



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Tesis de Maestría

Decimotercera Promoción

**“Los usos del conocimiento técnico en la formulación de
políticas públicas en el Ministerio de Trabajo, Empleo y
Seguridad Social”**

**El caso de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios
Laborales durante el período 2003 -2015**

Mora Kantor - N° de legajo 10703

Buenos Aires, julio 2019

Directora: Laura Pautassi
Co-Director: Luciano Strazza

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS.....	2
INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO 1. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN, ENFOQUE METODOLÓGICO Y MODELOS DE ANÁLISIS.....	7
1.1) OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN.....	7
1.2) ENFOQUE METODOLÓGICO.....	7
1.3) MODELOS TEÓRICOS PROPUESTOS PARA EL ANÁLISIS DE LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO TÉCNICO Y SUS USOS EN EL PFP.....	9
CAPÍTULO 2. MARCO ANALÍTICO.....	12
2.1) EL VÍNCULO ENTRE EL CONOCIMIENTO TÉCNICO Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: TRES EJES DE ANÁLISIS.....	12
2.2) LA APARICIÓN EN ESCENA DEL ENFOQUE DE LA POLÍTICA BASADA EN EVIDENCIA.....	22
2.3) LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO TÉCNICO COMO RECURSO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDADES ESTATALES.....	26
CAPÍTULO 3. LA CREACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN TÉCNICA Y ESTUDIOS LABORALES Y SU PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO TÉCNICO.....	31
3.1) LA CREACIÓN DE LA SSPTYEL, SUS PRINCIPALES OBJETIVOS Y PRIMEROS PASOS.....	31
3.2) EL CONTEXTO DE CRISIS Y EL GIRO INTERVENCIONISTA COMO FACTOR CLAVE.....	35
3.3) LA UBICACIÓN INSTITUCIONAL DE LA SSPTYEL, EL PERFIL DEL MINISTRO Y SU DINÁMICA DE FUNCIONAMIENTO.....	38
3.4) ¿QUÉ INFORMACIÓN SE PRODUCE?:LOS PRINCIPALES RESULTADOS DEL PROCESO DE PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO.....	43
CAPÍTULO 4. LAS MODALIDADES DE USO DEL CONOCIMIENTO TÉCNICO.....	59
4.1) ENTRE LA CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y LA APLICACIÓN CONCRETA ORIENTADA A RESULTADOS: DOS MODALIDADES DE USO.....	59
4.1) EL MODELO ILUMINADOR-POLÍTICO.....	60
4.2) EL MODELO ORIENTADO A LA APLICACIÓN DE CONOCIMIENTO PARA LA RESOLUCIÓN DE PROBLEMAS.....	69
CAPÍTULO 5. PRINCIPALES FACTORES QUE EXPLICAN LA CREACIÓN DE LA SSPTYEL Y LAS MODALIDADES DE USO DEL CONOCIMIENTO TÉCNICO.....	84
5.1) FACTORES QUE CONTRIBUYERON A LA CREACIÓN DE LA SSPTYEL.....	84
5.2) FACTORES QUE CONTRIBUYEN A QUE LA INFORMACIÓN SEA UTILIZADA EN LA CONFIGURACIÓN DE LAS DISTINTAS MODALIDADES DE USO DEL CONOCIMIENTO TÉCNICO.....	88
5.3) REFLEXIONES FINALES.....	90
BIBLIOGRAFIA.....	93
ANEXO I.....	99

AGRADECIMIENTOS

La idea de esta tesis comenzó a gestarse hace seis años en el marco de una beca de posgrado tipo I del CONICET. Tiempo después logró tomar forma y su temática no solo sigue vigente, sino que dada la complejidad que adquieren los problemas públicos es cada vez más relevante.

Al tratarse de un estudio de caso, desconocido para quien escribe, la colaboración y aportes de los entrevistados fueron el insumo principal que permitieron escribir estas páginas. Un agradecimiento especial para ellos.

Gracias a Laura Pautassi por la paciencia, buena disposición y excelentes aportes en este proceso que fue más largo de lo esperado. Gracias también a Luciano Strazza que – hacia el final del proceso – me ayudó a (por fin) encontrar una estructura adecuada para lo que yo quería contar.

Por último, gracias a mis padres que hace 6 años financiaron la maestría y que tiempo después cuidaron a mis dos hijos durante este proceso de escritura de manera incondicional.

Gracias a Fernando Basch por las madrugadas leyendo avances y alentándome a que siga adelante. Gracias a mi hijo Román por alegrarse ante cada avance sin entender bien qué es una tesis, pero sí entendiendo que era importante para mí finalizarla. Y a Eliseo por las sonrisas motivadoras.

INTRODUCCIÓN

En un mundo en transformación constante, el conocimiento constituye un activo central para el desarrollo. El crecimiento exponencial de la información disponible también modifica de manera irreversible y vertiginosa la forma en que se realizan muchas actividades. Es de esperar, en este contexto, que en la esfera de la política y de la producción de políticas públicas se desconfie de las soluciones meramente ideológicas y se insista en la necesidad de otorgarles un fundamento técnico (Brunner et. al, 1993). Esta necesidad de contar con justificaciones derivadas de la investigación se ve plasmada en la estructura organizacional de las burocracias estatales.

El presente trabajo busca indagar en el proceso de producción de conocimiento técnico¹ al interior del Estado argentino, y analizar cómo este conocimiento es utilizado en el proceso de formulación de políticas públicas (de ahora en adelante, “PFP”). A tal fin, se propone estudiar las características de la producción técnica y las modalidades de uso del conocimiento elaborado por un organismo bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) entre los años 2003 y 2015: la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL). Ésta fue diseñada específicamente para producir conocimiento sobre el desenvolvimiento del mercado de trabajo, las relaciones laborales, la seguridad social y la legislación laboral como insumo para la definición de políticas.

Si bien hay otros estudios que abordan el nexo entre el saber técnico y la esfera estatal en la Argentina², éstos ponen el énfasis en la influencia del conocimiento producido por instituciones extra-estatales como centros de investigación o *think tanks*. Aquí se observarán los vínculos entre el conocimiento producido por organismos especializados al

¹ A lo largo de esta tesis se utilizarán de forma intercambiable los términos conocimiento técnico e información

² Ver Capítulo 2, sección 2.1

interior del aparato estatal y el PFP que el mismo Estado lleva a cabo: un área de vacancia a ser explorada.

La elección de este caso se basa en características jurídico-organizacionales específicas del MTEySS que hablan de su singularidad. Entre las competencias generales asignadas por ley al MTEySS figuran la de “entender en la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática del trabajo, del empleo, la capacitación laboral, los ingresos y la seguridad social”.³ Durante el periodo estudiado, solamente los ministerios de Salud⁴ y Defensa⁵ contaban con competencias similares.

Además, en el caso del MTEySS, esta competencia se encontraba cristalizada en la estructura organizacional del Ministerio. Su organigrama incluía un organismo con rango de Subsecretaría de Estado dependiente directamente del ministro,⁶ que se constituyó como lugar de trabajo del CONICET⁷ y cuya titular provenía del mundo científico-académico. Se trató de una Subsecretaría prolífica en producción de información y conocimiento, que se erigió en una voz respetada al interior del Ministerio y en la comunidad especializada en cuestiones del mundo del trabajo por la calidad de su producción.

La creación de un organismo como la SSPTyEL en el sector público argentino es a su vez un hecho excepcional, como lo es la especialidad del campo de política pública que abordó. Las políticas laborales y de empleo -como área dentro del campo de las políticas

³ Ver el artículo 23, inciso 28 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72483/norma.htm>

⁴ Ver el artículo 23ter, inciso 23 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72483/norma.htm>

⁵ Ver artículo 19, inciso 19 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72483/norma.htm>

⁶ Ver Anexo I <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000-109999/107075/norma.htm>

⁷ Ello resulta un hecho singular ya que en su gran mayoría los lugares de trabajo habilitados para que investigadores y becarios desarrollen sus proyectos son centros de investigación o universidades. Existen otros pocos órganos que cumplen con la misma característica en el ámbito estatal, pero son entes descentralizados con larga trayectoria dedicada a la investigación como el Instituto Nacional de Tecnologías Agropecuarias (INTA).

sociales- son interesantes de estudiar en el marco del objetivo de investigación propuesto toda vez que, a pesar del peso relativo que históricamente han tenido en las agendas pública y gubernamental, la mayor parte de los trabajos que estudian la relación entre el saber técnico y político en la Argentina tienen como foco a las políticas económicas y financieras.

El recorte temporal del trabajo se basa en razones operativas y metodológicas. El año de inicio del periodo seleccionado corresponde al año de creación de la SSPTyEL. La decisión de cortar el análisis en el año 2015 busca controlar el cambio de gobierno que tuvo lugar en diciembre de dicho año, como variable que puede influir en el proceso de producción de conocimiento y en sus modalidades de uso -a diferencia de las transiciones presidenciales de los años 2007 y 2011, la de diciembre de 2015 implicó un cambio en el partido de gobierno.

Cómo objetivo de fondo la tesis busca identificar los principales factores que contribuyen a la creación de organismos especializados en la producción de conocimiento al interior de una unidad ministerial, y aquellos que influyen en cómo esa información es utilizada en la definición de las intervenciones públicas que tienen lugar en la misma órbita institucional.

En esta línea, asumiendo que la existencia de información y su efectiva utilización en el proceso de formulación de políticas públicas es clave para alcanzar intervenciones de calidad, la exploración de este caso constituye un aporte para identificar factores que explican cómo se construyen capacidades al interior del Estado.

Con este fin, la tesis se organiza en cinco capítulos. En el Capítulo 1 se establece el objetivo de investigación, el enfoque metodológico y se describen los modelos teóricos bajo los cuales -en capítulos posteriores- se categorizarán los principales productos elaborados por la SSPTyEL y se conceptualizarán sus diferentes modalidades de uso. El Capítulo 2 efectúa un repaso de los aportes académicos que dialogan con el objeto de

estudio de esta tesis y se identifican los conceptos teóricos que funcionarán como columna vertebral del análisis empírico posterior.

El Capítulo 3 reconstruye la historia de la creación de la SSPTyEL, describe su diseño organizacional e incluye pautas sobre su dinámica de funcionamiento que son importantes para luego explicar cómo el conocimiento técnico es utilizado dentro del MTEySS. También se sintetizan los principales productos elaborados por la SSPTyEL en pos de ilustrar el tipo de información producida por un organismo de estas características y ejemplificar sus aportes concretos en la construcción de capacidad estatal.

En el Capítulo 3 se desarrollan dos modelos para mostrar cómo se utilizó la producción de la SSPTyEL y cuáles fueron sus principales aportes al proceso de formulación de políticas. También se analiza por qué prevaleció el uso conceptual y político de la información sobre un uso más aplicado, orientado a la resolución de problemas -aunque éste último tomó mayor impulso hacia el final del periodo analizado-.

En el Capítulo 4 se efectúa un ejercicio conceptual y se infieren, a partir del análisis del caso, los principales factores que inciden en la creación de un organismo de las características de la SSPTyEL y que impactan en la forma en la que el conocimiento es utilizado para la formulación de políticas. Este ejercicio busca contribuir conceptualmente a futuras investigaciones en la materia. El trabajo concluye con reflexiones finales que sintetizan los hallazgos e identifican nuevas preguntas de investigación.

CAPÍTULO 1. OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN, ENFOQUE METODOLÓGICO Y MODELOS DE ANÁLISIS

1.1) Objetivo de la investigación

El trabajo busca indagar en el proceso de producción de conocimiento técnico al interior del Estado argentino, y analizar cómo este conocimiento es utilizado en el proceso de formulación de políticas públicas. A tal fin, se propone estudiar las características de la producción técnica y las modalidades de uso del conocimiento elaborado por un organismo bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) entre los años 2003 y 2015: la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL).

Como producto resultante la tesis busca identificar los principales factores que contribuyen a la creación de organismos especializados en la producción de conocimiento al interior de una unidad ministerial, y aquellos que influyen en cómo esa información es utilizada en la definición de las intervenciones públicas que tienen lugar en la misma órbita institucional.

1.2) Enfoque metodológico

La metodología de investigación utilizada en la presente tesis es de tipo cualitativa y se basa en la construcción de teoría a partir del estudio de casos.

Este tipo de estrategia parte del estudio inductivo del caso seleccionado para construir teorías generalizables: conceptos teóricos, proposiciones, y evidencia empírica. Se trata de identificar ideas organizadoras y patrones de relacionamiento al interior de cada caso de estudio, así como los argumentos lógicos que subyacen a estos patrones (Eisenhardt, 1989b en Eisenhardt, Graebner, 2007).

Esta definición metodológica se basa en la escasez de estudios que analicen los usos del conocimiento técnico producido por organismos especializados dentro de la órbita del

propio aparato estatal en el proceso de formulación de políticas públicas en general, y en las políticas de empleo y trabajo en particular.

Si bien la temática es relevante, la literatura existente se inclina al estudio sobre los vínculos entre el saber técnico y el saber político cuando el primero proviene de instituciones externas al Estado como *think tanks*, centros de investigación de universidades o fundaciones políticas.

La utilización de esta metodología sobre el objeto de investigación planteado implicará un aporte en esta área de vacancia al inferir factores generalizables que contribuyan a explicar la creación de organismos especializados en la producción de conocimiento técnico dentro de la órbita de un Ministerio, el tipo de conocimiento que producen y sus modalidades de uso en el PFP.

El desarrollo del presente trabajo se apoyó en una estrategia de investigación compuesta por la investigación de archivo y la realización de entrevistas abiertas con actores/informantes clave:

Investigación de archivo. Se consultaron tres tipos de documentos:

- Bibliografía teórica y aplicada referida a los conceptos centrales con los que se trabajarán (se expone en el Capítulo 2).
- Estudios, investigaciones y bases de datos producidos por la SSPTyEL durante el periodo analizado.
- Material institucional y de trabajo interno de la SSPTyEL (presentaciones institucionales, documentos de proyectos presentados ante organismos de cooperación internacional).

Realización de entrevistas abiertas con actores/informantes clave. Se contactó referentes que hayan integrado el equipo de la SSPTyEL durante el periodo analizado y

áreas clave del MTEySS con relación directa en las experiencias bajo análisis o conocimiento acabado del proceso. Se realizaron siete entrevistas que se presentan como Anexo I.

1.3) Modelos teóricos propuestos para el análisis de la producción de conocimiento técnico y sus usos en el PFP

En esta sección se definen los modelos teóricos que sirven para analizar el caso empírico que se propone estudiar.

Con el fin de observar y analizar el conocimiento técnico se utilizará la clasificación que propone Weiss (1991), quien divide los productos de la investigación sobre políticas en tres clases:

- **Datos**, estadísticos cuantitativos y cualitativos, cuadros, gráficos y la interpretación de lo que significan esos datos sobre la problemática a abordar por la política pública, la evaluación de la eficacia de los programas pasados y actuales, y datos sobre las probables consecuencias futuras de las diversas opciones de acción.
- **Ideas**, en tanto generalizaciones basadas en los datos, descubrimientos de la investigación reducidos a una simple “historia”.
- **Argumentos**, que se utilizan para efectuar recomendaciones. No se observan datos, sino un conjunto de valores.

Por su parte para analizar las modalidades de uso de ese conocimiento técnico que toma la forma de datos, ideas o argumentos se utilizará otra clasificación también propuesta por Weiss (1977) quien propone siete tipos de uso: cada uno de los cuales sintetiza un modo de uso del conocimiento técnico en la formulación de políticas.

- **Modelo orientado a la aplicación del conocimiento**: asume una relación directa entre la investigación básica y la formulación de políticas; asume que la

investigación básica tiene una aplicación directa en la toma de decisiones o el diseño de políticas.

- **Modelo orientado a la resolución de problemas:** la investigación sirve para resolver un problema específico del tomador de decisiones. Implica la existencia de un acuerdo entre los investigadores y los hacedores de política en cuanto a la solución a la que se debe arribar.
- **Modelo “iluminador”:** la investigación sirve para “educar” al hacedor de políticas. Supone que con el paso del tiempo la acumulación de los conocimientos derivados de la investigación, influirán en las políticas públicas de un modo indirecto. La investigación proporciona conceptos, modelos, teorías, paradigmas, que terminan influyendo en la forma en la que los hacedores de políticas ven el mundo, instalan problemáticas en la agenda de la política y razonan sobre las alternativas de políticas posibles para solucionar dichos problemas.
- **Modelo político:** implica la utilización del conocimiento para justificar decisiones ya tomadas. El conocimiento derivado de la investigación es utilizado para lograr apoyos políticos o como instrumento contra los oponentes políticos.
- **Modelo táctico:** el conocimiento se utiliza para dilatar la toma de decisiones en materia de política pública por parte de las agencias encargadas de solucionar problemas públicos.
- **Modelo interactivo:** el conocimiento derivado de la investigación científica compite con otras fuentes de conocimiento. Supone que los hacedores de política buscan activamente información relevante relacionada con el problema a abordar, sea ésta basada en la investigación científica o no.

- **Modelo intelectual:** supone que el conocimiento acerca de las políticas públicas, sea este resultado de la investigación científica o no, es sólo un tipo de búsqueda intelectual, no la única.

Con el fin de analizar los usos del conocimiento técnico producido por la SSPTyEL, en el Capítulo 4 se utilizarán cuatro de estos modelos ordenados en dos ejes: el modelo iluminador – político (compuesto por los modelos “iluminador” y político”) y el modelo orientado a la aplicación del conocimiento para la resolución de problemas (compuesto por los modelos orientados a la aplicación del conocimiento y a la resolución de problemas). El primero sintetiza el uso del conocimiento en tanto insumo conceptual y teórico y el segundo ilustra un uso más concreto, aplicado a la resolución de un problema específico.



CAPÍTULO 2. MARCO ANALÍTICO

En esta sección se presentarán aportes académicos relevantes que permiten aproximarse al objeto de investigación que articula la presente tesis: la producción de conocimiento técnico al interior del Estado y sus modalidades de uso en el PFP. Dado el interrogante planteado, se considera que el trabajo dialoga principalmente con tres cuerpos de literatura.

En primer lugar, aquella rama disciplinar que analiza la vinculación entre el saber técnico y el saber político. Este cuerpo de investigaciones es vasto, por lo que se efectuará una revisión de los ejes problemáticos centrales, con el fin de enmarcar teóricamente la presente investigación. En segundo lugar, y casi como una derivación de aquél se hará un breve repaso de algunos conceptos pertinentes para esta tesis que surgen del enfoque de la política basada en evidencia (de ahora en adelante, EPBE) que se populariza a partir de su inclusión como método en la agenda de reformas impulsadas por Tony Blair en 1997. Por último, se recuperan conceptos provenientes del marco analítico sobre la construcción de capacidades estatales que es útil para aproximarse a la forma en la que el estado produce políticas y así observar el rol que juega el conocimiento técnico que es identificado como uno de los recursos que torna más capaz al Estado en el cumplimiento de sus objetivos.

2.1) El vínculo entre el conocimiento técnico y las políticas públicas: tres ejes de análisis

Los estudios que vinculan el saber técnico con el saber político constituyen un campo muy amplio. Tal como explicita Camou (1997), éstos pueden dividirse en tres grandes líneas de trabajo. El contenido de esta tesis se enmarca principalmente en el eje que estudia el papel de los científicos expertos y los saberes especializados en la dinámica política en general y en el proceso de formulación de políticas públicas en particular. Las otras dos líneas de trabajo abordan: una los puntos de encuentro y desencuentro entre el saber experto y el

saber político, y la otra al experto, técnico o intelectual en tanto categoría social, sus trayectorias y ámbitos de formación.

El primer eje investigativo al que puede hacerse referencia es de corte epistemológico y está centrado en el estudio de las semejanzas y diferencias entre el saber del científico experto y el saber del político. Esta línea aborda los cruces entre ambos mundos, desde los lenguajes que utilizan hasta el tipo de formación de sus agentes.

Si bien el abordaje del interrogante planteado en esta tesis no se enmarca en esta línea de trabajo, algunos de sus aportes serán de utilidad para identificar factores que inciden en las distintas modalidades de uso del conocimiento técnico elaborado por la SSPTyEL. Aquí vale la pena hacer mención al trabajo de Caplan (1979), quien acuñó la teoría de las “dos comunidades” para explicar la utilización -o no utilización- de la investigación científica en el proceso de formulación de políticas públicas. Para este autor, el limitado uso de los hallazgos científicos en el diseño de políticas es un síntoma de la brecha cultural que separa a los expertos de los formuladores de políticas. Éstos no comparten una misma cosmovisión del mundo, por lo que sus trabajos no pueden complementarse.

Por su parte, Weiss (1991) utiliza argumentos similares para explicar por qué la investigación sobre políticas públicas, en la mayoría de los casos, no determina la principal dirección de la política. La autora remarca que políticos y funcionarios poseen convicciones ideológicas y constelaciones de intereses propios que determinan el rumbo a seguir, más allá de los hallazgos científicos. Además, destaca que los científicos no terminan de comprender cómo se formulan las políticas públicas. Por estas razones, concluye que la investigación en políticas es solo un actor de reparto en la historia de las políticas públicas.

Una segunda línea de trabajo, que Camou (1997) denomina “de raíz sociológica” analiza a los intelectuales, expertos y científicos en tanto categoría social. Los expertos son

definidos como aquellas personas dotadas de dominio técnico sobre un campo de saber, y capaces de orientarlo a la solución de problemas concretos de elaboración de políticas públicas” (Coser, 1965 y Brunner, 1996, citados en Camou, 2006). Este paquete de literatura analiza sus diversas tipologías, sus formas de socialización y formación profesional, y los ámbitos institucionales de actuación tanto en el sector público como en el sector privado.

Para llevar a cabo su finalidad, los *think tanks* se nutren de un recurso fundamental: los expertos. En el marco de este eje abundan los trabajos que analizan el papel de los expertos en los espacios de decisión política, y que buscan estudiar si el nexo entre el saber técnico y el saber político implica una pérdida de objetividad para el primero. Uno de los principales interrogantes que pueden rastrearse a lo largo de esta línea de trabajo – especialmente en el historial de la ciencia social estadounidense - es el siguiente: si los científicos sociales abandonaran su insistencia en la objetividad, ¿no estarían socavando la posición de neutralidad experta que, para empezar, les valió ser invitados a la arena de las políticas? (Weiss, 1991). Si bien esta tesis hará más foco en el tipo de información que se produce y sus usos que en los expertos que la producen en tanto categoría específica, la referencia a este eje es válida al tratarse de un estudio de caso de un organismo productor de información al interior del Estado, cuyo equipo de trabajo se conformó mayormente con especialistas que provenían del mundo académico y de la consultoría externa.

Finalmente, existe una tercera corriente de estudios sobre la vinculación entre el saber técnico y el saber político cercana a la anterior, pero de corte más politológico (Camou, 1997). Ésta estudia el papel de los científicos y los saberes especializados en la dinámica política en general, y en el proceso de formulación de políticas públicas en particular.

Esta línea está compuesta por tres núcleos centrales de análisis. El primero abarca aquellos estudios de corte histórico que analizan el contexto de surgimiento del vínculo entre el

conocimiento científico y el PFP. El segundo cuerpo de literatura abarca lo relativo a las formas en las que el conocimiento y las ideas de investigación se infiltran en el mundo político o de las políticas. Por último, podemos citar aquella bibliografía que aborda las funciones del saber técnico en el diseño de políticas, qué tipo de información se utiliza y para qué se utiliza.

En relación con el primer núcleo temático, existe consenso en torno a la idea de que la historia de la relación entre el saber experto y el proceso de formulación de políticas públicas es inescindible de dos procesos que tienen lugar durante el siglo XX: por un lado el fortalecimiento del Estado como entidad central de regulación social, y por el otro la especialización y la profesionalización de las disciplinas científicas, en especial de las ciencias sociales que comienzan a orientarse hacia las políticas y se preparan para proveer de actores expertos a las burocracias estatales. Estos procesos tienen lugar en 1970, cuando el intervencionismo del Estado benefactor derivó en que el funcionamiento del aparato estatal comenzara a ser más dependiente del conocimiento de las ciencias sociales. Elaboradores de políticas y administradores de los países occidentales esperaron que los científicos sociales les ayudaran a “administrar” sus planes de cambio social y económico (Camou, 2006; Wittrock, Wagner, Weiss, Wollman 1991; Morresi, 2011). En esta línea, la existencia de organismos estatales destinados específicamente a la producción de información basada en métodos científicos representan una etapa más avanzada de ese proceso histórico. Aquí es imprescindible referenciar el trabajo de Novick y Campos (2008), antecedente que esta tesis tiene en cuenta y actualiza. Allí también se hace mención al caso de la SSPTyEL con el fin de analizar potencialidades y obstáculos presentes en el contacto entre las lógicas de la investigación académica y las políticas públicas, especialmente en contextos de cambio y mayor intervención del Estado como el que tenía lugar en la Argentina luego de la crisis del 2001. El trabajo concluye que la interacción entre ambos saberes permitió, por un lado

acercar debates académicos sobre un conjunto de fenómenos económicos y sociales que se encontraban en pleno desarrollo y que aportaron un marco conceptual a la producción y análisis de información sobre la economía y el mercado laboral para formular mejores políticas, y por el otro, a los investigadores académicos la evaluación de las ideas en debate y el aprendizaje sobre el proceso de formulación de las políticas públicas. En este trabajo se retoman estas conclusiones y se intenta avanzar en la modelización de los usos del conocimiento que produjo la SSPTyEL.

El segundo cuerpo de literatura que aborda la relación entre el saber técnico y el PFP pone el foco en los canales de vinculación entre los elementos que componen la díada que esta tesis pretende abordar (conocimiento técnico y PFP). Estamos haciendo referencia, principalmente, a aquellos trabajos que estudian a través de qué actores, procesos o instituciones las ideas técnicas se infiltran o impactan en el PFP. En esta línea, la mayor parte de la literatura sobre el nexo entre los saberes especializados y el ámbito estatal de toma de decisiones aborda la cuestión desde una perspectiva que podemos llamar “externa/interna”. Es decir, pone el énfasis en aquellos procesos, instancias o instituciones que median entre los saberes producidos en ámbitos externos al Estado y los organismos estatales en cuyo ámbito se diseñan e implementan políticas públicas.

Aquí predominan fuertemente los trabajos sobre la vinculación entre *think tanks* y organismos estatales, entendiendo a estas instituciones desde una perspectiva amplia que abarca a las organizaciones privadas especializadas en el análisis de las políticas públicas, a los centros de investigación académicos pertenecientes a universidades, fundaciones políticas y a los *advocacy groups* (Garcé y Uña, 2007). Para Wagner, Weiss, Wittrock, y Wollman (1991) las universidades también tienen un lugar privilegiado en la relación entre conocimiento resultante de las ciencias sociales y la formulación de políticas públicas en ámbitos estatales – especialmente en los inicios de esa relación. Según estos autores, la

demanda de recursos analíticos que hacía el Estado (específicamente el *Welfare State* norteamericano) fue satisfecha por un sistema científico social bien desarrollado basado en las universidades y con orientación claramente empírica y aplicada.

Dentro de la línea de análisis descrita hay mucha literatura que aborda las estrategias de incidencia que adoptan los *think tanks* para influir en el proceso de formulación de políticas públicas (Weyrauch, 2009). Estos estudios surgen luego de que se desestimara el “modelo de ingeniería” acerca de la utilización del conocimiento. Este modelo presupone que los formuladores de políticas tropezarían ocasionalmente con áreas de ignorancia y que para remediar esta situación llamarían en su auxilio a las “ciencias de las políticas”, las cuales se presentarían con conocimientos que los capacitarían a idear políticas nuevas y más sabias. La experiencia común fue muy distinta. Debido a ello surge mucha investigación empírica para refutar la idea de que los usos ingenieriles son apropiados y explorar otras explicaciones posibles (Wagner, Weiss, Wittrock, y Wollman 1991).

De todas estas líneas hay vasta literatura aplicada a la Argentina. Estudios que mapean y categorizan los tipos de instituciones no-gubernamentales (Thompson, 1994, Uña, Lupica, Strazza, 2010) hasta trabajos más analíticos sobre el rol que desempeñan estas instituciones y desafíos que enfrentan a la hora de definir su estrategia de posicionamiento frente a los actores estatales con el fin de lograr participar en el proceso de políticas públicas y al mismo tiempo mantener su independencia y permanencia a lo largo del tiempo (Uña, 2007). También son valiosos los trabajos que abordan la incidencia de *think tanks* y otras organizaciones de la sociedad civil en procesos concretos de políticas públicas como el trabajo acerca del rol de la evidencia sobre políticas públicas en el conflicto por los derechos de exportación en la Argentina que analiza la estrategia de oposición coordinada e implacable de la Mesa de Enlace compuesta por distintas asociaciones agropecuarias frente al dictado de la resolución 125 (Garzón de la Roza,

2011) o en el campo de las políticas sociales la experiencia de incidencia de grupo diverso de ONGs, medios de comunicación y algunas empresas que, en el marco de la crisis social y económica del año 2002 pusieron en marcha una iniciativa popular para atender “El hambre más urgente” que buscaba obligar al Estado a garantizar alimentación para los niños menores de cinco años y a las madres en período de lactancia y/o embarazada; ello basándose en evidencia ligada a las políticas sobre atención en la primera infancia (Batch, 2004, Arcidiácono, 2012).

Además, en América Latina en general, no siendo la Argentina una excepción, el interés por la incidencia de los saberes especializados en el proceso de formulación de políticas públicas vino de la mano del rol de los economistas y los *think tanks* especializados en materia económica en los procesos de reforma del Estado acontecidos durante los años 90 (Camou, 2006.). Aquí abundan los trabajos que intentan reconstruir las relaciones entre las instituciones privadas de análisis económico como FIEL y los tomadores de decisiones (Basualdo, 2001, Lardone y Donadi 2006), así como estudios que abordan las trayectorias de ciertos actores políticos cuyo origen institucional es externo al Estado, pero que comienzan a ocupar cargos políticos de jerarquía dentro de la órbita estatal.

Este último punto da el pie para presentar a otro gran grupo de trabajos dentro del campo temático que estudia los canales de infiltración del saber técnico en la toma de decisiones sobre políticas públicas: aquella literatura que trabaja sobre la tecnocracia y la figura del tecnócrata.

Con estos trabajos aparece el saber experto dentro del Estado. La convivencia del saber y el PFP en una misma esfera – la estatal- es relevante para esta tesis, ya que el principal interés del estudio radica en observar los vínculos entre el conocimiento producido por organismos especializados al interior del aparato estatal y el PFP que el mismo Estado lleva a cabo. Consideramos que esta última relación constituye un área de vacancia, ya que

–tal como se ha marcado previamente– predominan sobre la problemática los trabajos que estudian la relación entre el conocimiento producido por fuera del entramado estatal y la órbita pública de toma de decisiones.

Incluso en los estudios sobre la tecnocracia se enfatiza la dimensión externa del vínculo entre saber experto y saber político. Subyace en el concepto de tecnocracia la idea de que lo técnico está por sobre lo político, y de que parte de la hegemonía del criterio técnico en la toma de decisiones está dada por el origen externo, extra-estatal, de los actores e instituciones productoras de dicho saber técnico. Ellos no forman parte del mundo de la política, y es justamente por ello por lo que están en óptimas condiciones para formular y aplicar soluciones coherentes y sustentables, especialmente en materia de políticas económicas y financieras (Silva, 1997).

Allí es donde reaparece en los estudios sobre la tecnocracia la variable de análisis externa/interna que esta tesis pretende superar. El abordaje que se propone es desde el interior del Estado. Los organismos productores de información también son actores en el PFP, no “representan” a organizaciones extra-estatales que lograron permear las filas estatales.

Otro de los puntos que marcan una distinción entre el objeto de estudio de esta tesis y los estudios sobre la tecnocracia versa en torno al área de política pública a ser explorada. Mientras estos últimos pusieron el énfasis en el papel que jugó el conocimiento técnico en los programas de ajuste económico que tuvieron lugar en la mayoría de los países de la región entre fines de la década del ochenta y mediados de los noventa, el estudio que aquí se plantea intentará vincular -desde una perspectiva diferente, ubicada al interior del aparato estatal– al saber técnico y al saber político en un campo de actuación diferente: el de las políticas sociales, y en particular, el de las políticas de trabajo, empleo.

Dentro de la línea de investigación que aborda los vínculos entre los saberes especializados y el PFP, el tercer cuerpo de literatura al que debemos hacer referencia se compone de aquellos estudios que exploran los tipos de procesos investigativos que se utilizan como insumo en los PFP.

Entre ellos se destacan los trabajos que intentan clasificar o modelizar los tipos de investigación que se llevan a cabo y sus respectivos hallazgos teóricos.

Reimers y McGinn (1997, citados en Neilson, 2001) identifican cuatro clases de procesos de investigación según la pregunta que guía el proceso. Así, la investigación puede ser: i) académica, ii) orientada a la planificación, iii) orientada a la instrumentación, u iv) orientada a la acción. Mientras el primer tipo de investigación intenta testear hipótesis para responder si los sistemas explicativos con los que analizamos el mundo son correctos, el segundo tipo pretende descubrir cuáles son los factores que producen los resultados que se buscan. Por su parte, la investigación orientada a la instrumentación responde a la pregunta acerca de cómo deben organizarse esos factores para producir los resultados esperados, mientras que la orientada a la acción corre tras el interrogante acerca de la factibilidad de alcanzar los resultados esperados.

Por su parte, Weiss (1991) clasifica la investigación según el tipo de producto resultante. Para esta autora, los resultados de la investigación pueden sistematizarse en tres categorías: datos, argumentos o en ideas.

Puede observarse que, en ambos casos, la clasificación del proceso investigativo se halla estrechamente vinculada con las formas de uso de la información o conocimiento resultante de dicho proceso. En otras palabras, al estudiar qué tipo de conocimiento se produce y de qué modo se utiliza en el PFP, las definiciones sobre una y otra categoría muestran límites borrosos.

Por último, en el marco de este eje de análisis se incluyen aquellos estudios que analizan y comparan el tipo de conocimiento científico que se utiliza en el PFP según el país y el área de política pública que se trate. En esta línea Jann (1991) señala, por ejemplo, que la preparación en política pública en Estados Unidos muestra una preferencia por los datos más que por la comprensión teórica; por la microeconomía más que por la ciencia política y por una orientación profesional más que por una disciplinaria.

Por su parte, Bulmer (1991) analiza los diferentes tipos de investigación que se utilizan para la formulación de políticas sociales. Compara el Reino Unido con Estados Unidos y señala que la investigación británica de la política social que se utiliza en el PFP se caracteriza por sólidos compromisos morales y socio-filosóficos. Por su parte el conocimiento que se utiliza en EEUU es más “científico” y refinado metodológicamente. En esta línea, Papadópulos (2013) intenta responder cuál es el tipo de información y conocimiento (producida por instituciones externas al Estado) que usan o precisan los formuladores y gestores de política en el proceso de elaboración de políticas hacia la primera infancia en cuatro países de la región incluyendo la Argentina. Concluye que no existe en estos países un mercado de oferta y demanda de conocimiento desarrollado, sino que la demanda de información es para temas puntuales y operativos (en especial para efectuar evaluaciones de impacto). Los grandes temas de la definición de políticas son un resorte del Estado. Aclara, que ello no quiere decir que las ideas y los modelos del conocimiento social especializado no permeen del todo. Las ideas sí influyen, pero no lo hacen en el marco de un modelo de oferta y demanda. Lo hacen, en cambio, en el marco de un proceso de aprendizaje en el cual los agentes externos al Estado influyen de manera indirecta, a través de la difusión de su saber, o de manera directa mediante su participación, no tanto como expertos, sino en una hibridación de *policy makers*. Para el caso de la Argentina en particular el autor concluye que la oferta de conocimiento experto no

satisface a todos los agentes gubernamentales, quienes entienden que no se ajusta exactamente a sus necesidades. Sin embargo, también señala que el sector público, no es claro en la definición de los productos ni en la definición de los resultados esperados del saber experto.

Más allá de este último trabajo, no abunda la literatura aplicada a la Argentina que exploren qué tipo de conocimiento técnico se utiliza en el PFP; mucho menos que éste se encuentre clasificado según el campo de política pública. Por ello, parte de la motivación de esta tesis es cubrir esta área de vacancia.

2.2) La aparición en escena del enfoque de la política basada en evidencia

Al igual que el inicio del vínculo entre el saber y las políticas, el enfoque de la política basada en evidencia (de ahora en adelante, EPBE) también parte de la necesidad de tornar más eficaz al Estado en la resolución de problemas. Ya no se trata de recuperar a las economías post crisis sino de enfrentar los nuevos desafíos ambientales, regulatorios, tecnológicos, productivos, educacionales y en materia de capital humano que surgen en la era posmoderna.

Algunas de estas problemáticas están atravesadas – o incluso constituidas- por la dimensión jurisdiccional -territorial, que le suma aún mayor complejidad. Fenómenos como el calentamiento global siguen siendo abordado por unidades políticas nacionales mientras – en simultáneo- los países intentan construir un andamiaje institucional global capaz de proveer soluciones efectivas. Ello convive con el resurgimiento de fuerzas y movimientos de naturaleza local que entran en tensión con los fenómenos globales y desafían la búsqueda de soluciones eficaces. En palabras de Banks (2009:3), quien describe los ingredientes esenciales del enfoque de la política basada en evidencia para el caso australiano, quedan pocas reformas “fáciles” por hacer. Los desafíos son complejos y requieren de expertos y conocimiento técnico.

El concepto de política basada en evidencia se torna popular en el Reino Unido con el inicio del gobierno de Tony Blair en el año 1997. El líder del Partido Laborista asumió impulsando una plataforma que profesaba la frase *what matters is what works* (lo que importa es lo que funciona) y desde el inicio de su gestión, el énfasis estuvo puesto en la necesidad de desideologizar el proceso de toma de decisiones y poner en cuestión la forma heredada de hacer las cosas (Sutcliffe and Court, 2005). Ello era necesario si se querían encarar con eficacia los “desafíos que imponen los nuevos tiempos” (UK Government, 1999, traducción propia) y mejorar la calidad de vida de la comunidad.

El EPBE propone un método que tiene como principal meta “informar” el proceso integral de formulación de políticas públicas partiendo de la premisa de que políticas más racionales redundan en mejores resultados. El enfoque apunta menos a influir en el contenido o los objetivos sustantivos de la política pública que se pone en marcha que a elaborar o acercar evidencia disponible para que las decisiones que se tomen en las distintas etapas del proceso de formulación de políticas se basen en un análisis racional. Aquí hay un punto importante. Al penetrar en todas las instancias del proceso (introducción del tema en la agenda, diagnóstico, diseño, implementación y evaluación), la evidencia no solo apunta a generar información sobre el resultado concreto de las políticas, sino que también está orientada a moldear el juicio de quienes toman decisiones.

Luego de recopilar un vasto número de trabajos sobre la temática, el trabajo de Sutcliffe and Court (2005) describe la forma de operar de este enfoque. Concluye que la evidencia no incluye únicamente a los datos cuantitativos sino también información cualitativa, ideas y argumentos, y que igual de importante que acceder a la información es poder interpretarla de manera crítica. También identifica distintos mecanismos para lograr que la evidencia influya en las distintas etapas del proceso y aclara que ésta no es el único factor

que influye en la formulación de políticas, identificando otros elementos y restricciones como la experiencia y antecedentes de quienes están a cargo del proceso.

Esta última aclaración responde una de las principales críticas efectuadas a este enfoque cuando se interpreta desde una óptica reduccionista como si se sostuviera a la evidencia como mono-factor explicativo de las decisiones que se toman en el marco del PFP y el producto resultante.

Si bien como marca la literatura sobre esta temática -remontándose a escritos aristotélicos-, el concepto de que el conocimiento técnico constituye un elemento clave en la formulación de políticas no es novedoso, hay tres ejes que emergen de este enfoque que vale la pena recuperar para la construcción del marco conceptual de la presente tesis: i) la evidencia en tanto fuente de legitimidad, ii) su potencial para “neutralizar” intereses sectoriales, y iii) la relevancia de la evidencia en gobiernos que se perciben reformistas.

El primero de los puntos marcados radica en la idea de que la evidencia no sólo es importante puertas adentro - para que los hacedores de política pública formulen iniciativas más efectivas - sino que también cumple un rol central para que la ciudadanía perciba y reconozca que esas decisiones que impactan en sus vidas de manera individual y colectiva se fundan en datos, estudios y análisis, es decir en un análisis racional.

Según la literatura que estudia este enfoque, la evidencia constituye una herramienta poderosa para lograr la aceptación por parte de la comunidad de las consecuencias derivadas de las decisiones públicas (Banks, 2009). Ello cobra especial importancia en tiempos en los que las demandas de las personas hacia los gobiernos aumentan a la misma velocidad que la desconfianza en la capacidad de aquellos gobernantes para solucionar problemas complejos (UK Government, 1999). La evidencia -y sobretodo la transmisión de que las decisiones se basan en análisis racionales y sistemáticos- se convierte entonces

en una fuente posible y poderosa para canalizar la pretensión de legitimidad de las políticas que los gobiernos quieren implementar.

La segunda cuestión a tener en cuenta se vincula con la capacidad del EPBE para condicionar el entorno político en el que se toman decisiones. Tal como describen (Sutcliffe and Court, 2005) esta afirmación parte de la base de que las políticas no se formulan en el vacío y que tanto su definición como la forma en la que luego se implementan traen aparejados ganadores y perdedores. Debido a ello, las distintas etapas del PFP están signadas por gestiones de intereses sectoriales, lobby y otros mecanismos orientados a influir en la toma de decisiones públicas. En este marco, la existencia de evidencia robusta y de acceso al público puede servir para contrarrestar - o potenciar - las presiones de actores e individuos interesados en los resultados de la política pública y así neutralizar o mitigar obstáculos de índole política que pueden poner en riesgo su implementación.⁸

Esta capacidad toma mayor importancia cuando las políticas que el gobierno pretende implementar componen una agenda de reformas orientadas a modificar el statu quo (porque suelen tener más oposición) o cuando el discurso gubernamental - especialmente ante un cambio en el partido de gobierno- se percibe y pretende ser percibido como transformador. La explicación acerca de por qué la administración de Tony Blair popularizó este método para estructurar el PFP durante su gobierno incluye, en tanto factor relevante, el carácter reformista y el mandato modernizador de su gobierno. Su objetivo era desideologizar el PFP y basar las decisiones en evidencia en pos de neutralizar posibles críticas.

⁸ Banks (2009) aporta un ejemplo vinculado con la industria del juego en Australia. El apoyo político del que siempre había gozado este sector, basado en su capacidad de crear puestos de trabajo, llegó a su fin cuando la una comisión gubernamental a cargo de la planificación de una agenda de reformas mostró que esta capacidad no era real y que, en cambio, los efectos negativos sobre la sociedad eran muy altos. Ello facilitó la implementación de un marco regulatorio sobre el sector.

Estos puntos son recuperados para fundamentar la creación de la SSPTyEL en el año 2003, con la llegada de un nuevo partido al gobierno que pretendía recuperar tanto la función reguladora del Estado sobre el mercado de trabajo, así como su capacidad de implementar políticas activas en materia de trabajo y empleo.⁹

2.3) La información y el conocimiento técnico como recurso para la construcción de capacidades estatales

Los estudios sobre capacidades estatales analizan las competencias y herramientas que el Estado necesita para poder cumplir con sus objetivos. La capacidad no se mide entonces en términos absolutos, sino que se evalúa según el grado de adecuación a las funciones que se proponen ejecutar (Sikkink 1993, citado en Bertranou, 2001). Debido a ello los estudios sobre capacidades estatales también incluyen líneas analíticas de corte sustantivo que - según la perspectiva teórica de la que partan- plantean distintos fines que el Estado debe alcanzar.

Un concepto que suele ser utilizado para definir el objetivo de los estados en los regímenes democráticos es el de valor público propuesto por (Kelly Muers, 2002 citado en Repetto, 2004). Para estos autores el valor público se refiere a aquel creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones y es definido por las preferencias ciudadanas expresadas a través de las decisiones de los políticos electos. Si bien la definición de valor público varía según el tiempo y el lugar, las cuestiones claves las que los ciudadanos tienden a dar valor se ubican en una de estas tres categorías: resultados, servicios y confianza.

⁹ Siguiendo la definición propuesta en un documento de la CEPAL se entiende por políticas activas o pasivas aquellas orientadas a “facilitar el enlace entre trabajadores y puestos de trabajo, ayudar a solventar los costos de búsqueda, coadyuvar al mejoramiento de las habilidades de los desempleados y de los ocupados en pequeña o micro empresa, y apoyar directa o indirectamente la creación de fuentes de trabajo o el mantenimiento de las existentes” (Samaniego, 2002).

Otros abordajes, como el denominado enfoque de derechos humanos, considera el derecho internacional de los derechos humanos (políticos, civiles, sociales, económicos y culturales) como un marco conceptual aceptado y capaz de ofrecer un sistema coherente de principios y reglas para medir el desempeño estatal (Abramovich, 2004). Desde este enfoque, las personas son titulares de derechos que obligan al Estado y la efectividad de las políticas deben medirse según el nivel de cumplimiento de los derechos.

El marco analítico que se centra en la capacidad estatal parte entonces, de la concepción del Estado como un actor con poder autónomo que se traza sus propios objetivos y que no queda reducido a un espacio u *arena* donde solamente se reflejan y dirimen las demandas e intereses de las agrupaciones de poder de la sociedad civil (Mann,1991). Ello será recuperado a lo largo de esta tesis en cuanto a la necesidad del MTEySS de contar con información propia producida en el seno de la burocracia ministerial como insumo para el PFP.

Una vez planteado el objetivo que el Estado debe alcanzar la literatura se ocupa de definir el concepto de capacidad estatal. Una de las definiciones más difundidas es la de Hilderbrand y Grindle (1997) que denomina a la capacidad estatal como la habilidad para desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Estos autores también avanzan en la identificación de los atributos visibles de la capacidad estatal que luego permitirán medir e identificar déficits y brechas.

Así, organizan las capacidades bajo cuatro etiquetas básicas: i) la capacidad técnica para gerenciar las políticas públicas en general y las vinculadas con la macroeconomía en particular, ii) la capacidad administrativa para proveer bienes y servicios, iii) la capacidad institucional para introducir y hacer efectivas las reglas de juego que enmarcan las interacciones políticas económicas, y la iv) la capacidad política para responder a las demandas de la sociedad.

Mientras las primera dos se refieren a habilidades que tienen lugar puertas adentro del aparato estatal, las últimas dos se ponen en juego en la interacción del Estado con actores que trascienden sus fronteras jurídico-organizacionales (Repetto, 2004).

Alonso (2007) se basa en esta categorización y sintetiza las distintas formas en las que se presentan las capacidades estatales en dos dimensiones: la relacional y la técnico-administrativa. La primera hace foco en la relación de las agencias estatales con los actores que encarnan distintos intereses y disponen de diversos recursos de poder. Esta dimensión aglutina todos los recursos con los que debe contar el estado para “inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar los bloqueos a sus políticas” (Alonso, 2007: 20).

Por su parte, la dimensión técnico - administrativa alude a la habilidad de adoptar políticas e implementarlas, capacidad que es inescindible de la existencia de patrones de funcionamiento técnicos al interior de la organización burocrática.

La relevancia que la literatura le otorga a las capacidades relacionales que se ponen en juego fuera del aparato estatal muestran que la idea de un Estado autónomo con objetivos propios no excluye la existencia de actores y grupos de poder que influyen en las decisiones estatales. Por el contrario, los recursos con los que cuenta el estado para neutralizar intereses sectoriales en pos del cumplimiento de sus objetivos son un elemento constitutivo de la capacidad estatal.

El concepto de capacidad estatal despierta interés porque brinda una aproximación a la forma en la que el Estado produce políticas públicas (Rodríguez Gustá, en Alonso 2007) en un momento histórico en el que Estado vuelve al primer plano luego de una etapa de repliegue. Tal como señalan Oszlak y Felder en esta etapa que se inicia a mediados de la década de los noventa se “pretende pasar de una situación de menos Estado a una situación de mejor Estado” (1997: 2).

En Latinoamérica este retorno del Estado coincide con una percepción negativa acerca de sus capacidades y con un diagnóstico que profesa que gran parte de los problemas del sector público se imputan a Estados deficitarios en sus habilidades.

La conjunción de ambas afirmaciones trae como resultado la proliferación de trabajos aplicados que intentan evaluar la capacidad -o incapacidad- estatal con el fin de identificar áreas de mejora. Una metodología utilizada en este sentido es el concepto de brecha, que se aplicó, por ejemplo, en estudio sobre el régimen de bienestar argentino para evaluar la distancia entre las soluciones diseñadas en las últimas décadas para abordar la estructura de riesgos sociales en la Argentina y la gravedad de los problemas que se debían enfrentar (Pautassi, Gamallo, 2015).

Entre las áreas que deben fortalecerse para acortar dichas brechas se hallan aquellas asociadas a la producción de datos, la circulación de información y el conocimiento técnico de los recursos humanos al interior del Estado.

En este sentido, los problemas de información y la debilidad de la institucionalidad que rodea su producción generan brechas en la habilidad para gerenciar políticas públicas y, en definitiva, para proveer bienes y servicios de calidad. En el caso argentino, los déficits serios que tiene la burocracia estatal para contar con información en las instancias iniciales de diseño de la política pública (no solo al momento de evaluar el resultado de las políticas como ocurre en otros países latinoamericanos y europeos) obstaculiza la implementación de políticas efectivas. Además, la poca dinamicidad de los sistemas de información y la falta de datos desagregados y actualizados también inhabilita que los hacedores de política puedan actuar con la flexibilidad estratégica necesaria para adecuar las políticas a entornos cambiantes o en base de hallazgos efectuados en el campo de implementación desconocidos al momento de diseñar la política (Acuña, 2008).

Por otra parte, la falta de conocimiento y acceso a datos de los equipos encargados de la implementación de las políticas también configuran en el caso argentino una brecha referida a habilidades y conocimientos. Ésta limita la capacidad de los equipos para asumir las tareas asignadas y enfrentar “reacomodos” que pueden surgir por cambios en las reglas del juego (Alonso, 2007).



CAPÍTULO 3. LA CREACIÓN DE LA SUBSECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN TÉCNICA Y ESTUDIOS LABORALES Y SU PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTO TÉCNICO

3.1) La creación de la SSPTyEL, sus principales objetivos y primeros pasos

La SSPTYEL fue creada en el año 2003 a través del Decreto N° 725¹⁰, que dispuso el reordenamiento de las responsabilidades de las Unidades Organizativas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

El ministro Carlos Tomada convocó a Marta Novick para que asuma la titularidad del organismo. Novick nunca había ocupado un cargo ejecutivo. Era investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), profesora universitaria y miembro del Consejo de Administración del Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT-Ginebra. Había trabajado como consultora externa de organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (de ahora en adelante OIT) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La decisión del ministro fue crucial en el perfil que tendría la Subsecretaría: asociado al mundo académico y cercano al trabajo con organismos nacionales e internacionales especializados en políticas laborales; orientado a la producción de datos cuantitativos y estudios cualitativos, pero también con una fuerte inclinación hacia la conceptualización analítica y la promoción de espacios institucionales de reflexión intelectual.

Los objetivos formales de la SSPTYEL fueron establecidos en la planilla anexa al artículo 2 del mismo Decreto. Éstos contemplaban: i) desarrollar, analizar y publicar estudios e investigaciones sobre el desenvolvimiento del mercado de trabajo, las relaciones laborales, la seguridad social y la legislación laboral, como insumo para la definición de políticas del Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; ii) centralizar y brindar asistencia técnica

¹⁰ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/88229/norma.htm>

en la elaboración de los estudios e investigaciones a requerimiento de las secretarías del Ministerio, tendiendo a mejorar la información que se produce en su ámbito; iii) relevar y sistematizar los estudios e investigaciones que se realicen en la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, en la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y en la Administración Nacional de la Seguridad Social; iv) evaluar el impacto de las políticas, planes, programas y proyectos en el mercado de trabajo, las relaciones laborales, el ingreso de los trabajadores y el sistema de la Seguridad Social; v) participar en la elaboración y formulación de los insumos y/o estudios para la gestión de cooperación con organismos internacionales; vi) desarrollar convenios bilaterales o multilaterales de cooperación y realizar acciones en materia de estudios e investigaciones con organismos nacionales e internacionales, públicos o privados; vii) participar en la Comisión Técnica del MERCOSUR; y viii) brindar asistencia técnica para la evaluación de los planes, programas y proyectos de cooperación técnica que se realicen en el Ministerio.

En 2005, el Decreto N° 628 que aprobó la estructura organizativa de primer nivel operativo del Ministerio le agregó a la SSPTYEL un noveno objetivo: ix) formular recomendaciones de política de mediano y largo plazo.

Los objetivos listados revelan, por un lado, los núcleos temáticos en el campo de las políticas de empleo, laborales y de mercado de trabajo sobre los cuales la SSPTYEL se proponía producir información para la definición de políticas públicas. Por otro lado, muestran los formatos de intervención y los productos a través de los cuales se proponía difundir y hacer tangible dicho conocimiento.

Acorde con el mandato de articulación con organismos internacionales, la etapa de gestación de la Subsecretaría estuvo signada por el Proyecto N° 925 OC-AR del año 2003, financiado por el Programa Multisectorial de PREINVERSIÓN II del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (de ahora en adelante, el “Proyecto BID”).

El Proyecto proponía la realización de dos grandes estudios. El primero se tituló “Desarrollo de Fuentes de información del Empleo y las Relaciones Laborales del Observatorio del Trabajo y el Empleo de la Argentina”. El segundo se presentó bajo el nombre “Estudios Estratégicos del Observatorio del Trabajo y el Empleo de la Argentina”. Este proyecto fue fundacional al menos en tres aspectos.

En primer lugar, las acciones que propuso estaban dirigidas a construir los cimientos informacionales necesarios para la realización efectiva de las competencias de la Subsecretaría. La SSPTyEL no podría asistir a otros organismos, evaluar el impacto de las políticas ni formular recomendaciones de política pública de mediano y largo plazo sin contar con información sistematizada sobre las diferentes áreas de interés del MTEySS: empleo, relaciones laborales, remuneraciones, seguridad social, formación profesional y negociación colectiva. Los propios términos de referencia del Proyecto BID afirmaban que “el universo que se propone estudiar (...) corresponde a áreas prioritarias del MTyESS, que requieren el ajuste de sus programas de acción y de la información de base para la toma de decisiones, así como la definición de nuevas estrategias en las políticas de empleo y de relaciones laborales”.

El producto resultante del proyecto y uno de los principales “fierros” de la SSPTyEL, como fue identificado por Diego Schleser, quien ocupó el cargo de Director de Estudios y Estadísticas Laborales entre los años 2009 y 2015¹¹, fue el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE). Inspirado en experiencias internacionales, como el caso europeo en la década del 80 a partir del aumento del desempleo, o la tarea realizada por el *Bureau of Labor Statistics* en los Estados Unidos, el objetivo del Observatorio fue aglutinar información agregada proveniente de encuestas, bases de datos de registros administrativos, y todo tipo de información que -a través del refinamiento de las

¹¹ Entrevista a Diego Schleser

metodologías de análisis de la información y el diseño de nuevos instrumentos- pudieran proveer herramientas para una mejor y más dinámica lectura de las políticas de empleo y de las tendencias cambiantes del mercado de trabajo. Los documentos de presentación del Proyecto BID marcaban la necesidad de generar un Observatorio con productos regulares, innovadores e integradores de las diferentes fuentes de información a partir de un diagnóstico que abonaba que los estudios y las bases de información existentes con las que contaba el MTEySS se habían “desarrollado de manera aislada y no en forma regular y sistemática”, además de no permitir la obtención de información actualizada ¹².

De esta manera, el proyecto BID reflejó la estrategia de producción de la SSPTyEL en su etapa inicial, definida de manera reactiva ante la carencia de información de base, orientada a “juntar información” ¹³ con el fin de “constituirse en la fuente de información permanente y sistemática de carácter público sobre temas laborales” (SSPTyEL, 2003).

En línea con el problema de falta de información del sector público, en este caso se partía de la base de que el stock de información existente era insuficiente para iniciar el ciclo de diseño de políticas y cumplir con los objetivos reservados para la SSPTyEL. Ello tiene correlación con la cronología de publicaciones del organismo: las primeras publicaciones relevantes, como el primer número de la Revista de Trabajo y de la Serie Trabajo y Ocupación de Empleo, datan del año 2005, dos años después de la creación del organismo.

La relevancia del Proyecto BID en la etapa inicial de la SSPTyEL se vincula también con el armado del equipo de trabajo. El financiamiento brindado por el BID permitió a la Subsecretaría, en la línea de largada de su vida institucional, contratar como consultores a

¹² El proyecto presentado por la SSPTyEL al BID identificaba algunos avances realizados en el MTEySS en gestiones anteriores. Entre los antecedentes se nombraba a la Base de la Dinámica para el Estudio del Empleo (BADE) y a la Base para el Estudio de Áreas Económicas Locales (BAEL). Ambas utilizaban como fuente los registros del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y después (SIPA) a cargo de la AFIP.

¹³ Entrevista a Marta Novick

profesionales reconocidos con experiencia en las problemáticas del mundo del trabajo - algunos de los cuales luego pasaron ocuparon cargos de dirección en el organismo¹⁴.

Además, marcaría el vínculo fluido que la SSPTyEL tendría con la comunidad de organismos nacionales y globales especializados en la producción académica y de consultoría en materia de políticas laborales y mercado de trabajo.

3.2 El contexto de crisis y el giro intervencionista como factor clave

Luego de describir los objetivos de la SSPTyEL y sus primeros pasos, es necesario hacer foco en la conjunción de dos variables contextuales relevantes para entender la motivación detrás de la decisión de creación de la SSPTyEL, la elección de sus autoridades y el delineamiento de sus objetivos.

Estas variables contextuales son, por un lado, la situación de crisis social y económica de comienzos de siglo en la Argentina y su consecuente impacto en el nivel de empleo, y por el otro el recambio gubernamental en un contexto regional signado por el pasaje de modelos en los que prevalecían políticas pro mercado de corte neoliberal hacia otros en favor de nuevas formas de intervención estatal que enfatizaban el papel del Estado como motor del desarrollo.

El mercado de trabajo en la Argentina en el año 2003 sufría el impacto negativo de la crisis social y económica que había explotado dos años atrás. En el primer semestre de ese año, la tasa de empleo no registrado llegaba al 44.8%, y la desocupación alcanzaba el 21.5%. Estos datos estadísticos, que dan cuenta de la gravedad de la problemática del

¹⁴ Es el caso de Emilia Roca y Héctor Palomino, que luego de ser contratados en el marco del proyecto ocuparon durante los primeros años de actuación del organismo los máximos cargos de las dos direcciones centrales que componían la Subsecretaría: una orientada a estudiar la dinámica del empleo y las tendencias del mercado de trabajo y la otra efectuar estudios sobre las relaciones del trabajo, su conflictividad e institucionalidad. Emilia Roca había estado a cargo de las direcciones nacionales de Políticas de Seguridad Social y de Empleo en la década de los noventa y trabajado como consultora de organismos internacionales especializados en los problemas del mundo de trabajo. Por su parte, Héctor Palomino dirigía un proyecto de investigación financiado por el CONICET en temas de reformas laborales y era Investigador en el Instituto de América Latina y el Caribe (IEALC).

desempleo y el aumento de la informalidad, configuraban solo una parte (eran los fenómenos visibles) de un diagnóstico más estructural que aparece en los documentos fundacionales de la SSPTyEL.

Éstos hacían mención de la heterogeneidad de la estructura productiva y del mercado de trabajo en la Argentina pos crisis, en tanto factor que sumaba complejidad a la hora de diseñar políticas. Se detenían en la existencia de fuertes contrastes o brechas entre el sector formal e informal de la economía -con el aumento de modalidades de contratación más flexibles como la tercerización y subcontratación-, así como entre las empresas que habían logrado superar la apertura de la economía que caracterizó la agenda de reformas de los años noventa y aquellas que habían quedado rezagadas, entre otros aspectos.

Desde el marco conceptual y el eje discursivo del nuevo gobierno que asumía funciones, los factores explicativos de la crisis en el mercado de trabajo eran el retraimiento del estado, la desarticulación de instituciones laborales como la negociación colectiva, el abandono de políticas activas de promoción de la registración laboral, formación y capacitación, y el fomento de leyes tendientes a la flexibilización.

En base a ese diagnóstico se sostenía que el Estado tenía un rol fundamental en el proceso de recuperación de la crisis y, más relevante a los fines de esta tesis, que las políticas de empleo en particular debían cumplir un papel central en tanto dispositivo efectivo y directo para mejorar la situación que afectaba a gran parte de la población.

Estas intervenciones públicas debían basarse en una “nueva concepción del trabajo”, que tal como describía el propio ministro en prólogos y presentaciones de algunas de las publicaciones del Ministerio, no constituía “un problema exclusivo del mercado laboral”, sino que era el principal dispositivo de “articulación entre la esfera económica y social, base de la cohesión social, fuente de dignidad de las personas y factor constitutivo de ciudadanía” (BM, MTEySS, 2008, MTEySS, 2005).

Para el ministro, ello implicaba darle vida a un Ministerio de Trabajo que durante décadas “había sido desvalorizado”.¹⁵

Desde la perspectiva de la SSPTyEL, el lugar privilegiado que ocupaban las políticas de empleo en la agenda gubernamental hacía más importante el análisis en profundidad del escenario de contrastes y brechas descrito en párrafos anteriores ya que podría limitar la efectividad de las políticas públicas tendientes a generar nuevos puestos de trabajo, aumentar los niveles de registración y mejorar la empleabilidad de la población y en definitiva a reducir las tasas de desempleo.

Allí residía la necesidad de contar con un organismo especializado en comprender qué estaba sucediendo en el mundo del trabajo y ayudará a encontrar soluciones. Para hallar respuestas eficaces y apoyar la gestión al momento del diseño de las políticas tendientes a revertir la crisis era necesario contar con información elaborada por expertos, de forma sistemática, dinámica y unificada, toda vez que los problemas que afectaban el ámbito de actuación del MTEySS eran percibidos como de alta complejidad.

Así, en consonancia con la historia de la relación entre el saber experto y el proceso de formulación de políticas públicas -que identifica el giro intervencionista del Estado benefactor como un variable central que explica la incorporación de saberes expertos al proceso de formulación de las políticas públicas, la decisión de crear la SSPTyEL guardó estrecha relación con la asunción de un nuevo gobierno con un programa y un discurso de corte intervencionista que adjudicó la situación de crisis al retraimiento del estado en el impulso de políticas activas y al abandono de su rol de intermediación.

Esta relación no es automática. Para que de hecho ocurra, los gestores políticos y hacedores de políticas deben priorizar al conocimiento especializado y la información entre

¹⁵ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/aquellas-pequenas-cosas-por-carlos-tomada> (visitada durante el mes de mayo 2019).

otros recursos disponibles para la toma de decisiones. En la sección que sigue se analizarán estas preferencias a través del análisis del diseño institucional elegido para la SSPTYEL y su dinámica de funcionamiento.

3.3) La ubicación institucional de la SSPTYEL, el perfil del ministro y su dinámica de funcionamiento

Desde el momento de su gestación, la SSPTYEL dependió directamente del ministro; ubicándose por fuera de la órbita de los tres pilares sustantivos de la estructura del ministerio: la Secretaría de Trabajo, la Secretaría de Empleo y la Secretaría de Seguridad Social. En el marco de estas tres grandes secretarías tenían lugar los principales núcleos sustantivos del MTEySS: el desarrollo de los programas, las iniciativas y los proyectos relacionados con la capacitación laboral, la promoción del empleo, las relaciones del trabajo, las negociaciones colectivas y la programación económica y normativa de los regímenes de la seguridad social (Diaz Langou, Potenza del Masetto, Forteza, 2010).

Las únicas otras dependencias que gozaban de una relación jerárquica directa con el ministro eran aquellas asociadas a áreas típicas de servicios administrativos y de representación institucional: la Subsecretaría de Coordinación, y las direcciones de Prensa y Comunicaciones, Asuntos Internacionales y Ceremonial y Relaciones Internacionales.

Esta decisión dio cuenta desde un primer momento -para quien fuera desde su creación y durante doce años titular de la SSPTYEL- de “la relevancia que el ministro le adjudicaba al área” (Entrevista Marta Novick), lo cual fue determinante en la producción y el funcionamiento que tendría la SSPTYEL en los años posteriores.

La ubicación de la SSPTYEL por fuera de la órbita de las secretarías troncales del Ministerio no sólo le otorgaba poder simbólico, al reflejar -al menos desde una mirada organizacional- la importancia que tenía para el ministro, sino que marcaba a priori una

forma particular de percibir la interacción entre el conocimiento técnico y el proceso de formulación de políticas públicas, al menos en dos aspectos.

Por un lado, los argumentos, datos e ideas eran concebidos como insumos que debían ser producidos por un organismo especializado que trabajara de manera transversal por fuera de los ámbitos en el que se diseñan y -sobre todo- se implementan los programas y políticas. Por el otro, la noción del conocimiento como un input que sirve no sólo a quien define o ejecuta el contenido de la política en particular, sino también a quien está a cargo de la definición de las líneas estratégicas en las cuales esa política se enmarca, en este caso el ministro.

El primero de estos puntos es relevante al considerar los antecedentes organizacionales de la SSPTYEL dentro del Ministerio de Trabajo. Dos de las tres direcciones que conformaron la estructura interna de la Subsecretaría sucedieron a organismos preexistentes que dependían de las secretarías de Empleo y Trabajo respectivamente, pero que fueron trasladados a la SSPTyEL. Así, la ex Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo se transformó en la Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales, mientras que la ex Coordinación de Estudios e Investigaciones Laborales fue jerarquizada y renombrada, una vez transferida a la órbita de la SSPTYEL, como Dirección de Estudios de Relaciones de Trabajo. La tercera dirección se denominó Dirección de Estudios Macroeconómicos. No existía y constituyó una innovación. Su creación fue un intento de introducir en la agenda gubernamental estudios sobre el impacto de las políticas macro sobre el empleo.

La idea detrás de los movimientos en la estructura administrativa de la Subsecretaría era unificar aquellos dos organismos para que el MTEySS contara con un único centro de producción de información y elaboración de estudios que fuera transversal a todas las áreas.

La percepción era que las áreas encargadas de elaborar estudios y producir información existente estaban dispersas y poco conectadas entre sí. Además, al tratarse de áreas internas a las áreas programáticas, su producción tenía mayor riesgo de quedar ligada a las necesidades vinculadas con la gestión cotidiana de los programas. Hecho que podría limitar la elaboración de estudios más complejos, transversales a distintos fenómenos y reducir el potencial del conocimiento para aumentar capacidad del MTEySS de implementar mejores políticas.

Aun con sus limitaciones, la preexistencia de las dos direcciones que fueron trasladadas a la SSPTyEL puede entenderse como la cristalización organizacional de una de las competencias específicas otorgadas al Ministerio a través del Decreto N° 355/2002: entender en la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática del trabajo, del empleo, la capacitación laboral, los ingresos y la seguridad social. Esta competencia merece ser subrayada, toda vez que solamente se repite para el caso de los ministerios de Salud y de Defensa -durante el periodo bajo estudio-. Es decir, en el MTEySS ya existía una historia institucional de organismos específicos para la producción de información estratégica pensados para aportar insumos en el proceso de formulación de políticas.

La decisión de colocar a la SSPTyEL bajo su órbita guardó estrecha relación con el perfil y los antecedentes del ministro. En un trabajo académico que revisa la experiencia de vinculación entre las ciencias sociales y las políticas públicas, Marta Novick y Martín Campos hacen referencia a la “doble pertenencia, al mundo académico y de la política del Ministro y la Subsecretaria” en tanto factor a tener en cuenta al pensar en la creación de la SSPTyEL. Los antecedentes técnico - académicos del Ministro (estudios de posgrado en Relaciones Laborales y Problemas del Trabajo, consultoría para organismos multilaterales

especializados como la OIT y el PNUD, docencia universitaria)¹⁶ son señalados como una variable importante que concientiza acerca de la necesidad de generar información en pos de una mejor comprensión de los procesos en marcha para tomar de decisiones de política pública (Novick, Campos, 2008: 123).

La priorización por parte de la máxima autoridad del organismo del conocimiento técnico como insumo para la formulación de políticas y para la legitimación de su gestión también se vio plasmada en documentos institucionales. En ellos, el ministro señala explícitamente que si bien, tradicionalmente, el MTEySS fue percibido por la sociedad y el resto de las esferas estatales como un organismo volcado más a la gestión y a la acción que a la producción y al análisis de información (labor reservada para otras áreas de la administración pública), ello cambió como consecuencia de la complejización de las problemáticas asociadas al mundo del trabajo y el aumento de la demanda de soluciones efectivas. “Las demandas de la sociedad y del resto de las instancias estatales hacia el MTEySS no se circunscriben ya –y desde hace tiempo– al reclamo de acciones sino también de orientación estratégica sobre los problemas del empleo. Son lejanos los tiempos en que los problemas de empleo eran resueltos exclusivamente en la esfera económica, cuando (...) de lo que se carecía era de mano de obra. Hoy, en cambio, lo que hace falta son puestos de trabajo y no existe la manera de crearlos por decreto”. Para encontrar soluciones que creen puestos de trabajo de calidad, en el documento firmado por el ministro se enfatizan cuatro recursos: inteligencia, conocimiento, voluntad de acción y compromiso. Los primeros dos revelan la concepción que el ministro tenía acerca del rol

¹⁶ Además de su trayectoria académica y su vinculación con organismos internacionales, entre los antecedentes también figura el asesoramiento laboral a organizaciones gremiales y de la Confederación General del Trabajo (CGT). Ello es relevante, toda vez que una de los ejes de su gestión se vinculó con la recuperación de instituciones laborales como las negociaciones colectivas y el salario mínimo vital y móvil. Esta priorización se vio además refelejada en la producción de datos de la SSPTyEL tal como se describe en el Capítulo 3.

destacado del conocimiento y la producción de información en el proceso de formulación de políticas públicas (Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, 2005).

Ahora bien, la ubicación institucional no es indicativa *per se* del funcionamiento de un organismo en la práctica. Sin embargo, en este caso, las entrevistas realizadas revelan que el formato organizacional de la SSPTyEL sí tuvo un correlato con la dinámica real de trabajo en el marco del Ministerio: el ministro fue el principal usuario de la información y los datos que generaba el organismo, y los ejes estratégicos marcados en su gestión constituyen factores determinantes para entender qué tipo de información produjo y cómo se utilizó.

Todos los entrevistados coincidieron en tres aspectos centrales del funcionamiento de la SSPTyEL. En primer lugar, la relación directa no intermediada y cotidiana entre su equipo de trabajo y el ministro. A modo ilustrativo, Lucila Baldi, quien fuera analista durante ese periodo en la Dirección de estudios laborales señala que “cuando el ministro necesitaba algo, él en persona o sus asesores levantaban el teléfono y lo requerían. Podía requerir desde datos para armar sus discursos como información específica relativa a una fábrica que iba a visitar o datos de coyuntura sobre el nivel de empleo”¹⁷. En segundo lugar, la prevalencia de las necesidades del ministro a la hora de definir el tipo de información que se producía. La producción de conocimiento estaba en consonancia con las demandas de la máxima autoridad. Más aún, existían productos de difusión de información cuyo destinatario directo era el ministro, como un informe mensual que explicaba “qué estaba pasando con la economía”. En tercer término, los espacios de circulación de la información producida en el marco de funcionamiento de la SSPTyEL y la seguridad de que la información producida “llegaba” a manos de la principal autoridad ministerial. Un indicador de ello era la presencia de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios

¹⁷ Entrevista a Lucila Baldi

Laborales en las reuniones de gabinete. La percepción de que la información era consumida por la autoridad principal del Ministerio signó el clima organizacional dentro de la Subsecretaría y constituyó una fuente de motivación para el equipo de trabajo que percibía que el conocimiento que se producía iba a ser leído por la máxima autoridad del organismo.

3.4) ¿Qué información se produce?: Los principales resultados del proceso de producción de conocimiento

En esta sección se describen los principales productos elaborados por la SSPTyEL durante el periodo analizado, para luego avanzar en el análisis sobre las modalidades de uso en el PFP.

La descripción no es exhaustiva y su orden no es cronológico. Usa como guía las referencias a distintos documentos y productos realizadas por los entrevistados y entrevistadas y se basa en un relevamiento efectuado sobre los documentos disponibles en formato digital en el MTEySS durante los meses de abril y mayo del presente año.

El objetivo es ilustrar la clase y los principales formatos de difusión de la información producida por la SSPTyEL durante el periodo analizado. Ello no solo constituye un aporte empírico en pos de relevar el tipo de conocimiento producido por organismos especializados al interior de una unidad ministerial, si no que permite observar en concreto con qué déficits informacionales se encontró la SSPTyEL al momento de su creación, ya que la información y productos que se describe constituyeron, en su mayor parte, una novedad institucional. En algunos casos sí existieron antecedentes que también se referencian ya que resultaron una base propicia para generar nueva información.

Además, esta descripción permite observar que la información producida estuvo en línea con las prioridades estratégicas del MTEySS, lo cual impactó en sus modalidades de uso.

Para ordenar la descripción se utiliza el modelo propuesto en el punto 1.3) del Capítulo 1, que categoriza los productos de la investigación según se trate de datos, ideas y argumentos.

Se utilizarán principalmente las primeras dos categorías (datos e ideas), ya que de la información relevada no se observan productos basados únicamente en valores (argumentos, en el modelo propuesto).

3.4.1) Producción de datos

Bases de datos estadísticos / sistemas de información

Como se adelantó, la producción de datos estadísticos signó la primera etapa de trabajo del organismo. Las principales bases de datos, que se nombran a continuación, pasaron a formar parte de la línea permanente de producción de la SSPTyEL, y sirvieron de insumo para la elaboración de estudios y recomendaciones *ad hoc*, cuyas temáticas y formatos fueron cambiando a lo largo del tiempo. Por ello, gran parte del trabajo de la SSPTyEL consistió en enriquecer de manera permanente estas bases a través de la incorporación de nuevas fuentes de información (por ejemplo, nuevos módulos en encuestas troncales como la Encuesta Permanente de Hogares) y de la elaboración de metodologías para potenciar las capacidades estadísticas de registros administrativos de otras áreas dentro del Ministerio

- **Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE)**

El Observatorio es un sistema de información construido a partir de la vinculación de diversos registros administrativos adaptados para usos estadísticos y es uno de los productos hito de la SSPTyEL. Aglutina un conjunto de bases de datos cuyo principal objetivo es permitir un análisis dinámico del empleo y las empresas. Los documentos fundacionales de la SSTyEL señalan la centralidad de este observatorio para la formulación de políticas públicas estratégicas en una coyuntura de cambios en la estructura

productiva, segmentación del mercado de trabajo, crecimiento de la desocupación, significativo peso del sector informal, e incremento de la heterogeneidad entre el sector formal e informal, entre empresas de distintos tamaños y entre regiones.

Las principales bases estadísticas que nuclea el OEDE brindan datos sobre empleo, remuneraciones y empresas. Su fuente de alimentación son los registros administrativos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), sistema que se encuentra a cargo de la AFIP y por medio del cual las empresas declaran mensualmente información vinculada con el personal que tiene en relación de dependencia para el pago de los aporte y contribuciones patronales.

Para el armado del OEDE se reanudaron algunos de los avances concretos en materia de producción de información que se habían iniciado en la década de los 90. Especialmente, la elaboración de un marco metodológico para utilizar los registros administrativos del Sistema Integrado Previsional Argentino.

A modo de ejemplo, el OEDE brinda información sobre:

Evolución de las remuneraciones de los asalariados registrados. Toma como fuente los registros administrativos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que exige a las empresas declarar mensualmente la totalidad del personal que tienen en relación de dependencia, y sus remuneraciones para el pago de los aportes y contribuciones patronales.

La información se encuentra desagregada por nivel de actividad.

Evolución del empleo registrado. También tiene como fuente al SIPA. La unidad de análisis es la empresa y está identificada por su Código Único de Identificación Tributaria (CUIT). Indica la cantidad de trabajadores asalariados declarados por las empresas. Abarca a las empresas privadas de industria, comercio y servicios radicadas en todo el país. Brinda también información sobre la evolución del empleo por provincia.

Caracterización y evolución de la cantidad de empresas. Contiene la cantidad de empresas registradas en el SIPA. La información se encuentra organizada según el tamaño, la rama de actividad y la cantidad de empleados, entre otros indicadores. Esta base también permite monitorear el cierre de empresas. Sobre esta base de datos se elaboró un modelo de probabilidad de empleo informal basado en la experiencia obtenida a través de las inspecciones laborales.

Base de Datos para el Análisis Dinámico del Empleo (BADE). Es un sistema de información que permite el monitoreo permanente de la demografía de empresas y del empleo asalariado registrado. Permite calcular el empleo creado por las empresas que expanden sus dotaciones de personal y el creado por empresas nuevas. También permite calcular el empleo destruido por las empresas que reducen sus dotaciones, así como el destruido por las empresas que cierran.

- **Base de conflictividad laboral**

Esta base registra la información mensual de los conflictos laborales que tienen lugar en el territorio nacional a partir de la consulta diaria de más de 120 medios electrónicos disponibles en internet de la Ciudad de Buenos Aires y el interior del país. La elaboración del marco metodológico para la confección de esta base incluyó la identificación de las siguientes variables de clasificación: ámbito institucional del empleador, actividad económica, nivel de agregación, localización geográfica, orientación del reclamo, actor sindical, autoridad de intervención, tipo de conflicto, tipo de acción y duración de la acción.

- **Base de destinatarios de programas de la Secretaria de Empleo**

Esta base se confeccionó junto con la Secretaría de Empleo y permitió luego evaluar el impacto de los programas de capacitación en relación con su efectividad para lograr la inserción laboral.

- **Base de negociaciones colectivas**

Se conformó con la sistematización y digitalización de 35 convenios colectivos que representan. Se elaboró una metodología para reconstruir el salario a partir de la suma de múltiples adicionales. Junto con la base de remuneraciones, estos datos se utilizaron para la definición de una pauta salarial de referencia que fue utilizada en la negociación de los acuerdos colectivos, tal como se describe en el Capítulo 4 al abordar los usos del conocimiento producido por la SSPTyEL.

El armado de estas bases de datos coincide con la etapa fundacional de la SSPTyEL, que se caracteriza por la necesidad tangible de “juntar información” para funcionar. Este proceso también tuvo ganancias intangibles, que se vinculan con la interacción con otras áreas dentro del MTEySS, como la Secretaria de Empleo, y con agencias externas al Ministerio como la AFIP. Ello fue aumentando el conocimiento de los actores relevantes acerca de la existencia de la SSPTyEL y construyendo confianza entre organismos dedicados a la administración de los datos; dos factores que son relevantes a la hora de contar los usos de la información.

Realización de encuestas

- **Aplicación módulo de informalidad laboral de manera complementaria a la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (EPH-INDEC). Año 2005**

La aplicación de este módulo diseñado junto con el Banco Mundial arrojó resultados vinculados con la composición del sector informal del mercado de trabajo. Estos tuvieron incidencia, años más tarde, en el diseño del marco regulatorio para el personal de casas particulares.

- **Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS). Años 2011 y 2015**

Se trató de un estudio para determinar el alcance, la cobertura y la focalización de las acciones que conformaban el Sistema de Protección Social vigente en el año 2011 en los hogares urbanos y la población que los conformaba. La encuesta también indagó sobre la formalidad/informalidad de las unidades productivas donde se desempeñaban los trabajadores asalariados. Este fue un proyecto muy ambicioso que contó con la participación de la comunidad académica especializada a través de la organización de talleres y de consultas personalizadas. Parte de necesidad de contar con datos integrados y localizados de las distintas políticas sociales que implementaban los distintos ministerios. Es decir, trascendía el ámbito de actuación del MTEySS y constituía una carencia informacional mapeada por el ministro y su gabinete que éste decidió abordar.

- **Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA). Año 2004**

El MTEySS, junto con el INDEC y la OIT, llevó adelante la primera encuesta específica sobre trabajo infantil en la Argentina. Con ese objeto se elaboró una metodología específica que pudiera abordar los problemas más habituales señalados por la literatura especializada.

- **Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) (mensual)**

La Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) tuvo por objetivo analizar la evolución de la dinámica del empleo, la capacitación y las relaciones laborales, las expectativas del conjunto de las empresas privadas de 10 y más trabajadores, de todas las ramas de actividad, excluyendo el sector primario.

Es la única de las encuestas relevadas que no fue iniciada por la SSPTyEL durante en el periodo descrito. El Ministerio la realizaba desde el año 1997 a través de la Dirección General de Estudios y Formulación de Políticas de Empleo (antecedente organizacional de la Dirección d Estudios y Estadísticas Laborales). Durante el período analizado se continuó realizando mensualmente, y se enriqueció con la incorporación de otros módulos como la Encuesta de Remuneraciones. Esta encuesta constituyó un precedente importante ya que implicó la existencia de un equipo especializado de técnicos y personal de campo al momento de creación de la SSPTyEL- aun cuando para cada encuesta de las listadas se elaboró una metodología específica, muchas veces en alianza con socios estratégicos como la OIT, el Banco Mundial (BM) o el INDEC.

- **Encuesta a Trabajadores en Empresas (ETE). Año 2005**

Se trata del primer relevamiento efectuado sobre los trabajadores en relación con la determinación de sus condiciones de trabajo y existencia cotidiana.

Los datos estadísticos que componían las bases y aquellos que surgían del procesamiento de las encuestas se difundían dentro y fuera del MTEySS. El principal canal de distribución de fue el Boletín de Estadísticas Laborales (BEL). El Boletín brindaba datos estadísticos sobre ingresos y salarios y distribución del ingreso, negociación colectiva, regularización del trabajo, seguridad social, trabajo infantil, conflictos laborales y grupos

sociodemográficos específicos. Se distribuía al interior del MTEySS y también cubría la demanda externa de información sobre la realidad socio-laboral del país, ya que era un documento de acceso público.

Por otra parte, los datos estadísticos de coyuntura más relevantes (nivel de empleo formal, remuneraciones, pauta salarial, creación y destrucción de empleo, nivel de informalidad laboral) eran informados al ministro a través de un Informe de Coyuntura elaborado exclusivamente para su uso y que no era público.

Evaluaciones de políticas y programas

- **Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. Dinámica de la pobreza y mercado de trabajo en Argentina post-convertibilidad**

El estudio se planteó dos objetivos: por un lado, diseñar y aplicar una forma de identificar a los beneficiarios de la AUH sobre la base de la información disponible en la EPH. Por el otro, realizar una estimación del impacto de la AUH en el cambio -o permanencia- de la posición de los hogares en la estructura de ingresos, así como en el mercado de trabajo. El estudio pretendió generar evidencia que derribara el mito de que la percepción de la AUH constituía un desincentivo para sus receptores de participar en el mercado de trabajo. El estudio halló evidencia en contrario: se observó un crecimiento importante de las tasas de participación y de empleo respecto al grupo de comparación (que no percibía la AUH). Esta evidencia permitió defender la política en sus primeros años de implementación.

- **Evaluación del Programa Jefes de Hogar**

El objetivo de la evaluación fue obtener información sobre los beneficiarios del programa para calibrar las intervenciones públicas y diseñar políticas específicas en pos de facilitar su inserción laboral. Los hallazgos guiaron recomendaciones finales basadas en la

necesidad de optimizar los programas tendientes al mejoramiento de las capacidades laborales y las acciones de orientación e intermediación laboral para vincular oferta y demanda.

- **Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional**

El objetivo era evaluar el impacto de los cursos sectoriales de capacitación y formación profesional realizados por la Secretaría de Empleo. Los resultados reflejaron un impacto positivo, aunque moderado, de la política de formación profesional en el conocimiento y en las habilidades de los trabajadores para acceder a empleos de calidad: quienes participaban en los cursos tenían mayor probabilidad de inserción laboral, aunque el aumento probabilístico era relativamente bajo. Esta evaluación fue realizada en coordinación con el área a cargo de la política e ilustró el surgimiento de una etapa caracterizada por formas más articuladas de interacción entre la SSPTyEL y el resto de los organismos del MTEySS.

Informes de interpretación de resultados de encuestas y estudios

Se relevaron diversos estudios interpretativos de los resultados de las encuestas, bases de datos y estudios de evaluación enumerados en el acápite anterior. Entre ellos, los principales dentro de la categoría de producción de datos y que fueron referenciados en el marco de las entrevistas son los siguientes:

- **Diagnóstico del empleo no registrado.**

Analizó la problemática del empleo no registrado a partir del procesamiento y análisis de los datos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH - INDEC) en los principales centros urbanos del país, durante el tercer trimestre de 2004.

- **Trayectorias laborales y rotación del empleo 1996-2004.**

Analizó las transiciones ocupacionales de los asalariados registrados en el sector privado que trabajaban en la Argentina desde 1996 en empresas productoras de bienes y servicios y dedicadas a actividades comerciales, y viceversa y como los movimientos entre empresas de una misma. La fuente de datos utilizada provino del Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial.

- **Situación laboral del servicio doméstico en la Argentina.**

Analizó descriptivamente las características de la fuerza de trabajo ocupada en el servicio doméstico y de las condiciones de trabajo en las que se desarrollaba su actividad. También examinó las condiciones de contratación, la extensión de la jornada laboral, los niveles de precariedad y el nivel salarial. La información se basó en datos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH – INDEC) en los principales aglomerados urbanos del país, durante el cuarto trimestre de 2004.

- **Informes sobre negociaciones colectivas en distintos períodos y en sectores industriales específicos.**

Analizó las tendencias predominantes en los contenidos y temas de la negociación colectiva registrados durante el año 2004 en base a los convenios y acuerdos que se homologaron. El mismo informe se repitió -en clave comparada- para los convenios y acuerdos registrados el año 2005. El objetivo era la identificación de tendencias, como por ejemplo la prevalencia de la temática salarial entre los contenidos negociados.

- **Informes sobre nivel de salarios.**

Analizó los salarios declarados por las empresas privadas al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, y los salarios de los trabajadores no registrados tal como surgían de la EPH. Buscó comparar la evolución del salario entre ambas categorías y evaluar los

resultados de las políticas activas en materia salarial, como el aumento del salario mínimo vital y móvil, y la conversión de importes no remunerativos a remunerativos.

Los estudios enumerados se difundieron a través de la Serie Trabajo, Ocupación y Empleo (conocida como “TOE” dentro del Ministerio). Esta serie se compone de doce publicaciones que se difundieron entre los años 2005 y 2013. Su periodicidad fue cuasi anual y cada publicación contuvo entre cinco y doce trabajos; todos realizados por los equipos de profesionales de la SSPTyEL. Cada publicación de la TOE prioriza una temática en particular que era definida por Marta Novick y el Ministro Tomada.¹⁸

La estructura de los estudios que componen la serie TOE es similar en todos los casos. Identifican el tema de estudio y lo definen conceptualmente. Luego lo contextualizan y lo ubican en la agenda de debate nacional e internacional. En todos los casos los estudios se basan en el análisis de datos sistematizados provenientes de una encuesta (EPH, EANNA, ENAPROSS, ETE) o de bases de datos de generación de la SSPTyEL (OEDE, Base de conflictos laborales).

En el cierre, los estudios incluidos en las publicaciones TOE relevan conclusiones finales que sirven como insumo para las etapas de diagnóstico y evaluación del proceso de formulación de políticas públicas y no tanto para guiar la implementación de un plan de acción concreto. En este punto, los estudios no avanzan más allá que en remarcar la necesidad de elaborar un marco regulatorio específico para normar una actividad (por ejemplo, en el informe sobre la situación del empleo doméstico) o en reforzar la necesidad de profundizar los programas de intermediación entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo (por ejemplo en el caso de la evaluación de impacto del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados).

¹⁸ <http://trabajo.gob.ar/estadisticas/toe/>

La Serie TOE -junto con la Revista de Trabajo- es uno de los productos más referenciados en las entrevistas realizadas porque aglutina los estudios centrales elaborados por la SSPTyEL. Además de datos, algunos de los estudios que componen la TOE difunden ideas.

3.4.2) Producción de ideas

Sección “Presentación” de la Serie TOE

La sección *Presentación* que prologó cada publicación de la Serie TOE - siempre firmada por la máxima autoridad del Ministerio- encuadran dentro de esta categoría.

El objetivo de esa sección era contar una historia que brindara un marco de interpretación a los estudios basados en datos que se compilaban en la publicación.

Las primeras seis ediciones de la serie TOE publicadas entre los años 2004 y 2007 proponían leer los estudios elaborados por la SSPTyEL en clave transicional. Es decir, interpretar los datos en el marco del pasaje entre el modelo de la década de los noventa y el cambio hacia un nuevo patrón de crecimiento económico y un nuevo régimen de empleo.

A modo de ejemplo, en la *Presentación* de la TOE N2 publicada en el año 2005 sobre trayectorias laborales y negociaciones colectivas se compararon las tendencias que habían prevalecido desde el 2003 frente a las de la década de los noventa para señalar el cambio “notorio” en la disminución de la tasa de salida del empleo formal que serían una consecuencia positiva del “impulso al crecimiento de la política económica, combinado con la aplicación de una política firme de inspección del trabajo ... y las regulaciones laborales implementadas para evitar la erosión del empleo registrado” (Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, 2005)

Los trabajos sobre negociaciones colectivas y nivel de salario se encuadraron en la misma tónica, enfatizando la correlación que existía entre los contenidos que prevalecían en las

negociaciones colectivas de ese momento (periodo 2004-2005) y “el impulso dado por el gobierno a la discusión salarial”.

A partir de la TOE N6, la historia que se quiere contar da un giro premeditado. La idea es proponer un marco reflexivo que “trascienda la coyuntura” para explorar tendencias vinculadas con el perfil y el funcionamiento de la economía y la sociedad argentinas. La historia que se quiere contar ya no es la del pasaje de un modelo a otro con el telón de fondo de la crisis económica. La estabilización de la urgencia, de lo inmediato deja lugar al debate sobre el futuro (Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales, 2007).

A modo de ejemplo, en la Presentación de la TOE 6 publicada en el año 2007 se señalan los riesgos de la escasa incidencia directa que el crecimiento de las exportaciones de *commodities* tiene sobre el empleo (apelando al caso argentino y a otras experiencias latinoamericanas) y la consecuente relevancia de explorar alternativas. En esta Presentación también aborda cuestiones estructurales vinculadas con el modelo de inclusión social, más específicamente con la relación virtuosa entre inserción laboral y salida de la situación de pobreza. Se intenta derribar la idea de que hay segmentos de población estructuralmente condenados al desempleo como fundamento de la necesidad de flexibilizar las garantías del trabajo registrado.

Revista de Trabajo

La Revista de Trabajo también constituye un hito dentro de la producción de conocimiento de la SSPTyEL y es un formato cuyo contenido se encuadra dentro de la producción de ideas.

La idea fue reeditar la Revista (ya había existido previamente dentro del Ministerio pero había sido discontinuado) poniendo el foco en la publicación de estudios nacionales y el nuevo paradigma sociolaboral vinculado al mercado de trabajo en una economía

heterodoxa; ya que en su versión anterior había estado muy enfocada en difundir estudios europeos y en tratar las temáticas laborales desde el “punto de vista que regía en la primera etapa de su publicación a mediados de los 90, cuando la desprotección del trabajo y el tipo de vínculo precario entre trabajadores y empleadores constituyeron, respecto del empleo, el rasgo característico en la Argentina ...” (Revista de Trabajo primera edición).

Una característica central de la Revista es que, además del equipo interno de la SSPTyEL, escribían en ella expertos y académicos invitados por fuera de su ámbito. La directora de la Revista fue Marta Novick y hubo 12 ediciones entre los años 2005 y 2014.

La diversidad de colaboradores y la pretensión de constituirse un espacio de reflexión y debate sobre temas del mercado de trabajo modeló el contenido de esta publicación que estuvo menos orientado a brindar información de coyuntura y datos para la formulación de políticas que los estudios contenidos en la TOE y otros informes. Ello también se relaciona con el hecho de que su difusión estuviera más orientada a la comunidad externa al ámbito estatal.

A diferencia de los artículos incluidos en la TOE, que estuvieron anclados al caso argentino y a las políticas llevadas a cabo por el MTEySS, los artículos compilados en la Revista de Trabajo trataron temáticas más globales, experiencias de distintos países, desde un enfoque más conceptual. Igualmente, gran parte de los trabajos complementaron la dimensión teórica con datos y estudios.

Un repaso de los temas abordados refleja cómo esta publicación fue acompañando conceptualmente algunos hitos del gobierno nacional en general y discursos estratégicos del MTEySS en particular como la Cumbre de las Américas, la conmemoración del Bicentenario, la posición de la Argentina frente a desafíos globales como la crisis financiera del 2008/2009 y las transformaciones del trabajo en la sociedad del conocimiento.

A modo de ejemplo, el primer número de la reedición de la Revista llevó - justamente - como título “El empleo en el debate de las Américas” en línea con la Cumbre de las Américas que se desarrolló en la Ciudad de Mar del Plata en el año 2005. En las ediciones posteriores, se abordaron temas generales vinculados con las instituciones del mundo del trabajo (los servicios de empleo, la inspección laboral, las negociaciones colectivas, el seguro de desempleo, la seguridad social). Otros números estuvieron más abocados a pensar los significados del mundo del trabajo desde una mirada histórica, y abordar los desafíos del empleo en la sociedad del conocimiento (Revistas número 4 y 5 respectivamente). En la Revista número 6 se plantearon cuestiones inherentes a la equidad en el trabajo, abordando específicamente las desigualdades atravesadas por la juventud y el género. La Revista número 7,9, y 10 publicadas en el año 2009 y 2011 abordaron la crisis financiera internacional de los años 2008/2009, el impacto en el mundo del trabajo e incluyeron artículos dedicados a describir algunas experiencias exitosas de países que lograron sortear la crisis. La idea era pensar el trabajo en “una nueva fase del capitalismo. La Revista N 8 se titula 200 años de Trabajo y pretendió contribuir desde la perspectiva del trabajo y la sociedad con ideas - guía hacia el futuro.

La categorización de la producción de conocimiento en datos e ideas, confección de sistemas de información y elaboración de estudios realizada en esta sección coincide con la percepción de la titular SSPTyEL en cuanto a la información que allí se generaba. En el marco de la entrevista efectuada a Marta Novick, para explicar las características del organismo a su cargo apela a la idea de “mezcla entre un centro de estudios y el INDEC”. (Entrevista a Marta Novick).

Esta capacidad dual de producir datos, y a la vez analizarlos y estructurarlos conceptualmente en estudios e investigaciones se percibe como una virtud y constituye una

de las especificidades de la SSPTyEL. “Existen organismos que generan información para la gestión, pero no hacen estudios y no evalúan impacto. También existe el INDEC que produce datos, realiza un gran trabajo de campo, pero no constituye un espacio de reflexión y elaboración de estudios” completa Marta Novick.

Una vez realizado esta breve descripción sobre qué información se produce en el próximo capítulo se analizarán las modalidades de uso de la información relevada.



CAPÍTULO 4. LAS MODALIDADES DE USO DEL CONOCIMIENTO TÉCNICO

4.1) Entre la conceptualización de las políticas y la aplicación concreta orientada a resultados: dos modalidades de uso

Descrita la historia de creación de la SSPTyEL y detallados algunos de los productos representativos de su trabajo, este capítulo ahonda sobre las modalidades de uso de esa información. La vinculación entre el conocimiento técnico y la formulación de políticas públicas a través de las modalidades de uso de la producción científica de la SSPTyEL constituye un objeto intangible, pocas veces explicitado de manera directa.

Si bien algunas de las competencias formales establecidas en el decreto de creación de la SSPTyEL orientan acerca de los usos de la información que producía, su análisis debe ser complementado con el de otros documentos institucionales y con la información que aportan las entrevistas. Ello permite dilucidar si la producción de la SSPTyEL fue efectivamente utilizada como insumo para la definición de políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, para la evaluación del impacto de las políticas y programas o para la formulación de recomendaciones a mediano y largo plazo.

Siguiendo la clasificación efectuada por Weiss (1977) y esbozada en el punto 1.3) del Capítulo 1, se describirán dos tipos de usos de información que conviven en simultáneo durante el periodo analizado. Un tipo prevalece sobre el otro, sobre todo durante la etapa de gestación y los primeros años de funcionamiento del organismo. En sus inicios, la utilización de la información se encuadra en el *modelo iluminador-político*, toda vez que sirve principalmente para proporcionar conceptos, modelos y paradigmas que enmarcan y dan sentido a las políticas públicas que se diseñan. Este modelo también abarca el uso de la información como insumo para instalar grandes problemáticas y delinear estrategias

orientadas a su solución en la agenda pública, así como para justificar decisiones y obtener apoyos.

Si bien este uso de los datos e ideas mantiene su prevalencia durante todo el periodo, con el correr de los años surge una modalidad de uso más aplicada y concreta, dentro del *modelo orientado a la aplicación de conocimiento para la resolución de problemas*. Aquí, los productores de información y los hacedores de políticas acuerdan que el conocimiento tenga una aplicación directa en el diseño de políticas destinadas a resolver problemas específicos y a tomar mejores decisiones.

4.1) El modelo iluminador-político

Al indagar acerca de la utilización de la información producida por la SSPTyEL, surgen tres principales usos que encuadran en el modelo iluminador-político. El primero identifica la producción del organismo como un insumo para la construcción de una plataforma interpretativa sobre la cual basar las políticas públicas que se pretendía implementar desde el Ministerio. El segundo apela a la producción de la SSPTyEL como un elemento al servicio de la reconstrucción reputacional del MTEySS. El tercero se vincula con el consumo directo de datos para ejercer el rol de arbitraje entre actores colectivos, función que el Ministerio pretendió cumplir durante el periodo analizado.

Estos usos de la información han sido destacados tanto por los entrevistados que se sitúan del lado de la oferta de información (el equipo de la SSPTyEL que la producía), como por quienes ocuparon puestos vinculados al diseño e implementación de políticas y programas.

Abonando el primero de los usos mencionados, Marta Novick y Martín Campos señalan que el aporte de un marco teórico que brinde sentido a las políticas activas en materia de trabajo y empleo -que se iniciaban con el cambio de gestión gubernamental en un contexto de crisis social y económica- constituyó el primer desafío que enfrentó la Subsecretaría a

comienzos del año 2003 (Novick, Campos, 2008). Esta idea es reforzada por los documentos utilizados para presentar institucionalmente a la SSPTyEL en foros internacionales¹⁹: el organismo generaba información sistemática y dinámica para el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas formuladas en la órbita del MTEySS; información que a su vez permitiría renovar el marco conceptual y estratégico de las políticas públicas, orientando su acción.

El eje de este marco conceptual versa sobre la idea de que el crecimiento económico constituye una condición necesaria para la generación de empleo decente²⁰ (que había recobrado su prioridad en las agendas pública y privada), pero que por sí solo no es suficiente. Se basa en experiencias que muestran que el crecimiento económico puede no tener un correlato en el aumento neto del empleo o que, aun habiendo crecimiento, la tasa de desempleo puede no reducirse si este crecimiento se basa, por ejemplo, en el desempeño de un sector económico poco demandante de fuerza laboral. Además de casos internacionales, la referencia más cercana en tiempo y espacio a la cual se apela es la de la década de los '90 en la Argentina, en la que se evidenciaron elevadas tasas de crecimiento del PBI con simultáneo incremento del número de desocupados.

Esta idea se convierte en una plataforma sobre la cual se jerarquiza el rol del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el diseño de políticas activas de mercado de trabajo. La macroeconomía no alcanza y el Estado debe intervenir en la creación de empleo, sobre todo para que éste sea decente y no precario.

¹⁹ http://www.oit.org.ar/WDMS/bib/publ/documentos/politicas_novick.pdf

²⁰ Es un término acuñado por de la OIT que sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang--es/index.htm>

Si bien la creación de la SSPTyEL coincide con el giro intervencionista en la relación entre Estado y desarrollo y el fin de la era neoliberal de corte más ortodoxo, existe la percepción entre los entrevistados de que este marco conceptual era todavía “contra-hegemónico” tanto en los espacios de debate internacional como en la arena política doméstica. “El desafío consistía en ofrecer una visión gubernamental sólida del mercado de trabajo y en una economía heterodoxa”.²¹ La necesidad de empujar un cambio paradigmático redobla la necesidad de contar con información de calidad en pos de su legitimación y defensa.

Las políticas activas que se disparan a partir de esa plataforma conceptual se estructuran en tres grandes ejes de acción: el aumento de la registración laboral y la reducción de los niveles de informalidad²² -eje que incluye mejoras en la fiscalización del trabajo-, la implementación de programas de capacitación y formación para el trabajo decente y, por último, el fortalecimiento del rol de arbitraje del MTEySS entre los actores del mundo del trabajo y la recuperación de instituciones laborales como la negociación colectiva.

Si el rol del Ministerio era relevante, y las políticas de empleo ocupaban un papel importante en tanto centro de la unión entre la economía y lo social, el organismo debía “tener una voz respetada” entre los actores del mundo del trabajo. Aquí se justifica el uso político de la información producida por la SSPTyEL en el marco del modelo teórico elegido. La información se utilizó de manera estratégica para lograr que un Ministerio que

²¹ Entrevista a Sebastián Etchemendy.

²² El abordaje de la informalidad constituyó el eje primordial de la gestión. El conjunto de medidas en este sentido abarca diversas reformas normativas en el ámbito de las relaciones laborales, dentro de las cuales se encuentra la sanción de la Ley N° 25.877 del año 2004 por la cual se estableció que el MTEySS ejerce la atribución de fiscalizar el cumplimiento de las normas de trabajo y la seguridad social. También, se destaca la sanción de la Ley N° 26.727 del año 2011 que aprueba el Régimen de Trabajo Agrario para garantizar los derechos laborales y la protección social de los trabajadores rurales, el del Plan Nacional de Regularización del Trabajo en el año 2003; además de las leyes de Régimen Especial Empleo Doméstico y Repsal que serán abordadas en este Capítulo.

“estaba castigado y tenía mala prensa” por la situación crítica del mercado de trabajo, ganase legitimidad y lograra el apoyo de distintos sectores (Entrevista Soledad Villafañe). Una de las principales estrategias para alcanzar estos fines fue el desarrollo de una alianza estratégica con organismos especializados en investigación académica y aplicada, tanto nacionales como internacionales²³. La cristalización de dicha alianza se vio plasmada en la publicación de estudios conjuntos, como por ejemplo el que examina la magnitud, características, causas y consecuencias del trabajo infantil, realizado junto con el Programa de erradicación del trabajo infantil de la OIT y publicado en 2007²⁴, o el libro publicado en el año 2008 que presenta los resultados del trabajo realizado entre los equipos del Banco Mundial y de la SSPTyEL para aportar una nueva visión sobre la informalidad laboral en la Argentina. Este trabajo incluye el diseño, la aplicación y el análisis del módulo de informalidad incorporado en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)²⁵. También podemos citar el Índice de Fragilidad Laboral realizado en conjunto con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en el marco del proyecto “Sistema de Información para la Evaluación y el Monitoreo del Empleo el trabajo y la inclusión social”.²⁶

Por último, el ministro utilizaba los datos directos que la SSPTyEL generaba a través de la aplicación de metodologías salariales para realizar un seguimiento de la evolución y composición de los salarios de diferentes sectores del mercado de trabajo. Las principales fuentes de información surgían del análisis de los convenios colectivos de trabajo, la Encuesta de Indicadores Laborales, la base de remuneraciones del OEDE y el índice de salarios producido por el INDEC.

²³ Esta denominación incluye organismos multilaterales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, organismos internacionales que se desprenden de la Organización de Naciones Unidas como la OIT, la CEPAL y el PNUD, universidades nacionales y agencias de cooperación internacional.

²⁴ http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca_libros/trabajo_infantil_argentina.pdf

²⁵ http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca_libros/aportes_a_una_vision_de_la_informalidad_laboral.pdf

²⁶

<https://www.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo%20Inclusivo/Reducir%20la%20pobreza.pdf>

Con esta información, el organismo -en general en los meses de enero y febrero, antes de que tuviesen lugar las paritarias- producía un informe denominado internamente *Informe de Pauta Salarial*, que no solo contenía salarios de referencia a partir del análisis de las remuneraciones percibidas por los trabajadores de cierta empresa o rama de actividad, sino también una sección de análisis macro que establecía una determinada pauta salarial según las perspectivas en el comportamiento de variables como la inflación del año siguiente. En esta sección también se analizaba cuál debía ser la pauta salarial para alcanzar una distribución funcional del ingreso deseable.

Este informe constituía una pauta de referencia en toda negociación colectiva y una herramienta de intervención entre los sujetos de negociación que el ministro usaba cuando los procesos se tornaban más conflictivos.

El contenido del informe se vuelve más relevante toda vez que el análisis sobre las negociaciones que la propia SSPTyEL realizaba mostraba la prevalencia de los acuerdos sobre aumentos salariales en detrimento de otras condiciones laborales.²⁷ La difusión de una pauta salarial constituyó entonces un aporte fundamental de la SSPTyEL, y ello fue recuperado por el ministro.

Otra situación contextual que aumentó la utilidad y demanda de este tipo de información fue el progresivo descreimiento general sobre las estadísticas elaboradas por el INDEC a partir de su intervención en el año 2007, el desplazamiento de los principales directores y la manipulación de datos estadísticos. Tanto el MTEySS como la SSPTyEL decidieron dejar de utilizar las cifras brindadas por ese organismo (sobre inflación, salarios, distribución del ingreso) en pos de mantener su propia credibilidad y legitimidad.

²⁷ A modo de ejemplo ver

http://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/negociacioncolectiva/200501T_negociacionColectiva.pdf

Ahora bien, la configuración de estos usos -la construcción del marco conceptual y el rendimiento reputacional- está más vinculada con quién usa la información y el entorno de su uso que con las características de la información producida. Que el aporte de la producción científica al proceso de formación de políticas sea de índole conceptual no implica que su contenido se reduzca a teorías y conceptos. Tal como se desarrolla en el capítulo anterior, la producción de la SSPTyEL se basó en la generación de microdatos y su análisis posterior. También en la producción de ideas.

En este caso, la prevalencia de estas dos modalidades durante el periodo analizado, con más contundencia en la fase de gestación de la SSPTyEL y sus primeros años de vida, es principalmente una consecuencia de que el ministro fuese el principal usuario y requirente de los datos y estudios. El ministro usaba estos datos para cumplir con su función en la formación de las políticas públicas; más vinculada con la definición de su orientación global -que en este caso incluyó primordialmente el impulso de cambios de política, la búsqueda de apoyos y la neutralización de oponentes- que con la ejecución o el diseño e implementación cotidiana de la política.

El ministro usaba la información de la SSPTyEL en sus discursos políticos, en las presentaciones que realizaba en foros internacionales; especialmente como representante del gobierno argentino ante la OIT. También la requería ante visitas a locaciones específicas como fábricas o empresas en conflicto, o antes de mantener reuniones con actores empresarios y sindicales. Asimismo, solicitaba la presencia de la titular de la SSPTyEL en las reuniones de gabinete en las que también participaban los secretarios de las áreas de empleo, trabajo y seguridad social.

A modo de ejemplo -utilizando, por caso, los datos de la Encuesta de Indicadores Laborales y la base de remuneraciones- el ministro en declaraciones públicas se refería a la vinculación existente entre el crecimiento de la economía y la efectiva recuperación del

mercado de trabajo, que se vislumbraba tanto en el aumento de la cantidad de empleo como en las mejoras en su calidad, evidenciadas por ejemplo en la recuperación de los salarios. También hacía hincapié en el número de convenios y acuerdos colectivos como consecuencia del contexto favorable de las negociaciones colectivas aludiendo a estudios de la SSPTyEL, y brindaba datos precisos sobre la composición de la informalidad en la Argentina que luego enmarcarían políticas vinculadas con la fiscalización.²⁸

La información era usada bajo esta modalidad (uso político-iluminador) porque su usuario principal era el ministro. Que el ministro fuera el principal usuario de la información se vincula a su vez, en una relación de causa y consecuencia, con otras cuestiones que vale la pena sumar al análisis.

En primer lugar, al tratarse de un organismo nuevo en la estructura ministerial, cuyo proceso fundacional requirió de una inversión inicial de tiempo y recursos en la confección de bases de datos que no existían -y en el armado de un equipo de profesionales idóneo para hacerlo-, su capacidad y disponibilidad para asistir técnicamente a otros organismos programáticos dentro del Ministerio -distintos del propio ministro- se vio reducida.

La segunda cuestión, recuperada por todos los entrevistados que formaron parte de la SSPTyEL, se vincula con las dificultades de articulación entre la SSPTyEL y las áreas preexistentes del Ministerio que implementaban políticas y programas, tanto en la definición sobre qué tipo de información se debía generar como en las fases de producción de los estudios y su uso o aplicación posterior (situación que empezó a revertirse a mediados de la segunda gestión del Ministro y será descrita en la sección que sigue). Al indagar sobre los criterios utilizados para definir la temática, metodología y formato de los estudios y bases de datos generados, queda en claro que el proceso de trabajo no incluyó la

²⁸ Ver declaraciones públicas en <http://www.telam.com.ar/notas/201508/116832-empleo-tomada-destaco-politicas-gubernamentales.php>

articulación con otras áreas del Ministerio ni tampoco respondió a criterios de producción preestablecidos. La definición se basaba, en cambio, en los ejes estratégicos marcados por el Ministro y la Subsecretaría (reducción de la informalidad, mejoras en la fiscalización, evaluación de impacto y recuperación de las instituciones laborales como la negociación colectiva), en los requerimientos concretos del ministro ligados a hechos contextuales (por ejemplo la crisis financiera global de los años 2008/2009) y coyunturales (por ejemplo la visita a una fábrica, un viaje oficial o la publicación de una nota periodística que “había que contestar”), y en los intereses e ideas que acercaba el equipo de trabajo de la Subsecretaría, que sí acostumbraba a una dinámica de trabajo más articulada y en la que se “pensaba en conjunto”²⁹ Entre los criterios subyacentes a la definición sobre el contenido de la producción también tenían peso los requerimientos externos de organismos de cooperación internacional como la CEPAL y el PNUD.

También se observan limitaciones a la hora de obtener información durante el proceso de producción, especialmente a la hora de construir bases de datos y elaborar estudios de evaluación de impacto. Existían recelos de las áreas “dueñas” del dato a “entregarlo” sin saber para qué sería utilizado. En el caso del proceso evaluatorio, la percepción de los profesionales de la SSPTyEL era que el organismo a cargo del programa sujeto a la evaluación no veía necesaria la evaluación de un externo. Las evaluaciones que la Subsecretaría logró efectuar, por ejemplo, midiendo el impacto de la AUH o los programas de capacitación para el empleo, obedecieron a la decisión firme del ministro.³⁰

El corolario de la falta de articulación en la definición y en el proceso de producción de información es la dificultad para que ésta permee en las secretarías programáticas. A tal punto es así que se marcó como un logro el mero hecho de contar con la presencia de los

²⁹ Entrevistas a Soledad Villafañe y Lucila Baldi.

³⁰ Entrevista Diego Schleser.

funcionarios a cargo de los programas de capacitación, de subsidios de desempleo, de fiscalización del trabajo y de gestión administrativa de los conflictos laborales en las presentaciones de los estudios o en los seminarios de debate que la SSPTyEL organizaba.

Una de las causas de la distancia entre los organismos programáticas y esta área de producción de información se debe a la percepción de la SSPTyEL, por parte de los primeros, como un organismo alejado de la “gestión” y de la cotidianeidad operativa de los programas y políticas públicas. Dicha percepción fue prevista desde un inicio por Marta Novick, quien remarca que al elegir el nombre de la Subsecretaría se optó por incorporar las palabras “Programación Técnica” para mitigar la preconcepción de que se trataba de un organismo “académico”, orientado únicamente a la elaboración de estudios teóricos³¹. Esa idea se veía reforzada por la cercanía de la Subsecretaría con la comunidad académica y su vínculo fluido con organismos de cooperación.

La SSPTyEL tampoco contaba con rutinas o procesos para “bajar” la información a las áreas, y tenía poca conexión con “el hacer de todos los días”³². Existía un consenso al interior del Ministerio sobre la calidad de la información producida, pero las ideas y datos que generaba requerían procesos de articulación y una explicación detallada para lograr su utilización aplicada por parte de las áreas a cargo de la formulación de políticas y programas. La SSPTyEL necesitaba dicha retroalimentación para producir datos e ideas que tuviesen en cuenta las oportunidades y restricciones existentes para lograr mayores posibilidades de utilización. Soledad Villafañe así lo expresó en el marco de la entrevista: “Desde el escritorio se puede pensar una política perfecta, pero hay restricciones que hay que tener en cuenta”.

³¹ Entrevista a Marta Novick.

³² Entrevista Sebastian Etchemendy.

El correr de los años de gestión trajo un aumento del nivel de conocimiento de la SSPTyEL hacia el interior del MTEySS y entre organismos externos. También la generación de lazos de confianza entre funcionarios y equipos de trabajo, el robustecimiento de las bases de datos de la SSPTyEL y la estandarización de algunos productos y formatos de difusión de información con el Boletín de Estadísticas Laborales, la serie TOE y la Revista de Trabajo.

Como consecuencia de estos factores, sumado a la necesidad de mejorar los resultados de las políticas orientadas al aumento de la registración laboral y la reducción de la informalidad, surgen casos que encuadran dentro de un modelo de utilización más aplicado y concreto. Este último requirió la intervención de una nueva Subsecretaría que aceitó los procesos de articulación entre el mundo técnico de la SSPTyEL y la política pública.

En la sección que sigue se describirá el modelo orientado a la aplicación de conocimiento para la resolución de problemas, que coexistió con el modelo iluminador-político y que será graficado a través de dos casos.

4.2) El modelo orientado a la aplicación de conocimiento para la resolución de problemas

En 2014, el Decreto N1967 creó la Subsecretaría de Planificación de Políticas Socio Laborales con el fin de asistir, por un lado, al ministro en la planificación y coordinación de las políticas socio-laborales que se llevaran a cabo en las distintas secretarías y subsecretarías de la jurisdicción, y por el otro a los titulares de esas secretarías y subsecretarías en el diseño de las estrategias de abordaje de la problemática laboral, el empleo y la seguridad social.

Entre los objetivos formales que la norma estableció para el nuevo organismo se destaca el de cumplir un rol de engranaje entre la producción de la SSPTyEL y el resto del Ministerio: “Elaborar análisis, diagnósticos y proponer pautas con un enfoque

multidisciplinario y con insumos de distintas áreas del Ministerio, en coordinación con la SUBSECRETARIA DE PROGRAMACION TÉCNICA Y ESTUDIOS LABORALES, que permitan el diseño de políticas públicas relacionadas con el mundo del trabajo y la política laboral”. El objetivo era acercar los estudios de la SSPTyEL y las ideas de los técnicos que allí se desempeñaban a las políticas públicas. Al igual que la SSPTyEL, este nuevo organismo mantuvo una dependencia administrativa directa del ministro, convirtiéndose así en la segunda área del Ministerio (no de servicios) que gozaba de esta cercanía organizacional. Como titular de esta nueva Subsecretaría fue designado Sebastián Etchemendy, quien desde el año 2010 se desempeñaba como asesor del ministro y cuyo perfil profesional y antecedentes también se vinculaban con el mundo académico.

La tarea era “juntar los dos lados” y lograr que los insumos de la SSPTyEL se usaran -por ejemplo- en el proceso de elaboración de leyes.

Quien fuera titular de esta nueva Subsecretaría señala que la producción de la SSPTyEL era de mucha calidad, que su creación había implicado una “renovación absoluta” en el sentido técnico de entender las políticas laborales, pero que sus producciones sólo llegaban al ministro -quien asiduamente “levantaba el teléfono y pedía la información” que producía- pero no al resto del Ministerio.³³

En la etapa que comienza con la creación de la nueva Subsecretaría, por primera vez el equipo de SSPTyEL se sentó en la mesa con las áreas del Ministerio que manejaban los programas.³⁴

A continuación, se describen dos casos que ilustran esta etapa, en los que la información de la SSPTyEL tuvo un uso orientado a la resolución de problemas concretos, cuyo abordaje de resolución implicó la elaboración, debate y sanción de nuevas leyes. Se trata de los

³³ Entrevista a Sebastián Etchemendy.

³⁴ Entrevista Soledad Villafañe.

procesos de diseño del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que terminó plasmado en la Ley N 26844, y del de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral, contenido en la Ley N° 26.940 de 2014.

Tanto el régimen especial para regular el vínculo laboral del personal de casas particulares como el sistema de prevención del fraude laboral constituyeron estrategias para abordar uno de los problemas centrales que buscaron atacar las políticas del MTEySS y las intervenciones públicas del ministro: la informalidad laboral y su impacto negativo en la vida económica y social de 4,5 millones de trabajadores y en la macroeconomía. En correlación con esta prioridad, muchas de las producciones de la SSPTyEL descritas en el Capítulo 3 generaron información sobre este fenómeno. En esta línea se impulsó el desarrollo y la aplicación del módulo sobre informalidad laboral aplicado a la Encuesta Permanente de Hogares y su correspondiente análisis a través de publicaciones como “Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina” (2008), que ofreció nuevos datos para el diseño de políticas que, reconociendo el carácter heterogéneo del fenómeno de la informalidad, abordaran el problema desde una visión integral.

4.2.1) El régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares

La definición estratégica del MTEySS de elaborar una norma para regular el vínculo laboral y las condiciones en las que se desarrolla la actividad del servicio doméstico surgió del análisis que realizó la SSPTyEL sobre la composición del sector informal del mercado de trabajo; efectuado a partir de los datos arrojados por la EPH.

De este análisis surgió como rasgo general su carácter heterogéneo: el sector estaba compuesto principalmente por tres grandes grupos: personas que trabajan en casas particulares ocupándose de labores domésticas y de cuidado remunerado, trabajadores informales que trabajan por su cuenta o en empresas informales, y trabajadores

precarizados en empresas o establecimientos formales. Ello trajo como primera conclusión, para la definición de políticas, la necesidad de promover distintas regulaciones para resolver la situación cada grupo. No se trataría de una política única.

El régimen que regula las condiciones y características del vínculo laboral del personal de casas particulares, que se elaboró puertas adentro del MTEySS y se presentó ante el Congreso de la Nación en 2010 como Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, pretendía abordar los problemas del primero de estos grupos. El proyecto se convirtió en ley recién en el año 2013 bajo el número 26.844. Su contenido se basó en un documento elaborado por la SSPTyEL en 2005, publicado en la Serie Trabajo, Ocupación y Empleo, que abordaba específicamente la situación laboral del servicio doméstico en la Argentina. Dicho documento estudió las principales características que presentaba la fuerza de trabajo ocupada en el servicio doméstico, y las condiciones de trabajo en que se desarrollaba dicha actividad, para demostrar la necesidad de reformar con urgencia el régimen vigente. Distintos argumentos planteados en el informe sirvieron de base para la elaboración del proyecto de ley. El documento concluía con la recomendación final de avanzar hacia un marco regulatorio como el que finalmente se aprobó, que reconociese el estatus de las trabajadoras ocupadas en el servicio doméstico de modo de ampliar su marco de protección legal, equiparándolas en condiciones a los demás trabajadores asalariados.³⁵

Disponer de datos que conformaran un diagnóstico preciso y orientaran un plan de acción en la temática era importante en este caso porque el marco regulatorio y las condiciones para su aplicación debían implementarse desde cero (Tomada, 2014).

³⁵ http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca_estadisticas/toe03_06servicio-domestico.pdf

El estudio de la SSPTyEL fundamentó la definición general de promover la institucionalización de un nuevo marco regulatorio para ordenar un sector que estaba desprotegido en términos de normas laborales. En tanto el servicio doméstico no estaba contemplado en la Ley de Contrato de Trabajo, sus trabajadores tenían condiciones más desventajosas que el resto de los asalariados.³⁶ El marco regulatorio del servicio doméstico era del año 1956. Se trataba del Estatuto del Servicio Doméstico (Decreto Ley N° 326/56), que establecía derechos sumamente restrictivos para las trabajadoras y trabajadores del sector y era claramente discriminatorio. Según este Estatuto, eran considerados asalariados del servicio doméstico únicamente quienes trabajaban sin retiro o quienes trabajaban como mínimo 16 horas semanales distribuidas en cuatro días de cuatro horas para un mismo empleador. Ello dejaba fuera un número muy grande de trabajadoras domésticas que, por trabajar menos de cuatro días semanales durante cuatro o más horas por día, quedaban excluidas del régimen. Tampoco consideraba licencia por maternidad, lactancia y una serie de regulaciones protectorias. De acuerdo con el informe de la SSPTyEL, el número de trabajadoras/es en esa situación alcanzaba el 52,8% del total. Es decir, más de la mitad de las trabajadoras quedaban fuera de toda regulación. La inclusión de este grupo dentro del ámbito de aplicación de la nueva ley -en base a los datos arrojados por el diagnóstico de la SSPTyEL- constituyó uno de los principales avances de la nueva legislación, que en su artículo 1° estableció que regirá las relaciones laborales que se entablen con los empleados y empleadas por el trabajo que presten en las casas particulares “cualquiera fuere la cantidad de horas diarias o de jornadas semanales en que sean ocupados para tales

³⁶ La desventaja en las condiciones laborales de este sector había sido señalada en la literatura especializada. Así (Pautassi, 2007: 39,40) describe el cuadro discriminatorio hacia las trabajadoras en servicio doméstico, “...quienes son el sostén clave para que otras trabajadoras mujeres y trabajadores varones puedan realizar su trabajo productivo...” y “...no cuentan, salvo excepciones, con el reconocimiento de su condición de trabajadora regular y con los correspondientes beneficios. Mucho menos se les ofrece políticas u acciones para que ellas mismas lleven adelante la conciliación de sus responsabilidades familiares con su trabajo de cuidado remunerado”.

labores”³⁷. Además, previó distintas modalidades de prestación, no incluyendo únicamente a las trabajadoras/es que realizan tareas para el mismo y único empleador sino también a las que presten tareas para distintos empleadores, recogiendo así otra de las observaciones del estudio de la SSPTyEL.

La ley estableció a su vez el derecho de quienes se desempeñan en el servicio doméstico de acceder a una licencia por maternidad. Este aspecto es sumamente relevante desde una perspectiva de género, teniendo en cuenta que se trata de una actividad ejercida casi exclusivamente por mujeres. El mensaje de ley fundamentó esta decisión tomando una cita textual del informe de la SSPTyEL, que resaltaba que el “servicio doméstico es una ocupación feminizada en extremo, al punto de que, prácticamente, la totalidad de quienes desarrollan esta actividad son mujeres”.

Además, el régimen también previó la cobertura ante accidentes de trabajo. Si bien en 1997 la Ley de Riesgos de Trabajo había incorporado -a través del Decreto N° 491/97- a las trabajadoras/es de esta actividad, ello nunca se había hecho efectivo por falta de reglamentación. La incorporación de este elemento fue costosa e implicó un trabajo articulado entre la SSPTyEL, la Subsecretaría de Planificación de Políticas Sociolaborales y la Secretaría de Trabajo en pos de trabajar con las ART, un sector que históricamente había puesto reparos en cubrir a las trabajadoras de casas particulares, especialmente por la probabilidad de sufrir accidentes *in itinere*. Contar con datos precisos y propios sobre la cantidad cierta de trabajadoras/es, su distribución en el territorio (según el informe de la SSPTyEL, la mitad de las trabajadoras de esta ocupación se encontraba en el área Metropolitana) y sobretodo tener información que permitiera dilucidar patrones de movilidad fue relevante para las conversaciones con las ART. Para abordar la cuestión del riesgo de sufrir accidentes de tránsito durante el desplazamiento desde su domicilio hasta

³⁷ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/210000-214999/210489/norma.htm>

su lugar de trabajo, fue decisivo contar con los datos que precisaban que casi el 80% de las asalariadas del servicio doméstico trabajaban para un sólo empleador, un 12,3% trabajan para dos empleadores y un 8,5% lo hacían para tres o más hogares. Ello reducía la cantidad de desplazamientos; y por lo tanto, de posibles accidentes.

Otra de las razones por las cuales resultaba necesario modificar el régimen estaba vinculada al incumplimiento de la normativa vigente por parte de los empleadores. Del informe de SSPTyEL se desprendía que la amplia mayoría de los empleadores no realizaban las contribuciones que determinaba la ley: el 94,5% del total de las empleadas del servicio doméstico que trabajaban 6 horas o más no contaban con aportes jubilatorios como establecía la Ley de Reforma Tributaria del año 2000 (Ley N° 25.239). Más aún, el informe de la SSPTyEL resaltaba que la percepción de otros beneficios laborales establecidos en la normativa también era restringida: sólo un 17,3% percibía un aguinaldo; sólo un 15,1% tenía vacaciones pagas y un 13,1% días pagos por enfermedad. Todavía más bajo era el porcentaje de trabajadoras que disponían de obra social: 5,4%. Como mecanismo para resolver conflictos la ley que se terminó sancionando creó el Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares.

Otra discriminación sufrida por el colectivo de empleadas en casas particulares tenía que ver con las brechas salariales. Las trabajadoras del sector se caracterizaban por percibir salarios muy reducidos, lo que las ubicaba entre los grupos poblacionales con más bajos ingresos totales individuales. A modo de ejemplo, el informe de la SSPTyEL señalaba que en el cuarto trimestre de 2004 el salario mensual de los ocupados en esta actividad alcanzó en promedio los 232,7 pesos. Dicho valor representaba el 34% del salario mensual promedio del resto de las asalariadas mujeres (661,1 pesos) y un 30,6% del salario de los asalariados varones (757,6 pesos). Estos datos fueron utilizados para defender en la ley el artículo que impuso el salario mínimo “sin perjuicio de los mejores derechos a los que

pueda acceder por medio del Convenio Colectivo de Trabajo”, así como la creación de la Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares (CNTCP), que entre sus atribuciones tiene la de fijar las remuneraciones mínimas y establecer las categorías de las/los trabajadoras/es que se desempeñan en cada tipo de tarea.

Además del informe de la SSPTyEL sobre las características del sector de servicio doméstico, otro documento que tuvo por fin servir de insumo a esta ley fue un informe del MTEySS y la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, que tomó como referencia las recomendaciones desarrolladas en el marco del proyecto de Cooperación Técnica “Políticas de Empleo para la igualdad de género” de la OIT.

Los documentos que referencian estándares internacionales impulsados por organismos de prestigio como la OIT fueron recursos útiles para defender y argumentar en pos del proyecto ya durante su tratamiento legislativo en ambas cámaras.

Este segundo documento aclaraba en la introducción que su propósito consistía en “ser un aporte para la definición de políticas públicas que hagan realidad la igualdad de oportunidades y de trato en el mundo laboral para este sector de trabajadoras y trabajadores”, y entre sus objetivos se planteaba “...construir un espacio específico desde la CTIO para aportar y consustanciar el proyecto de ley sobre Trabajadoras de Casas Particulares” (MTEySS y CTIO, p. 5). Para brindar datos cuantitativos sobre la realidad argentina el documento incorporaba información proporcionada por la SSPTyEL.

4.2.2) El Régimen de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral

La segunda iniciativa enmarcada dentro del modelo de uso de la información orientado a la aplicación del conocimiento para la resolución de problemas es la promoción de un

paquete de normas y herramientas para promover el trabajo registrado y prevenir el fraude laboral, que dieron base a la Ley 26.940 del año 2014.

A diferencia del régimen para empleadas de casas particulares recién descrito, en el que se siguieron las recomendaciones de la SSPTyEL y se utilizó el stock de información que dicho organismo había producido años atrás, la Ley 26.940 fue ideada desde un principio por la Dirección de Estadísticas y Estudios Laborales durante la gestión de Diego Schleser, y trabajada en conjunto con el área de Fiscalización de la Secretaría de Trabajo, la Subsecretaría de Planificación de Políticas Socio Laborales, el área de sistemas del MTEySS y organismos externos al Ministerio como la AFIP. Pero el caso ilustra que la SSPTyEL no solo generaba información, sino que en relación con algunos temas en concreto pensaba ideas para resolver problemas.

El punto de partida de esta iniciativa fue el resultado de un ejercicio de evaluación efectuado por la SSPTyEL que mostraba el bajo impacto de las acciones de fiscalización que llevaba a cabo la Secretaría de Trabajo. Las empresas sancionadas por contar con trabajadores no registrados no sólo continuaban empleando a las personas bajo esa condición sin implementar ninguna acción de remediación, sino que tampoco pagaban las multas que se les imponían. El bajo nivel de ejecución de los mecanismos sancionatorios se completaba al analizar la poca capacidad del Estado para litigar contra las empresas por la falta de pago de las multas.

En base a estos hallazgos se inició un proceso de ideación de herramientas orientadas a modificar el comportamiento de los actores a través de un cambio en los incentivos. La idea era elevar el costo tanto de emplear trabajadores no registrados como de no cumplir con las sanciones impuestas. De este ejercicio surgió la principal herramienta que luego se formalizó a través de la Ley 26.940: la creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL). Éste estaba orientado a publicar información accesible

para la sociedad sobre las empresas sancionadas y también preveía sanciones contingentes mientras durase la permanencia en el registro, como la imposibilidad de contratar con el Estado o de recibir subsidios.

La necesidad de aumentar la eficacia del proceso de fiscalización constituía un eje central marcado por el ministro desde el inicio de la gestión. Evidencia de ello fue el lanzamiento del Plan Nacional de Regularización del Trabajo en el año 2003, y la sanción de la Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral 25877 en 2004. A través de estas dos iniciativas se pretendió que el MTEySS reafirmara su propia capacidad - y la de otros organismos nacionales como la AFIP - de inspeccionar para verificar el cumplimiento por parte de los empleadores del pago de los aportes a la seguridad social de sus trabajadores. El diagnóstico subyacente era que debido a que en Argentina la inspección del trabajo se encontraba entre las facultades de los gobiernos provinciales, los organismos nacionales la habían delegado totalmente³⁸. Pero que no obstante dicha atribución provincial el gobierno nacional tenía la prerrogativa de fiscalizar el registro de los trabajadores y el cumplimiento de los aportes a la seguridad social. En la misma línea, a través de la Ley 25877 se creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, que atribuyó al MTEySS el carácter de autoridad de aplicación, retomando la figura de autoridad central mencionada en el Convenio N° 81 de la OIT (Convenio sobre la Inspección del Trabajo (OIT, 2015). El Estado nacional debía recuperar su rol fiscalizador.

La SSPTyEL había tomado nota de esta prioridad de gestión y por ello ensayó diversas estrategias para una fiscalización más inteligente: desde referenciar la inspección en el territorio hasta identificar a los sectores de riesgo basándose en un análisis histórico de las sanciones impuestas. La SSPTyEL había encarado este trabajo de manera proactiva porque

³⁸ A modo ilustrativo, en el marco de la entrevista efectuada a Diego Schleser éste señaló que en 2003 el MTEySS contaba únicamente con 15 inspectores para todo el territorio

la Dirección de Fiscalización de la Secretaría de Trabajo no tenía los “fierros” para hacerlo. No había economistas ni analistas del mercado de trabajo que pudieran diseñar estrategias de ese tipo.

Pero tal como fuera descrito en la sección anterior, hasta el momento de la concepción de la iniciativa, ninguna de las propuestas había podido ser articulada con la Secretaría de Trabajo. “Se las comentaban a Carlos [Tomada] pero no llegaban a la Secretaría de Trabajo por falta de articulación” (Entrevista a Sebastián Etchemendy). La intermediación de la Subsecretaría de Planificación de Políticas Laborales fue fundamental para que la SSPTyEL pudiese, en ocasión del REPSAL, articular virtuosamente con la Secretaría de Trabajo y con organismos externos como la AFIP, que también sería parte del Registro.

Como resultado del trabajo articulado entre la SSPTyEL y los organismos antes mencionados, el 21 de mayo de 2014 se sancionó la Ley N° 26.940 de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral. De acuerdo a lo dispuesto en el mensaje del proyecto de ley, la norma “articula una serie de acciones e instrumentos orientados a estimular la formalización laboral y a fortalecer las capacidades estatales de prevención y sanción del incumplimiento de las normas del trabajo y la seguridad social” (Mensaje N° 534/14, expediente PE N° 61/14). Además de la creación del REPSAL, la ley estableció regímenes de promoción para el empleo registrado, la ampliación de competencias en materia de inspección laboral del MTEySS, y la creación de una Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular.

El REPSAL se configuró como un instrumento disuasorio para terminar con el trabajo no registrado, en tanto persiguió identificar públicamente a través de un registro de libre acceso en Internet a los empleadores que incumplen la legislación laboral. El mensaje de ley del PEN que fundamentó el proyecto recibió el diagnóstico efectuado por la SSPTyEL, señalando que la creación del Registro encuentra su fundamento en que para un número

considerable de empresas -muchas de ellas en el sector formal de la economía- luego de más de diez años de labores desarrolladas en la concientización, difusión y prevención del trabajo no registrado, los perjuicios por violar la normativa laboral no eran suficientes para desalentar e impedir el desarrollo de dichas prácticas (Mensaje N° 534/14).

La implementación del Registro implicó un trabajo de coordinación no solo entre todos los organismos que comenzaron a publicar allí las sanciones firmes por trabajo no registrado (el MTEySS, la AFIP, la SRT, entre otros) sino también entre aquellos que debían utilizarlo para limitar el acceso de las empresas empleadoras que allí figuraban a ciertos beneficios o interacciones con el Estado. La publicación de la sanción en el REPSAL implicaba, mientras la empleadora permaneciera en el Registro, no sólo una sanción moral sino también la imposibilidad de acceder a programas administrados por el Estado nacional, acceder a líneas de crédito otorgadas por instituciones bancarias públicas, celebrar contratos de servicios, locaciones o consultoría o participar en concesiones de obras públicas, concesiones de servicios públicos y licencias, entre otras restricciones. Además, la norma preveía multas y sanciones más graves para las empresas que ya habían sido multadas alguna vez. La coordinación estuvo en cabeza de la Subsecretaría de Planificación de Políticas Socio Laborales.

Al igual que en el caso de la creación del régimen de trabajo para el personal de casas particulares, contar con información acerca del incumplimiento de las empresas, la baja tasa de pago de multas y la falta de acciones de subsanación frente a la detección de irregularidades por parte de las empresas fue relevante a la hora de defender el proyecto frente a los sujetos obligados y algunos organismos estatales que se oponían - argumentando razones legales- a la exposición pública de las infracciones cometidas por las empresas.

El segundo eje de la ley estuvo ligado a los regímenes especiales de promoción del trabajo registrado a través de la exención de contribuciones patronales. La norma establecía dos regímenes especiales, uno de ellos de carácter permanente y dirigido a los microempleadores, y el otro de carácter transitorio y orientado a empresas con plantel de hasta 80 trabajadores. El objetivo era mantener la tendencia en materia de creación de puestos de trabajo y el descenso en la tasa de desocupación, que -según explicitaba el mensaje de ley- había alcanzado al 6,8% de la población económicamente activa en el tercer trimestre del año 2013.

Se trataba de la primera iniciativa que además de establecer un régimen de exención para promover el ingreso de trabajadores al mercado formal o formalizar a quienes estaban en una situación irregular, complementaba las estrategias de formalización con herramientas para mantener los niveles de trabajo registrado a través de mejoras en su fiscalización. El último eje de la ley se refería al fortalecimiento de las competencias en materia de inspección laboral del MTEySS y a la creación de una Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo Irregular (UEFTI). Esta Unidad se transformó en la autoridad de aplicación del Sistema Integral que creaba la ley sancionada en el año 2004 y se le atribuyeron las funciones de fiscalización de trabajo y de la normativa laboral en todo el territorio nacional, articulando dichas funciones con las administraciones del trabajo provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Así se cerró el círculo normativo orientado a reforzar la inspección del trabajo por parte del MTEySS en su relación con las provincias. El mensaje del proyecto de ley fundamentó la creación de esta Unidad, cuyo objeto era analizar, investigar y evaluar situaciones de trabajo no registrado en sectores complejos de fiscalizar, aduciendo que las formas modernas de control del fraude laboral combinan la inspección del trabajo tradicional con nuevas formas más cualitativas y multidisciplinarias de seguimiento de las cadenas de

valor, los movimientos financieros y la construcción de indicadores mínimos de trabajadores en actividades complejas de fiscalizar. La idea era fortalecer “los fierros” de los organismos encargados de la fiscalización y dotarlos de capacidad para que pudiesen realizar parte del trabajo que, según venía explorando la SSPTyEL, resultaba necesario fortalecer.

Estos casos ilustran no sólo el surgimiento de una nueva modalidad de utilización de la información sino el establecimiento de nuevos vínculos de trabajo con las secretarías al interior del MTEySS; en este último caso, la Secretaría de Trabajo. La consecuencia de que los organismos programáticos, la SSPTyEL y la Subsecretaría de Planificación de Políticas Laborales se sentaran a trabajar en la misma mesa fue el aumento de la demanda de información y de asistencia técnica en diversos temas.

Un ejemplo paradigmático fue la realización en el año 2014 por parte de la SSPTyEL de la evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional, que estaban a cargo de la Secretaría de Empleo. El estudio contó con la asistencia técnica de la Oficina de la OIT para la Argentina. El documento, que presenta los resultados de la evaluación, remarcó que la iniciativa se enmarcó en una nueva generación de evaluaciones realizadas por los equipos internos del MTEySS con el objetivo de obtener resultados útiles para la mejora del diseño y la implementación de las políticas públicas. Luego de 11 años de convivencia ministerial, en el mismo documento, los integrantes de la Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales de la SSPTyEL agradecieron la colaboración de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional y de la Dirección de Información Estratégica para el Empleo del MTEySS, “que permitieron el acceso a la información necesaria para realizar la evaluación” (Castillo, Ohaco, Schleser, 2014: Resumen).



Universidad de
San Andrés

CAPÍTULO 5. PRINCIPALES FACTORES QUE EXPLICAN LA CREACIÓN DE LA SSPTYEL Y LAS MODALIDADES DE USO DEL CONOCIMIENTO TÉCNICO

El objetivo de este capítulo es identificar los principales factores que contribuyeron a la creación de un organismo productor de datos e ideas al interior de una estructura ministerial como la del MTEySS, y los diferentes usos de ese conocimiento en el proceso de formulación de políticas públicas.

Si bien esta tesis versa sobre la creación, el diseño organizacional, la dinámica de funcionamiento, la producción y las modalidades de uso de ideas y datos en un organismo concreto, en el marco de un ministerio en particular y en un momento temporal determinado, la inferencia y análisis lógico de los elementos y circunstancias que contribuyeron a la configuración del caso de estudio son de utilidad para futuros estudios que aborden la vinculación entre el conocimiento técnico que se produce al interior del propio Estado y los procesos a través de los cuales se definen, diseñan e implementan las políticas públicas. Los factores que se describen a continuación pueden servir incluso para la construcción de hipótesis a ser testeadas en estudios de carácter explicativo.

5.1) Factores que contribuyeron a la creación de la SSPTYEL

Uno de los principales factores que contribuyeron en la gestación de la SSPTYEL fue el *perfil del ministro*. Éste no sólo incluye sus *antecedentes académicos profesionales* -que influyeron también en la incorporación de perfiles profesionales de similares características en el gabinete ministerial- sino también *el lugar que el conocimiento técnico ocupó en el paquete de herramientas con las que contó* para gestionar las distintas áreas del Ministerio, interactuar con los actores estatales y no estatales que componían la arena política del área de política pública en cuestión y definir la orientación estratégica de las intervenciones públicas.

Asimismo, del proceso de análisis de la información relevada para esta tesis surge que -en línea con las “limitaciones” aceptadas por el enfoque de políticas basadas en evidencia- aunque no era el único, el conocimiento producido sí ocupaba un lugar relevante entre las herramientas con las que contaba el ministro para la formulación de políticas públicas. Ello, siempre que el proceso de formulación se entienda en un sentido amplio e incluya, además del diseño concreto de la política y la implementación del conjunto de acciones para su ejecución, las decisiones acerca de su orientación global, la construcción del paradigma dentro del cual se enmarca y las condiciones para lograr apoyos y neutralizar vetos. La invocación por parte de la máxima autoridad del organismo de los datos y estudios elaborados por la SSPTyEL se reflejan principalmente en el relato sobre los requerimientos directos que efectuaba el ministro al equipo de la SSPTyEL, la presencia de la titular de la SSPTyEL en las reuniones del gabinete ministerial y la apelación a documentos y datos en intervenciones públicas. El ministro utilizaba el conocimiento técnico como herramienta para legitimar sus posiciones.

Reflejo de ello también es el diseño organizacional elegido para la SSPTyEL y la dependencia directa de la Unidad Ministro. Este factor no solo incidió en la creación de la SSPTyEL sino también en que la información que el organismo produjo fuese efectivamente usada en el proceso de formulación de políticas públicas.

Ligados a los elementos descritos, hay otros tres factores que influyeron en la creación de la Subsecretaría que vale la pena recuperar. Uno se vincula con la *prioridad de la política pública en la agenda gubernamental*, el segundo con *el contexto de crisis* y el tercero con *la relevancia que tiene el conocimiento técnico en el campo de la política pública abordada*.

Al perfil del ministro se le suma el hecho de que las políticas de recuperación del empleo durante el periodo temporal estudiado se ubicaron en el centro de la escena pública. Se

partía de la base de que el empleo era la conjunción de la esfera de lo económico con lo social y que por allí pasaba la posibilidad de impactar de manera positiva en la vida de los ciudadanos.

La jerarquización de las políticas de empleo en detrimento de otras áreas tenía como trasfondo la situación de crisis social y económica que vivía la Argentina y las cifras récord de desempleo e informalidad en el mercado laboral que debían abordarse. El contexto de crisis constituyó un elemento exógeno que complementa estos factores y debe ser tenido en cuenta. No solo porque tenía de urgencia la resolución de los problemas vinculados con el mundo del trabajo sino porque también les agregaba complejidad. Esta complejidad está presente en los documentos fundacionales de la SSPTyEL y explican o justifican la decisión de crear un organismo central dependiente de la órbita del ministro encargado de generar insumos técnicos para las distintas etapas del proceso de formulación de políticas, asistir técnicamente a otras dependencias y efectuar recomendaciones para el mediano y largo plazo.

Además, la crisis que atravesó al país a principios de siglo profundizó la desconfianza de los ciudadanos hacia los gobernantes y hacia el sistema político en general. En este marco, la generación de información y la difusión de ideas se constituyó en una fuente de pretensión de legitimidad de las decisiones que se tomaban. Se partía de la base de que mostrar que éstas se decidían basándose en evidencia aumentaría su aceptación por parte de la ciudadanía en general. Este era, por ejemplo, uno de los principales objetivos de la Serie Trabajo, Ocupación y Empleo.

El factor descrito se enlaza con el siguiente, que también jugó un rol importante en la explicación sobre la creación de la SSPTyEL. No solo debía rescatarse la posición preferencial de las políticas laborales, sino en particular cuáles eran estas políticas y desde qué perspectiva se ideaba su implementación. Las políticas centrales del MTEySS ligadas

al aumento de la registraci3n laboral y la reducci3n de la informalidad se formularon en el marco de un gobierno de corte intervencionista que sostenía, como una de las principales causas de la crisis del ańo 2001/2002 y su impacto negativo en variables como el desempleo, la tasa de informalidad y la distribuci3n del ingreso, el retraimiento del Estado que se reflejaba en la desregulaci3n de las relaciones laborales. En ese marco, el MTEySS se planteó como objetivo abordar los ejes antedichos en tres etapas de regulaci3n activa: una primera etapa post crisis orientada a la recuperaci3n de las instituciones laborales (entre ellas, el Consejo del Salario, la negociaci3n colectiva, la inspecci3n laboral y la formaci3n profesional). La segunda etapa, entre los ańos 2008 y 2011, que apuntó a la consolidaci3n de la institucionalidad del trabajo y la sostenibilidad del aumento del trabajo formal. Y finalmente, en una tercera etapa identificada como de creaci3n, a partir de 2011, en la cual se comienza a trabajar en la inclusi3n de los colectivos m1s vulnerables al mercado de trabajo y a los derechos laborales.³⁹ El MTEySS tenía un objetivo concreto que era “regular para la inclusi3n” y para ello era necesario contar con informaci3n t3cnica de calidad, cuya importancia en este campo de polítca p1blica viene dada por el impacto que cada decisi3n tenía en el acceso a derechos y en los intereses econ3micos y productivos de colectivos que gozaban de un alto grado de organizaci3n. Organizaciones sindicales, asociaciones empresariales, movimientos sociales, personas jurídicadas asociadas al mundo del trabajo como las aseguradoras de riesgos del trabajo configuraban la escena de este 1rea de polítca. Para lograr el objetivo planteado, en muchas circunstancias el MTEySS adquirió un rol de arbitraje entre ellas (que por supuesto no es neutro). Los datos e ideas elaborados en las entrańas de la organizaci3n estatal ayudaron a conformar una voz propia que se erigi3 en un recurso útil para neutralizar el veto de aquellos actores que percibían

³⁹ Estas tres etapas est1n explicitadas en un artícuo publicado en la Revista de Trabajo N1 12 del ańo 2014, firmado por Carlos Tomada.

que perdían con cada decisión, y para lograr el apoyo de quienes se vislumbraban como ganadores, o de aquellos cuyo apoyo se percibía como condición de viabilidad de la política.

El conocimiento técnico de calidad también aumentaba la capacidad del Estado de construir un diagnóstico de la situación laboral y un plan de acción independiente de las presiones de los actores de la sociedad civil que pujaban por influir en el proceso de toma de decisiones. Ello toma relevancia en contextos de cambio paradigmático como el que transcurre durante el periodo analizado, que coincidía con el fin de un ciclo de políticas pro mercado y el pasaje a uno nuevo en el que se resignificó el rol del estado en el desarrollo.

5.2) Factores que contribuyen a que la información sea utilizada en la configuración de las distintas modalidades de uso del conocimiento técnico

En el capítulo anterior se describieron dos modalidades de utilización de la información producida por la SSPTyEL: el modelo político-iluminador y el modelo orientado a la aplicación de conocimiento para la resolución de problemas. A continuación, se desarrollarán los principales factores que contribuyeron a la configuración de uno u otro uso.

Uno de los principales factores es el *perfil de los usuarios de la información*. Más allá de las características de los estudios y documentos elaborados por el organismo productor (en el caso estudiado gran parte de ellos eran datos o ideas basadas en datos), el rol ocupado por los destinatarios de la información en el proceso de formulación de políticas públicas influyó en la modalidad de su uso. Cuando la información fue utilizada por el ministro u otros funcionarios ligados a la gestión política, su aporte sirvió para la conceptualización de las políticas. Cuando fue usada por gestores públicos a cargo del diseño más detallado de las intervenciones, el aporte estuvo más orientado a la resolución de problemas específicos. Si bien estas dos modalidades de uso no funcionaron de modo excluyente, sino

que pudieron coexistir en simultáneo, la prevalencia de una sobre otra reforzó ciertos circuitos de circulación y rutinas de producción, que incluían la definición sobre qué información producir, que terminaron produciendo una tensión entre ellas. La producción de la SSPTyEL fue utilizada - sobre durante los primeros años de trabajo del organismo- principalmente por el ministro como un insumo para la construcción del andamiaje conceptual que estructuraría las iniciativas de política pública del Ministerio. Si bien ello jerarquizó el trabajo del organismo, también constituyó una de las variables que actuaron en detrimento de un uso de la información más aplicado para la resolución de problemas, y generó una dinámica de relacionamiento muy dependiente de la máxima autoridad del organismo.

A su vez, la cuestión acerca de quiénes consumen la información guarda un estrecho vínculo con otro factor, el *nivel de articulación interministerial entre el organismo productor de información y las áreas sustantivas a cargo de las políticas y programas*. En este caso, la falta de articulación inicial de la SSPTyEL con el resto de las secretarías también actuó en detrimento de un uso más aplicado del conocimiento técnico, especialmente durante la primera mitad del periodo analizado. Ello demuestra que el hecho de que el organismo técnico se encuentre al interior del aparato estatal no elimina de forma automática el problema de las dos comunidades señalado el marco teórico, sintetizado en la distancia interpuesta por las diferencias entre el saber del científico experto y el saber del político. Los distintos lenguajes, las diferencias en los tipos de formación de sus agentes, la demanda diferencial de soluciones urgentes y la percepción por parte de las áreas programáticas de que las áreas técnicas desconocen las restricciones del entorno en el que operan también fueron observadas en el caso bajo estudio.

Las deficiencias en la articulación se abordaron -en parte- con la creación de un organismo específico destinado a tales fines. La tarea principal de la Subsecretaría de Planificación de

Políticas Socio Laborales creada en 2014 consistió en inyectar ideas innovadoras a las políticas y programas tradicionales implementados por los organismos programáticos con el fin de lograr mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos estratégicos del MTEySS, especialmente el aumento de la registración laboral. Para esa tarea, se decidió utilizar el trabajo de la SSPTyEL y los conocimientos y habilidades del equipo que la componía. Ambas subsecretarías trabajaron en conjunto. Ello allanó el camino para que aflorara una modalidad de uso de la información de la SSPTyEL más aplicada.

En esta línea, otro factor que contribuyó al surgimiento del modelo orientado a la resolución de problemas fue el *horizonte temporal* dado por la duración en sus cargos del mismo ministro y la misma titular de la SSPTyEL y sus equipos entre los años 2003 y 2015. La *continuidad en la gestión* proveyó condiciones favorables para la generación de vínculos de confianza entre los equipos de trabajo de la SSPTyEL, el resto de los organismos al interior del MTEySS y agencias externas al Ministerio como la AFIP. El estrechamiento de lazos de confianza posibilitó que las áreas a cargo de los programas de capacitación y formación o inspección laboral cooperaran en pos de evaluar el impacto de sus intervenciones o de introducir herramientas innovadoras como el REPSAL.

Además, la conjunción de tiempo y continuidad le permitió a la SSPTyEL invertir trabajo y recursos de gestión en la construcción de bases de datos robustas, series estadísticas históricas y en el diseño de metodologías (de evaluación de los resultados de la inspección o de monitoreo salarial) que fueron percibidas como valiosas por los organismos programáticos y que lograron ser aplicadas en intervenciones específicas exitosas.

5.3) Reflexiones finales

La motivación que dio lugar al objetivo de investigación de esta tesis se vinculó con la pregunta acerca de cómo el Estado utiliza el conocimiento técnico que se produce al interior de sus fronteras para formular mejores políticas públicas que a su vez logren mejores resultados. Siempre partiendo de la premisa de que la información constituye un recurso indispensable en la consecución de ese objetivo.

El estudio de la SSPTyEL, su producción y usos del conocimiento en el PFP constituyó un caso valioso en el intento de responder esa pregunta toda vez que no es frecuente hallar organismos destinados a la producción de conocimiento en el centro de unidades ministeriales que cuenten con la capacidad real de producir “fierros” (en materia de información) para la toma de decisiones en el PFP. Es decir, que puedan generar datos, aplicar encuestas, sistematizarlas y convertirlos en estudios elaborados bajo los parámetros de las ciencias sociales.

La reconstrucción del caso muestra que la información producida por la SSPTyEL sí tuvo incidencia en el PFP y que su utilización se puso en juego en dos ejes. Uno más político en el que la utilizó el Ministro para la definición de la orientación estratégica de las políticas, en la búsqueda de legitimación externa e interna, y para cumplir el rol de arbitraje entre los actores del mundo del trabajo (especialmente en la determinación de la pauta salarial en el marco de las negociaciones colectivas); y otro orientado a la aplicación del conocimiento en problemas concretos que debían ser resueltos como la desprotección laboral de las trabajadoras de servicio doméstico o la falta de impacto de las políticas de fiscalización. Este segundo eje comenzó a aflorar en una segunda etapa, una vez que la SSPTyEL asentó rutinas de producción de información y logró un stock de información robusto. El paso de tiempo y la continuidad del mismo equipo de gestión también contribuyeron a mejorar la articulación entre la SSPTyEL y el resto de los organismos programáticos, al igual que la

incorporación de una nueva Subsecretaria creada a tales fines que contaba con apoyo visible del Ministro y un liderazgo fuerte.

Mejorar la producción de conocimiento al interior del Estado es positivo. Institucionalizar procesos y circuitos de flujo de información para que ese conocimiento sea utilizado en el PFP trascendiendo voluntades individuales también lo es.

Ahora bien, las preguntas que este estudio dispara y cuyas respuestas son relevantes para pensar reformas en pos de ese objetivo se vinculan con la factibilidad y la conveniencia - en términos de inversión, sostenibilidad, recursos, funcionamiento- de promover la creación de organismos similares a la SSPTyEL en todas las unidades ministeriales teniendo en cuenta la experiencia relatada. Pensar respuestas constituye un objeto interesante para nuevas investigaciones.



BIBLIOGRAFIA

Acuña, C. (2008): “La política de la modernización estatal: Notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en la argentina)”, Documento de Trabajo N°45, Departamento de Humanidades, Universidad de San Andrés.

Alonso, Guillermo (2007): “Elementos para el análisis de las capacidades estatales”, en G. Alonso (editor) *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Buenos Aires, Prometeo Libros.

Arcidiácono, P. (2012): *La política del mientras tanto: programas sociales después de la crisis 2001-2002*. 1ª ed. Buenos Aires, Biblos

Banks, G. (2009): “Evidence-based policy making: What is it? How do we get it?”, ANZSOG/ANU, Public Lecture, Series 2009, Canberra.

Banco Mundial, MTEySS (2008): Aportes a una nueva visión de la informalidad laboral en la Argentina, Buenos Aires.
http://www.trabajo.gov.ar/downloads/biblioteca_libros/aportes_a_una_vision_de_la_informalidad_laboral.pdf

Basualdo, E. (2001): "Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina". Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)", Universidad de Quilmes Ediciones, 2001.

Batch, M. (2004): “ Las iniciativas populares”, The Center for Victims of Torture New Tactics in Human Rights.

Bertranou, J. (2001): “El desempeño del gobierno. Análisis de los aportes a la definición teórica de los conceptos”, Revista Política y Gestión, Vol. 2., UNSAM, Buenos Aires.

Brunner, J.J, Hopenhaym, M., Moulian, T., Paramio, L. (1993): *Paradigmas de conocimiento y práctica social en Chile*, FLACSO, Chile

Brunner, J.J, (1996): "Investigación social y decisiones políticas: el mercado del conocimiento", en Nueva Sociedad No. 146, p. 111 y ss.

Bulmer, M. (1991):“Los contextos nacionales para el desarrollo de la investigación de la política social: comparación de la investigación británica y norteamericana sobre pobreza y bienestar social”, en Wagner, P., Hirschon Weiss, C., Wittrock B. y Wollman H. (Comps.): *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, México.

Castillo, V., Ohaco, M., Schleser D. (2014): “Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional”, Documento de Trabajo N6, Oficina de País de la OIT para la Argentina.

Camou, A. (2006): “El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”, en Adolfo Garcé y Gerardo Uña (Coords.), *Think Tanks y Políticas Públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*, BsAs, Editorial Prometeo.

Camou, A. (1997): “Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, Nueva Sociedad Nro. 152 Noviembre-Diciembre, Caracas.

Caplan, N. (1979): “The Two- Communities Theory and Knowledge Utilization”, *American Behavioral Scientist*, 22

Coser, Lewis (1965): *Hombres de ideas. El punto de vista de un sociólogo*, México: Fondo de Cultura Económica.

Díaz Langou, G., Potenza Dal Masetto, F., Forteza, P. (2010): “Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión, Documento de Trabajo N°45, Programa de Protección Social, Área de Desarrollo Social, CIPPEC.

Eisenhardt K. y Graebner M. (2007): “Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges”, *Academy of Management Journal*, Vol. 50, No. 1, 25-32

Garce, A.; Uña G. (2007): *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica: dinámicas globales y estrategias regionales*, Prometeo Libros, Buenos Aires, Argentina.

Garzón de la Roza, T. (2011): “El rol de la evidencia sobre políticas públicas en contextos de polarización: el conflicto por los derechos de exportación en la Argentina”, en Correa Aste N., Mendizabal, E. (eds.): *Vínculos entre conocimiento y política: el rol de la investigación en el debate público en América Latina*, N 51 de la serie Diagnóstico y Propuesta del Consorcio de Investigación Económica y Social, Lima, Perú.

Jann, W. (1991): “¿Del análisis de políticas a la gerencia política? Una mirada externa a la preparación en política pública en los Estados Unidos”, en Wagner, P., Hirschon Weiss, C., Wittrock B. y Wollman H. (comp.): *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, México.

Kelly, G., Muers, S. (2003): “Creating Public Value: An analytical framework for public service reform”, *Strategic Unit, Cabinet Office*.

Lardone, Martín y Luciano Donadi (2006): “Construyendo consenso. La modernización del Estado y los mecanismos de articulación entre Bancos Multilaterales de Desarrollo y Think Tanks en Argentina”, en A. Garcé y G. Uña (comps.) *Think tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*, Buenos Aires: Prometeo Libros.

Mann, M (1991): “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados” Publicado en *Zona Abierta*, n° 57-58, Madrid, pp. 15-50. Traducción de Pablo Sánchez León Publicado inicialmente en *Archives Européennes de Sociologie*, 25 (1984), pp. 185-213

Merton, R. K. (1987): “El papel del intelectual en la burocracia pública”, en *Teoría y estructuras sociales*, México, FCE.

Morresi, S., Vommaro, G. (2011): “Los expertos como dominio de estudio socio-político”, en Morresi S., Vommaro, G. (comps.) *Saber lo que se Hace. Expertos y política en Argentina*, Prometeo Libros, Universidad General Sarmiento.

MTEySS (2005): “El empleo en el debate de las Americas”, *Revista de Trabajo*, Año 1, Numero 1, Buenos Aires
http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/2005n01_revistaDeTrabajo.pdf

Muscolino Monica Andrea (2011): “La obtención de datos y el análisis de la información en el marco de una nueva concepción de política: del abordaje parcial a un enfoque integral”, XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Asunción, Paraguay, 8 - 11 Nov. 2011

Neilson, S. (2001): “IDRC-Supported Research and its influence on public policy. Knowledge Utilization in Public Policy Processes: A Literature Review”, Evaluation Unit, IDRC.

Novick M, Campos M. (2008): “Estudios laborales y gestión de políticas públicas Una experiencia de capacidad institucional para la formulación de políticas laborales desde un área pública de investigación”, Veredas. *Revista de Pensamiento Sociológico*, N6, UAM-México, págs 107-127.

Organización Internacional del Trabajo (2015): Fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina: el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), Notas sobre Tendencias de la Inspección del Trabajo, Programa de Promoción de la Formalización en América y el Caribe, FORLAC

Pautassi, L. (2007): “El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos”, Serie Mujer y Desarrollo N 87, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile.

Pautassi, L., Gamallo G. (2015): *El bienestar en brechas. Las políticas sociales en la Argentina de la posconvertibilidad*, Editorial Biblos, Buenos Aires

Oszlak, O., Felder, R. (1997): “La capacidad de regulación estatal en la Argentina quis custodiet custodes”, en Isuani A. y Filmus, D. (comps): *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires, Argentina.

Oszlak, O. y Edgardo, O. (2001): “El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología”, SADC, documento de trabajo.

Repetto, F. (2004): *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*, del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo, Documentos de Trabajo I-52.

Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2005): “Trabajo, Ocupación y Empleo. Estudios 2004”, Serie Estudios 1, MTEySS. http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/toe_01_completo.pdf

Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2005): “Trabajo Ocupación y Empleo. Trayectorias, negociación colectiva e ingresos”, Serie Estudios 2, MTEySS. http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/toe_02_completo.pdf

Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (2007): “Trabajo, ocupación y empleo. Dimensiones del trabajo en el nuevo modelo económico y social”, Serie Estudios 6, MTEySS http://trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/toe_06_completo.pdf

Rodríguez Gustá, A. (2007) “Capacidades estatales: reflexiones en torno a programa de investigación” en Alonso, Guillermo V. (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*, Prometeo, Buenos Aires.

Papadóulos, J. (2013): “Paradigmas, producción, demanda y uso de la evidencia en políticas de cuidado infantil en América Latina”, Documento de Trabajo N°112, Cipeec.

Potenza Dal Masetto F. (2011) “Protección social en Argentina”, mimeo, preparado para CEPAL, Buenos Aires.

Samaniego, N. (2002): “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, Serie Macroeconomía y Desarrollo, CEPAL, ECLAC, Santiago, Chile.

Sikkink, Kathryn (1993), “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque institucionalista”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 32, No. 128, Buenos Aires.

Silva, P. (1997): "Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina", Nueva Sociedad Nro. 152, pp. 68-77.

SSPTyEL (2003): Terminos de Refrencia del Proyecto N° 925 OC-AR financiado por el Programa Multisectorial de PREINVERSIÓN II del BID. Documento interno.

Sutcliffe, S., Court J. (2005): "Evidence-Based Policymaking. What is it? How does it work? What relevance for developing countries?", Overseas Development Institute, November 2005.

Thompson, A. (1994). "Think tanks en la Argentina. Conocimiento, instituciones y política". CEDES, Buenos Aires, Argentina.

Uña, G (2007): "Think Tanks en Argentina: Sobreviviendo a la tensión entre la participación y la permanencia", Documento de Trabajo N° 03/07, Fundación Siena, Ciudad de Buenos Aires.

Uña, G., Lupica, C., Strazza, L (2010): "Think tanks, decisores gubernamentales y actores políticos : factores críticos para fortalecer el vínculo entre el conocimiento y las políticas públicas en Argentina", Fundación Siena, Ciudad de Buenos Aires.

UK Government (1999): "White Paper:Modernising Government", Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty. <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20131205101137/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>

Wagner, P., Weiss, C., Wittrock, B., Wollmann, H. (1991): "La orientación hacia las políticas: legado y promesa", en Wagner, P., Hirschon Weiss, C., Wittrock B. y Wollman H. (comp.): *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, México.

Weiss, C. (1977): "Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Science Research", Policy Analysis

Weiss, C. (1991): "La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos?", en Wagner, P., Hirschon Weiss, C., Wittrock B. y Wollman H. (comp.): *Ciencias Sociales y Estados Modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., Fondo de Cultura Económica, México.

Weiss, L. (1998): *The Myth of the powerless State*, Cornell University Press and London, Polity Press.

Weyrauch, V. (Comp.) (2009): *Acercando la investigación a las políticas públicas en América Latina repensando los roles y desafíos para los institutos de investigación de políticas*, Fundación CIPPEC.

ANEXO I**LISTADO REFERENTES ENTREVISTADOS**

Marta Novick	Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS (2003 -2015)
Soledad Villafañe	Directora de Estudios y Coordinación Macroeconómicos de la SSPTyEL (2010 - 2015). Analista de la SSPTyEL desde el año 2003
Diego Schleser	Director de Estudios y Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo de la SSPTyEL (2009 - 2015)
Mercedes Chiappe	Analista en la Dirección de Relaciones Laborales de la SSPTyEL
Lucila Baldi	Analista en la Dirección de Relaciones Laborales de la SSPTyEL
Sebastian Etchemendy	Subsecretario de Planificación de Políticas Socio Laborales del MTEySS (2014 - 2015). Asesor del Ministro desde 2011
Monica Muscolino	Directora de Información Estratégica para el Empleo de la Secretario de Empleo del MTEySS (2011-2015)