetivo de conseguir una mayor integración internacional y dotar al mercado de un papel excluyente en la asignación de los recursos. Dentro de este contexto, la necesaria competitividad se convirtió en una obsesión, y se apeló a la única *variable de ajuste* que quedaba en manos locales: *el empleo y los salarios*, a partir de los innumerables **experimentos flexibilizadores**, que no sólo redujeron los niveles de empleo sino que generalizaron el descontento social. Así fue que, la modernización de la década de los '90, se construyó sobre la ya existente inequidad y marginación de vastos sectores de la sociedad argentina, llevándolas a nuevos niveles, en un contexto en el que sobrevivía el más adaptado, que no siempre era el más productivo. A nivel institucional, **el Estado perdió su capacidad distributiva y reguladora**, lo que sumado a la **caída del ingreso real** de amplias capas de la población, produjo un proceso generalizado de movilidad social descendente y una **ampliación de la brecha de desigualdad** sobre todo a nivel de los ingresos percibidos¹¹⁵.

Ya entre los años 1998 y 2001, Argentina comienza a padecer de manera acelerada, una de sus peores crisis financiera, económica, social e institucional, con un decrecimiento de su PBI a un ritmo del 5,2% anual. Lo antedicho, en términos sociales, se expresó en los peores indicadores de toda la historia contemporánea argentina; sólo para citar los dos más importantes: (a) la situación de pobreza llegó al 57,5% de la población, y la de **extrema pobreza** al 27,5% (en el 2002); y, (b) el desempleo abierto¹¹⁶ se ubicó en 18,3% en áreas urbanas, con poco más del 50% de empleo precario¹¹⁷. Esta persistente declinación del PBI provocó también una desaceleración del crecimiento del empleo que aumentó a una tasa anual algo inferior al 1% entre mayo de 1998 y fines de 2000. Posteriormente, el proceso fue de **destrucción neta de puestos de trabajo**, dada la agudización de las dificultades macroeconómicas. Hacia octubre de 2001, la ocupación total se ubicaba más de dos puntos por debajo de la correspondiente a mayo de 1998. La desocupación afectó con similar

¹¹⁴ En el plano económico, el ajuste estructural significó la adopción de mecanismos de anulación del Estado y de pérdida de soberanías instrumentales: la desregulación representó un detrimento del control público de sectores económicos y empresas; las privatizaciones, una pérdida de instrumentos públicos de producción y circulación de bienes y servicios; con la política tributaria se perdió capacidad de intervención anticíclica en la economía; la política financiera desregulada incentivó la fuga de capitales, la volatilidad de los depósitos y el aumento del riesgo país; la política previsional privatizada representó un fuerte desfinanciamiento del sector público, y la política de endeudamiento favoreció el enriquecimiento de los grupos más concentrados de la economía. Ver **Publicación Programa CEA (OIT-MTEySS-IL)**, “*Más y Mejor Trabajo para Todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes*”, op. cit., página 13.

¹¹⁵ La **distribución del ingreso** se concentró en los sectores con mayor capacidad de ahorro y a expensas de los ingresos de otros sectores sociales.

¹¹⁶ El **desempleo abierto** hace referencia a la cantidad de personas que no trabajan pero que en el momento del relevamiento buscan activamente trabajo y estaban en disponibilidad de trabajar.

¹¹⁷ También denominado **empleo no registrado**; principalmente de carácter informal.

intensidad a los trabajadores de diferentes características, pero cabe destacar los altos niveles que alcanzó en las regiones con mayores debilidades productivas¹¹⁸ y particularmente en el caso de los jefes de hogar: a principios de los 90, sólo alcanzaba a alrededor de un 3% y se situó en el 12% hacia fines del 2001.

Las consecuencias de este nuevo posicionamiento estuvieron a la vista a comienzos del siglo XXI: el estrangulamiento de la capacidad de pago devino en default, con la política de ajustes recurrentes se favoreció la recesión, la política financiera descontrolada concluyó en el “corralito” y la estructura impositiva operó en favor de la concentración del capital. La devaluación-pesificación significó, como shock inicial, un cambio de los precios relativos sin generar los reaseguros redistributivos compensadores, lo que contribuyó a aumentar la brecha social¹¹⁹.

En síntesis, el estallido que los argentinos vivimos los días 19 y 20 de diciembre de 2001 se explica, fundamentalmente, en el cariz descripto de las políticas implementadas durante el período inmediatamente anterior, que deterioraron la equidad, la justicia y la **cohesión social**, generando un esquema de desigualdad de ingresos y segmentación social, que devino luego en una importante **precarización institucional e inestabilidad política** de la Argentina (en casi 2 semanas se sucedieron 5 presidentes) contribuyendo de manera significativa a generar un masivo sentimiento de desconfianza al nivel de la población en general¹²⁰.

¹¹⁸ En el sector productivo desaparecieron miles de empresas de los más diversos tamaños y actividades en todo el país. Las empresas que crecieron no tuvieron la dinámica necesaria para articular de manera sectorial este proceso, sobre todo en las regiones en donde cerraba o se reducía la empresa principal. Los efectos implosivos arrastraron a otras actividades dentro del área local.

¹¹⁹ Ver **Publicación Programa CEA (OIT-MTEySS-IL)**, “*Más y Mejor Trabajo para Todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes*”, op. cit., página 14.

¹²⁰ **Tomada, Carlos**, “*Argentina 2003-2004. Crecimiento económico y empleo*”, Presentación ante el Consejo de Administración de la OIT del Sr. Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina, Dr. Carlos Tomada, y del Secretario de Empleo, Lic. Enrique Deibe, con motivo del Programa Global de Empleo, el día 6 de abril de 2005, páginas 7 y 8. Disponible online en: http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/libros/libro_ministrotomada.pdf

4.3 La transformación desde la promoción del empleo: la intervención del MTEySS¹²¹

Luego de una década en la que las políticas laborales eran sólo para desproteger a los trabajadores -junto al retiro del Estado de las relaciones laborales- se evidencia un cambio significativo. De 2003 a la fecha, y de la mano de la gestión del Dr. Néstor Kirchner primero y de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner después, lo dicho se manifestó, en la gran magnitud y cobertura que contemplaron los programas de asistencia a los desocupados y sectores de menores ingresos, la articulación con el sector privado, la inspección del trabajo, la negociación colectiva, hasta la implementación en la banca oficial de líneas de créditos para las PyME en función de la nómina salarial declarada. El diseño y la ejecución de estas políticas, pusieron de manifiesto una vuelta al **rol central del Estado como agente promotor del crecimiento económico, del empleo y como piedra angular de una sociedad inclusiva**. Es decir, el rol del Estado deja de ser pasivo para recuperar el papel activo que le es propio en una sociedad democrática, impulsando políticas económicas y sociales en busca de una **mayor equidad distributiva**, premisa básica de la **justicia social**. Véase anexo XV en página 106.

Entre los ejes que orientaron estos cambios, se colocó al **trabajo de calidad como un determinante de la política pública**, y se posicionó al Estado tanto como promotor del desarrollo económico y como coordinador de actores y políticas, por ejemplo, a través del estímulo a la inversión y la mejora de la competitividad. En combinación con las medidas para aumentar la productividad¹²², se promovió la **extensión de la protección social, la determinación de salarios dignos y la ampliación de la formación profesional**. Asimismo, se consideró ineludible para asegurar la cohesión e inclusión social, propender

¹²¹ En Argentina, el principal actor en materia de política de empleo es el MTEySS, que tiene competencia en el ámbito nacional. El primer antecedente normativo que atribuyó explícitamente a este Ministerio el fomento del empleo y la capacitación laboral fue la Ley Nacional del Empleo (Ley N° 24.013), sancionada en el año 1991, la cual se inscribió en un marco político general de desregulación, privatización y apertura de la década de los 90, conservando algunos rasgos de flexibilización “concertada” y presentando algunos recaudos, muchos de ellos retóricos, de preservación de la protección laboral. Esta norma definió al MTEySS como la autoridad máxima en materia de política de empleo, atribuyéndole la responsabilidad de elaborar programas de empleo y de emergencia ocupacional en sectores o regiones específicas, y de promover acciones de capacitación y formación y crear una red de servicios de empleo, entre otras cuestiones. Además, creó el seguro por desempleo y estableció un fondo para el financiamiento de la política de empleo. Desde luego la ley no logró aplicación práctica, ya que desde su sanción hasta 1995 (3 años) la tasa de desempleo se triplicó y desde entonces fue, al menos, el doble que la inicial. Para mayor detalle ver: **Bertranou, Fabio**, “*Mecanismos de formulación e implementación de la política de Empleo en Argentina*” en Documento de Trabajo N° 3 de la Oficina OIT Argentina, página 6. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_228742.pdf

¹²² En materia de desarrollo y crecimiento económico, el proceso de recuperación de la industria y del empresariado nacional se sustentó, en la estabilidad de la política macroeconómica, el superávit fiscal, el incremento de las reservas y la autonomía lograda como consecuencia de la política de desendeudamiento externo, el tipo de cambio competitivo y una reconstrucción del rol del Estado. Ver **Deibe, Enrique**, op. cit., página 195.

a una distribución del ingreso más equitativa, a través del diálogo social, la mencionada negociación colectiva; y la articulación de la política salarial con la protección social.

En materia de empleo, prueba de todo lo antedicho fue:

- 1) La transformación paulatina de los subsidios iniciales del **Plan Jefes y Jefas de Hogar**¹²³ (PJyJH), en puestos dignos de trabajo a través de programas de reinserción laboral, fortalecimiento de redes sectoriales y regionales de capacitación y formación profesional que atendieron la demanda de calificación de las actividades más dinámicas en términos de generación de empleos y permitieron actualizar las competencias de las personas para facilitar y mejorar su inserción laboral.
- 2) La creación de una **red de oficinas de empleo** vinculadas con los actores que sostienen las tramas productivas locales con capacidades para atender, orientar y apoyar a las personas en la búsqueda de empleo; el desarrollo de instrumentos de apoyo e incentivo a empresas y entramados productivos locales para fortalecer sus capacidades y promover la incorporación de trabajadores en empleos de calidad.

En particular, el PJJH, que comenzó a gestionarse a principios del 2002, fue de la mano de una **novedosa estrategia territorial que involucró activamente a los municipios**, habilitando un subsidio mensual de \$ 150 a jefes y jefas de hogar, con hijos de hasta dieciocho años de edad o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar, se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país, a cambio de una contraprestación en empleo transitorio, acciones comunitarias y de capacitación, y la finalización de los ciclos de enseñanza básica. Originalmente el PJyJH atendió a poco más de dos millones de beneficiarios directos. Posteriormente, la dinámica de la política económica que generó un fuerte crecimiento económico, fue restando beneficiarios del PJyJH en la medida en que pudieron reinsertarse en el mercado laboral. A septiembre de 2007 el número de beneficiarios del PJyJH se había reducido a 797.244 personas. Por otro lado, debe entenderse que este conjunto de beneficiarios representaba básicamente

¹²³ El **PJJH** fue uno de los programas más potentes en materia de protección social por su magnitud y alcance para personas desempleadas. Para mayor detalle ver **Larria, Margarita** (promoción 2004), “*La Estrategia Territorial de la Secretaría de Empleo del MTEySS: Una manera de atender el problema del empleo desde lo local*”, Tesis de Maestría en Desarrollo Local (Escuela de Política y Gobierno – Universidad Nacional de San Martín), página 35.

población con dificultades estructurales para el acceso al trabajo. La importante reducción del número de beneficiarios del PJyJH -en apenas cuatro años- se debió principalmente a la incorporación de un número considerable de ellos en el empleo registrado, al traspaso a otros planes (principalmente al Programa Familias por la Inclusión Social) y, minoritariamente, a cuestiones administrativas. Es decir que la reducción de la cobertura se produce paralelamente a una intensa transformación en el contenido y los objetivos de las políticas orientadas a la población desocupada. Desde la política laboral, este cambio implicó el pasaje de una lógica de tipo asistencial a otra dirigida a mejorar la empleabilidad de los desocupados, mediante la articulación de prestaciones de base contributiva y no contributiva, con el objetivo de brindar cobertura tanto a aquellos trabajadores incluidos en el sistema formal de la economía como a los que han quedado fuera del mismo.

En 2003, la Secretaría de Empleo, a partir de una planificación más estratégica, considera como objetivo, delinear estrategias de mediano y largo plazo y decide, a fin de intensificar el impacto de empleo de todas las políticas de gobierno, reorganizar todos los programas existentes bajo el **Plan Integral de Capacitación y Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo**¹²⁴ (PMMyMT). A los efectos mencionados, se comienza a articular en forma permanente con las políticas de otras áreas gubernamentales y se ejecutan políticas activas orientadas a la demanda de cada localidad, entendiendo que, el camino de la **descentralización**, es el más adecuado para un Estado moderno que debe acompañar el comportamiento del entorno en base a una dotación de recursos económicos y humanos y una institucionalidad local determinada. Este Plan, basado en 2 pilares institucionales: 1) la *Red de Servicios Públicos de Empleo* con oficinas municipales de empleo en todo el país y 2) el *Sistema de Formación Continua* que brinda formación profesional y la posibilidad de completar la educación formal hasta el nivel secundario; en realidad operó como una gran

¹²⁴El **PMMyMT** tiene como objetivo principal contribuir a la generación, sostenimiento y mejora del empleo mediante la articulación de distintas políticas públicas instrumentadas por el MTEySS y otros órganos del Estado nacional, provincial y municipal con la participación de los sectores productivos involucrados. Las condiciones básicas que el Plan posee son: 1) Generación de las calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local. 2) Ejecución de acciones orientadas hacia la inclusión social y laboral de los trabajadores, afectados por el desempleo y la precarización laboral, mediante el desarrollo de sus capacidades y competencias para mejorar sus condiciones de empleabilidad. 3) La promoción del Diálogo Social, como fundamento de la acción pública, a través de la integración de la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, junto a la participación de todos los actores. Se encuentra basado en 2 pilares institucionales: 1) la **Red de Servicios Públicos de Empleo** que cuenta con 389 oficinas municipales de empleo y 117 unidades de empleo en todo el país (cifras a enero de 2013) que intermedian entre la oferta y la demanda de trabajo, brindando en forma gratuita información, orientación y derivación a prestaciones de capacitación y empleo 2) el **Sistema de Formación Continua** que brinda formación profesional y la posibilidad de completar la educación formal hasta el nivel secundario. Para acceder a información más detallada visitar: <http://www.trabajo.gob.ar/masymejor/index.asp>

política de promoción del empleo, proponiendo una estrategia novedosa en la articulación de las políticas activas mediante el desarrollo de Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo y de Acuerdos Sectoriales de Calificación.

Los *Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo* son estrategias impulsadas por los municipios y actores locales, con apoyo del MTEySS y otras áreas del Estado, para dar respuesta a los problemas de empleo y a las necesidades de calificación de las personas, en el marco de los procesos y oportunidades de desarrollo de un territorio determinado. El Plan busca identificar aquellos sectores de actividad económica y empresas con mayor potencial para la generación de empleo en tanto demandan trabajadores calificados para distintos puestos de trabajo y convoca a los actores públicos y privados vinculados a ellos a desarrollar proyectos y acciones que permitan capacitar e incorporar a trabajadores desocupados beneficiarios como lo que fue en su momento el PJyJH y otros planes sociales. Asimismo busca identificar empresas y sectores que atraviesan coyunturas de crisis para apoyar proyectos orientados a recuperar y fortalecer su viabilidad y competitividad en el mercado para sostener el empleo que generan¹²⁵.

Los *Acuerdos Sectoriales de Calificación*, son un conjunto articulado de acciones que los propios actores de un sector impulsan con el apoyo del MTEySS y de otras áreas del Estado, para fortalecer su productividad, competitividad y capacidad de generación de empleo desde la dimensión particular de la formación de calificaciones. Estos Acuerdos, que toman la forma de planes sectoriales, suponen la participación organizada de los actores representativos del sector a nivel regional y nacional -cámaras empresarias y organizaciones sindicales- y de instituciones de apoyo que brindan capacitación, promoción y AT vinculadas a las actividades del sector. Los Acuerdos buscan identificar a aquellos trabajadores con menores niveles de calificación y escasa experiencia laboral y

¹²⁵ La ejecución de esta **estrategia territorial** está a cargo de la Dirección Nacional del Servicio Federal de Empleo (DNSFE) de la Secretaría de Empleo que cuenta con otras dos Direcciones Nacionales, una de Formación y Capacitación Profesional y otra de Promoción del Empleo. La DNSFE centralmente está a cargo de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) que constituyen las instancias de representación de la Secretaría de Empleo en todas las provincias argentinas. Originalmente, esta estrategia se ejecutó de acuerdo a un diseño que se ha ido modificando a lo largo de los últimos años; sin embargo, integra dos grandes procesos en los territorios:

1) Un conjunto de **condiciones básicas o previas** que implican: la constitución de un equipo municipal contraparte; la constitución de un ámbito de concertación multiactoral (Mesa Territorial) para trabajar sobre la promoción del empleo en el territorio; la elaboración de un documento base de análisis territorial; el establecimiento y operación de una oficina de empleo; la definición de la agenda estratégica.
2) La ejecución de **Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo** propiamente que implican: la formulación de una propuesta territorial; fortalecimiento institucional (de los gobiernos locales y de los actores del territorio); fortalecimiento de los entramados productivos.

convoca a actores públicos y privados a desarrollar acciones y proyectos orientados a fortalecer su empleabilidad y apoyar el desarrollo de sus proyectos ocupacionales.

Ya para inicios del 2006, en el marco de esta planificación integral, el MTEySS puso en marcha el **Seguro de Capacitación y Empleo**. El SCyE fue concebido para aplicar políticas de activación de desocupados a beneficiarios del PJyJH. Constituye un conjunto de acciones que condicionan los beneficios económicos a la contraprestación laboral¹²⁶. Se trata de un seguro de base no contributiva destinado a personas desocupadas, que implica un incremento de la asignación mensual del PJyJH (a 225 pesos), es de duración limitada (dos años), aunque supone su cómputo para la futura jubilación de los beneficiarios y facilita el acceso a los servicios de empleo¹²⁷. Por esto es que, en forma simultánea, el MTEySS, trabaja en: el fortalecimiento de la actual *Red de Oficinas Municipales de Empleo*¹²⁸; el desarrollo de las calificaciones de la población trabajadora a través de procesos de certificación de competencias laborales, la promoción de una oferta de formación profesional de calidad; y, el desarrollo de un conjunto de herramientas para la promoción del empleo y la inserción laboral con base local o territorial.

Durante todo este proceso, un aspecto central considerado por el MTEySS, fue la **promoción de la desconcentración territorial** a través de dependencias regionales instaladas en cada una de las provincias (Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral y Delegaciones Territoriales) que tuvieron como función principal aplicar a nivel local los programas de empleo y capacitación así como intervenir en lo relativo a la fiscalización de las condiciones de trabajo, respectivamente. Estas dependencias fueron identificadas tanto por los demandantes de empleo, como por los organismos provinciales y municipales e instituciones dedicadas a la intermediación, a la formación profesional y a la asistencia y promoción de iniciativas autogestivas de empleo, como referentes de la política nacional en los temas de empleo (véase anexo XVI en página 107). En este contexto específico, que las políticas públicas llevadas adelante por el Estado Nacional, y en particular, las

¹²⁶ Desde su lanzamiento, en abril de 2006, hasta diciembre de 2010, un total de 288.906 personas fueron cubiertas por el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE). Para más detalle ver **Publicación Programa CEA (OIT-MTEySS-IL)**, “*Más y Mejor Trabajo para Todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes*”, op. cit., página 27.

¹²⁷ Si el Programa Jefes de Hogar colaboró con la incorporación de los beneficiarios al empleo registrado, el Seguro de Capacitación y Empleo ha permitido mejorar la empleabilidad de las personas desocupadas y su inserción laboral.

¹²⁸ Las OME son entonces organismos técnicos que de manera gratuita relacionan la oferta y la demanda de trabajo, brindando información y orientación para el empleo y la capacitación. A la vez, son una vía de información y acceso a diversos programas sociales que ejecuta el Estado, tendientes a aumentar la empleabilidad y el empleo. Ver **Deibe, Enrique**, op. cit., página 197.

estrategias implementadas por el MTEySS, tuvieron como propósito promover **políticas activas de empleo** en Argentina. Estas políticas, apuntaron no sólo a proveer un ingreso sino también a consolidar un esquema que permitiera **mejorar la empleabilidad a través de una planificación estratégica vinculada al planeamiento territorial** y en la cual el desarrollo local tuviera como requisito previo el diseño participativo de las líneas políticas a trabajarse y donde la democracia local pasara por la inclusión de la mayor cantidad posible de actores locales en un marco de institucionalidad creciente¹²⁹. En síntesis, en este nuevo período, las políticas laborales incorporaron, principalmente, estos criterios esenciales:

- *Promover el trabajo decente* y, como una alternativa, la sustitución del salario por la percepción del ingreso, a través del empleo genuino, con el objeto de reconstruir el tejido social y productivo y potenciar el desarrollo regional. El apoyo a las iniciativas productivas locales centradas en la microempresa constituyeron una herramienta válida para contribuir al desarrollo sustentable del país.
- *Generar condiciones materiales y humanas para el desarrollo de actividades de intermediación en el mercado de trabajo*, a través de un funcionamiento profesionalizado y en red de las diversas instituciones públicas y privadas sin fines de lucro que procuran prestar servicios.
- *Mejorar las calificaciones de los trabajadores y de los demandantes de empleo* desplazados del mercado de trabajo fundamentalmente a través de acciones de capacitación laboral.
- *Atender la emergencia ocupacional* a través de la gestión de planes de empleo transitorio¹³⁰.

¹²⁹ Al comparar la cantidad de prestaciones no monetarias vinculadas con los programas de empleo, se observa que prácticamente estas se triplicaron entre 2003 y 2009 –pasaron de 621.000 a 1.905.000 prestaciones-, destacándose la provisión de un conjunto más articulado de acciones en materia de orientación laboral, empleo, formación y capacitación. Para más detalle ver **Novick, Marta y Villafañe Soledad**, op. cit., página 315.

¹³⁰ **Larí, Margarita**, op. cit., páginas 31 a 38.

4.4 La recuperación desde los aportes a las políticas activas de empleo a través de la cooperación técnica internacional

4.4.1 La intervención del Programa de Apoyo a la Reactivación del Empleo en la Argentina (AREA)

Origen y definición de objetivos en un contexto de crisis:

La cooperación técnica de la OIT en la Argentina ha sido permanente; sin embargo, desde el año 2001, con la crisis que sufrió el país, se intensificó de manera particular. Cabe destacar que en 2002 la OIT organizó un grupo de trabajo especial para coordinar las acciones de respuesta a la crisis. Este grupo estuvo integrado por representantes de los cuatro sectores de la sede coordinados por la oficina del Director General. La Secretaría Técnica estuvo a cargo del **Programa In Focus sobre Respuesta a la Crisis y Reconstrucción (IFP/CRISIS)**. Este Programa promueve y coordina la respuesta integral de OIT a los conflictos armados, desastres naturales, movimientos sociales / transiciones políticas difíciles y contracción económica y financiera, que garantiza la preparación de la OIT ante la crisis y su capacidad de responder con premura y de manera coherente e integral al empleo y otros desafíos socio-económicos que surgen de diferentes tipos de crisis y tiene el objetivo general de promover la estabilidad socio-económica y política, y el desarrollo, a través de políticas que generan empleo, promuevan la equidad e inclusión social y cooperan en la reconstrucción. *IFP/CRISIS* actúa para garantizar la coherencia de puntos de vista y abordajes al proceso de reconstrucción. Está comprometido a desarrollar una base de crecimiento permanente de conocimientos y herramientas para el trabajo en épocas de crisis y a abogar por la importancia de incorporar la dimensión empleo como parte integral de la respuesta efectiva y sustentable a la crisis¹³¹.

Adicionalmente, se creó un grupo de apoyo a nivel de las Oficinas del terreno conformado por la Oficina Regional para las Américas, la **Oficina de OIT para Argentina**, Paraguay y Uruguay (hoy Oficina de OIT en Argentina) y el Equipo Técnico

¹³¹ Para más información acerca del **IFP/CRISIS** y de porque la OIT participa en la respuesta a éste tipo de crisis, visitar: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_115890.pdf, ver particularmente las páginas 22 a 27.

Multidisciplinario de Santiago de Chile (hoy Oficina Subregional para el Cono Sur de América). En este marco se desarrollaron múltiples misiones de la sede y de las Oficinas del terreno para articular las necesidades y acuerdos de cooperación técnica utilizando los instrumentos de coordinación internacional que si bien responden al mandato universal de la OIT se desplegaron de forma tal de dar respuestas a las prioridades nacionales del momento en términos de las nuevas políticas de desarrollo inclusivo que tuvieron como eje al trabajo decente (en aras de una mayor coherencia de ciertos aspectos políticos domésticos con los internacionales). En este sentido y particularmente en 2004, se marca un hito con la creación del ya mencionado “*Programa Nacional de Trabajo Decente*” que incluyó entre su marco de actuación al **Programa de Apoyo a la Recuperación del Empleo en Argentina**.

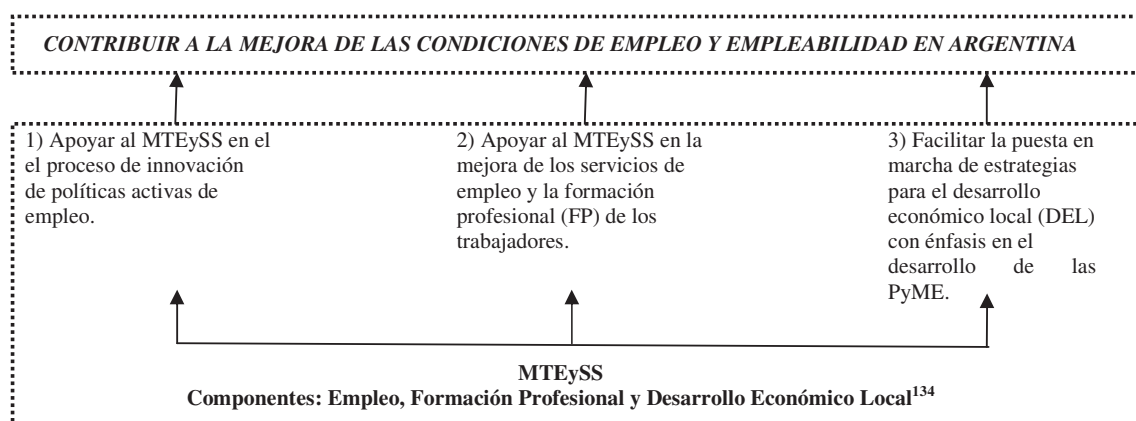
AREA se delineó como un programa de cooperación técnica de estructura tripartita (MTEySS - OIT- Italia Lavoro) que recogió las demandas nacionales mencionadas teniendo en cuenta la capacidad de respuesta y las ventajas de la OIT tanto en la región como en la sede. Por cuanto la OIT, en conformidad con su mandato sobre política social, tiene como propósito cooperar con el gobierno argentino para diseñar e implementar políticas y programas para la generación de empleo y reducción de la pobreza como criterios orientadores (tal como sucedió con el Plan Más y Mejor Trabajo). En efecto, en materia de empleo y trabajo, muchos países han venido implementando planes de desarrollo nacional que se refieren a objetivos consensuados en la comunidad internacional como han sido los ODM y cuyas prioridades pueden proporcionar una base para centrar el apoyo en la cooperación técnica bilateral y multilateral (espacios de convergencia multiactoral). Así fue, como con el apoyo de IFP/CRISIS, se obtuvo una importante contribución del Gobierno italiano para el diseño y ejecución de AREA, cuya operación tuvo lugar desde marzo de 2004 a octubre de 2008 y contó con la participación de expertos de la agencia **Italia Lavoro**¹³² (IL) del **Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales italiano y el financiamiento de la cooperación italiana para el desarrollo**.

¹³² Italia Lavoro SpA es una agencia técnica del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales italiano para la promoción y la gestión de acciones en el campo de las políticas laborales, de la ocupación y de la inclusión social. Para información más detallada ver: <http://www.italialavoro.it/wps/portal/italialavoro/>

Italia Lavoro, fue creada por el gobierno italiano con el propósito de promover actividades relacionadas con el empleo, y ha adquirido una experiencia específica en la implementación de proyectos para la promoción de formas innovadoras de empleo en Italia, con particular énfasis en las zonas menos desarrolladas de ese país. Nace como sociedad en 1997, con tareas dirigidas fundamentalmente hacia los temas de las políticas activas de trabajo y con la asignación de diferentes participaciones societarias. El Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales (MTPS) italiano asignó a IL S.p.A., con decisión administrativa, funciones, servicios y recursos, relativos a dichas tareas. En 1998, constituyó sociedades especializadas en el sector de la intermediación de la mano de obra y la creación de nuevas empresas. Coherentemente con las estrategias de intervención definidas en el nivel de la Comunidad Europea y gracias al reforzamiento de las competencias otorgadas a las Regiones italianas en el proceso de descentralización administrativa, Italia Lavoro intensifica, en el período 1998/1999 sus relaciones con el MTPS y adquiere la necesaria instrumentalización técnico-organizativa, construyendo su propia estructura territorial difundida en una extensa y capilar red que cubre todo el territorio italiano. Ya en 2000, el Ministerio de Asuntos Exteriores italiano (MAE), le solicita a IL, la realización de un estudio de factibilidad para la implementación de programas de cooperación internacional en los temas que le son propios: las políticas activas de empleo, sujetos débiles del mercado de trabajo, actividades formativas, activación de redes, etc. Fue así que, en poco tiempo, el MAE, conjuntamente con IL consideraron conveniente promover la asociación en programas de cooperación técnica internacional entre IL y la OIT, considerando la naturaleza y pertinencia de esta organización internacional en el campo de la regulación y de la promoción activa del mercado de trabajo en el mundo, así como su extendida experiencia en el campo de la cooperación técnica internacional. Así una primera experiencia de cooperación fue planteada para el caso de Argentina en los términos que se especifican en el documento de proyecto del Programa AREA. Como consecuencia de ellos un fuerte involucramiento técnico de IL lo constituyó en agencia técnica subcontratada a la implementación del Programa. **Transfirió su “know-how” en materia de metodología y tecnología para la organización y la gestión de servicios para el empleo, colaborando también en la**

elaboración de los estándares de calidad de los servicios de formación profesional de AREA¹³³.

En síntesis, el objetivo general de AREA fue brindar AT a **la Secretaría de Empleo del MTEySS** para la implementación de sus políticas activas de empleo, contribuyendo así a mejorar las condiciones de empleo y empleabilidad (objetivo general) en los municipios de actuación en 7 regiones: Catamarca, Córdoba, Gran Buenos Aires, Mar del Plata, Mendoza, Río Negro y Santa Fe; y en articulación con otros proyectos de la OIT, con representantes de las organizaciones de los trabajadores (CGT y sindicatos regionales y locales) y de los empleadores (UIA y Cámaras Empresarias provinciales, municipales o sectoriales). A estos efectos, las acciones del Programa se basaron en tres componentes principales asociados a 3 objetivos específicos, tal como se detalla a continuación:



A través de estos componentes, el programa, buscó más que nada, contribuir a la resolución progresiva de los problemas de ajuste que planteaba el mercado de trabajo del momento inicial de la intervención, en términos de la falta generalizada de oportunidades de empleo y de la heterogeneidad estructural reinante entre los empleos creados y perdidos. Adicionalmente la elección de estos 3 componentes contempló, por un lado, la

¹³³Como venimos de señalar, la OIT e IL ya habían trabajado juntas en proyectos comunes para la reducción de la pobreza y el desempleo en situación de crisis y en 2002, en Roma, firmado un nuevo *Memorando de Entendimiento*, que definió su cooperación en asuntos de interés común ya a través de lo que sería el futuro programa AREA. Fueron estos acuerdos, junto con un cambio de coyuntura política favorable en 2003 en Argentina, los que avalaron, que, en 2004, estos expertos de manera conjunta, pudieran brindar su asistencia, progresivamente, para realizar diagnósticos, producción de herramientas, trabajos de campo, asesoramientos varios, seminarios regionales e internacionales, actividades de capacitación constantes, sistematización de experiencias y mejores prácticas relativas a los componentes del programa AREA para ser publicadas, entre otras actividades.

¹³⁴Los componentes DEL y FP estuvieron a cargo de OIT y el componente Empleo a cargo de Italia Lavoro.

mirada que tiene OIT sobre las PAE en cuanto a que inciden en la creación de empleo en forma directa (en tanto desarrollan medidas directas de generación de empleo) e indirecta (en la medida que mejoran la empleabilidad a través de la capacitación y de estrategias de intermediación entre la oferta y demanda de empleo). Por otro lado, se priorizó el acompañamiento de los pilares institucionales del Plan Integral de Capacitación y Promoción Más y Mejor Trabajo (la Red de Servicios de Empleo y el Sistema de Formación Continua) como principal herramienta de políticas activas de la Secretaría de Empleo; compartiendo que la mejor manera de acompañar esta planificación integral era vincularla al planeamiento territorial (adaptabilidad a los contextos) a través de estrategias de desarrollo económico local en el marco de las 7 Unidades Regionales en las que actuaba el Programa. Para ver una síntesis del accionar de los 3 componentes mencionados en los municipios de actuación, referirse al anexo XVII en página 107.

Estructura organizacional y funcional tripartita¹³⁵:

En términos organizacionales, el Programa instaló **una Unidad Ejecutora Central**, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y **siete Unidades Regionales** ubicadas en Catamarca, Córdoba, Gran Buenos Aires, Mar del Plata, Mendoza, Río Negro y Santa Fe. Diversos criterios fueron considerados para esta selección, en primer lugar los niveles de desempleo absoluto y de incremento del mismo, la potencialidad económica de los territorios, un desarrollo institucional favorable, el tamaño del sector micro y pequeño empresarial, los niveles de calificación de mano de obra y la incidencia de población local de origen migrante. La selección de estas áreas permitió una cobertura espacial con proyección hacia todo el territorio nacional.

En cuanto a la Unidad Central, ésta tenía como función principal, asistir a las Unidades Regionales en la elaboración de los planes operativos y en la ejecución de las actividades (seguimiento y monitoreo). Secundariamente, también tenía a su cargo: el diseño y el desarrollo de los sistemas de información; el diseño y producción de los materiales de capacitación, difusión y comunicación; la coordinación de las articulaciones previstas entre instituciones y empresas italianas y argentinas. Dentro de esta Unidad

¹³⁵ **N. de R.:** En este apartado se hubiera querido referenciar particularidades del acuerdo financiero del Programa pero dado que ese aspecto forma parte de la información no publicada y reviste confidencialidad, por cuestiones contractuales suscriptas oportunamente, esa información no puede ser difundida por la autora de la presente tesis.

Central, programática, operaron el equipo de soporte administrativo del proyecto y tres expertos internacionales responsables de cada uno de los componentes de AREA (funciones operativas¹³⁶). *En cada Unidad Regional (localizada en alguna de las sedes de la estructura territorial del MTEySS –GECAL o delegaciones territoriales-) se instalaron dos equipos técnicos, uno a cargo del componente Empleo y Servicios de Empleo (Italia Lavoro) y otro a cargo del componente DEL (OIT) cada uno con su respectivo coordinador y con un número variable de colaboradores de acuerdo con las exigencias propias del trabajo. El componente FP, dado su carácter transversal contó con el apoyo de los diversos equipos de las Unidades Regionales, según requerimientos específicos.* No obstante la división de tareas, a nivel regional, en cada uno de los ámbitos de ejecución, se constituyó un Comité Regional de Gestión integrado por un funcionario del MTEySS responsable de la gestión territorial y los Coordinadores (titular y adjunto) de la Unidad Regional, designados por IL y OIT respectivamente. Tuvo a su cargo la elaboración de un Plan Operativo Anual Regional sobre la base de los diagnósticos regionales y consultas a diferentes instancias e instituciones locales, y la evaluación de la implementación de las acciones en la región.

La dirección general del proyecto estuvo a cargo de la OIT a través de un Consejero Técnico Principal (a cargo de la dirección ejecutiva y representación externa del Programa) que conformó un *Comité Tripartito* junto al Consejero Técnico Adjunto (representante de Italia Lavoro en el Programa) y una Directora Nacional en representación del MTEySS (que velaría por que las acciones del Programa estuvieran en consonancia con las líneas programáticas del Ministerio y con su mandato de control, según la Ley de Ministerios, sobre la específica formulación de políticas activas, el diseño de instrumentación y la gestión de financiamiento destinado a programas de empleo y capacitación laboral –formación-, promoviendo su coordinación en los ámbitos provinciales y municipales, preferentemente aplicando criterios de descentralización –a

¹³⁶ Estas funciones implicaron: planificación y coordinación operativa global, asistencia a las unidades regionales en la elaboración de los planes operativos y en la implementación de las acciones, diseño y desarrollo de los sistemas de información, diseño y producción de los materiales de capacitación, difusión y comunicación, seguimiento y monitoreo de acciones, promoción del Programa y coordinación de articulaciones previstas entre instituciones y empresas italianas-europeas y argentinas.

través de dependencias institucionales en los territorios- y, en el marco de una política de promoción del desarrollo local¹³⁷.

El Comité Tripartito mencionado, junto a un Comité Consultivo Argentino y un Comité Consultivo Italiano conformaron el Comité Central de Gestión del Programa. Este Comité Central de Gestión tuvo por funciones principales: la proyección del plan operativo anual y presupuesto del Proyecto: la definición de los perfiles del personal técnico del proyecto y la preparación de los términos de referencia de las consultorías sustantivas contratadas por el proyecto así como la evaluación de su ejecución.

El control de la marcha y ejecución del proyecto (funciones de decisión) estuvo a cargo de un Comité Tripartito integrado por el Secretario de Empleo del MTEySS, el responsable de proyectos AREA - REDEL de Italia Lavoro y el Director de la Oficina de la OIT en Argentina. Igualmente, se contó con un *Comité Consultivo* (con la finalidad de proveer opinión y recomendaciones sobre las propuestas del Plan Operativo Anual) integrado por representantes de los actores sociales (Unión Industrial Argentina y Confederación General del Trabajo – RA)¹³⁸. En relación a este último punto, el esfuerzo destinado a reforzar la presencia y capacidad de participación en el Programa, de las organizaciones de empleadores y trabajadores, representó un input muy positivo y particular de la OIT, cuyo carácter tripartito, garantizó, como mecanismo de gobernanza, una base representativa más amplia que la de los organismos en las que sólo participan gobiernos y una armonización de las orientaciones del Programa con la de éstos actores sociales.

Adicionalmente, la alta colegiabilidad e institucionalidad que caracterizan a OIT fueron especialmente eficaces como aporte a la hora de sortear los problemas y limitaciones a los que hubo que enfrentarse durante el ciclo del Proyecto. Finalmente, cabe remarcar que la generación de esta trama institucional tan particular, da evidencia de la creciente implicación de las NNUU en las tareas de promoción del desarrollo,

¹³⁷ Para mayor detalle sobre el contenido de la Ley de Ministerios (N° 26.338) y las atribuciones específicas de carácter nacional que tiene el MTEySS (artículo 23 de la Ley), visitar: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135314/norma.htm>

¹³⁸ Para profundizar sobre la estructura organizacional y funcional del programa ver **Aporte a las Políticas Activas de Empleo en Argentina. Informe final del Programa AREA**, Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para Argentina, 2008, página 32, disponible en: [http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/aportes_politicas_empleo_arg\[prog_area\].pdf](http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/aportes_politicas_empleo_arg[prog_area].pdf)

contemplando una multidimensionalidad del proceso globalizador (no su costado exclusivamente más económico) y buscando sumar eficacia en sus abordajes a partir de proporcionar un escenario propicio para la coordinación de política y programas que respondan a las prioridades de los planes de desarrollo nacionales y que sume a los grandes esfuerzos que hacen los gobiernos para llevar adelante, en este caso, iniciativas de trabajo decente. Véase anexo XVIII en página 109 donde se incluyen esquemas ilustrativos de conformación (y funciones) de los Comités del Programa AREA y de sus Unidades Regionales.

Nivel de intervención y enfoque:

El punto de partida fue siempre la premisa que para que el desarrollo local aumente las *oportunidades de inclusión social y laboral* de las personas excluidas de los mercados laborales o más amenazadas por el desempleo, **era preciso que sea el Estado quien asuma la responsabilidad de atender y resolver los problemas del empleo y la inclusión, involucrando a todos sus niveles de gestión**, adquiriendo aquí la cooperación internacional, un rol auxiliar¹³⁹. En el caso argentino, dado el carácter federal del Estado y considerando su estructura económica de mediano desarrollo, desde el MTEySS como desde el propio Programa AREA se consideró que, para alterar la dinámica pre existente del mercado de trabajo, *los servicios de empleo y el DEL debían promoverse y ejecutarse conjunta y localmente, como dos caras de una misma moneda*. Véase anexo XIX en página 111 donde se enlistan la cantidad total de municipios de intervención del componente Empleo y DEL.

Históricamente, en Argentina los municipios han cumplido un papel limitado en la construcción del desarrollo de las localidades, concentrando su accionar en la regulación y control de la infraestructura y servicios públicos urbanos, la prestación directa de ayuda social y la administración de los recursos públicos locales. Sin embargo, a partir de los procesos experimentados a fines del siglo XX, en Argentina, estos niveles de gobierno se

¹³⁹ La CI pasa a constituirse en un ámbito para el desarrollo de políticas públicas, tanto internacionales como de aquellas políticas domésticas que, en forma concertada (y ya no impuesta como antaño) puedan contribuir a prevenir la generación de males públicos globales (por ej.: el desempleo). Se trata en efecto de una *nueva visión de la cooperación internacional*, (como un asunto de interés recíproco) en cuanto contribuiría a achicar la brecha de desigualdad que caracteriza al sistema económico internacional a través del *empoderamiento de los países receptores* que estarían así en mejores condiciones para lidiar con sus propios problemas. Este nuevo enfoque coincidió, partir de 2003 también con una *nueva manera de hacer política social* en Argentina (con mayor involucramiento de sus beneficiarios).

vieron enfrentados al imperativo de resolver nuevos problemas, y asumir nuevas responsabilidades ligadas a la gestión de políticas sociales, ambientales y de promoción económica y del empleo. Vinculado a estas nuevas cuestiones, el objetivo de impulsar procesos de desarrollo capaces de promover el bienestar general de sus localidades hizo su aparición en la agenda de un gran número de municipios del país. En la mayoría de los casos, esta ampliación de responsabilidades locales significó un desafío importante para el modelo de gestión municipal tradicional, produciéndose, además, en un contexto de marcadas restricciones organizacionales y presupuestarias. Sin embargo, aún con las limitaciones señaladas, el proceso de resignificación de funciones del gobierno local implicó un cambio importante en cuanto al tipo de misiones y objetivos de la organización municipal. Al mismo tiempo, esta resignificación incentivó la difusión de nuevas modalidades de gestión, basadas en la concertación público – privada y el involucramiento de actores no estatales en el diseño e implementación de determinadas políticas públicas, alentando la adopción de herramientas tales como la planificación estratégica participativa, los presupuestos participativos o la creación de organizaciones gestionadas conjuntamente por el Estado y los sectores empresariales, entre otras.

Actualmente el municipio constituye la instancia de gobierno más cercana a los ciudadanos, debiendo realizar funciones cada vez más complejas y proporcionar nuevos servicios, así como recibir y articular un número creciente de demandas sectoriales y sociales. En tal sentido, a los responsables públicos de un número importante de ciudades argentinas se les plantea el desafío de impulsar procesos de desarrollo local que posibiliten el mejoramiento de las condiciones de vida y la ampliación de las oportunidades económicas y productivas en sus localidades¹⁴⁰.

Como ya señalamos, en consideración de estas nuevas realidades municipales, el enfoque de AREA, devino de la concepción de la OIT sobre el DEL y de la experiencia de Italia Lavoro en la prestación de servicios para el empleo, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica y la mejora de la calidad de vida de la población local. En este sentido AREA, se basó sobre un conjunto de intervenciones en

¹⁴⁰ Para ahondar sobre la temática de la gestión innovadora a nivel municipal se recomienda consultar el artículo de **Claudio Tecco** en la Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental titulado: “*La gestión innovadora municipal de políticas económicas y sociales*” (Buenos Aires, 1997). Disponible online en: www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/18/a18_03.pdf

materia de servicios de empleo, formación profesional y generación de empleo que interactuaron en el marco de un enfoque de DEL¹⁴¹.

Aportes y acciones realizadas:

Lo destacable de éste Programa, fue que, en el marco de una estrategia nacional, contó con un enfoque territorial que contempló la participación de los distintos actores locales, tanto públicos como privados, diseñando e implementando *estrategias de DEL*¹⁴² (con especial atención en servicios para las microempresas y pequeñas empresas), que valoraran los recursos y potencialidades existentes en los territorios de actuación (municipios¹⁴³) y articulando propuestas con los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) y con la cooperación italiana, a fin de **crear condiciones adecuadas para la generación de empleo y de ingresos**¹⁴⁴. Tal como lo señaláramos anteriormente, es la falta de coherencia de las acciones en los ámbitos económico y social, lo que constituye una dificultad principal en el plano doméstico, en cuanto a la construcción de estrategias nacionales integradas en pro del trabajo decente y la reducción de la pobreza. Por ello, los programas locales de DEL de la OIT, en empleo y protección social, han contribuido a los esfuerzos de gobiernos como el argentino, a través de mecanismos más eficaces para la coordinación de política y programas conducentes al reforzamiento la institucionalidad laboral. Esto fue posible porque las autoridades y los actores sociales argentinos se “apropiaron” de los objetivos y estrategias del Programa, en consonancia con la voluntad de cooperación por el gobierno de Italia y en correspondencia con los principios y convenciones propugnados por OIT. En efecto, desde el comienzo mismo de la gestión de *Néstor Kirchner*, tal como lo mencionáramos con anterioridad, *la defensa del empleo y la creación de puestos de trabajo para reducir la desocupación fueron un eje central de la posición argentina en el escenario internacional*. Esto también se tradujo en una renovada y activa participación argentina en la OIT.

¹⁴¹ **Aporte a las Políticas Activas de Empleo en Argentina. Informe Final del Programa AREA**, op. cit. página 21.

¹⁴² El DEL, según el proyecto “Desarrollo económico local y descentralización en América Latina” de CEPAL/GTZ, comprende “*un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial del desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o región. Cada localidad o territorio se caracteriza por una determinada estructura productiva, un mercado de trabajo, un sistema productivo, una capacidad empresarial y conocimiento tecnológico, una dotación de recursos naturales e infraestructuras, un sistema social y político, una tradición y una cultura, sobre los que se articulan los procesos de crecimiento económico local*”. Para mayor detalle ver **Aporte a las Políticas Activas de Empleo en Argentina. Informe final del Programa AREA**, op. cit., página 53.

¹⁴³ Para el MTEySS, los actores centrales son los municipios, y, por lo general, los territorios municipales; sin embargo, en algunos casos, también operan con regiones o micro-regiones integrando a varios municipios.

¹⁴⁴ **Villar, Alejandro**, “*Políticas municipales para el desarrollo económico social*”, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2007, pág. 93.

Así, partiendo de la mencionada premisa que si no se suma a las políticas de empleo, una **institucionalidad del mercado de trabajo y políticas laborales** que garanticen condiciones de trabajo decente, la totalidad de las PMT se verán comprometidas en la eficacia, sostenibilidad y alcance de sus resultados, en los municipios en donde asistió al MTEySS, el Programa cooperó con recursos técnicos¹⁴⁵ para apoyar la mirada local sobre el empleo y priorizar la agenda pública¹⁴⁶. Por un lado, contribuyó al fortalecimiento del personal de las *Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral* (GECAL) con miras a la promoción y ejecución de los Acuerdos Territoriales; específicamente, a nivel de las propuestas territoriales para el desarrollo de las economías locales y, por el otro, de las *Oficinas Municipales de Empleo* (OME), para que las mismas pudieran desempeñarse como agentes de desarrollo local, formación profesional y empleo, constituyendo, progresivamente, una Red de Servicios de Empleo.

Asimismo, AREA apoyó al MTEySS en el diseño e implementación de *dispositivos de calidad* para fortalecer las capacidades existentes en el país en materia de formación profesional¹⁴⁷, así como en el desarrollo de las competencias de la población trabajadora con una visión sobre *igualdad de género* (analizando la naturaleza particular de la contribución de las mujeres al desarrollo de sus localidades de pertenencia y de su país a partir del trabajo que realizan tanto dentro como fuera del hogar)¹⁴⁸. Esto se fue consolidando de manera especial en las *mesas territoriales de promoción del DEL* que tuvieron como centro a la estructura del municipio, pero abarcaron a todos los actores sociales vinculados a la producción y el empleo.

En términos más generales, como parte de los 3 componentes mencionados y de manera permanente se desarrollaron las siguientes líneas de acción, principalmente

¹⁴⁵ Entre estos recursos cabe destacar, en particular, el rol de la Plataforma Informática de Intermediación Laboral como capacidad instalada y apropiada, que contribuyó y sigue contribuyendo sustancialmente, cada vez con un mayor alcance, al encuentro más eficaz, entre la oferta y la demanda de trabajo local (intermediación laboral).

¹⁴⁶ El conocimiento que los gobiernos locales tienen de la realidad local les permite las capacidades para desarrollar estrategias específicas y localizadas para atender de manera concreta los problemas de empleo. Su cercanía a los actores locales les facilita el contacto y el fomento de la cooperación entre ellos, especialmente entre los responsables del desarrollo económico.

¹⁴⁷ El componente de FP surgió durante el año 2005, por iniciativa de la Oficina de la OIT en Argentina, con el propósito de apoyar a la Secretaría de Empleo en “*la formulación e implementación de descriptores de calidad para el desarrollo de las calificaciones y la formación profesional*”, en el marco del PMyMT. Para mayor detalle ver **Aporte a las Políticas Activas de Empleo en Argentina. Informe Final del Programa AREA**, op. cit. página 78.

¹⁴⁸ Las sucesivas políticas de ajuste incidieron negativamente sobre los sectores más vulnerables, principalmente en las mujeres de hogares pobres, que debieron absorber el impacto del ajuste por la vía de trabajar más tiempo y más arduamente dentro y fuera del hogar; ingresando masivamente al mercado laboral y multiplicando precarias e innovadoras iniciativas de empleo en el ámbito local.

orientadas a las instancias orgánicas de la Secretaría de Empleo al nivel central: Direcciones Nacionales, Direcciones y Coordinaciones; y, al nivel de las GECAL:

- **Diagnósticos y estudios** para dar soporte al trabajo:

- Estudios de casos diversos.
- Estudios técnicos específicos.
- Inventarios institucionales.
- Análisis sectoriales para identificar ocupaciones críticas de los sectores productivos.
- Análisis transectorial en materia de normalización de competencias laborales.

- **Producción de metodologías y herramientas.**

- **Capacitación de equipos del MTEySS y de operadores:** funcionarios y consultores del MTEySS central y de las GECAL, de municipios, actores sociales e Institutos de Formación Profesional vinculados al quehacer del Programa.

- **Implementación de mecanismos de información:**

- Plataforma informática para la Red de Servicios de Empleo.
- Mecanismo de Información para la transferencia de tecnología para el desarrollo económico local (MIDEL) en la Web de AREA que incluye: Biblioteca electrónica, Servicio de información sobre herramientas y recursos para el DEL, información sobre eventos, orientación para la micro y pequeña empresa sobre oportunidades de negocios (mercados, producción) y servicios (financieros y no financieros), entre otros.
- Diseño y desarrollo de un modelo de Observatorio Local de Trabajo y Empleo.

- **Apoyo permanente a los equipos técnicos del MTEySS** a nivel central y de las GECAL; y, a través de estas, a los municipios y diversos actores locales.

A nivel actuarial, Italia Lavoro (IL) y OIT asistieron técnicamente al MTEySS en la implementación del cuadro técnico y normativo necesario para la gestión de servicios para el empleo y la FP.

En Italia los Servicios Públicos de empleo se gestionan por las Provincias siguiendo las pautas dadas por las regiones que son las que programan y coordinan la actividad de

acuerdo con las instrucciones generales del Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales y respetando la definición de estrategias territoriales de desarrollo productivo y empresarial debidamente consensuadas entre los diferentes actores sociales. Básicamente el punto de partida ha sido el **desarrollo económico territorial para el empleo** entendiendo asimismo que, los problemas relacionados con la adecuada calificación de los recursos humanos para el empleo, así como los relativos a la necesaria introducción de las innovaciones tecnológicas y medioambientales necesarias, sólo pueden tratarse adecuadamente desde el nivel territorial. En este sentido, y partiendo de la premisa que el mercado de trabajo local es la zona geográfica donde las empresas concentran sus esfuerzos en búsqueda de aquellos trabajadores que tengan la formación y capacidad requerida, los *centri per l'impiego* (oficinas de empleo)¹⁴⁹, representan la respuesta local del servicio público de empleo italiano no sólo para estos empresarios sino también para que el buscador de empleo pueda acceder a ofertas de trabajo, orientación profesional y cursos de formación.

En el caso argentino, dado el carácter federal del Estado y contemplando su estructura económica de mediano desarrollo, desde el MTEySS como desde el propio Programa AREA se decidió replicar este modelo italiano pero respetando la propia estructura institucional y división política. Entre otras razones, porque: (a) desde hace algunos años en Argentina, los gobiernos locales venían ejecutando diversas acciones y programas de carácter social y económico; (b) usualmente los gobiernos locales son los primeros en padecer los embates del desempleo; (c) el conocimiento que los gobiernos locales tienen de la realidad local les permite las capacidades para desarrollar estrategias específicas y localizadas para atender de manera concreta los problemas de empleo; (d) su cercanía a los actores locales les facilita el contacto y el fomento de la cooperación entre ellos, especialmente entre los responsables del desarrollo económico. Producto de la adopción de este enfoque, hoy Argentina posee una importante Red pública de Oficinas Municipales de Empleo que presta servicios, de base territorial, a sus destinatarios, utilizando una tecnología que es fruto de esta experiencia italiana, adaptada a la realidad del país (transferencia e implementación de una Plataforma Informática¹⁵⁰ para la gestión

¹⁴⁹ Para mayor detalle sobre los centri per l'impiego, ver: <http://www.centroimpiego.it/>

¹⁵⁰ La **Plataforma Informática** ha representado un gran aporte del componente Empleo, en términos técnicos, de modernización estructural y perspectivas no solamente centradas en la intermediación laboral sino para la gestión de una serie de actividades y

nacional de la Red de Servicios de Empleo y de operadores capacitados en sus módulos específicos)¹⁵¹.

Complementariamente, y en apoyo de la intervención territorial del MTEySS, que ubicó a los municipios como el elemento central de una estrategia para el desarrollo local con énfasis en la promoción del empleo, encontramos un importante aporte por parte del **OIT** basado en el *enfoque sobre DEL*. Este último, se basa esencialmente en el despliegue de **procesos de desarrollo participativo, fomentándose acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, a fin de lograr el diseño y la puesta en práctica de estrategias de desarrollo local y empleo, concertadas por esos actores y basadas en el aprovechamiento de los recursos endógenos y la construcción de ventajas competitivas locales**. En el Programa AREA, este enfoque se enriqueció con el estudio y análisis comparado de las experiencias de DEL de la UE en general y de Italia en particular y también de las importantes experiencias de AL, entre las cuáles se incluyen las argentinas, desde luego. Para mayor detalle sobre las responsabilidades individuales de los 3 actores según el marco normativo del acuerdo del Programa, véase anexo XX en página 112.

Resultados:

La ejecución de AREA se delineó de acuerdo con su Marco Lógico y estuvo marcada por la necesidad de lograr resultados, que efectivamente contribuyeran la atención de la problemática del empleo en la Argentina¹⁵².

La novedad del Programa radicó más que nada, en la conjunción de acciones para el DEL con acciones referidas a una Red de Servicios para el Empleo y la Formación Profesional, con especial atención en servicios para las microempresas y pequeñas empresas (MYPE), combinando las acciones de asistencia técnica para el desarrollo de la producción local con la obtención de mejores mecanismos para el

programas del MTEySS. Tomando en cuenta que la plataforma no ha sido diseñada para la Argentina, sino adaptada, la operación ha sido sin duda alguna muy exitosa.

¹⁵¹ **Aporte a las Políticas Activas de Empleo en Argentina. Informe Final del Programa AREA**, op. cit. páginas 27 y 28.

¹⁵² El Marco Lógico original del proyecto se modificó sustantivamente en febrero/marzo de 2005 debido a la “municipalización” de la intervención del MTEySS ocurrida en febrero del mismo año. En el anexo XXI de la página 114, se detallan los resultados y actividades previstos en función de los objetivos específicos planteados. N. de R.: Por razones de extensión se hizo el presente recorte y no se incluye como anexo la totalidad de la Matriz del Marco Lógico del Programa AREA (13 páginas).

encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo. Estas acciones que han marcado la vida del Programa han hecho especial énfasis en los actores y agentes locales vinculados a los numerosos municipios donde ha intervenido el Programa¹⁵³. En este marco, puede afirmarse que **un logro central de AREA ha sido la instalación prioritaria en las agendas públicas municipales de la necesidad de actuar sobre el territorio y la producción, con un enfoque de desarrollo local, a los efectos de atender mejor la problemática del empleo.** De esta manera, se dio cumplimiento también a uno de los ejes principales del PTDP 2004-2008: integrar las políticas laborales y de empleo con otras políticas de impacto sobre la cantidad y calidad de puesto de trabajo (sobre todo en materia económica y social). Asimismo, y a un nivel más macro, este enfoque combinado también buscó hacer su humilde aporte en el combate de la desigualdad estructural, dado que históricamente y sobretodo en la Argentina neoliberal, la estructura productiva y las oportunidades educativas sólo contribuyeron a la reproducción de la desigualdad, particularmente, en la posibilidad de acceso a empleos de calidad y en los rezagos en la inversión en capital humano.

La transferencia de este enfoque articulado (políticas DEL sumadas a políticas de Servicios para el Empleo y la FP) tanto a los funcionarios del MTEySS como a los operadores municipales de las siete regiones de actuación (Catamarca, Córdoba, Gran Buenos Aires, Mar del Plata, Mendoza, Río Negro y Santa Fe) ha sido una preocupación y ocupación permanente del Programa –considerando las metodologías y mejores prácticas– a los efectos de asegurar la sostenibilidad de las acciones desarrolladas (o sea, que los principios estratégicos y buenas prácticas perseguidas continuasen como acción nacional cuando concluyese el Programa)¹⁵⁴. Sin embargo, el impacto se evidenció en todo el país dado que los manuales y guías para las Oficinas de Empleo y los cursos de capacitación son básicamente los mismos para todas las provincias argentinas. Lo mismo sucede en relación a las estrategias DEL, que se han transferido al MTEySS y a los municipios. Por cierto, la visibilidad y el impacto fueron superiores en las regiones de actuación que en las regiones restantes. Permanentemente, llegaban pedidos de intendentes pertenecientes a

¹⁵³ El Proyecto, reafirmando la tarea marcada por sus objetivos estratégicos y con los recursos económicos asignados, trabajó permanentemente con Planes Operativos Anuales (POA) que se ejecutaron satisfactoriamente.

¹⁵⁴ Para mayor detalle de los principales resultados cuantitativos finalmente logrados en el marco de los 3 componentes, véase anexo XXII en página 117.

otras jurisdicciones no incluidas para que el Programa extendiese su actividad a estas. En suma, al demostrar el Programa AREA su eficiencia en las regiones de actuación, el resto del país también ha sido influido, evidentemente con menor impacto, por su acción.

Problemas / Limitaciones:

El Programa, en su fase inicial, se encontró con dificultades a causa de la situación política - económica inestable y de redefinición institucional, hecha evidente, en particular en relación a AREA, en las decisiones de *municipalizar los servicios para el empleo* (i.e. prestar servicios de empleo con base territorial) y *promocionarlos sobre la base del desarrollo de las localidades*. Algunas situaciones limitantes y problemáticas fueron:

a. A nivel del trabajo en el terreno:

- *Precariedad institucional y debilidad de actores*. No han sido menores las dificultades debidas a una importante tasa de rotación del personal de las OME o de los equipos municipales dedicados al DEL.
- *Ausencia de cuadros técnicos al nivel de las localidades*.
- *Liderazgos tradicionales*. Hubo cierta incomprensión por parte de los intendentes municipales con respecto al rol de una Red Nacional de Servicios para el Empleo y la FP o a la promoción del DEL. Asimismo, el cambio de autoridades municipales en algunas comunas obligó a un nuevo ejercicio de las acciones de los tres componentes a los efectos de mantener operativa la Red de OMEs o las Mesas de Promoción del DEL.
- *Carencia de información básica y confiable sobre las localidades y sobre las provincias, en general*.
- *Dispersión de intervenciones públicas y privadas a favor del desarrollo de las localidades*; con escasos y hasta nulos esfuerzos por articular las intervenciones.
- *Ausencia de proyectos locales como respuesta a visiones de futuro para las localidades*.
- *Respuestas locales condicionadas a la oferta de recursos*.

b. A nivel de los procesos impulsados por el MTEySS, en general:

- *Estrategias conceptuales y metodológicas para gestionar las políticas activas de empleo en construcción* y, por lo tanto, aún con algunas limitaciones, y necesidad de ordenamiento.

- *Falta de articulación con las intervenciones de otras instancias del Estado Nacional y provincial.*
- *En algunas regiones, ausencia de los Gobiernos de Provincia en las estrategias desarrolladas.*
- *Proceso de arriba hacia abajo, desde afuera y con una visión formal sobre el territorio.*
- *Ausencia de otras políticas de Estado que incorporen lo local en articulación con las del MTEySS.*
- *Dificultades a nivel de la gestión de las políticas activas de empleo¹⁵⁵.*

No obstante estas limitaciones, fue gracias a las sinergias de trabajo creadas por los actores involucrados: municipios, MTEySS y OIT e IL, que varias de estas limitaciones fueron superadas oportunamente. Finalmente, el programa AREA concluyó en diciembre de 2008, y dio pie a un nuevo **Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en la Argentina (CEA)** que se implementó desde 2009 hasta 2011, contando con la misma estructura tripartita operativa, y planteándose como principal objetivo, consolidar y extender a todo el país, el trabajo conjunto y la cooperación que la OIT, a través del programa AREA, había emprendido junto con el MTEySS e IL entre 2004 y 2008. El eje fundamental del programa consistió en brindar AT, entendida como un respaldo activo a la Secretaría de Empleo del MTEySS, para **crear más y mejores condiciones de trabajo decente en Argentina.**

¹⁵⁵ Aporte a las Políticas Activas de Empleo en Argentina. Informe Final del Programa AREA, op. cit. página 88.

4. Conclusiones:

Hemos recorrido un largo trecho a través del presente trabajo. Sumamente acotado, por cierto, comenzamos tratando de describir, en forma general en la sociedad internacional moderna post- hegemónica del SXXI, pero *particularmente haciendo foco, en los PRM, como se fue engendrando, la nueva dialéctica entre la cooperación internacional (según fueron cambiando sus principios de orientación), las políticas públicas (en la lucha por la determinación y aplicación de sus contenidos) y los organismos especializados de NNUU (conforme fue creciendo su influencia en las tareas de promoción para el desarrollo entre sus miembros)*. Asimismo y para poder rastrear los antecedentes de cómo fue evolucionando este patrón de relacionamiento emergente, en las *áreas de trabajo y empleo*, recurrimos a diversas fuentes que dieran testimonio de cómo estos temas se fueron instalando en las agendas de políticas públicas de un número significativo de países. Contamos también, como durante este proceso, muchos de ellos recibieron, el apoyo de organismos multilaterales que como la OIT, pudieran contribuir a sus esfuerzos a través de *mecanismos más eficaces para la coordinación de políticas y programas* (como han sido los PTDP¹⁵⁶) y del *reforzamiento de capacidades nacionales* (como por ejemplo a través de estrategias locales para la promoción del empleo y la formación profesional). Por último se quiso plasmar, recurriendo al caso concreto de *Argentina*, los avatares a los que estuvo sujeto esta triada, poniendo énfasis en los *cambios experimentados a partir de la crisis de institucional de 2001, la transformación subsiguiente desde la promoción del empleo con la intervención del MTEySS y la recuperación desde los aportes a las Políticas Activas de Empleo a través de la cooperación técnica internacional*. Para esto último, nos referimos, en detalle, a la *innovadora intervención del Programa AREA*.

¹⁵⁶ La OIT, ha subrayado la importancia del Programa de Trabajo Decente por País, como marco operativo e instrumento de cooperación internacional, que no sólo impulsa el compromiso/responsabilización nacional y el establecimiento de prioridades de trabajo decente en los países alineados con las diversas estrategias de desarrollo nacional, sino que además fomentan la capacidad de los mandantes en términos de programación, supervisión, y evaluación basadas en los resultados, así como otras competencias operativas importantes.

Ahora bien, las inquietudes que promovieron toda esta indagación han quedado plasmadas en la introducción de esta tesis pero conviene recordarlas en esta instancia para poder constatar algunas de las respuestas tentativas a las que hemos arribado.

► **Comenzando por lo atinente al marco en el que la cooperación técnica internacional en empleo y trabajo se inscribe en el sistema de cooperación para el desarrollo, hallamos que los organismos especializados que, como la OIT, han dejado de lado estrategias desequilibradas de desarrollo e intervenciones dirigidas, y han adoptado estrategias de desarrollo territorial basadas en factores endógenos¹⁵⁷, como han sido las de desarrollo económico local para la promoción del empleo¹⁵⁸, resultaron más eficaces en la asistencia técnica otorgada¹⁵⁹.** Creemos que esto se debe a que contemplaron las necesidades específicas de los territorios intervenidos (municipios) sin perder de vista las orientaciones generales de los planes de desarrollo nacionales y las poblaciones específicas destinatarias. Entendemos que esto implica, per se, un avance en los métodos y herramientas de gestión para el desarrollo ya que contempla las particularidades a las que están sujetos estos nuevos escenarios que articulan aspectos de las arenas nacionales e internacionales y donde diversos actores despliegan sus intereses específicos.

Ahora bien, *la aplicación de estos enfoques más vanguardistas, como hemos visto, reconoce antecedentes no sólo en la OIT sino también en la OCDE y en bloques regionales como la UE y el MERCOSUR.* Estos bloques vienen reflexionando, y discutiendo sistemáticamente, sobre el tratamiento de temas relacionados con problemas colectivos y diversas maneras de enfrentarlos a partir de la orientación de políticas públicas. Por ejemplo, en lo atinente, a políticas activas de empleo, desde mediados del siglo pasado, existe un consenso general en cuanto a la necesidad de una atención segmentada y abordaje específico, de las poblaciones con problemas de empleo, pero planteando la necesidad de considerar las especificidades de su contexto de origen y los

¹⁵⁷ En este caso cuando hablamos de factores endógenos nos referimos al tejido económico local, los recursos humanos y el marco institucional local.

¹⁵⁸ En este tipo de estrategias de DEL, los factores endógenos e institucionales se integran con la infraestructura y la inversión extranjera directa en programas de desarrollo integrales, a fin de crear el entorno adecuado para asegurar el aprovechamiento del potencial económico de cada lugar.

¹⁵⁹ En este sentido, se puede decir que las políticas tradicionales de desarrollo, en Latinoamérica, que cargaron de origen con ciertas tendencias estructurales de desigualdad ya explicitadas, han fracasado significativamente a la hora de garantizar las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible y la creación de empleo.

escenarios meso y macro económicos a los que se enfrentan en un momento determinado (fases de crecimiento y contracción de la economía) sobre todo en países con tendencias regresivas recurrentes como suelen ser los PRM. Más allá de estas particularidades, en la actualidad el creciente apoyo político al empleo y al trabajo decente, en cuanto a estrategias básicas de desarrollo con base territorial, así como la mayor demanda de ambos es una realidad prevalente, de fuerte legitimidad, que mucho tiene que ver también, con las aspiraciones universales que implican a priori. Según se informa periódicamente al Consejo de Administración de la OIT, el trabajo decente se refleja cada vez más, de manera prioritaria, en los procesos de desarrollo y en los correspondientes resultados. Es ahora el marco de referencia para la actuación de la OIT y ha sido ampliamente refrendado, como manera de incorporar una dimensión social en el proceso de globalización y como forma de estructurar la labor de la OIT en el plano nacional. No obstante, como señaláramos oportunamente, *sigue siendo responsabilidad de cada país adoptar las políticas públicas de empleo y trabajo que consideren más adecuadas a las características, potencialidades y retos domésticos*. De este modo el TD sería un ideal que cobraría múltiples sentidos y en su prosecución, implicaría una movilización diferenciada de recursos y una orientación de políticas, según las circunstancias específicas de cada país (vinculadas, por ejemplo, con la distribución del ingreso, la dinámica del mercado de trabajo, la performance de las variables demográficas, el nivel de acceso a la educación y el conocimiento, el acceso a las prestaciones de salud y de seguridad social, la disponibilidad de recursos fiscales, y en términos más abarcativos, los niveles de cohesión social, de desigualdad, de pobreza, la posibilidad movilidad social, etc.).

► Justamente, y **en el caso particular de Argentina, contemplando el segundo interrogante que se plantease sobre cuáles han sido las particularidades y características de la política que acompañaron la definición de un nuevo modelo organizativo de los servicios para el empleo conducente a la promoción del trabajo decente, llegamos a la conclusión que se puso en marcha una estrategia de 2 tiempos de base territorial y que involucró activamente a lo local (los municipios)**. En un primero momento, encontramos que la reducción de la pobreza general alcanzada, los niveles elevados de creación de empleo, y la organización de una red servicios públicos descentralizada, implicó abordar los factores estructurales causantes de la pobreza y el

desempleo y subempleo, primero con un conjunto de *políticas pasivas* (entre las que cabe destacar el *Plan Jefes y Jefas de Hogar*) que ayudaron en la salida de la emergencia social dejada por la crisis de 2001. Una vez puesta en marcha esta contención inicial, se pasó, en segundo orden, progresivamente, a la implementación de *políticas activas* (entre las que cabe destacar las incluidas en el *Plan Integral de Capacitación y Promoción del Empleo*), basadas en una planificación estratégica a mediano y largo plazo, a fin de intensificar el impacto del empleo en todas las políticas de públicas. Este último grupo de políticas que se han aplicado (en claro contraste con las de la década anterior y que terminaron haciendo eclosión en la crisis de 2001) comprendieron una amplia protección social acompañada de un apoyo activo a la diversificación de las economías locales, mecanismos incluyentes de acceso a la financiación y políticas macroeconómicas favorables al empleo que han fomentado la inversión y el consumo. Asimismo, las políticas e instituciones del mercado de trabajo como el salario mínimo y la legislación relativa a la protección del empleo y al ordenamiento del régimen laboral, acompañaron este proceso y han sido elementos clave para garantizar una amplia distribución de los beneficios resultantes del desarrollo y la protección de los derechos de los trabajadores. La aplicación de una estrategia que integró a los trabajadores en un sistema formal de prestaciones e impuestos, combinada con transferencias destinadas a incrementar los ingresos y el poder adquisitivo de los sectores más pobres, creó modelos virtuosos de aumento del consumo y producción que se autorreforzaron, y que los prepararon de manera progresiva a salir de la economía informal acompañados del poder fiscalizador, en materia de trabajo, del Estado.

A la postre, el diseño y la ejecución de estas políticas del mercado laboral fueron acompañadas 2 situaciones coyunturales particulares que cabe destacar:

1) **El modelo de política de los gobiernos de centroizquierda** (como lo fue el del ex presidente Néstor Kirchner y la actual presidenta Cristina Fernández de Kirchner) que difiere del modelo liberal en términos del grado con el cual se tratan explícitamente los problema de desempleo, informalidad e inestabilidad en el empleo, la disminución en la cobertura de la seguridad social, y el debilitamiento de las instituciones dedicadas a negociar salarios y conciliar conflictos. Argentina promulgó políticas de ingresos para fortalecer el poder adquisitivo de familias pobres y de clase media, incluyendo un aumento

en los salarios mínimos que no fuera excesivo¹⁶⁰, la generación de empleo en obras públicas a gran escala, un esfuerzo deliberado para extender la cobertura del empleo formal y el fortalecimiento de los sindicatos¹⁶¹.

2) El rol central del Estado como agente promotor del crecimiento económico, del empleo y como piedra angular de una sociedad inclusiva. Es decir, el rol del Estado deja de ser pasivo para recuperar el papel activo que le es propio en una sociedad democrática, impulsando políticas económicas y sociales en busca de una mayor equidad distributiva, premisa básica de la justicia social (y bandera del peronismo tradicional).

*En otras palabras, lo que constatamos aquí, es la gestión, desde el Estado, de un modelo de crecimiento impulsado desde las políticas públicas que ya no se basa en el simple ajuste estructural vía reducción de costos laborales y bajo la máscara de “reforma del mercado laboral”, con el crecimiento permanente de la desocupación, de los tercerizados y de los precarizados sino, que por el contrario, se empiezan a implementar políticas públicas orientadas a lo que la OIT llama trabajo decente. Justamente para apoyar el reforzamiento (no la imposición) de las políticas públicas de instrumentación local del empleo ya definidas de antemano por el gobierno de Néstor Kirchner¹⁶²; tendiendo a enriquecerlas con el aporte de mejores prácticas y a complementarlas con una visión global de la problemática del empleo y del concepto de Trabajo Decente propios de las Naciones Unidas y de la OIT en particular, se implementa el **Programa de Apoyo a la Reactivación del Empleo en la Argentina.***

► Ya contemplando una respuesta posible a nuestro tercer interrogante, en este Programa, vemos que en la práctica, se plasmó, por primera vez, una adecuada convergencia entre los ODM y el concepto de Trabajo Decente; habiendo ayudado a esta convergencia el hecho que el gobierno argentino hizo suyos tanto el concepto de Trabajo Decente (cuando en octubre de 2003 se sancionó la Ley 25.877 sobre el ordenamiento del régimen laboral que incorpora, en su ya citado, artículo 7, el

¹⁶⁰ Este grado de moderación reflejó el reconocimiento que, a no ser que sean avalados por incrementos en la productividad, los incrementos nominales en los salarios, puedan exacerbar la inflación teniendo poco efecto en los salarios reales.

¹⁶¹ Para más detalle sobre estos aspectos particulares ver **Novick, Marta y Villafañe Soledad**, op. cit. pág. 89.

¹⁶² Desde la llegada de la administración Kirchner al poder, la Argentina a través de una renovada y activa participación en la OIT, contribuyó a modificar el paradigma vigente y a recuperar el rol central del trabajo en el proceso de desarrollo en particular y de integración social en general. Recuperaron de esta manera una visión tradicional del peronismo que ubica al trabajo como eje de lo social.

concepto de Trabajo Decente a las políticas públicas de Argentina) como así también los ODM (en particular, con la adopción del objetivo 3 para Argentina: “Promover el Trabajo Decente”). Por esta razón nos adentramos en la dinámica su operatoria, ya que entendimos que nos permitía poner de manifiesto una particular e innovadora dinámica de relacionamiento entre cooperación (técnica) internacional, políticas públicas (de empleo) y el rol de organismos internacionales especializados de NNUU (como la OIT) en función de los servicios que sean capaces de prestar a sus miembros.

Este Programa, tuvo asimismo, como orientación de parte importante de sus acciones, el apoyo a los esfuerzos del MTEySS en la generación de condiciones para mejorar las economías locales con el propósito explícito de promover más y mejor trabajo. En este sentido, fue funcional y pertinente, la intervención territorial (llegada) del Ministerio que, ubicó a los municipios como el elemento central de una estrategia para el desarrollo local, con énfasis en la promoción del empleo. Asimismo, fue destacable el aporte realizado por la CTI a partir de la de la utilización del enfoque de la OIT sobre DEL, que basado esencialmente en el despliegue de procesos de desarrollo participativo entre los principales actores públicos y privados de un territorio específico, permitió el mejor aprovechamiento de los recursos endógenos y la construcción de ventajas competitivas locales redundantes en estrategias de mejora de la empleabilidad. Este enfoque se vio enriquecido con el estudio y análisis de las experiencias de DEL de la UE en general y de Italia en particular y también de las importantes experiencias latinoamericanas. Este modo de enfrentar la problemática del desempleo, en el Programa AREA, se complementó con su apoyo al MTEySS en el montaje de una Red de Servicios para el Empleo y la Formación Profesional al nivel de todo el país, adaptando a la realidad nacional, las buenas prácticas europeas en particular las italianas, a través de la acción de Italia Lavoro, agencia técnica del MTPS de Italia que intervino en la ejecución de AREA.

► **Ahora bien, considerando los importantes resultados alcanzados que ya hemos señalado anteriormente, y la irrupción de éstos hitos y enfoques claves que llegaron para quedarse en las políticas de empleo y trabajo; estamos en condiciones de sostener que el nuevo perfil de las políticas de empleo implementadas por la Secretaría de Empleo del MTEySS, en diálogo con la OIT, contribuyeron a través del**

Programa AREA a fortalecer el rol del Estado como promotor del trabajo decente (hipótesis de esta tesis). Esto no implica per se, que la implementación del Programa estuviese libre de problemas y limitaciones también oportunamente indicados, y que éstos no pudiesen ser contemplados como lecciones sobre las que hay mucho que aprender en el marco de lo que puedan ser futuras intervenciones de la CTI en materia de empleo. A éste respecto y de manera sintética podemos decir, que la ejecución de AREA nos ha permitido las siguientes lecciones referidas:

- **La atención de la problemática del empleo es esencialmente una responsabilidad del Estado;** que se cumple mucho mejor con una decidida participación de los actores sociales y locales, especialmente de los actores económicos.
- **Dicha responsabilidad es asumida mejor por el Estado cuando se involucra activamente a sus diferentes niveles y sectores:** Nacional; Provincial; Municipal; Educación; Economía; Desarrollo Social y Trabajo.
- En el sentido anterior, **el involucramiento activo de los municipios en la atención de la problemática del empleo vinculada a la producción permite una mayor y más efectiva llegada a los desocupados** y, en general, a la población con problemas de empleabilidad y empleo.
- **La atención de la problemática del empleo y la formación profesional resulta más consistente, y favorable en el marco de economías en crecimiento,** como en el caso argentino (PRM).
- **El apoyo de la cooperación resulta más efectivo si implica transferencia de conocimiento e información acompañada de importantes esfuerzos por integrar y adaptar las estrategias y metodologías a las realidades locales.**

Como vemos, la problemática del empleo en la Argentina requirió (y requiere aún) aún de muchos esfuerzos para lograr una mayor sostenibilidad de los logros alcanzados. Por ello, fue preocupación del Programa AREA, en la etapa final de su implementación, sugerir al MTEySS la formulación de un sucesivo proyecto de cooperación, con la misma estructura tripartita y con miras a la consolidación del trabajo realizado. Esto terminó plasmándose con la implementación del **Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en la Argentina** (ejecutado desde 2009 a 2011). Por

ejemplo, era de mucha importancia que se siguiera fortaleciendo la Red de Servicios para el Empleo y la Formación Profesional, entre otros, continuando con el fortalecimiento municipal, a fin de mejorar la calidad de los servicios y ampliar la utilización de los sofisticados instrumentos informáticos que tiene el Portal y la Plataforma Informática transferida. En general, era muy importante también que se tomase en cuenta, de manera prioritaria, poblaciones con mayores niveles de pobreza y problemas de empleo no considerados explícitamente por AREA; por ejemplo, mujeres y jóvenes, grupos migrantes y sectores en situación de mayor vulnerabilidad como los discapacitados; y trabajadores del ámbito rural¹⁶³.

Para ir concluyendo, como hemos visto con el caso del Programa AREA y lo que ha sido luego el CEA, lo que cabe destacar es que *el Estado ha tenido un rol protagónico en la organización y respaldo del proceso de concertación*, tanto al nivel de las políticas económicas, de las políticas sociales expansivas y redistributivas y las laborales, marcando, en este último caso, un *protagonismo del MTESS como ámbito promotor y coordinador de políticas activas de empleo y trabajo*. Todo ello ha generado un clima favorable al intercambio entre los actores productivos en condiciones de un nuevo equilibrio. Sin embargo, muchas veces, todos estos esfuerzos concurrentes, no alcanzan para mejorar, aceptablemente, las condiciones de vida y de trabajo formal de ciertos grupos de personas que siguen siendo muy vulnerables a los embates de las condiciones opresivas o desfavorables que impongan, por ejemplo, otros países, IFI o empresas multinacionales. Algunos de estos últimos actores, en el ejercicio de su poder, hacen que el costo de las alternativas que algunos países deban tomar (para solventar un crecimiento económico que incluya sus propuestas) sea extremadamente alto para ciertos grupos sociales que albergan, condicionando así su progreso integral y resignando una mayor cuota de cohesión social. Es por ello que, **ante la posibilidad de recurrentes regresiones en los niveles de bienestar material, de poblaciones con problemas de empleo es, necesario reafirmar, la importancia de la continuidad de la cooperación internacional para con los países que necesiten de la complementación de sus esfuerzos nacionales (tal es el caso de los PRM como es actualmente Argentina) con el objeto de cumplir con sus programas de**

¹⁶³ Debido al corte temporal que se eligió para la presente tesis, no se hace referencia aquí a los contenidos del Programa CEA, los que si se encuentran disponibles en detalle en: **Políticas Públicas de Empleo y Territorio. Informe final del Programa CEA**. Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para Argentina, 2011. Disponible en: <http://labordoc.ilo.org/record/440848/>

desarrollo y los compromisos de los ODM. En este sentido, la labor especializada que la OIT –como institución internacional privilegiada para el tratamiento ordenado de problemas colectivos (o males públicos globales) que hacen al empleo y el trabajo- y otros actores internacionales y domésticos (como el MTEySS) han realizado en años recientes, demuestra que las decisiones en materia de políticas de desarrollo nacionales (como ha sido el *Plan Integral Más y Mejor Trabajo*) pueden incidir de forma real en el logro de esto, de manera claramente mensurable (a través de indicadores predeterminados). En efecto, una lección extraída de los ODM (y los PTDPs) es que **el establecimiento de objetivos simples y metas concretas (claramente cuantificables) facilita la movilización del apoyo público, el logro de resultados y el seguimiento transparente de los progresos.** Otra importante lección es que **el progreso hacia un desarrollo incluyente, equitativo y sostenible requiere un proceso de diálogo y negociación periódicos.** Es esencial garantizar la participación y el compromiso de las partes interesadas de los gobiernos, los parlamentarios y las autoridades locales, el sector privado, los sindicatos, la sociedad civil y las instituciones académicas, para lograr que el proceso sea lo más incluyente, transparente y eficaz posible.

► Finalmente y, considerando todo lo antedicho, es la *opinión de la autora de esta tesis* que, actualmente, *la globalización económica está contribuyendo al déficit más que a la construcción de trabajo decente, por lo que, en los años venideros, sería conveniente dar cada vez más relieve a éste objetivo y al del empleo pleno y productivo, de modo de garantizar, como bienes públicos globales que son, acceso creciente a ellos, como meta central de la agenda para el desarrollo,* (actualmente pero sobretudo con posterioridad a 2015). No hay que olvidar que el proceso de globalización está asociado al ensanchamiento de la distancia existente entre aquellos individuos, empresas y territorios que tienen capacidad de competir en mercados abiertos y aquellos que carecen del potencial para hacerlo. La consecuencia de este proceso es una creciente división y exclusión sociales, así como una mayor polarización territorial. No obstante, esta polarización, no representa un proceso inexorable, sino más bien reversible, ya que *el impacto de la globalización sobre los países está (y podrá estar) ampliamente mediado por las políticas públicas*

*nacionales*¹⁶⁴, tal como hemos evidenciado a partir de lo sucedido con los cambios políticos en Argentina, en el marco temporal indicado para la presente tesis, y con los aportes hechos, por la cooperación técnica internacional, a las políticas activas de empleo locales, como han sido los del Programa AREA.

¹⁶⁴ Eric Hobsbawn (1996) propone ante la incertidumbre asociada a la erosión de los símbolos regulatorios, la necesidad más acuciante que nunca, de preservar al Estado social; específicamente su función de redistribución ante las tendencias del desarrollo económico en un marco de globalización. La riqueza de las naciones desarrolladas continúa multiplicándose, pero esta riqueza creciente parece generada por una proporción menor de su población. Por tanto, a menos que surjan otros “mecanismos no mercantiles de redistribución, la provisión de seguridad social se construye alrededor de la autoridad pública”. Para ahondar sobre este punto, ver **Revista Venezolana de Gerencia**, año 2, N°4, diciembre de 1997, página 154.

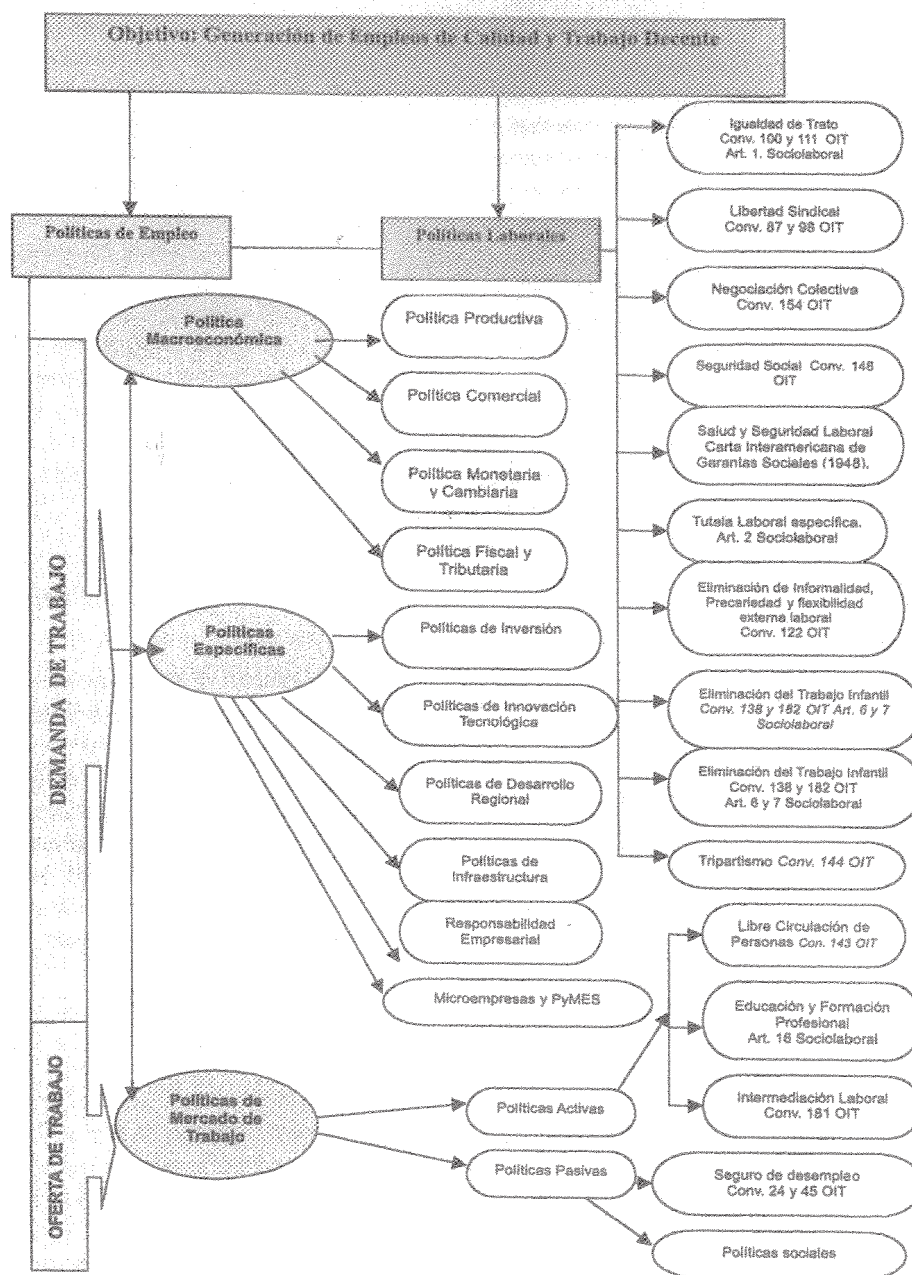
6. Anexos:

I)

Fuente: http://www.un.org/es/aboutun/structure/pdf/unchart_11x17_sp_color.pdf



II) Políticas de Empleo, Trabajo y Específicas asociadas



Fuente: CGT y OIT (2004) Publicación, "MERCOSUR – Hacia una Estrategia Regional de Empleo". Fotocopia, número de página borroso, sin datos de editorial y lugar de publicación.

III) Principales hitos en la adopción de PAE en OIT, OCDE y UE (de la 2° posguerra a la actualidad)

OIT - La trayectoria de la OIT en materia de PAE es extensa y se pone de manifiesto en diversas recomendaciones desde mediados del siglo XX
<i>Recomendación sobre la orientación profesional (1949) y Recomendación 117 sobre la formación profesional (1962):</i> Destacaba la importancia de la orientación y formación profesional como instrumento fundamental de la política de empleo.
<i>Recomendación sobre la política del empleo (1964):</i> Instaba a los países a formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido, orientando sus programas de cooperación a centrarse en el asesoramiento de la política de empleo y la formación profesional.
<i>Recomendación 150 sobre la orientación profesional y la formación profesional en el desarrollo de los recursos humanos aprobada en 1975 (que sustituyó a la Recomendación de 1962 y a la de 1949):</i> Señalaba la necesidad de abordar la orientación y la formación, teniendo en cuenta todas las actividades económicas, sociales y culturales y abarcando a todos los niveles de calificación profesional y de responsabilidad, en contraste con las anteriores que estaban centradas en la elección de una profesión y en la preparación para ejercer un empleo (CINTERFOR ¹⁶⁵ /OIT, 2006). De esta forma, la Recomendación 150 amplió el marco de acción de la educación y la formación y resaltó la necesidad de una mayor comprensión de las condiciones de trabajo y del medio social para poder influir sobre ellos.
<i>Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias) 1984:</i> Destacaba la necesidad de promover el acceso al empleo de ciertos colectivos especialmente vulnerables, indicaban la importancia de las pequeñas empresas como fuente de empleo y señalaban la pertinencia de pensar las PAE en el marco de políticas de desarrollo regional.
<i>Global Employment Agenda de 2001:</i> Señalaba que las PAE son centrales para brindar seguridad en épocas de cambio, lograr una mayor aceptación del cambio, aportar ingresos durante etapas de cambios estructurales o cíclicos y facilitar la incorporación y la reincorporación de trabajadores al empleo productivo, en particular los que deben enfrentar problemas especiales (OIT, 2003). Adicionalmente, establecía que las PAE no deben ser consideradas instrumentos para solucionar en forma rápida algunos problemas de la economía, sino que constituyen una estrategia central para obtener mercados de trabajo más integrados (OIT, 1993).
<i>Recomendación 195 sobre el desarrollo de recursos humanos (2004):</i> Planteaba sugerencias vinculadas a distintas temáticas y problemas sociolaborales cruciales para el desarrollo de estrategias y políticas en los ámbitos de: formación, relaciones laborales y el mundo del trabajo. Se destacaba, además, el rol de la formación en el desarrollo económico y social de cada país, su vinculación con el trabajo decente, y los múltiples mecanismos a desarrollar para generar procesos de formación eficientes y eficaces.
OCDE
<i>Labour Market Policies for the 1990s:</i> Planteaba los principales dilemas que enfrentaba el empleo en los países miembros y se establecían recomendaciones para acometer estos desafíos. Entre estas recomendaciones se señalaba (1) la necesidad de movilizar a la fuerza de trabajo, (2) desarrollar y fortalecer las habilidades vinculadas al mercado de trabajo y (3) promover el espíritu activo en la búsqueda de trabajo (OCDE, 1990).
<i>“The OECD Jobs Strategy. Pushing ahead with the Strategy”:</i> Avanzaba en la elaboración de recomendaciones concretas para el desarrollo de PAE, tomando en cuenta los aprendizajes que la experiencia venía mostrando (OCDE, 1994). Señalaba la importancia de hacer que las PAE fueran más efectivas a través de distintos instrumentos, recomendando además una mayor vinculación entre las políticas activas y las pasivas. También enfatizaba la necesidad de apoyar los micro emprendimientos y el auto-empleo como mecanismos dinamizadores del mercado de trabajo.
<i>Boosting Jobs and Incomes. Policy lessons from reassessing. The OECD jobs strategy (2006):</i> Reformulaba la estrategia de empleo la OCDE con cuatro pilares fundamentales, dos de los cuales están específicamente vinculados con el desarrollo de PAE.

¹⁶⁵ CINTERFOR: Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional (de la OIT).

UE
<i>Libro Blanco Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI (1993):</i> Identificaba entre las causas del desempleo en los países de la Unión fenómenos como el bajo crecimiento económico, el peso relativo de sectores económicos tradicionales y los altos costos de la mano de obra poco calificada, en comparación con países de otras regiones del mundo.
<i>Tratado de Ámsterdam de 1997:</i> Avanzaba en el desarrollo de la política de empleo comunitaria. Las guías aprobadas no suponían necesariamente un aumento del gasto público, sino más bien recomendaban una reestructuración del mismo, enfatizando la sustitución de políticas pasivas por políticas activas de empleo, en base a cuatro pilares: la empleabilidad, el espíritu empresarial, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades.
<i>Consejo de Lisboa de 2000:</i> Realizaba una evaluación de la Estrategia Europea de Empleo, cambiando la meta de la reducción del desempleo a la de recuperar las condiciones para el pleno empleo, planteándose como objetivo una tasa de empleo de 70% e incrementar el porcentaje de mujeres empleadas en más de un 60% para el año 2010.
<i>“Directrices integradas para el crecimiento y el empleo” para el período 2005-2008 y 2008-2010:</i> Establecían reiteradamente la necesidad de impulsar medidas activas y preventivas del mercado laboral, como la definición temprana de las necesidades, la ayuda en la búsqueda de empleo, la orientación y formación en el marco de planes de acción personalizados como estrategias claves para contribuir a la integración al mercado de trabajo de los sectores más desfavorecidos, aumentar la cohesión social y territorial y erradicar la pobreza. Adicionalmente, se destacaba la importancia de las PAE como instrumentos privilegiados para “ofrecer a cada persona que acceda al desempleo una nueva oportunidad en un período razonable de tiempo” (UE, 2007: 33), sugiriendo a su vez modalidades específicas para los jóvenes, los inmigrantes, las minorías étnicas y las personas con discapacidad (UE, 2007).

Fuente: <http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/sistemapoliticonacional3/emp016.pdf>

IV) *Las Normas Internacionales de Trabajo y la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR*

Los países del MERCOSUR han ratificado, en su mayoría, los Convenios de la OIT sobre derechos fundamentales en el trabajo, así como otros instrumentos vinculados al tema del empleo, en particular el Convenio relativo a la política del empleo, N° 122 (1964).

El espíritu de las Normas Internacionales del Trabajo y de la Declaración sobre Derechos fundamentales en el Trabajo y su seguimiento, de la OIT, (1998) está recogido en la “Declaración Sociolaboral del MERCOSUR” en la que se proclaman los derechos sociales fundamentales reconocidos como tales en el proceso de integración, la que fue aprobada por los Jefes de Estado de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay el 10 de Diciembre de 1998 en Río de Janeiro, Brasil.

En dicha tradición la Declaración proclama una serie de principios y derechos laborales, "sin perjuicio de otros que la práctica nacional o internacional de los Estados partes haya instaurado o vaya a instaurar": Esos principios y derechos son: no discriminación, derechos de trabajadores migrantes y fronterizos, eliminación del trabajo forzoso, edad mínima de ingreso al trabajo, derechos de los empleadores de organización y dirección técnica de la empresa, libertad de asociación y protección de la actividad sindical, negociación colectiva, derecho de huelga, promoción de formas preventivas y alternativas de solución de conflictos, fomento del diálogo social nacional e internacional, fomento del empleo y protección de los desempleados, derecho a la formación profesional, derecho a la seguridad y salud en el trabajo, derecho del trabajador a la protección en las condiciones y el ambiente de trabajo, y compromiso de instituir y mantener los servicios de inspección del trabajo, y derecho de los trabajadores a la seguridad social.

Como es de dominio público la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR prevé la constitución de una Comisión Sociolaboral como órgano auxiliar del Grupo Mercado Común, de composición tripartita, destinado a promover el cumplimiento de los derechos y principios previstos en aquella¹⁶⁶.

V)

¿QUÉ ES LA OIT?

<p>La Organización Internacional del Trabajo es la agencia que se ocupa de la problemática del empleo en las Naciones Unidas, promoviendo la formulación de normas internacionales de trabajo que fijen condiciones adecuadas en materia de cumplimiento de los derechos laborales. Los derechos laborales que tutela la OIT abarcan el amplio espectro de las cuestiones relacionadas con el mundo del trabajo, siendo los fundamentales: libertad sindical y diálogo social, derecho de negociación colectiva, protección social, abolición del trabajo forzoso, igualdad de oportunidades y de trato, abolición del trabajo infantil.</p> <p>La OIT fue creada al término de la Primera Guerra Mundial, en 1919 y formó parte de la Sociedad de las Naciones creada por el Tratado de Versalles. Luego de la Segunda</p>	<p>Guerra Mundial, con la creación de las Naciones Unidas, se integró a esta organización en 1946. Es la única organización del sistema que cuenta con una estructura tripartita en sus órganos de administración y en su órgano deliberativo, la Conferencia Internacional del Trabajo. Ambos están integrados por representantes de los trabajadores, de los empleadores y de los gobiernos de los países miembros.</p> <p>Los Estados miembros participan en la Conferencia Internacional del Trabajo que se reúne anualmente en Ginebra, Suiza, en el mes de junio. Cada estado está representado por dos delegados del gobierno, un delegado de los empleadores y uno de los trabajadores. Los delegados se presentan acompañados de consejeros técnicos. En general, encabeza la delegación el ministro de Trabajo u otro ministro encargado de las cuestiones laborales de cada país; hace uso de la palabra y</p>	<p>expone las opiniones de su gobierno en el plenario. Los delegados de los empleadores y de los trabajadores pueden opinar y votar de acuerdo con las instrucciones recibidas de sus organizaciones. En ocasiones, su voto difiere e incluso puede oponerse al de los representantes de sus gobiernos. La reunión anual tiene una función muy importante, ya que establece y adopta el texto de las normas internacionales del trabajo y es el ámbito donde se debaten cuestiones sociales y laborales de importancia para todo el mundo. Todos los miembros de la OIT tienen el compromiso, que se deriva de su mera pertenencia a la organización, de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe, los derechos fundamentales del trabajo. La OIT ha establecido un procedimiento de control de cumplimiento normativo para respaldar este compromiso.</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Publicación del Programa multimedial Explora, “Construir futuro con trabajo decente” (MTEySS - Ministerio de Educación – OIT). Edición compilada 2012, página 3. Disponible en: http://www.oit.org.ar/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=660:serie-explora-construir-futuro-con-trabajo-decente&catid=52:publicaciones-argentina&Itemid=219

VI) Los 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio

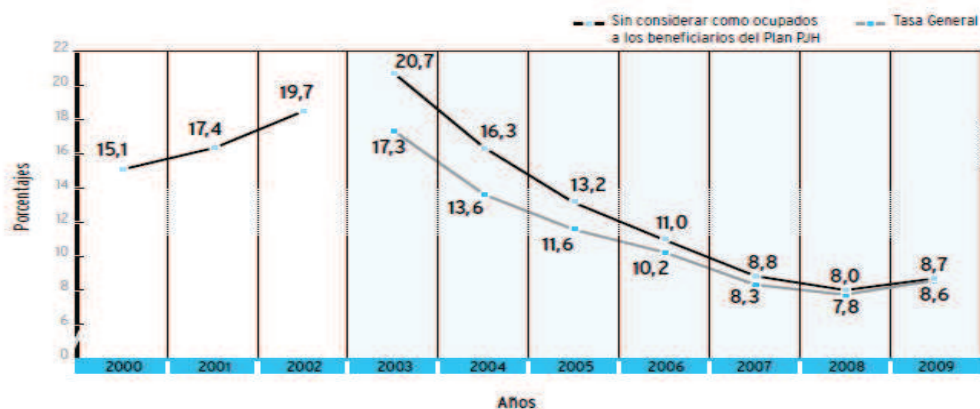
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad de género y empoderar a la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Fuente:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_bai_pub_25.pdf

¹⁶⁷ Para mayor detalle ver: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

VII) Evolución de la tasa de desocupación. Total 31 aglomerados urbanos. Años 2000 – 2009.



Nota: A partir del 3er. trimestre de 2003, se registró un cambio en la metodología de la Encuesta Permanente de Hogares.
Fuente: SSPTyEL - DGEyEL, en base a la EPH, INDEC.

VIII)

Políticas, programas y actividades desarrolladas según el enfoque de trabajo decente

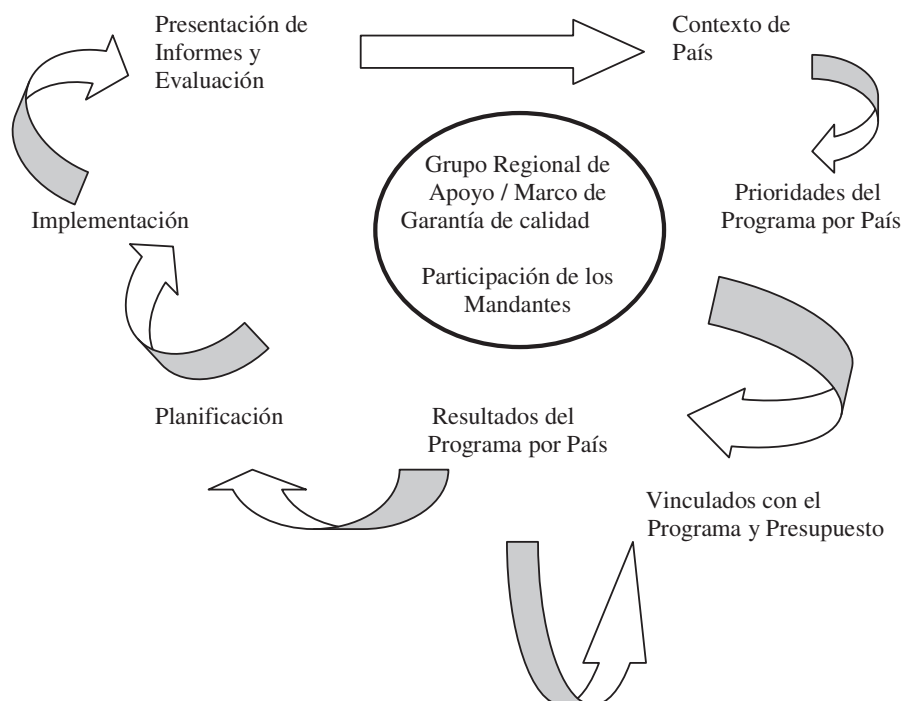
Dimensiones del Trabajo Decente	Programas, actividades y acciones desarrolladas para promover el Trabajo Decente. 2004
Empleo	<ul style="list-style-type: none"> Nuevo patrón de crecimiento con mayor creación de empleo que contribuye a disminuir el desempleo Política salarial y de ingresos Planes de empleo: Plan Más y Mejor Trabajo PJJHD Programa Área Pacto Global de Empresas
Derechos Laborales	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Ordenamiento laboral 25.877 Combate al trabajo no registrado. Fortalecimiento de la Inspección de Trabajo Acciones desarrolladas en materia de erradicación del trabajo infantil. Nueva Encuesta sobre Trabajo Infantil
Protección Social	<ul style="list-style-type: none"> Prestación anticipada por desempleo Programa de reducción de los accidentes mortales y programa específico de prevención de accidentes para pequeñas y medianas empresas
Diálogo social	<ul style="list-style-type: none"> Convocatoria del Consejo del Empleo, Productividad y Salario Mínimo Apoyo y promoción de la Negociación Colectiva

Fuente: DGEyFPE, SPTyEL, MTSS.

*Nota: 1) El PJJHD finalizó en 2011 y la mayoría de los beneficiarios fueron absorbidos por el Seguro de Capacitación y Empleo.
2) El Programa AREA culminó a fines en 2008.

IX) Pasos para la implementación de un PTDP

En todos los casos, el proceso de desarrollar e implementar un PTDP, así como el seguimiento y la presentación de informes sobre su avance, se sigue la siguiente estructura:



Fuente: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/program/dwcp/download/guiav2.pdf>

X) Programa de Trabajo Decente para un crecimiento con equidad

El programa de TD de la OIT lucha por alcanzar un crecimiento económico con equidad a través de una combinación coherente de objetivos sociales y económicos. Este Programa tiene cuatro elementos:

Empleo — el camino principal para salir de la pobreza es el trabajo productivo.

Derechos — sin ellos, los hombres y mujeres no dispondrán de medios para escapar de la pobreza.

Protección — la protección social es una garantía contra la pobreza.

Diálogo — la participación de las organizaciones de empleadores y trabajadores en la formulación de las políticas gubernamentales para la reducción de la pobreza es esencial.

Fuente: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/exrel/mdg/briefs/overview.pdf>

XI) Memorandum de Entendimiento firmado con Argentina en 2004

En Ginebra, a los 14 días del mes de junio de 2004, el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Dr. Carlos Tomada, el Director-General de la OIT, Sr. Juan Somavia, y los representantes argentinos ante el Consejo de Administración de la OIT, por los empleadores, Sr. Daniel Funes de Ríoja, y por los trabajadores, Sr. Rodolfo Daer.

Recordando que en diciembre de 2002 la OIT, el Gobierno Argentino y los representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores elegidos al Consejo de Administración firmaron el Memorandum de Entendimiento para la elaboración e implementación en la República Argentina del Programa Nacional de Trabajo Decente.

Teniendo en cuenta que en octubre de 2003, el Gobierno Argentino incluyó entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio “Promover el Trabajo Decente”, fijando metas específicas a alcanzar en el mediano plazo.

Tomando en consideración que en marzo de 2004 se sancionó la Ley de “Ordenamiento Laboral” No. 25877, la que dispone que “el MTEySS promoverá la inclusión del concepto de trabajo decente en las políticas públicas nacionales, regionales y municipales”.

Tomando también en consideración, que la OIT presta cooperación técnica a la consecución de ese objetivo a través de sus programas regulares y de dos proyectos específicos.

Declaran que, en concordancia con el mandato legal mencionado y el acuerdo del Gobierno Argentino y los representantes de empleadores y trabajadores, reiteran su decisión de ejecutar un Programa Nacional de Trabajo Decente, cuyos antecedentes y lineamientos se detallan en el Anexo 1 y la OIT se compromete a apoyarlo técnicamente y en la movilización de recursos.

[firma]
Sr. Carlos Tomada
Ministro de Trabajo, Empleo
y Seguridad Social

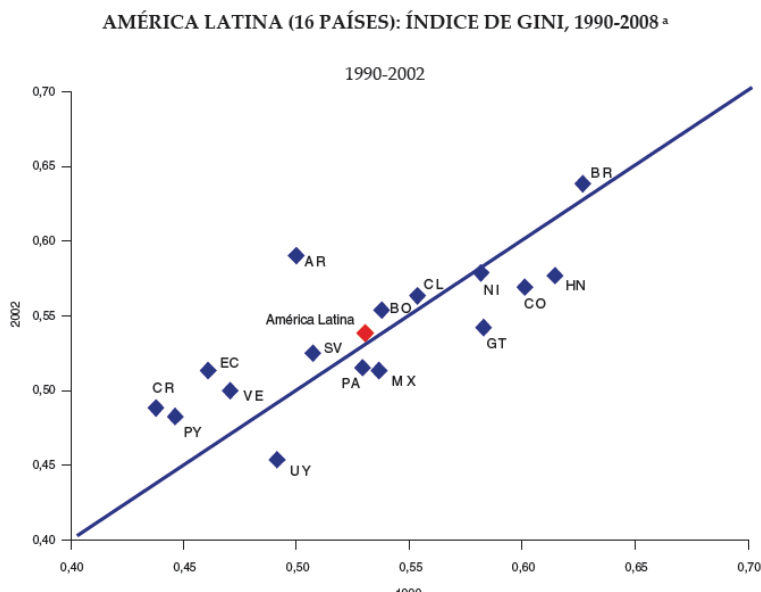
[firma]
Sr. Juan Somavia
Director General
Oficina Internacional del Trabajo

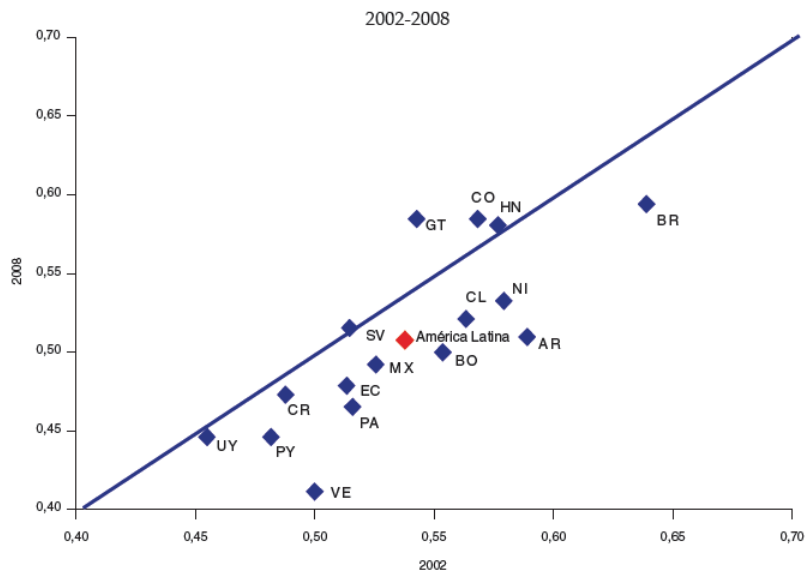
[firma]
Dr. Daniel Funes de Rioja
Representante de los Empleadores
de Argentina en la OIT

[firma]
Sr. Rodolfo Daer
Secretario General de la
Confederación General del Trabajo de Argentina (CGT)

Fuente: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dwpp/download/argentina/argmoa.pdf>

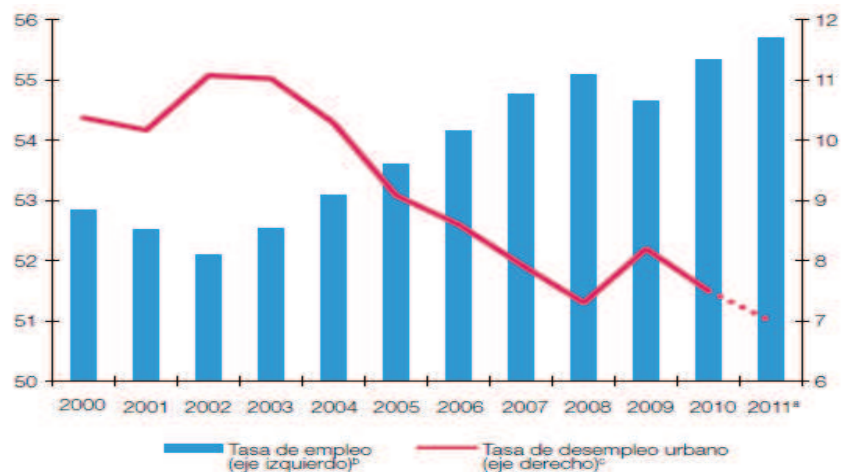
XII)





Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. El dato de AL corresponde al promedio simple de los índices de Gini de cada país. El año de la encuesta utilizada difiere entre países. El período 1990 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año; el período 2002, a la encuesta más reciente disponible entre 2000 y 2002, y el período 2008, a la más reciente disponible entre 2004 y 2008. Datos de área metropolitana para la Argentina y de áreas urbanas para el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Panamá y el Uruguay. Ver en CEPAL, **Publicación**, “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, Brasilia 2010, tercer período de sesiones de la CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

XIII) América Latina: tasas de empleo y desempleo

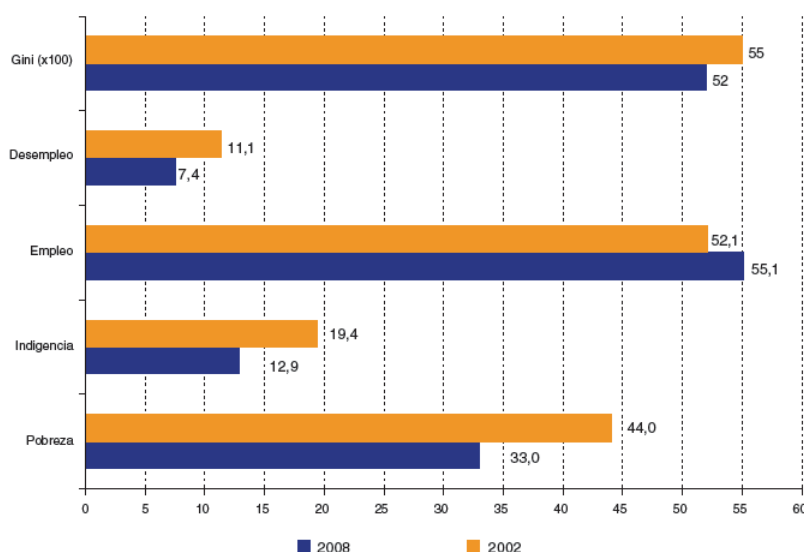


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- * Provisional.
- La tasa de empleo se mide como la tasa de ocupación sobre la población en edad de trabajar.
- La tasa de desempleo urbano se mide sobre la población económicamente activa.

Fuente: CGT y OIT (2004) Publicación, “MERCOSUR – Hacia una Estrategia Regional de Empleo”. Fotocopias, número de página borroso.

XIV) América Latina y el Caribe: Pobreza, Indigencia, Empleo, Desempleo y Coeficiente de Gini, alrededor de 2002 y 2008a (En unidades de Gini por 100 y porcentajes)



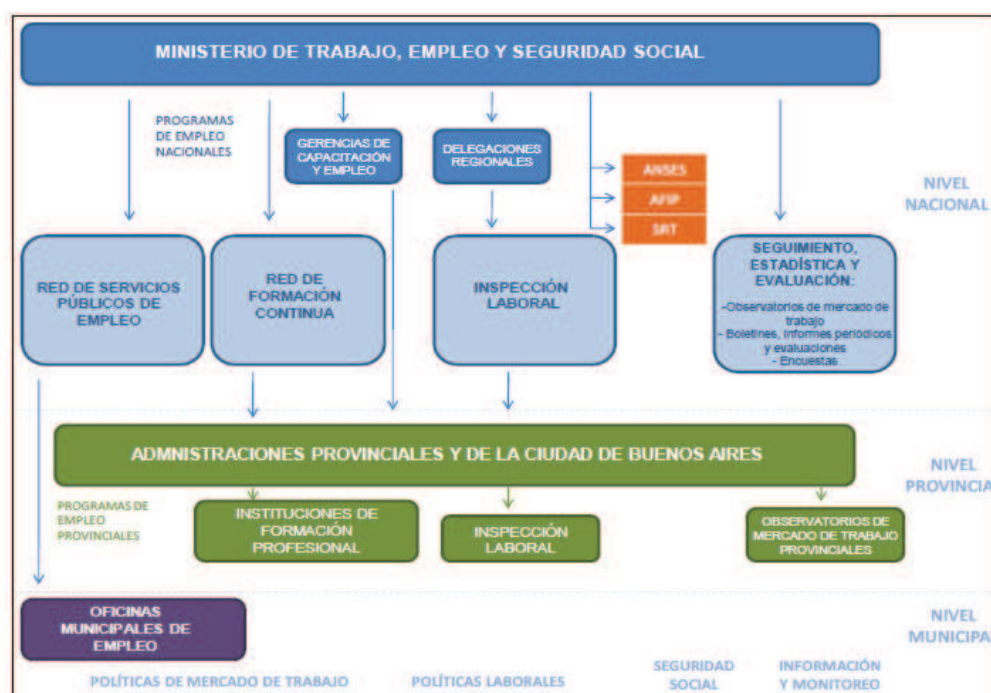
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización Internacional del Trabajo (CEPAL/OIT), “Crisis y mercado laboral”, *Boletín CEPAL/OIT: Coyuntura laboral en ALC*, N° 1, Santiago de Chile, junio de 2009 en **CEPAL, Publicación**, “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, Brasilia 2010, tercer período de sesiones de la CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf
a El período 2002 corresponde a la encuesta disponible más cercana a dicho año, y 2008 a las encuestas disponibles entre 2007 y 2008. En lo referente a desempleo y empleo, se trata de la tasa urbana correspondiente a ALC.

XV) Contexto económico y desarrollo de la política de empleo: dos períodos contrastantes antes y después de la crisis de 2001

1991-2000	2002-2012
<ul style="list-style-type: none"> • Predominancia del “Consenso de Washington” en el desarrollo de las políticas públicas • Ajuste estructural • Tipo de cambio fijo – convertibilidad monetaria con el dólar – endeudamiento creciente • Privatizaciones • Desregulación • Crecimiento con baja creación de empleo • Flexibilización del mercado de trabajo • Políticas de mercado de trabajo compensatorias • Incremento en la informalización y la desigualdad 	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo de cambio real alto • Mejora de la competitividad de la economía • Crecimiento con alta creación de empleo • Reversión en privatizaciones y desregulación • Incremento en la formalización laboral • Creciente rol de las instituciones laborales: negociación colectiva, salario mínimo, inspección laboral • Desarrollo de la red de servicios públicos de empleo • Caída de la desigualdad • Aumento sustancial en la razón recaudación / PIB

Fuente: **Bertranou, Fabio**, “Mecanismos de formulación e implementación de la política de Empleo en Argentina” en Documento de Trabajo N° 3 de la Oficina OIT Argentina, página 8. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_228742.pdf

XVI) Mecanismos de apoyo a la política de empleo por niveles de gobierno y funciones



Fuente: **Bertranou, Fabio**; "Mecanismos de formulación e implementación de la política de Empleo en Argentina" en Documento de Trabajo N° 3 de la Oficina OIT Argentina, página 19. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--americas/--ro-lima/--ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_228742.pdf

XVII) Síntesis del accionar de los 3 componentes del Programa AREA en su Unidad Ejecutora Central y en sus Unidades Regionales

Desarrollo Económico Local

- _Elaboración de instrumentos y herramientas para apoyar procesos para el DEL auspiciados por el MTEySS.
- _Transferencia de tecnología para la promoción del DEL a través de capacitación de los actores locales: funcionarios de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL), de los municipios, representantes de Universidades, ONG y otros.
- _Apoyar a los municipios, a través de las GECAL, en el cumplimiento de las condiciones básicas exigidas en el marco de la intervención territorial del MTEySS: Mesas Territoriales para el DEL instaladas, Oficinas Municipales de Empleo en proceso de instalación, equipo para el DEL operando y documento de base territorial (diagnóstico) elaborado.
- _Asistencia técnica a los municipios, a través de las GECAL, para la elaboración de proyectos productivos y de fortalecimiento de los entramados productivos que dan contenido a Propuestas Territoriales enmarcadas en Planes o Agendas Estratégicas.
- _Asistencia técnica puntual a los municipios en la ejecución de los proyectos auspiciados por el MTEySS y, específicamente, en el fortalecimiento de los entramados productivos locales.
- _Apoyo al MTEySS en la evaluación de los proyectos productivos municipales.
- _Apoyo puntual a las GECAL en la atención de otros municipios no priorizados para la intervención con AREA.

Empleo

- _Asistencia técnica en la definición del modelo de servicios de empleo.
- _Asistencia a definición y desarrollo de metodologías e instrumentos relativos a los servicios brindados por las OME.
- _Apoyo a la constitución y fortalecimiento de las OME en las diferentes fases de su implementación.
- _Transferencia de metodologías y módulos de capacitación a las GECAL.
- _Capacitación a los operadores de las OME.
- _Apoyo a las GECAL y OME para la implementación del Seguro de Capacitación y Empleo.
- _Diseño y desarrollo de la Plataforma Informática para los Servicios de Empleo.
- _Capacitación de los operadores de las OME en el uso de la Plataforma Informática.
- _Asistencia técnica para el diseño y validación de un Referencial IRAM¹⁶⁸ para gestionar las OME.

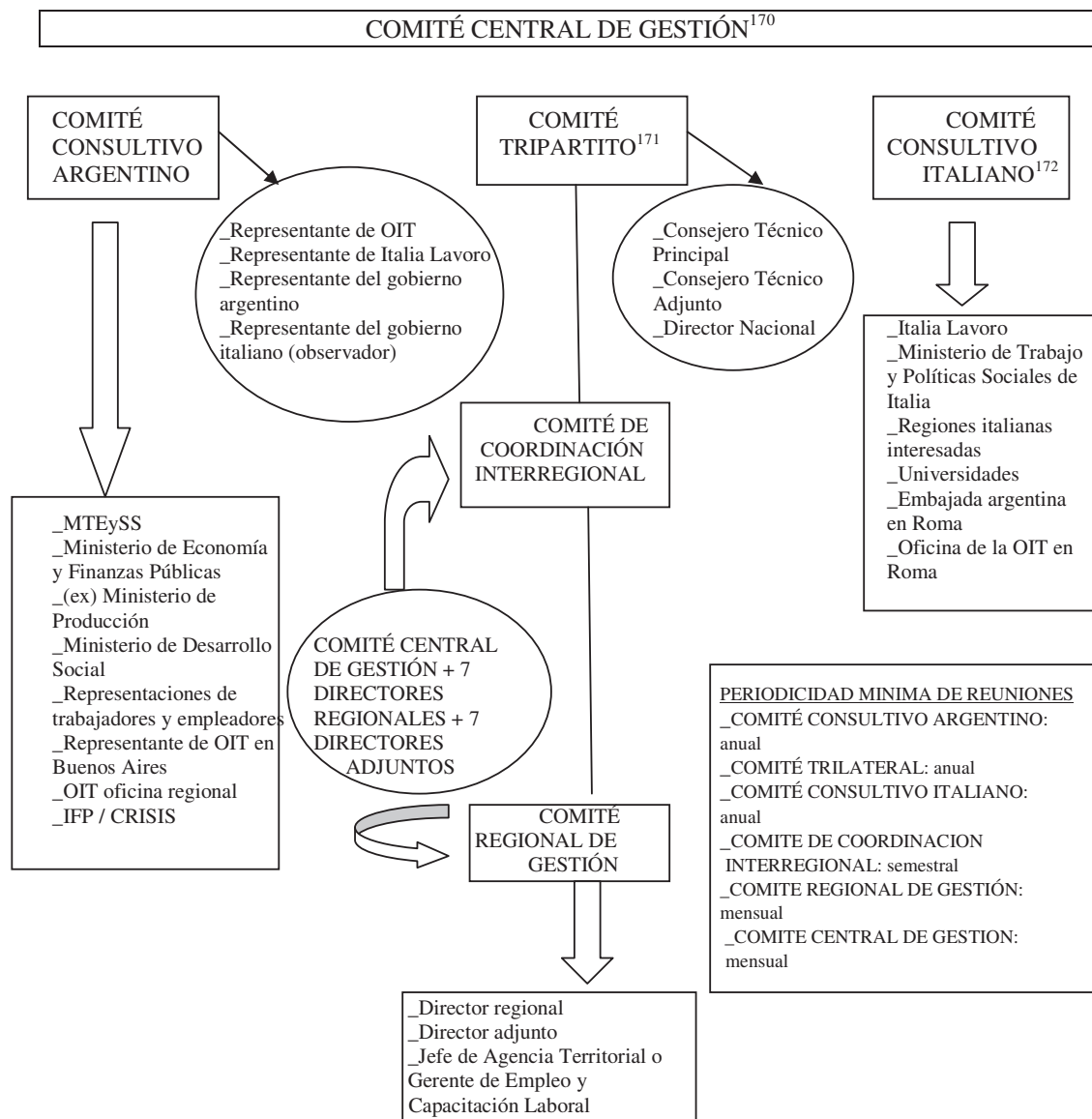
Formación Profesional

- _Promover y apoyar el desarrollo de las Políticas de Formación Profesional del MTEySS - Acuerdos Territoriales, Sectoriales y Empresariales de Capacitación de los Recursos Humanos-.
- _Precalificar y difundir la calidad institucional y la oferta disponible en las Instituciones de FP.
- _Diseñar, validar y promover dimensiones, criterios y estándares de calidad (IRAM) para la FP y Gestión de las Instituciones de FP.
- _Activar dispositivos de asistencia técnica para el fortalecimiento de las Instituciones de FP proveedoras de capacitación de las políticas y programas de empleo del MTEySS –entre otros, Formación de Formadores, Diseño Curricular -.
- _Promover y consolidar alianzas estratégicas con actores clave –entre otros, Universidades Nacionales- para fortalecer los soportes institucionales de los sectores de la producción, del trabajo y la formación vinculados con la identificación y desarrollo de las calificaciones.
- _Involucrar a los actores de la producción, el trabajo y la formación en procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales.
- _Consolidar y/o generar espacios de trabajo integrado entre los ámbitos de la Producción, las instituciones de FP y las OME, en atención a la demanda y desarrollo de las calificaciones¹⁶⁹.

¹⁶⁸ IRAM: Instituto Argentino de Normalización y Certificación (originalmente llamado Instituto Argentino de Racionalización de Materiales)

¹⁶⁹ **Armida, Ignacio** (2008), “Estrategias de abordaje territorial del empleo en un marco de desarrollo económico local: El Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación con el apoyo del Programa AREA. La experiencia de Villa Regina”, Tesis de Maestría en Desarrollo Local (Escuela de Política y Gobierno – Universidad Nacional de San Martín), páginas 78 a 80.

XVIII) Esquemas de conformación (y funciones) de los Comités del Programa AREA

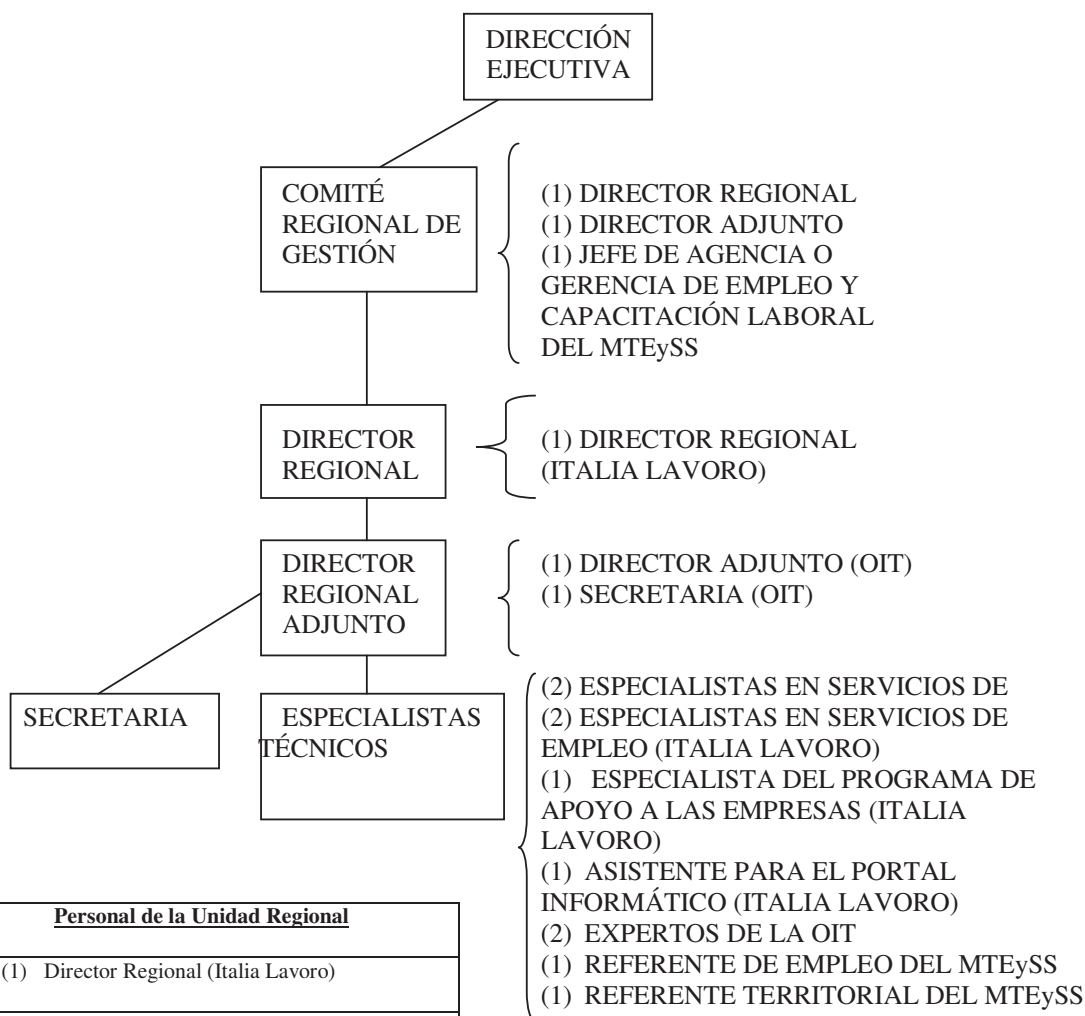


¹⁷⁰ **Función:** proyección del plan operativo anual y presupuesto del Proyecto; definición de los perfiles, la selección de las consultorías y expertos a contratar por el Proyecto; evaluación de la ejecución.

¹⁷¹ **Función:** definición de los lineamientos generales de la implementación del Programa; evaluación y aprobación del plan operativo anual y presupuesto; evaluación del cumplimiento de los objetivos y ejecución presupuestaria.

¹⁷² **Función de ambos Comités Consultivos nacionales:** emitir recomendaciones sobre las líneas de acción del Programa y facilitar la articulación de recursos.

Esquema de conformación (y funciones) de las Unidades Regionales



Personal de la Unidad Regional
(1) Director Regional (Italia Lavoro)
(1) Director adjunto (OIT)
(2) Expertos de la OIT
(2) Consultores en empleo (Italia Lavoro)
(1) Especialista del Programa de Apoyo a las Empresas (Italia Lavoro)
(1) Asistente para el portal informático (Italia Lavoro)
(1) Referente de empleo del MTEySS
(1) Referente territorial del MTEySS
(1) Secretaria
TOTAL: 11

Funciones de los órganos regionales de Dirección: elaboración del plan operativo anual en base a diagnósticos regionales y consultas a diferentes instancias e instituciones locales y evaluación de la implementación de las acciones.
Función principal de las Unidades Regionales: ejecución de las actividades definidas en los planes operativos

XIX) Municipios de intervención del componente Empleo y DEL por Unidad Regional

*Municipios de intervención del componente Empleo por Unidad Regional*¹⁷³:

Unidad Regional	Municipios
Santa Fe	(55) Acebal, Alcorta, Álvarez, Armstrong, Arroyo Seco, Cañada de Gómez, Capitán Bermúdez, Carcarañá, Casilda, Chabás, Coronel Bogado, Correa, Firmat, Fray Luis Beltrán, Funes, Granadero Baigorria, Las Parejas, Las Rosas, Montes de Oca, Pérez, Puerto San Martín, Roldán, Rosario, Rufino, San Lorenzo, Santa Isabel, Tortugas, Totoras, Venado Tuerto, Villa Cañas, Villa Constitución, Villa Gobernador Gálvez, Wheelwright, Avellaneda, Carlos Pellegrini, Ceres, Coronda, El Trébol, Esperanza, Gálvez, Laguna Paiva, Rafaela, Reconquista, Recreo, Romang, San Carlos Centro, San Cristóbal, San Javier, San Jorge, San Justo, Santa Fe, Santo Tomé, Sunchales, Teodelina, Villa Ocampo.
Mar del Plata y Provincia de Buenos Aires	(39) Azul, Bahía Blanca, Balcarce, Baradero, Berisso, Bragado, Chascomús, Chivilcoy, Coronel Pringles, Daireaux, De la Costa, Ensenada, Florentino Ameghino, General Alvarado, General Pueyrredón, Hipólito Irigoyen, Junín, La Plata, Las Flores, Leandro N. Alem, Lobería, Lobos, Mar Chiquita, Mercedes, Necochea, Olavarría, Pergamino, Puán, Ramallo, Rivadavia, 25 De Mayo, 9 De Julio, Saladillo, Salto, San Andrés de Giles, San Nicolás, Tandil, Tres Arroyos, Villa Gesell.
Gran Buenos Aires	(18) Berazategui, Campana, Ezeiza, Florencio Varela, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Moreno, Morón, Pilar, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero.
Córdoba	(28) Alta Gracia, Bell Ville, Coronel Moldes, Cruz del Eje, Deán Funes, Estación Juárez Celman, General Deheza, Jesús María, La Calera, La Carlota, Laboulaye, Las Varillas, Marcos Juárez, Mina Clavero, Morteros, Quilino, Río Cuarto, Río Tercero, San Francisco, Unquillo, Valle Hermoso, Villa General Belgrano, Villa Santa Rosa, Villa Allende, Villa Carlos Paz, Villa de Soto, Villa Dolores, Villa María.
Río Negro	(13) Choele Choel, Cinco Saltos, Cipolletti, Colonia Catriel, El Bolsón, El Juncal, General Roca, Río Colorado, San Antonio Oeste, San Carlos de Bariloche, Sierra Grande, Viedma, Villa Regina.
Mendoza	(17) General Alvear, Godoy Cruz, Guaymallén, Junín, La Paz, Las Heras, Lavalle, Luján de Cuyo, Maipú, Malargüe, Rivadavia, San Carlos, San Martín, San Rafael, Santa Rosa, Tunuyán, Tupungato.
Catamarca	(8) Andalgalá, Los Altos, Pomán, San Fernando del Valle de Catamarca, Santa Rosa, Santa María, Tinogasta, Valle Viejo.

¹⁷³Aporte a las Políticas Activas de Empleo en Argentina. Informe final del Programa AREA, op. cit., página 45.

Municipios de intervención del componente DEL por Unidad Regional¹⁷⁴:

Unidad Regional	Municipios
Santa Fe	(26) Ceres, Coronda, Desvío Arijón, Esperanza, Gálvez, Larrechea, Rafaela, Reconquista, Romang, San Justo, Santa Fe, Santo Tomé, Sunchales, Cañada de Gómez, Capitán Bermúdez, Carcarañá, Firmat, Granadero Baigorria, Pérez, Puerto General San Martín, Roldán, Rosario, San Lorenzo, Venado Tuerto, Villa Gobernador Gálvez, El Trébol.
Mar del Plata	3) General Pueyrredón, General Alvarado y Olavarría.
Gran Buenos Aires	(15) Lomas de Zamora, Ituzaingó, General San Martín, Morón, Ezeiza, Moreno, La Matanza, San Isidro, Luján, Hurlingham, Pilar, Tres de Febrero, Florencio Varela, San Fernando y Malvinas Argentinas.
Córdoba	(20) Río Cuarto, Villa Allende, Villa María, Quilino, Deán Funes, Villa de Soto, Traslasierra ¹⁷⁵ , Corredor ¹⁷⁶ , San Francisco, Río Tercero, Jesús María, Estación Juárez Celman, Alta Gracia, Pilar, Marcos Juárez, Bell Ville, Unquillo, Minas, Noroeste y Córdoba.
Río Negro	(7) Bariloche, Cinco Saltos, El Bolsón, General Roca, Viedma, Villa Regina ¹⁷⁷ , Cipolletti.
Mendoza	(13) General Alvear, Godoy Cruz, Las Heras, San Rafael, Tunuyán, San Martín, Luján de Cuyo, Malargüe, Maipú, Rivadavia, Lavalle, Santa Rosa y San Carlos.
Catamarca	(5) San Fernando del Valle de Catamarca, Los Altos, Andalgalá, Tinogasta y Valle Viejo.

XX) Responsabilidades individuales de los actores parte en el Programa AREA (según el anexo 2 del acuerdo referido al proyecto: “Programa Integrado de Apoyo para la Reactivación del Empleo en Argentina” celebrado entre el gobierno de Argentina representado por el MTEySS, la OIT e Italia Lavoro)

- **El Gobierno de Argentina asumió las siguientes tareas:**
 - Designar el Director Nacional del Programa así como las contrapartes regionales.
 - Garantizar la concreción del aporte de contraparte nacional en forma de espacios de trabajo, equipamiento, personal técnico destacado al Programa.
 - Participación efectiva en los órganos comunes de gestión, asistencia técnica asociada y otras acciones y/o servicios que contribuyan al logro de los objetivos del Programa.
 - Convocar y presidir el Comité Consultivo Nacional del Programa, al menos una sesión al año.
 - Garantizar el marco legal y administrativo necesario en Argentina que permita la ejecución del Programa, incluyendo los permisos de trabajo para el personal participante de Italia Lavoro y eventuales dispensas fiscales para las actividades concernientes al Programa.

¹⁷⁴ Aporte a las Políticas Activas de Empleo en Argentina. Informe final del Programa AREA, op. cit., página 64.

¹⁷⁵ Traslasierra es una región que abarca 3 departamentos.

¹⁷⁶ Corredor es una región que abarca 3 departamentos, que incluyen unos 50 municipios. El Programa AREA, además de trabajar con la región en su conjunto, asistió 8 proyectos puntuales en diferentes localidades.

¹⁷⁷ Villa Regina integra una microrregión conformada por los Municipios de Godoy, Chichinales, Huergo, Valle Azul y Maique.

- **OIT asume las siguientes tareas:**

- Asumir con la debida diligencia y eficacia la responsabilidad general por la coordinación de las actividades referidas al Programa.
- Nominar y contratar al Consejero Técnico Principal del Programa, el especialista de desarrollo económico local, otros expertos internacionales o nacionales bajo responsabilidad técnica de la OIT, así como consultores nacionales e internacionales sobre la base de las reglamentaciones para personal de la OIT y otras reglas aplicables de dicho organismo. Los pagos a dichos expertos/consultores en relación con sus tareas serán realizados por la OIT con el presupuesto del Programa.
- Realizar todas las tareas administrativas referidas a la gestión del fondo del Programa.
- Coordinar la coherencia y pertinencia técnica general del Programa.
- Dirigir e implementar las acciones de asistencia técnica directa referidas a las áreas técnicas específicas bajo su responsabilidad de acuerdo al anexo 2 del acuerdo del Programa.
- Convocar y coordinar las reuniones del Comité Trilateral del Programa.
- Contratar y ejercer la supervisión del Contrato con Italia Lavoro, proveyendo los pagos estipulados en el anexo financiero al memorando de entendimiento, de acuerdo al avance en el cumplimiento de resultados anuales especificados en los planes de Trabajo detallados aprobados por la Comisión Tripartita del Programa. El monto contratado con Italia Lavoro y sus respectivos pagos están condicionados a la aprobación y transferencia de fondos provenientes del Gobierno de Italia.

- **Italia Lavoro asume las siguientes tareas:**

- Implementar las acciones técnicas específicas asignadas bajo su responsabilidad en el anexo 2 del acuerdo por el Programa.
- Participar en los mecanismos de gestión conjunta del Programa.
- Presentar un informe trimestral al Consejero Técnico Principal del Programa sobre la ejecución de las tareas que le han sido asignadas
- Presentar informes financieros a la OIT en función del artículo 4 del acuerdo del Programa.
- Presentar al Consejero Técnico Principal del Programa descripciones de tareas y candidatos para los puestos previstos en el presupuesto y obtener su aprobación para el personal a ser asignado al Programa;
- Contratar su propio personal, expertos y consultores de acuerdo con la legislación aplicable (ya sea italiana o argentina). Dicho personal no estará sujeto a las reglamentaciones para el personal de OIT, pero tendrá la obligación de confidencialidad en relación con las actividades del Programa;
- Garantizar la supervisión técnica de su personal en estrecha colaboración con la OIT.

XXI) Resultados y actividades previstos en función de los objetivos específicos planteados en la Matriz del Marco Lógico del Programa AREA (Fuente: documentos internos del Programa)

Proyecto Área	Indicadores	Fuentes de verificación	Supuestos externos
Objetivos estratégicos 1. Fomento del desarrollo económico local	* Mejora del empleo e ingreso en la población de los siete territorios.		
Objetivos específicos O1.1 Identificación de nuevas oportunidades de trabajo en los territorios. O1.2 Difusión de las nuevas oportunidades de trabajo identificadas. O1.3 Creación de nuevos puestos de trabajo dependiente.	* Aumento del número de puestos de trabajo dependiente.		
Resultados R1.1 Creación de una instancia o Mesa permanente de animación y concertación territorial para la identificación de nuevos mercados y oportunidades productivas y de empleo. R1.2 Creación de un Banco de Datos o Sistema de Información Territorial (SIT) para el Empleo. R1.3 Desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes).	* Estrategias de desarrollo económico local definidas y consensuadas en los territorios * Aumento del número de empresas en los territorios.		Continuidad de la aportación del gobierno italiano al Proyecto Área Contexto favorable a la participación institucional de los diferentes actores y organismos en el Proyecto Área
Actividades A1.1.1 Identificación de los actores territoriales, públicos y privados. A1.1.2 Relevamiento y análisis de las oportunidades de empleo en los territorios. A1.1.3 Establecimiento de convenios y redes entre actores territoriales. A1.1.4 Constitución y funcionamiento de la Mesa territorial de animación y concertación para el empleo. A1.2.1 Catalogación de las oportunidades de trabajo autónomo y dependiente, por sectores productivos y territorios. A1.2.2 Creación del software del Banco de Datos (SIT) para el empleo. A1.2.3 Mantenimiento y acompañamiento de dicho software. A1.2.4 Intercambio con experiencias europeas, especialmente italianas, sobre planes de desarrollo territorial. Fomento de iniciativas de cooperación descentralizada. A1.3.1 Identificación y articulación de la oferta territorial existente de servicios de apoyo a la producción y para el empleo. A1.3.2 Promoción de la asociatividad de las Mipymes. A1.3.3 Capacitación y asistencia técnica a proyectos productivos y de comercialización A1.3.4 Fomento de la innovación tecnológica para el desarrollo local y el empleo. Promoción de acuerdos con universidades y centros de I+D. A1.3.5 Identificación de los perfiles profesionales necesarios correspondientes a las características del trabajo dependiente en cada territorio. A1.3.6 Verificación de la incidencia sobre el empleo del desarrollo del tejido empresarial. A1.3.7 Desarrollo de oportunidades comerciales con Italia. A1.3.8 Vinculación con Bolsas de Subcontratación con Italia. A1.3.9 Facilitación del acceso al crédito en los proyectos entre empresas argentinas e italianas.	Desglose de las partidas presupuestarias por actividad	Presupuesto del proyecto	Clima macroeconómico, social y político favorable para la implementación del Proyecto Área

Proyecto Área	Indicadores	Fuentes de verificación	Supuestos externos
Objetivos estratégicos 2. Fomento de la Empleabilidad	* Aumento del empleo neto en los territorios		
Objetivos específicos O2.1 Creación de nuevos puestos de trabajo autónomo o asociado. O2.2 Incremento del número de trabajadores ocupados en los siete territorios.	* Número de puestos de trabajo autónomo o asociado creados		
Resultados R2.1 Creación de nuevos emprendimientos productivos de carácter autónomo o asociado. R2.2 Asegurado un mecanismo de funcionamiento para el encuentro entre demanda y oferta de trabajo.	* Nuevos emprendimientos productivos creados		
Actividades A2.1.1 Identificación de los servicios territoriales para el empleo autónomo existentes. A2.1.2 Fortalecimiento o creación de servicios para los potenciales emprendedores: Orientación, asistencia técnica y capacitación en gestión empresarial; Asistencia para el acceso al crédito; Tutoría en el despegue de las empresas. A2.1.3 Capacitación técnica de funcionarios y técnicos en las Oficinas de Empleo. A2.1.4 Promoción de los nuevos yacimientos de empleo. A2.1.5 Promoción de la cultura empresarial y el marketing territorial. A2.2.1 Fortalecimiento y mejora de los Servicios para el Empleo: Orientación a desempleados; Información sobre oportunidades de formación y de empleo; Ayuda en la búsqueda de empleo; Ayuda a las Mipymes para la identificación y selección de recursos humanos. A2.2.2 Apoyo a la instalación y funcionamiento de una Plataforma Informática sobre Demanda y Oferta de Empleo en los territorios a partir de la iniciativa impulsada por el MTEySS argentino. A2.2.3 Definición de los perfiles profesionales identificados. A2.2.4 Asistencia a la planificación de los módulos de capacitación profesional focalizando las oportunidades de empleo identificadas. A2.2.5 Red de Servicios para el Empleo entre los siete territorios y red entre estos servicios y los servicios para la creación de nuevos emprendimientos, a fin de facilitar la movilidad de los trabajadores. A2.2.6 Intercambio de visitas y experiencias con Europa, en especial Italia, sobre funcionamiento de Servicios y Redes para el Empleo. A2.2.7 Conexión de la red de los servicios argentinos con las redes similares en Italia, para intercambio de oportunidades de formación, especialización y experiencias sobre el fomento del empleo para mujeres, jóvenes y grupos desfavorecidos.	Desglose de las partidas presupuestarias por actividad	Presupuesto del proyecto	Continuidad de la aportación del gobierno italiano al Proyecto Área Contexto favorable a la participación institucional de los diferentes actores y organismos en el Proyecto Área Clima macroeconómico, social y político favorable para la implementación del Proyecto Área

Proyecto Área	Indicadores	Fuentes de verificación	Supuestos externos
Objetivos estratégicos 3. Fortalecimiento y mejora de la formulación de políticas de empleo			
Objetivos específicos O3.1 Asistencia técnica de las políticas de empleo en Argentina. O3.2 Difusión de experiencias exitosas en desarrollo económico local y políticas activas de empleo. O3.3 Promoción de la coordinación institucional para el empleo.	* Número de estrategias o pactos territoriales para el empleo con participación público-privada alentados y en funcionamiento.		
Resultados R3.1 Plan realizado de difusión e implementación en el territorio nacional de estándares de Servicios para el Empleo; Servicios para el Trabajo Autónomo y la creación de Mipymes; y difusión de prácticas en red. R3.2 Promoción de la coordinación institucional eficiente entre organismos sectoriales de la Administración central con implicancia en el desarrollo local y el empleo R3.3 Promoción de la coordinación institucional eficiente entre los diferentes niveles territoriales de la Administración pública argentina (central, provincial y municipal).	* Número de acuerdos de coordinación interinstitucional entre organismos sectoriales. * Número de acuerdos de coordinación interinstitucional entre diferentes niveles territoriales de la Administración pública argentina.		Continuidad de la aportación del gobierno italiano al Proyecto Área Contexto favorable a la participación institucional de los diferentes actores y organismos en el Proyecto Área Clima macroeconómico, social y político favorable para la implementación del Proyecto Área
Actividades A3.1.1 Identificación de los planes y políticas de empleo existentes en Argentina. A3.1.2 Apoyo técnico al plan de reinstalación de Oficinas de Empleo territoriales impulsado por el MTEySS argentino. A3.1.3 Asistencia técnica a los funcionarios y técnicos de las Oficinas de Empleo y en el manejo de la Plataforma Informática para el Empleo. A3.1.4 Comparación de experiencias y políticas de trabajo argentinas e italianas a través de visitas de intercambio y foros temáticos. A3.1.5 Comparación entre las buenas prácticas europeas y argentinas en los servicios para el empleo en conexión con el Banco de Datos de Italia Lavoro. A3.1.6 Monitoreo de las actividades realizadas y evaluación de resultados en los siete territorios. A3.1.7 Asistencia técnica a los Ministerios Provinciales y Municipalidades para la difusión de la experiencia en los siete territorios en relación con las políticas activas de empleo. A3.2.1 Acuerdos de coordinación y colaboración entre diferentes organismos sectoriales para el fomento del desarrollo económico local y la generación del empleo. A.3.3.1 Acuerdos de coordinación y colaboración entre los diferentes niveles territoriales de la administración pública argentina para el fomento del desarrollo económico local y la generación del empleo. A3.3.2 Capacitación de funcionarios y técnicos para el desempeño de funciones como agentes de desarrollo local.	Desglose de las partidas presupuestarias por actividad	Presupuesto del proyecto	

XXII) Principales resultados cuantitativos alcanzados en los 3 componentes del Programa:

_Componente Empleo¹⁷⁸:

Los aportes más significativos de AT al MTEySS, en particular a la Dirección de Servicios de Empleo (DSE), se tradujeron en los siguientes resultados:

- 170 OME asistidas en el proceso de fortalecimiento institucional.
- Desarrollo de metodologías y herramientas relativas a la AT virtual de las OME.
- Elaboración de una metodología y de acciones de capacitación referidas a la gestión de las OME y en particular a la figura profesional del coordinador de la misma.
- Desarrollo de metodologías y herramientas referidas a la relación con el tejido empresarial.
- Organización de un Seminario Internacional sobre los referenciales de calidad en los servicios de empleo. Esta actividad reunió a 400 participantes entre los que se contó con la totalidad de responsables de las OME que conforman la Red en Argentina.
- Aportes en la construcción de normas de competencias laborales en varios sectores profesionales (Naval, Petróleo, Indumentaria, Teletrabajo, etc.).

Los aportes más significativos de AT a las OME en las Regiones de intervención del Programa se tradujeron en:

- Diseño y desarrollo de 8 materiales metodológicos y de apoyo para la gestión de las OME.
- Construcción de 7 instrumentos para la gestión cotidiana de las OME (planificación, gestión y evaluación).
- 514 operadores de las OME capacitados para brindar los servicios de apoyo a la búsqueda de empleo, orientación laboral, orientación al trabajo independiente, intermediación laboral y relación con empleadores.
- Implementación de los mecanismos de políticas activas de empleo (Seguro de Capacitación y Empleo) en 110 OME.
- 250 actividades de capacitación (talleres) dirigidos a los equipos técnicos de las OME.
- Constitución de registros de capacitadores en 10 municipios.
- 300 operadores capacitados en módulos específicos de la Plataforma Informática.

_Componente FP¹⁷⁹:

- Diseño y validación de *Normas de competencias laborales* en varios sectores profesionales (naval, petróleo, indumentaria, teletrabajo, etc.).
 - El involucramiento de 27 sectores productivos en procesos de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales, a través de la participación de sus respectivas gremiales empresariales y sindicatos.
 - La formulación y validación de 203 normas de competencias, de las cuales 127 fueron incorporadas en la Plataforma Informática de las OME.
- La formación de 600 evaluadores de competencias, de los cuales 143 se inscribieron en el Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE) de la Secretaría de Empleo.
- 17 Mapas ocupacionales desarrollados.
 - El diseño y evaluación de 162 instrumentos de evaluación de competencias.
 - La evaluación de 7.433 trabajadores en sus competencias laborales.
 - La certificación de 6.100 trabajadores en sus competencias laborales.

¹⁷⁸ Aporte a las Políticas Activas de Empleo en Argentina. Informe final del Programa AREA, op. cit., páginas 45 y 46.

¹⁷⁹ Aporte a las Políticas Activas de Empleo en Argentina. Informe final del Programa AREA, op. cit., páginas 79 y 80.

- La reformulación del REGICE de acuerdo a las nuevas políticas de fortalecimiento institucional y certificación de competencias.
- Diseño y desarrollo de dimensiones y criterios de calidad para el fortalecimiento institucional de la FP (vinculación con el contexto socioproductivo; orientación profesional; aprendizaje y evaluación de resultados).
- La formulación y la validación (en cuatro ediciones) de un Referencial IRAM/ISO 9000 para la certificación de los sistemas de gestión de calidad de las instituciones de FP.
- La vinculación de 500 instituciones de formación profesional en el enfoque de calidad aplicado a su sistema de gestión según el Referencial IRAM citado.
- La precalificación de 465 instituciones de FP según las dimensiones y criterios de calidad citados.
- La implementación de 159 planes de mejora para el fortalecimiento de las instituciones de FP.
- 100 instituciones de FP asistidas técnicamente por universidades nacionales según resultados de sus respectivas precalificación y localización geográfica.
- La formación de 500 docentes de formación profesional en diseño Curricular bajo el enfoque de competencias laborales.
- La elaboración de 62 diseños curriculares.
- Asistencia en los procesos de certificación de los sistemas de gestión de las instituciones de FP.
- La conformación de acuerdos de cooperación técnica con universidades nacionales para asistir técnicamente a la Secretaría de Empleo en las políticas de FP.
- Diseño de instrumentos de análisis sectorial a fin de proyectar e identificar demandas de calificaciones o tendencias ocupacionales que sean resultado del cambio tecnológico o de la organización del trabajo.
- Marco Lógico de las políticas de FP y matriz de monitoreo de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional y sus programas.

_Componente Desarrollo Económico Local¹⁸⁰:

- El fortalecimiento de las capacidades para intervenir en favor de la mejora de la economía local de 120 Municipios, a través de AT y capacitación y el apoyo permanente a la articulación de poco más de 655 actores locales.
- La capacitación de 4.440 funcionarios y representantes de municipios, universidades, ONG, Gobiernos de Provincia y otras entidades, en la promoción del desarrollo de las economías locales. Esto se llevó a cabo gracias al desarrollo de más de 246 cursos y eventos de capacitación en DEL.
- Capacitación de 160 funcionarios y consultores del MTEySS central desarrollo económico local y temas vinculados.
- El fortalecimiento de las capacidades para promover el desarrollo de las economías locales de las 26 GECAL, lo que incluye a las 9 ubicadas en los 7 territorios de actuación.
- Capacitación de 252 funcionarios y consultores del MTEySS (GECAL) en formulación y evaluación de proyectos.
- La evaluación técnica de 190 proyectos productivos presentados al MTEySS por los municipios, en los que se ejecuta el Plan Más y Mejor Trabajo. El MTEySS desembolsó cerca de \$3.000.000 para financiar dichos proyectos.
- La puesta en marcha del Mecanismo de Información para la Transferencia de Tecnología para el Desarrollo Económico Local (MIDEL) accesible en la página web del Programa: www.programa-area.org ; con llegada regular a cerca de 800 usuarios.
- Diseño y desarrollo de un modelo de Observatorio Local de Trabajo y Empleo.
- Publicación de documentos conceptuales y operativos: Cuadernos para el DEL; “Estrategias Asociativas para la MYPE”; “Desarrollo Económico Local en Argentina. Algunas experiencias

¹⁸⁰ Aporte a las Políticas Activas de Empleo en Argentina. Informe final del Programa AREA, op. cit., páginas 62 y 63.

auspiciadas por el MTEySS”; "Caja de herramientas para el desarrollo económico local 1: Matriz Insumo Producto y Análisis Rápido de Mercado”; "Caja de herramientas para el desarrollo económico local 2: Normativa e Indicadores municipales para el desarrollo económico local”; y, "Caja de herramientas para el desarrollo económico local 3: Gestión para el desarrollo económico local”.

- Realización de seis estudios sobre temas específicos vinculados a la estrategia territorial del MTEySS.
- Realización del I Encuentro Nacional para la Promoción del Empleo Decente y el Desarrollo Económico Local que convocó la participación activa y permanente de 250 personas de todo el país, durante tres días en octubre/06; y, del II Encuentro Nacional para la Promoción del Empleo Decente y el Desarrollo Económico Local: Servicios de Empleo con base territorial con la participación de 430 representantes de municipios y diversos actores locales del país, durante dos días, en julio/08.
- Realización, entre octubre y noviembre/07, de cuatro Encuentros Regionales para la Promoción del Empleo Decente y el Desarrollo Económico Local que cubrió todo el país: Mendoza, para la Región Cuyo; Cipolletti, para la Región Sur; Rosario, para la Región Centro; y, Tucumán, para las Regiones NEA y NOA. Estos encuentros lograron la participación activa de cerca de 1.100 personas, entre representantes municipales y provinciales y actores locales de los lugares en los que el MTEySS interviene.

7. Bibliografía:

- **Alonso, José Antonio y Ocampo, José Antonio;** “*Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2011.
- **Alonso, José Antonio y Sanahuja, José Antonio,** “*Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo*”, en *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona, Intermón Oxfam, 2006, páginas 179 a 204.
- **Alu, M., Aguilar, P, Dimarco, S., Grondona, A. y Montero, A.,** “*Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividades. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial*”, en Murillo, S. (coordinadora) Banco Mundial. *Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social*, Ed. Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, 2006.
- **Arias, Ana y Vallone Miguel (comps.),** “*La dimensión social de la cooperación internacional. Aportes para la construcción de una agenda post-neoliberal*”. Ed. CICCUS, Buenos Aires, 2009.
- **Armida, Ignacio,** “*Estrategias de abordaje territorial del empleo en un marco de desarrollo económico local: El Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo de la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación con el apoyo del Programa AREA. La experiencia de Villa Regina*”, Tesis de Maestría en Desarrollo Local (Escuela de Política y Gobierno – Universidad Nacional de San Martín). Buenos Aires, 2008.
- **Artaza, Andrea Fabiana y García, María Aurelia;** “*La atención de trabajadores en los Servicios Públicos de Empleo*”, documento interno, Dirección de Servicios de Empleo, MTEySS, Buenos Aires, 2012.
- **Ayuso, Ana;** “*Pobreza, desigualdad y cohesión social: más allá de los objetivos del milenio*” en “*Orgullo Nacional. Un legado de trabajo*”, Publicación 2011 del MTEySS, en Akian Gráfica Editora, Buenos Aires.
- **Barbé, Esther;** “*El estudio de las relaciones internacionales: ¿crisis o consolidación de una disciplina?*” *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Núm. 65, Madrid, Julio-Septiembre 1989 (soporte digital pdf).

- **Barkin, J. Samuel**; *“International Organizations. Theories and Institutions”*. Ed. Palgrave Macmillian. Nueva York, 2006.
- **Barnett, Michael y Finnemore, Marta**; *“Rules for the World. International Organizations in Global Politics”*. Ed. Cornell University Press, Nueva York, 2004.
- **Beck, Ulrich**, *“¿Qué es la globalización?”*, Barcelona, Ed. Paidós, 1999.
- **Bitar, Miguel Anselmo**, resumen de su ponencia *“La relación entre gobierno local – sociedad civil – territorio: condición de la equidad y racionalidad de las políticas sociales”* en *“Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales. Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina”*, publicación de la Asociación Argentina de Políticas Sociales y Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, 2002.
- **Boisier, Sergio**, *“Desarrollo Local: ¿De qué estamos hablando?”* en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens, Rosario, 2001, Argentina.
- **Bull, Hedley**; *“La sociedad anárquica. Un estudio del orden en la política mundial”*. Ed. Columbia University Press, Nueva York, 1977. Primera parte.
- **Castel, R.**, *“La metamorfosis de la cuestión social”*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1997.
- **Costamagna, Pablo**, *“Políticas e Instituciones para el Desarrollo Económico Territorial. El caso argentino”*. CEPAL– ILPES–GTZ. Serie Desarrollo Territorial N 1. 2007.
- **Deibe, Enrique**, *“Políticas de empleo: un análisis en el año del Bicentenario”*, en *“Transformaciones del empleo en la Argentina. Estructura, dinámica e instituciones”* por Neffa, Julio; Panigo, Demián; Pérez, Pablo. Ed. Ciccus, Buenos Aires, 2010.
- **Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L.**, *“Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales”*. Ed. GEL, Buenos Aires, 1993.
- **Fonseca, Gelson Jr.**, *“El interés y la regla. Multilateralismo y Naciones Unidas”*. Ed. Complutense, Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, Madrid, 2010.
- **Gómez-Galán Manuel. y Sanahuja José Antonio**, *“El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos”*. Ed. Cideal, Madrid, 1999.

- **Grynspan, Rebeca; Moreno Brid, Juan Carlos**, “*Claroscuros del desarrollo socioeconómico de América Latina en los últimos 20 años; una reflexión necesaria para la cooperación internacional*” en Reflexiones sobre la ética y la cooperación internacional para el desarrollo: los retos del siglo XXI, páginas 207 a 221 / compiladores Markus Gottsbacher, Simone Locatello – México, Instituto Mora, 2008.

- **Hoffmann, Stanley**, “*Jano y Minerva. Ensayos sobre la Guerra y la Paz*”, Ed. GEL, Buenos Aires, 1991, Capítulo I y II.

- **Hurrell, Andrew**; “*On Global Order, Power, Values and the Constitution of International Society*”. Ed. Oxford University Press, Nueva York, 2007

- **Kaul, I; Grunberg, I; Stern, M. A.**; (1999), “*Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*”. PNUD, Nueva York. Ed. Oxford University Press.

- **Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S.**: “*Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*”. Ed. GEL, Buenos Aires, 1998.

- **Keohane, Robert O.**, “*Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial*”. Ed. GEL, Buenos Aires, 1998.

- **Keohane, Robert O. y Milner, Helen**, “*Internationalization of domestic politics*”, Ed. Cambridge University Press, Nueva York, 1996.

- **Lancaster, Carol**, “*Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*”, Ed. University of Chicago Press, Chicago, 2007.

- **Laría, Margarita**, “*La Estrategia Territorial de la Secretaría de empleo del MTEySS: Una manera de atender el problema del empleo desde lo local*”, Tesis de Maestría en Desarrollo Local (Escuela de Política y Gobierno – Universidad Nacional de San Martín). Buenos Aires, 2004.

- **Lindblom Charles**, “*The intelligence of democracy*”, Ed. The Free Press, Nueva York, 1965, pág. 45.

- **Machinea, Jose Luis**; “*Ideas para una agenda de desarrollo*” en “La nueva agenda de desarrollo de América Latina” en Revista Pensamiento Iberoamericano (AECI – Fundación Carolina), Ed. Egraf, Madrid, 2007.

- **Milner, Helen**, “*International Theories of Cooperation among Nations, Strengths and Weaknesses*” en *World Politics*, April 1992, nro.44, páginas 466 a 496.
- **Montúfar, César**, “*Hacia un nuevo marco interpretativo de la asistencia internacional para el desarrollo*” en *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectiva de José María Gómez*, Ed. Clacso, Buenos Aires, 2004, páginas 245 a 258.
- **MTEySS (Publicación)**, “*Orgullo nacional: un legado de trabajo*”, Ed. Akián Gráfica, Buenos Aires, 2011.
- **Novick, Marta y Villafañe Soledad**, “*Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*”, 1º edición, Buenos Aires 2011, publicación PNUD – MTEySS.
- **OIT y CGT**, Publicación (2004), “*MERCOSUR – Hacia una Estrategia Regional de Empleo*”. Fotocopias, sin datos de editorial y lugar de publicación.
- **Pattacini, Valeria**; “*Palabras cruzadas: cooperación internacional en el nuevo escenario global*”, Tesis de Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Universidad Nacional de San Martín). Buenos Aires, 2003.
- **Revista Venezolana de Gerencia**, año 2, N°4, diciembre de 1997.
- **Sen, Amartya**; “*Desarrollo y Libertad*”, Ed. Planeta, Buenos Aires, 2000.
- **Taiana Jorge**, “*La instalación del empleo en la agenda internacional*” en “*Orgullo nacional: un legado de trabajo*”, Buenos Aires, Publicación del MTEySS, 2011, en Akian Gráfica Editora, Buenos Aires.
- **Tomada, Carlos**, “*Trabajo. Competitividad y Equidad como apuestas de la Política Pública y del actor social*” en García Delgado, Daniel (comp.), “*Rol del Estado y desarrollo productivo – inclusivo. Ideas para el bicentenario*”. Ed CICCUS, Buenos Aires 2010, páginas 173 a 185.
- **Sarabia, Marianela; Schleser, Diego y Soto, Clarisa**; “*Debates de políticas sobre el bienestar, la equidad y la inclusión social: ampliación del sistema de protección social en la Argentina*” en Novick, Marta y Villafañe Soledad, “*Distribución del ingreso. Enfoques y políticas públicas desde el sur*”, 1º edición, Buenos Aires 2011, publicación PNUD – MTEySS.

- **Vilas, C.**, “¿Estado víctima o promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado” en FORCINITO, K., “Estado y política en la Argentina actual”. Ed. Prometeo, Buenos Aires, 2005.
- **Villar, Alejandro**, “Políticas municipales para el desarrollo económico social”, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, 2007.
- **Williamson, John**, “Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a reformas de las políticas económicas”, Washington DC, 1990. Disponible en **Gutián, Manuel (coord.) y Muns Albuixech, Joaquín (coord.)**, “La cultura de la estabilidad y el Consenso de Washington”, Ed. La Caixa, España 1999, páginas 67 a 117.
- **Virally, Michel**; “Définition et classification des organisations internationales: approche juridique”, en “Le concept d'organisation internationale”, París: Unesco, 1980.

Páginas web:

- **Albuquerque, Francisco**; “Notas acerca del enfoque del desarrollo económico territorial para el empleo”, Instituto de Economía y Geografía Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 2004. Disponible en: <http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/1121.pdf>
- **Banco Mundial**, “Global Development Finance: Building Coalitions for Effective Development Finance”, Washington 2001. Disponible en: http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469372&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000310607_20070713152113
- **Banco Mundial, Índice de Gini**: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>
- **Banco Mundial**, base de datos sobre Países de Renta Baja: <http://data.worldbank.org/income-level/LIC>
- **Bertranou, Fabio**; “Mecanismos de formulación e implementación de la política de Empleo en Argentina” en Documento de Trabajo N° 3 de la Oficina OIT Argentina. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_228742.pdf

- **Burchardt, Hans-Jurgen**, “¿Por qué América Latina es tan desigual?. Tentativas de explicación desde una perspectiva inusual” en Revista Nueva Sociedad N° 239, mayo-junio de 2012. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3852_1.pdf
- **CAD-OCDE, glosario**. Disponible en: www.ocde.org/dac/htm/glossary.htm
- **Centri per l’impiego**. Sitio web institucional: <http://www.centroimpiego.it/>
- **CEPAL, Publicación**: “El financiamiento para el desarrollo y los PRM”, Santiago de Chile, 2011. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/46346/2011-600-Financiamientoparaeldesarrollo-WEB.pdf>
- **CEPAL, Publicación**, “La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir”, Brasilia 2010, tercer período de sesiones de la CEPAL. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf
- **CEPAL, Publicación** por Ottone Ernesto (2007): “Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”. Disponible en el sitio web de la CEPAL: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/27814/P27814.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- **CEPAL, Publicación** por Sojo, Ana y Uthoff Andras (editores), 2007, “Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones”. Disponible online en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/28198/CohesionSocial_ALC.pdf
- **Conferencia de Alto Nivel de Países de Renta Media**, “Desafíos para el Desarrollo Sostenible y la Cooperación Internacional en los PRM: El papel de las Redes para la Prosperidad”, nota conceptual, San José de Costa Rica, junio de 2013. Disponible en: http://micconference.org/wp-content/uploads/2013/01/Nota_Conceptual.pdf
- **Cotorruelo Menta, Romeo**: “Aspectos estratégicos del Desarrollo Local”. Disponible en: <http://www.ecpunr.com.ar/Docs/cotorruelo.pdf>
- **Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social**, informe disponible en el sitio oficial de Naciones Unidas (Copenhague, Dinamarca, 6 a 12 de marzo de 1995). Disponible en: <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>

- **Declaración Universal de Derechos Humanos.** Versión integral disponible en: http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml
- **Declaración del Milenio,** resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>
- **“Diálogo Argentino”,** contenido de la iniciativa. Disponible en: http://www.presidenciaduhalde.com.ar/system/contenido.php?id_cat=37
- **Gómez Lee, Martha Isabel,** “*Las Políticas Públicas en la Sociedad Globalizada*”, en Revista Ópera, N° 8, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2008, páginas 175 a 194. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=67500809>
- **INDEC,** sitio web institucional: <http://www.indec.mecon.ar/>
- **Aporte a las Políticas Activas de Empleo en Argentina. Informe final del Programa AREA.** Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para Argentina, 2008. Disponible en: [http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/aportes_politicas_empleo_arg\[prog_area\].pdf](http://oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/aportes_politicas_empleo_arg[prog_area].pdf)
- **Políticas Públicas de Empleo y Territorio. Informe final del Programa CEA.** Buenos Aires, Oficina de País de la OIT para Argentina, 2011. Disponible en: <http://labordoc.ilo.org/record/440848/>
- **Informe Nacional sobre el Impacto Social de la Globalización en Argentina.** Disponible en: http://www.google.com.ar/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=0CFgQFjAG&url=http%3A%2F%2Fwww.oit.org.ar%2FWDMS%2Fbib%2Fpubl%2Fdocumentos%2Fimpactosocial_todo.pdf&ei=q80RUdDiIW49QSG5IDYAw&usg=AFQjCNGFBII4yuxQ5yk_q5tsr6Y7GEpd4Q&sig2=WO9ODr4NxywQwBst40WMtg
- **Italia Lavoro SpA.** Web site institucional: <http://www.italialavoro.it/wps/portal/italialavoro/>
- **Ley Nacional N° 25.877 de “Ordenamiento del régimen laboral”.** Disponible en: www.trabajo.gov.ar/downloads/legislacion_ley/ley25877.doc
- **Ley de Ministerios N° 26338.** Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/135314/norma.htm>

- **López, Pablo**; “*Desarrollo Económico Local en Argentina. Algunas experiencias promovidas por el MTEySS*”, 1ª ed. Buenos Aires: Oficina de la OIT en Argentina, Programa AREA, MTEySS, 2007. Versión online disponible en: <http://www.oit.org.ar/portal/programa-cea/images/stories/documentos/227-01-del-web-pdf.pdf>
- **Martínez Nogueira, Roberto**, “*La institucionalidad y gobernanza: ¿Nuevas perspectivas para la gestión pública?*”, en Revista Aportes para el Estado y la Administración, Año 18, N° 30. Buenos Aires, 2012. Versión electrónica disponible en: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/Aportes30.pdf>
- **Mealla, Patricio Eloy**, “*Cohesión social: ¿una nueva retórica?*”, Buenos Aires, 2008. Disponible en: http://miradaglobal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=937%3Acohesion-social-iuna-nueva-retorica&catid=28%3Aeconomia&Itemid=32&lang=es
- **Minujin, Alberto; Cesilini, Sandra y Help, Camila**, “*Desarrollo de la Cooperación Internacional, Regional y Bilateral en las Políticas Públicas*”, Documento de Referencia para el eje temático 4 del XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes del Inter American Children’s Institute de la OEA. Disponible en: <http://www.xxcongresopanamericano.org/presentacion/espanol/documentos/EJE4-cooperacion.pdf>
- **MTEySS (general)**. Sección inicio del web site institucional: <http://www.trabajo.gob.ar/>
- **MTEySS**. Listado completo de planes y programas. Disponible en: <http://www.trabajo.gob.ar/planesyprogramas/listado/>
- **MTEySS (publicación)**, “*Trabajo y Empleo en el Bicentenario. Cambio en la dinámica del empleo y la protección social para la inclusión*”. Período 2003-2010. Disponible en: http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bicentenario/Texto_Publicacion_TRABAJO_Y_EMPLEO_EN_EL_BICENTENARIO.pdf
- **Neffa, Julio** (1999), “*Actividad, trabajo y empleo: algunas reflexiones sobre un tema en debate*”. En publicación online “Orientación y Sociedad”, vol. 1, páginas 127 a 162. Disponible en: http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.2956/pr.2956.pdf
- **OCDE**, “*Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de Acción de Accra*”: Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/53/56/34580968.pdf>

- **OCDE** (2010), “*Development Aid at a Glance Statistics by Region: America*”. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/39/50/42139289.pdf>
- **OIT (general)**. Sección inicio del web site institucional: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang--es/index.htm>
- **OIT, Constitución**. Disponible en: <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/iloconst.htm>
- **OIT, DELP**. Disponible en: <http://www.ilo.org/indigenous/Themes/PRSP/lang--es/index.htm>
- **OIT, Departamentos y Oficinas**. Disponible en: <http://www.ilo.org/integration/lang--en/index.htm>
- **OIT - Estadísticas y bases de datos - Introducción y temas – Subempleo**. Disponible en: <http://www.ilo.org/global/statistics-and-databases/statistics-overview-and-topics/underemployment/lang--es/index.htm>
- **OIT, Mandato**, disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/about/mandate.htm>
- **OIT**, “*La Declaración del Milenio, los ODM y el Programa de Trabajo Decente de la OIT: una visión de conjunto*”. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/exrel/mdg/briefs/overview.pdf>
- **OIT**, “*La importancia del empleo y los medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015*”, nota conceptual, disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/statement/wcms_206443.pdf
- **OIT**, Programa In Focus sobre Respuesta a la Crisis y Reconstrucción, Respuesta a las Crisis, “*Manual de Evaluación Rápida de las Necesidades*”, Departamento de Recuperación y Reconstrucción, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, primera edición, octubre de 2001. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_115890.pdf
- **OIT, Publicación (2011)**, “*El Trabajo Decente: la concepción de la OIT y su adopción en Argentina*”. Disponible en: <http://www.oit.org.ar/documentos/tdecente.pdf>
- **OIT, Publicación (2009)**, “*Informe Nacional sobre el Impacto Social de la Globalización en Argentina*”. Disponible en: http://www.oit.org.ar/documentos/impactosocial_todo.pdf

- **OIT, Publicación (2009)**, “*La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*”, por Gerry Rodgers, Eddy Lee, Lee Swepston y Jasmien Van Daele, Ginebra, 2009. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_104680.pdf

- **OIT, Publicación (2008)**, “*Programas de Trabajo Decente por País de la OIT – Guía*”. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/program/dwcp/download/guiav2.pdf>

- **OIT, Publicación (2005)**, “*Manual de formación para docentes: “Construir futuro con trabajo decente”*”. Disponible en: http://www.oit.org.ar/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=259:construir-futuro-con-trabajo-decente-manual-de-formacion-para-docentes&catid=52:publicaciones-argentina

- **OIT, Publicación (2004)**, “*Generando Trabajo Decente en el MERCOSUR. Empleo y estrategia de crecimiento. El enfoque de la OIT*”. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-buenos-aires/documents/publication/wcms_bai_pub_25.pdf

- **OIT, Memorándum de entendimiento firmado con Argentina en 2004 (PTDP 2004-2007)**. Disponible en <http://www.ilo.org/public/english/bureau/dwpp/download/argentina/argmoa.pdf>

- **OIT, Informe del Director General sobre la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, “Por una globalización justa el papel de la OIT”**, Ginebra, 2004. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/reIm/ilc/ilc92/pdf/adhoc.pdf>

- **OIT, Publicación (2001)**, “*Reducir el déficit de Trabajo Decente: un desafío global*”. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/reIm/ilc/ilc89/pdf/rep-i-a.pdf>

- **OIT, MTEySS, Ministerio de Educación (Arg.)**, publicación del programa multimedial Explora, “*Construir futuro con trabajo decente*”. Edición compilada 2012. Disponible en: http://www.oit.org.ar/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=660:serie-explora-construir-futuro-con-trabajo-decente&catid=52:publicaciones-argentina&Itemid=219

- **ONU, Carta**. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm>

- **ONU, Organigrama**. Disponible en: http://www.un.org/es/aboutun/structure/pdf/unchart_11x17_sp_color.pdf

- **ONU, Objetivos de Desarrollo del Milenio en español.** Disponible en: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/>

- **ONU, Objetivos de Desarrollo del Milenio en Argentina.** Disponible en: <http://www.politicassociales.gov.ar/odm/>

- **Perazzo, Ivonne; Rossel, Cecilia; Mazzuchi Graciela; Pintos, Fernando; Carrasco, Paula;** “*Políticas Activas de Empleo en Uruguay. Cuatro abordajes complementarios*”. Publicación de OIT, 2009. Disponible en: <http://respaldo.fcs.edu.uy/enz/licenciaturas/cpolitica/sistemapoliticonacional3/emp016.pdf>

- **PNUD Publicación (1999),** por Inge Kaul, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern en 1999 "*Bienes Públicos Globales: CI en el Siglo XXI*". Sinopsis disponible en: <http://web.undp.org/globalpublicgoods/Spanish/Spsum.pdf>

- **Presidencia de la Nación, Publicación (2010) - Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales,** “*República Argentina. ODM. Rendición de cuentas 2010*”. Disponible en: http://www.politicassociales.gov.ar/odm/pdf/informe_de_avance_2010.pdf

- **Presidencia de la Nación, Publicación (2008) - Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales,** “*Argentina y las ODM*”. Disponible en: <http://www.politicassociales.gov.ar/odm/introduccion.html>

- **Publicación Programa CEA (OIT-MTEySS-IL),** “*Más y Mejor Trabajo para Todos. Del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes*”, Buenos Aires, 2011. Disponible en: http://www.oit.org.ar/documentos/cea_masymejor.pdf

- **Red Argentina para la Cooperación Internacional,** “*Manual para facilitar el acceso a la Cooperación Internacional. Una herramienta de fortalecimiento para las OSC*” (2010). Publicación disponible en: <http://www.raci.org.ar/recursos-para-ong/manual-de-cooperacion-internacional/>

- **Resolución N° 256/03 del MTEySS,** disponible en: <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/masymejortrabajo.pdf>

- **Rodríguez Pose, Andrés,** “*El papel de la OIT en la puesta en práctica de estrategias de desarrollo económico local en un mundo globalizado*”, Londres, 2001. Disponible en:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---led/documents/publication/wcms_111547.pdf

- **Rodríguez Vargas, Miriam**, Tesis de Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Sociología, “*El empleo y las políticas activas del mercado de trabajo en México en un mundo globalizado (2002 – 2007)*”, Flacso México DF 2004-2007. Disponible en: http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/DOCCS_V_promocion_2004-2007/Rodriguez_VM.pdf
- **Sanz, Beatriz**, “*Las asociaciones territoriales de desarrollo (ATD) como expresión de un renovado plurilateralismo territorial en respuesta a los retos planteados por la agenda de la eficacia de la ayuda*”, Ponencia en la VI Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada: “*Políticas Públicas y Nuevos Instrumentos de Cooperación Descentralizada*”, páginas 1 y 2 disponible en: <http://conferencias.observ-ocd.org/documentos.php>
- **Silva, Claudia**, “*Globalización: dimensiones y políticas públicas*” en Revista Académica online de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora, “*Hologramática*”, año VI, N° 10, V1 (2009), página 3 a 25. Disponible en: http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/3/770/hologramatica_n10_vol1pp3_25.pdf
- **Tassara, Carlo**, “*Paradigmas, actores y políticas. Breve historia de la cooperación internacional al desarrollo*”. Roma, 2010. Publicación online disponible en: http://coris.uniroma1.it/materiali/10.42.04_Actores%20y%20paradigmas%20bis.pdf
- **Tecco, Claudio**, “*La gestión innovativa municipal de políticas económicas y sociales*”, en Revista APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental, Buenos Aires, 1997. Disponible online en: www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/18/a18_03.pdf
- **Zeller, Norberto**, “*Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas*”, en publicaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública, Ed. 2007. Publicación online disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/paginas/politicas_publicas.html