



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Seijo, Rubén

La configuración de la relación salarial en la Argentina diciembre 2015-abril 2018, en vinculación a la política económica



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Reconocimiento - Compartir Igual 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Seijo, R. (2021). *La configuración de la relación salarial en la Argentina diciembre 2015-abril 2018, en vinculación a la política económica. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes* <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3434>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

La configuración de la *relación salarial* en la Argentina diciembre 2015-abril 2018, en vinculación a la política económica

TESIS DE MAESTRÍA

Rubén Ernesto Seijo

rubenseijo71@gmail.com

Resumen

Este trabajo avanza en la explicación de la reconfiguración del marco institucional del trabajo en la Argentina (diciembre 2015-abril 2018) y en el abordaje de su relación con las transformaciones del patrón de crecimiento dados en él. En particular se intenta mostrar como una estrategia de crecimiento pensada en base a la llegada de inversiones externas y el aumento de exportaciones pasa a considerar al salario exclusivamente como un costo y no como un determinante del consumo, requiriéndose reformular la relación salarial en función a esa estrategia de crecimiento.

Universidad Nacional de Quilmes

**Maestría en Ciencias Sociales y Humanidades,
orientación en Política y Gestión Pública**

**Título: “La configuración de la *relación salarial* en la
Argentina diciembre 2015-abril 2018, en vinculación a la
política económica”**

Autor: Rubén Ernesto Seijo

Director: Alejandro Naclerio

Fecha: Diciembre de 2020

Indice

0. Resumen.....	6
1. Capítulo 1. Planteo del Problema.....	10
1.1 introducción.....	10
1.2 Ortodoxia.....	11
1.2.1 La avanzada flexibilizadora en la Argentina.....	16
1.2.2 La deslaborización de la relaciones de trabajo explicadas a causa del desacople entre la legislación laboral y las necesidades del libre mercado.....	18
Apartado: flexibilización laboral, el rol de los medios y la banalización del debate.....	21
1.3 Modelos alternativos de flexibilización laboral.....	23
1.4 Conclusión del capítulo 1.....	25
2 Capítulo 2. Marco conceptual.....	26
2.1 La necesidad de realizar planteos teóricos alternativos.....	26
2.2 Keynesianos y postkeynesianos.....	30
2.2.1 Keynes y la ruptura con el principio del desempleo voluntario.....	30
2.2.2 Kalecki y la importancia política del pleno empleo.....	32
2.2.3 Otras corrientes de orientación heterodoxa.....	35
2.3 Teoría de la Regulación.....	37
2.3.1 El enfoque holista y las formas institucionales. La historia importa...37	
2.3.2 La relación salarial.....	43
2.3.3 La regulación del trabajo como instrumento para garantizar la justicia social.....	46
2.4 Enfoque sistémico aplicado a la economía argentina.	47

2.5 Conclusión del Capítulo 2.....	55
3 Capítulo 3. Evolución de la Relación Salarial en Argentina.....	57
3.1 Principales medidas de Política Económica.....	57
3.2 Negociación Colectiva.....	66
3.2.1 Negociación colectiva descentralizada.....	69
3.2.2 Negociación colectiva centralizada por rama de actividad.....	82
3.2.3 Negociación colectiva centralizada.....	90
3.2.4 Evolución salarial del periodo.....	92
3.3 Propuestas de Reforma Laboral.....	97
3.3.1 Análisis de los fundamentos de la reforma.....	97
3.3.2 Análisis de la propuesta de reforma.....	105
3.3.3 Reflexiones sobre el proyecto de reforma.....	131
3.4 Conclusiones del capítulo 3.....	132
4 Conclusiones Generales.....	134
Referencias Bibliográficas.....	142

Indice de gráficos y cuadros.

Grafico 1: El mercado de trabajo según el equilibrio neoclásico.....	15
Grafico 2: Enfoque Sistémico.....	48
Grafico 3: Reproducción social de la existencia.....	52
Cuadro 1: Evolución de la actividad, el empleo y la desocupación en Argentina.....	58
Cuadro 2: Principales indicadores Macroeconómicos de la Argentina 2011-2019.....	62
Cuadro 3: trabajadores registrados según modalidad ocupacional principal....	64
Cuadro 4: Negociación Colectiva de acuerdo a niveles de centralización.....	67
Cuadro 5: Producción de Shale en Vaca Muerta.....	76
Cuadro 6: Inversiones en Vaca Muerta.....	80
Cuadro 7: Participación por empresa en la diferencia anual de volúmenes producidos en Neuquén.....	81
Cuadro 8: Comparación de paritarias e índice de precios.....	92

Cuadro 9: Comparación del salario promedio real de convenio entre 2015 y 2017.....	94
Cuadro 10: El salario medio en relación a la inflación y a la evolución del dólar tuvo el siguiente recorrido en el período entre enero de 2015 y noviembre de 2019.....	95
Cuadro 11: Comparación del Salario Mínimo Vital y Móvil de Argentina medido en dólares en relación a otros países de América Latina.....	96
Cuadro 12: Accidentes de trabajo y juicios laborales sobre trabajadores registrados.....	102

Resumen.

El análisis de la dinámica de las instituciones del trabajo es un tema relevante no solo para conocer su funcionamiento y relación con el modo de acumulación de la economía sino también para evaluar su impacto en el bienestar de los hogares y contribuir al mejor diseño de políticas públicas laborales.

A la hora de explicar la forma más adecuada para regular las instituciones de trabajo en una sociedad hay diferentes miradas que terminan explicando a éstas como un fenómeno complejo. El mayor inconveniente ocurre cuando bajo el argumento de poder realizar un abordaje empírico se recurre a modelizaciones o a esquemas teóricos simplificados. Así lo afirmaba Maurice Dobb (1927): “ el mercado de trabajo es en realidad una maraña demasiado compleja de fuerzas interconectadas para que cualquier teoría simplificada¹ nos permita hacer cálculos que tengan mucha validez fuera de cierta situación especial o de un lapso limitado.” (pág. 81).

Desde la economía política que como ciencia social aborda este fenómeno, una misma problemática puede ser explicada de diferentes formas dependiendo de la corriente teórica desde donde se la analice; así por ejemplo el salario mínimo vital y móvil para unos es una distorsión al libre funcionamiento del mercado mientras para otros es una garantía de un piso de poder adquisitivo para todos los trabajadores de una nación. En este contexto el crecimiento, el empleo y sus determinantes son un tema de debate y la visión que se adopte respecto al mismo son un condicionante para el resto del debate económico. Es tal la diferencia de miradas respecto a la perspectiva que se utilice, las conclusiones a que se llega en cada una, y las diferentes visiones respecto a la actuación de los actores sociales que en función de esas

¹ Cuando Dobb habla de cualquier teoría simplificada se refiere al marginalismo.

diferentes perspectivas los intereses de empresarios y trabajadores se verán como opuestos o complementarios.

Este trabajo avanza en la explicación de la reconfiguración del marco institucional del trabajo en la Argentina (diciembre 2015-abril 2018) y en el abordaje de su relación con las transformaciones del patrón de crecimiento dados en él. En particular se intenta mostrar como una estrategia de crecimiento pensada en base a la llegada de inversiones externas y el aumento de exportaciones pasa a considerar al salario exclusivamente como un costo y no como un determinante del consumo, requiriéndose reformular la relación salarial en función a esa estrategia de crecimiento.

En el capítulo 1 se abordan los antecedentes teóricos del problema analizado, empezando por la escuela neoclásica y su mirada acerca de la asignación a través de los mercados donde cualquier desequilibrio se ajustaría vía salario para volver al pleno empleo; en este marco son las intervenciones del Estado o instituciones como los sindicatos los factores distorsivos que generan el desempleo voluntario. A partir de esto se analiza el surgimiento de las ideas sobre la flexibilización laboral en Europa y la llegada de los primeros fundamentos sobre la flexibilización laboral surgidos en la Argentina en los años 1990.

En el capítulo 2 se trabaja en la construcción del marco conceptual alternativo a la tradición ortodoxa -marginalista y monetarista. Primero se desarrolla la mirada keynesiana que surgió luego la crisis de 1930 donde los altos niveles de desempleo demostraban que difícilmente éste podía ser definido como voluntario. Keynes pudo identificar que los capitalistas no tenían asegurado poder vender toda su producción, generándose una caída de la demanda agregada que afectaba los niveles de producción y de empleo a la baja. De ahí surge la importancia que el keynesianismo le da al gasto público para expandir el consumo de los sectores populares y así sostener la demanda. Es también en este marco que el Estado tiene el rol de regular la relación laboral, estableciendo protecciones a la parte más débil de la relación y asegurando un nivel de demanda.

Luego de tomar a las instituciones como actores claves del sistema, resulta interesante el abordaje de la Teoría de la Regulación. El surgimiento de la regulación como enfoque de estudio, implica reconocer que la coordinación de las decisiones económicas de los agentes no puede reducirse a la realizada por el mercado, ni tampoco a un Estado planificador: las instituciones son el resultado de conflictos entre individuos con distintas subjetividades, que pueden negociar y coordinar o confrontar para imponer sus intereses. La Teoría de la Regulación usa el concepto de formas institucionales como codificación de las relaciones sociales fundamentales; es un marco teórico interesante porque permite una mirada integral de la complejidad de este tipo de problemáticas. En particular tomaremos la forma institucional Relación Salarial, una de la más importantes que analiza la relación capital trabajo, como marco conceptual para analizar la economía y el trabajo en Argentina.

En el Capítulo 3 se realiza un análisis de la evolución de las principales variables económicas del período y luego se pasa a relevar la reconfiguración del marco institucional del trabajo; para lo cual se tomaron como referencia dos puntos de abordaje: la negociación colectiva, y el proyecto de reforma laboral.

Respecto a la negociación colectiva luego de una caracterización general se analizan: I) algunos casos de negociación colectiva descentralizada así como políticas del gobierno para incentivar la descentralización; y II) algunos casos de negociación colectiva centralizada por rama de actividad para el cual se toman tres sectores : metalúrgicos, bancarios y trabajadores de universidades nacionales que integra docentes y no docentes, con lo que se entiende una muestra bastante representativa; III) el único caso de negociación colectiva centralizada se da en el marco del Consejo de Salario que discute el Salario Mínimo Vital y Móvil, de vital importancia ya que no solo cubre un parte de la población laboral sino además es base para el resto del sistema, incluyendo el trabajo no registrado.

En lo referido al proyecto de reforma laboral se analizan las características básicas del proyecto:

- Desregulación de relaciones de trabajo eliminando o limitando regulaciones que establece la ley.

- Regularización del empleo no registrado y registración laboral mediante un proceso de blanqueo en el que se da un conjunto de oportunidades para los empleadores incumplidores (eliminación de deudas, de sanciones, de acciones penales, de multas y de contribuciones patronales y reducciones de las multas de la Ley Nacional de Empleo).
- Reducción de contribuciones patronales.

La idea básica de este proyecto se basa en que disminuyendo regulaciones al mercado de trabajo se podrá crear más empleo. ¿Se podrá?. Contrariamente a lo postulado nuestra hipótesis es que la flexibilización laboral no genera empleo, sino solamente disminución del costo laboral y por tanto aumento de beneficios sin necesidad de nueva inversión.

Finalmente se extraen algunas conclusiones y se discuten algunos principios generales tendientes al mejor diseño de las políticas públicas.

Capítulo 1. Planteo del Problema:

1.1 Introducción.

Las principales medidas de política económica tomadas desde diciembre de 2015 dan cuenta de una gestión que piensa como motores únicos del crecimiento a la eventual inversión extranjera por parte de capitales transnacionales y a la exportación de productos primarios². En ese esquema, se tomaron decisiones de política liberalizando la entrada y salida de capitales, y permitiendo, sin restricciones la entrada de bienes manufacturados producidos en el exterior. En este marco el salario deja de ser considerado como un dinamizador del mercado interno y del crecimiento, limitándose a ser parte del análisis de costos. Esta concepción del modo de desarrollo de la economía nacional implica una reconfiguración de la forma en que se plantea la *relación salarial* (Boyer, 1995), entendiendo a esta por “el conjunto de condiciones jurídicas e institucionales que rigen el usos del trabajo asalariado y el modo de existencia de los trabajadores,” (Neffa, Julio Cesar; Panigo, Demián y López, Emiliano, 2010, Pág. 38)³. En enfoques heterodoxos es frecuente el estudio de la relación entre el régimen de acumulación de capital y la dinámica del mercado de trabajo; en dicha relación es clave el rol de las instituciones sociales y la forma en que éstas aseguran los procesos de crecimiento que determinan los niveles de empleo y las calidades que este asume.

² Las primeras medidas del gobierno que asumió el 10 de Diciembre de 2015, apuntaron a liberar la entrada y salida de capitales imaginando que eso generaría el efecto automático de atraer inversiones; y por otro lado eliminaron los mecanismos de administración del comercio exterior y sobre todo la entrada de bienes importados, argumentando que de este modo la importaciones aumentarían indefectiblemente.

³ Neffa, Julio Cesar; Panigo, Demian y Lopez, Emiliano. 2010. Empleo, Desempleo & Políticas de Empleo. CEIL PIETTE.CONICET.

El Ministerio de Trabajo ha tenido un activo rol para influir en las negociaciones paritarias poniendo límite a los aumentos salariales e incentivando los convenios por empresa o región para llegar a formas contractuales más flexibles. Además presentó un proyecto de reforma de la ley de contrato de trabajo que elimina los principales derechos que tiene la misma pasando de una ley que concibe a la relación laboral como una relación asimétrica donde una parte es naturalmente más fuerte y por eso establece regulaciones a favor de la parte más débil, a una ley que piensa al contrato de trabajo una relación cooperativa entre iguales⁴. Si bien ésta no fue aprobada la propia dinámica de una economía que creaba poco empleo y precario nos muestra de 314300 puestos de trabajo registrados creados entre diciembre de 2015 y fines de 2017 el 54 por ciento son monotributistas⁵, categoría laboral que no tiene estabilidad laboral, ni aguinaldo, ni vacaciones, por los que no se hacen aportes patronales; además no tienen representación sindical, disminuyendo su poder de negociación; a modo de comparación para poder entender la importancia de ese número en el periodo 2013-2015 solo el 8% de los puestos creados era de monotributistas sobre 512.500 empleos creados.⁶

En este contexto de cambios mencionados desde diciembre de 2015, es que se pretenden estudiar las características institucionales y económicas que han dado lugar a la configuración de la relación salarial⁷, entendida esta como el “conjunto de condiciones jurídicas e institucionales que rigen el uso del trabajo asalariado y el modo de existencia de los trabajadores” (Neffa, Julio Cesar; Panigo, Damián y López, Emiliano, 2010, Pág. 38).

El objetivo general del trabajo va a ser describir la reconfiguración de la *relación salarial* en la Argentina (diciembre 2015-abril 2018)⁸.

⁴ Hubo 2 iniciativas: el 18 de noviembre de 2017 se presentó un ambicioso proyecto que constituía un cambio de 180 grados respecto al espíritu de la ley 20744; ante el fuerte rechazo gremial el 27 de abril de 2018 se presentó una versión atenuada de la primera.

⁵ Fuente: CETyD - UNSAM, en base a OEDE - MTEySS (a partir de los registros administrativos de AFIP). Los registros administrativos de AFIP son la base del Sistema Integrado Previsional Argentino.

⁶ Ídem 4

⁷ Es una de las 5 formas institucionales que conforman el régimen de acumulación, refleja el conflicto capital-trabajo.

⁸ En abril 2018 inicia una etapa de debacle signada por la devaluación y la vuelta al FMI.

Van a ser objetivos específicos tipificar y analizar las principales políticas en el aspecto laboral relacionadas con la flexibilización y la baja del costo salarial.

1.2 Ortodoxia.

La corriente ortodoxa o neoclásica basó su metodología de estudio en abstracciones y el abuso de modelos matemáticos en donde intenta demostrar comportamientos de productores y consumidores, como individuos racionales sin importar el espacio geográfico ni el momento histórico en que se dan los fenómenos que se intentan explicar. Esta escuela sostiene que el crecimiento depende de las condiciones de la oferta de bienes y servicios, la dotación de factores de la producción y el flujo de ahorro que se convierte automáticamente en inversión. Esta corriente rechaza la teoría del valor trabajo⁹, y sostiene la utilidad marginal de los consumidores dando lugar a una teoría del valor de carácter subjetivo donde las relaciones de mercado distribuyen el producto.

Esta visión los lleva a concentrarse más en el fenómeno del intercambio dejando de lado la mirada más profunda de la producción, allí donde se profundizan los estudios de las relaciones del trabajo y el abordaje de los diferentes matices del conflicto de la relación capital-trabajo.

Los neoclásicos concebían a los mercados como el lugar del intercambio, como instituciones capaces de autorregularse, entendiendo que el libre juego de la oferta y la demanda (Marshall) tendería a generar condiciones de competencia e iba a establecer precios de equilibrio que garanticen una asignación óptima de los recursos garantizando el pleno empleo de todos los factores productivos. Para llegar a esta conclusión partían de los siguientes supuestos:

- que los individuos que participan en los mercados actúan con total racionalidad,
- que deciden sus transacciones teniendo completa información,

⁹ Como sostenía Ricardo y Marx y luego Keynes en *La Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*.

- que en función de esta información buscan tomar la decisión que maximice su beneficio,
- que cualquiera puede ingresar o salir del mercado en el momento que lo desee y
- que ninguno de los integrantes del mercado tiene más influencia que otro para incidir en el precio final.

La idea sobre el pleno empleo de los factores productivos supone que la sola producción de un bien generaba las condiciones para que el mismo pueda ser comprado, dando lugar a que toda “oferta genera su propia demanda” conocido como “Ley de Say”. Bajo esta perspectiva, todo productor siempre consume o vende lo producido, y con el ingreso de la venta consume otros bienes o reinvierte para mejorar su producción futura. Esto se explica en el supuesto que toda producción se vende generando una renta que se consume en igual cuantía o se ahorra y el ahorro se reinvierte automáticamente en un esquema donde el dinero siempre está en circulación y actúa únicamente como medio de intercambio¹⁰. La conclusión es que dado el estado de equilibrio de los mercados es posible aumentar la producción y lograr el crecimiento económico, ya que este generará el ingreso adicional, ampliando la demanda en la misma medida que el aumento de la producción.

Esta teoría aplicada al mercado de trabajo define a este como a cualquier otro mercado, entendiendo siempre la tendencia es al equilibrio sin desempleo, explicando que no existe el desempleo involuntario; ha sido habitual en debates públicos escuchar: “el que no trabaja es porque no quiere” ¿La culpa del desempleo es del trabajador o del sistema? Interactúan la oferta y la demanda de trabajo, los asalariados son los oferentes y los empleadores los demandantes, el salario real equilibra las cantidades ofertadas y demandadas representando entonces el precio del trabajo, que es así tratado como cualquier otra mercancía; así la culpa del desempleo sería del trabajador que no se adapta al precio de equilibrio de mercado.

En este esquema, los individuos van a decidir trabajar dependiendo del salario real que ofrece el mercado; a mayores salarios van a querer trabajar más horas

¹⁰ Es un mundo ideal donde no hay atesoramiento de dinero ni usos especulativos del mismo cosa que queda descartada con la Teoría General de Keynes.

y van a estar dispuestos a renunciar a horas de ocio, entendido al trabajo únicamente como un sacrificio y al ocio como un bien deseado o como algo placentero. Existe la libre opción entre trabajo y ocio, de manera que ante un salario que baja es posible que el trabajador deje de preferir el esfuerzo que ese trabajo implica y puede aumentar la preferencia por el uso de su tiempo libre.

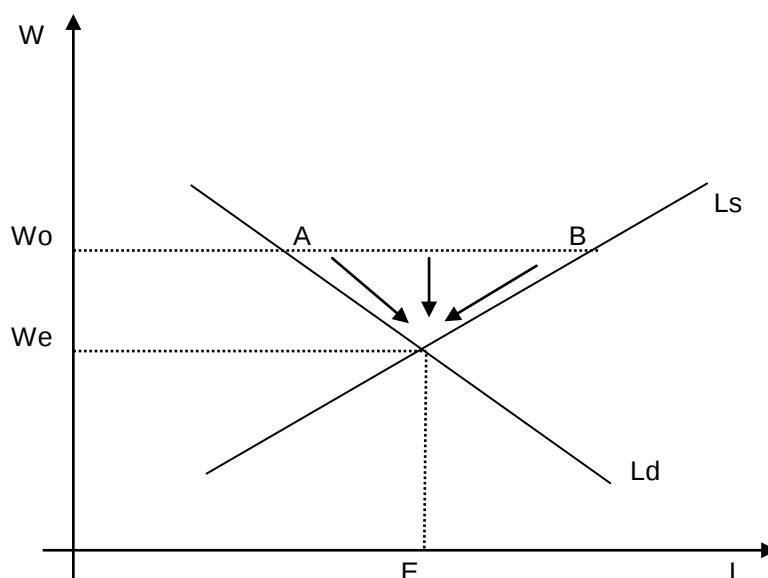
Los conceptos de utilidad y productividad marginales son centrales. Por una parte, el trabajador se encuentra ante una diversidad de opciones (incluida la del ocio) y elige una de ellas a efectos de maximizar su utilidad. Así, ofrecerá su trabajo hasta el punto en que el salario sea igual a la desutilidad marginal del trabajo, punto en el cual preferirá el ocio. Por su parte las empresas contratan personal intentando maximizar sus beneficios, siempre que la productividad marginal de un trabajador sea mayor o igual a su costo de contratación (salario). Es decir que, la demanda y la oferta de mano de obra son función del salario. Por tal motivo, sabiendo los precios de los factores el marco teórico neoclásico, supone una perfecta sustitución tecnológica en la producción (entre la mano de obra y el capital).

Dicho de otra forma, las empresas no pagarán mayores costos salariales que el producto marginal del trabajo (demanda), y los trabajadores ofrecerán una cantidad de horas de trabajo tal que el salario real que obtengan les compense la desutilidad marginal de trabajar (de renunciar esa cantidad de tiempo libre).

Las fuerzas inherentes al mercado de trabajo se desplazan mediante las curvas de oferta y demanda a lo largo del tiempo, determinando diferentes niveles de equilibrio en cada momento del tiempo. Los resultados variarán según los desplazamientos que se vayan dando en la oferta y la demanda del mercado del trabajo, en función de diversos factores. Por ejemplo: volumen de la población en edad de trabajar, preferencias de los individuos, volumen de capital acumulado, etc.

La idea de competencia en el mercado laboral indica que cuando los salarios reales se elevan por encima del nivel de equilibrio, la fuerza de trabajo se halla voluntariamente desocupada porque se niega a aceptar una reducción del salario real para llegar a salario que equilibre el mercado.

Gráfico 1. El mercado de trabajo según el equilibrio neoclásico



Existe un nivel de salario real de equilibrio (w_e) al cual le corresponde la igualación de la oferta (L_s) y la demanda de trabajo (L_d). Este nivel de salario real induciría un nivel de contratación de mano de obra propio del pleno empleo (E). En la situación de equilibrio todos aquellos que deseen trabajar encontrarán ocupación. A su vez, el salario de mercado es igual a la productividad marginal del trabajo en ese punto. Si el mercado no se encontrara en dicha posición pero fuera competitivo, surgirían fuerzas de mercado que llevarían a la economía a la posición de equilibrio (observar el sentido de las flechas desde los puntos A y B hacia el punto de equilibrio). Por

ejemplo, un exceso de mano de obra en el mercado inducirá competencia entre los trabajadores ocupados y los desocupados, así estos últimos se dispondrán a trabajar por un salario inferior al vigente y el ajuste final implica que se llega al punto de equilibrio. Un proceso similar se daría, pero en dirección opuesta, si el salario estuviera por debajo de su valor de equilibrio. El déficit de mano de obra que se generaría haría que los empresarios se dispongan a elevar el salario que ofrecen y que compitan entre ellos por la fuerza de trabajo existente.

Desde la ortodoxia se afirma que si hay desempleo, es voluntario; porque se parte de que si hay un exceso de trabajadores ofertando sus fuerza de trabajo por sobre los puestos demandados por la empresas, naturalmente se empujaría el salario a la baja generando que muchos trabajadores ante este nuevo salario prefieran el ocio, llevando a que se llegue a equilibrar la oferta y la demanda y logrando el equilibrio a un salario más bajo, que en este caso es de pleno empleo (todos los que quieren trabajar a ese salario están trabajando). Según Axel Kicillof (2002) la responsabilidad por el desempleo aparece así causada por sus víctimas: si se sostiene el desempleo, los neoclásicos argumentan que es porque el salario no baja y la inflexibilidad a la baja de los salarios sería por “responsabilidad de los trabajadores” (pág. 24).

Esta teoría económica es la que complementa a la ideología política liberal, bajo cuya perspectiva no es necesaria la participación del Estado, salvo una existencia mínima para garantizar el derecho de propiedad. La participación del mismo en la economía es siempre distorsiva y no es necesaria porque los mercados se equilibran por sí mismos. En cuanto al mercado de trabajo desde esta mirada se sostiene que la intervención del Estado fijando un salario mínimo, o legislando para garantizar derechos laborales, o de un sindicato pidiendo por mejor salario o mejores condiciones laborales estarían causando distorsiones que lejos de mejorar la vida de los trabajadores la empeorarían al aumentar el desempleo por no poder resolver el libre mercado mediante el equilibrio. La situación ideal sería la inexistencia de regulación estatal del mercado de trabajo. En las sociedades actuales, donde las instituciones del mundo del trabajo se han desarrollado en distinto grado¹¹, las políticas públicas

¹¹ Podemos decir que realmente se han desarrollado en los países industrializados.

recomendadas se orientan a achicar su influencia regulatoria: flexibilización interna y externa de las formas contractuales de trabajo, baja directa e indirecta de los costos laborales, y descentralización de la negociación colectiva yendo desde la negociación por rama económica a la negociación por empresa.

1.2.1 La avanzada flexibilizadora en la Argentina:

Como afirmábamos en el punto anterior los enfoques neoclásicos derivan en las ideas de políticas públicas que podemos definir como flexibilizadoras en materia en relaciones del trabajo, esta corriente se propone minimizar los niveles de regulación que establece el Estado y que exista mayor margen de maniobra para los empleadores de introducir modificaciones en el contenido del contrato de trabajo. Desde esta mirada es usual la idea de identificar a las regulaciones del mercado de trabajo como freno al desarrollo y asfixia al sistema productivo, Armando Caro Figueroa (1993)¹² sostiene:

“ En los últimos cinco años¹³ la Argentina se ha sumado, con un cierto retraso, al conjunto de países con economía de mercado en los que se discute, por un lado, el nivel de rigidez de las regulaciones laborales vigentes y, por otro, la dirección y alcances que debe tener el proceso de flexibilización. Y, como se verá, no es casual que esta incorporación se produzca precisamente cuando la Argentina comienza a plantearse la reforma de su sistema económico, ni es casual que el debate se agudice cuando se concretan medidas irreversibles que apuntan a insertar la economía argentina en los mercados mundiales.

La coexistencia en el tiempo de un sistema político democrático, de la transformación del capitalismo de Estado en una economía de mercado, y del fin de la larga etapa de autarquía económica y su reemplazo por formas de integración en los mercados mundiales, no podían sino

¹² Caro Figueroa, Armando. La Flexibilidad Laboral. Fundamentos comparados para la reforma del mercado laboral argentino. Editorial Biblos. 1993.

¹³ 1988-1992

acelerar la puesta en cuestión del viejo sistema de relaciones laborales.”(pag.19).

El debate sobre la flexibilización del mercado de trabajo había comenzado en Europa a mediados de la década de 1970, luego de casi tres décadas de prosperidad y de un crecimiento económico que tuvo su base en un amplio consenso en las sociedades industrializadas acerca del Estado de Bienestar que garantizaba una amplia protección social establecida en un sistema de seguridad social y un sistema de relaciones laborales. Esta situación tuvo continuidad hasta un cambio de contexto dado por la revolución científico tecnológica basada en la informática, la electrónica y la robótica, que transformaron los procesos productivos; el crecimiento del comercio internacional y el reemplazo del taylorismo por nuevas formas de organización del trabajo desarrollándose las disciplinas de la gestión empresarial y los enfoques modernos de las relaciones del trabajo que buscaban desde lo discursivo modelos de gestión más participativos. Todo en un contexto de suba internacional de costos arrastrados por la crisis del petróleo.

En este marco de modificaciones del sistema económico a nivel mundial desde la Argentina se comienza a plantear que tanto el estudio como el diseño de los sistemas de relaciones laborales y su capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de los mercados, han de tener como punto de referencia obligada la situación del entorno económico. Armando Caro Figueroa (1993) plantea que:

“el derecho del trabajo es una de las principales instituciones de todo sistema laboral, en tanto es el encargado de adecuar los valores sociales al campo del trabajo y de producir las normas y los criterios interpretativos que regularán tanto la configuración de los sujetos colectivos como la evolución de los conflictos derivados del trabajo dependiente. Es, además, el más significativo de los ámbitos donde se construyen aquellas relaciones de congruencia entre el entorno político económico y las relaciones de trabajo: de allí que suela ser una disciplina en continua evolución hacia nuevas fronteras de adaptabilidad” (pág. 26).

Es en esta línea de trabajo que en el Capítulo 3 de esta investigación, se analizan los proyectos de reforma laboral; y el debate entre principios, económicos, jurídicos, sociales y culturales que se dieron alrededor de los mismos.

1.2.2 La deslaborización¹⁴ de la relaciones de trabajo explicadas a causa del desacople entre la legislación laboral y las necesidades del libre mercado.

Desde esta corriente de pensamiento se explica la evasión y también la elusión de las obligaciones de la normativa laboral como consecuencia de la alta rigidez de la misma; observando además que estas situaciones generan niveles segmentados de protección, donde quedan por un lado un núcleo hiperprotegido por la legislación laboral y una periferia con garantías mínimas o directamente por fuera del derecho del trabajo.

El español Miguel Rodríguez Piñero (1992) plantea:

“la evitación del derecho del trabajo no es solo una perversión sino también en cierta medida una reacción contra la aplicación de normas disfuncionales constringentes,¹⁵ no siempre debidamente justificadas, y que pueden ser un impedimento serio para la operatividad y productividad de la empresa y su competitividad en el mercado”.¹⁶

El mismo autor desde la expresión “huida del derecho del trabajo” intenta graficar las maniobras de elusión y evasión de obligaciones de los empleadores; que van desde comportamientos fraudulentos hasta la segmentación de distintos niveles de protección en donde se debate el diseño de diferentes medidas de flexibilización:

- 1) contratos “atípicos” y quiebra de la unidad de disciplina jurídico laboral del contrato de trabajo;*

¹⁴ Término utilizado para referirse a situaciones en que se recurre a figuras que evaden o eluden el contrato de trabajo; oximoron.

¹⁵ Metáfora utilizada para reflejar que las regulaciones laborales no son las adecuadas y achicarían al sistema productivo.

¹⁶ Rodríguez Piñero, Miguel, “La huida del derecho del trabajo”, en Relaciones Laborales, Madrid, La Ley, 1992.

- 2) *consolidación de áreas de individualización de las relaciones laborales, con la consiguiente revalorización del contrato individual como fuente de derechos y obligaciones;*
- 3) *los fenómenos de descentralización productiva, a través de los cuales las empresas tienden a especializarse y a ceder o subcontratar con otras empresas de servicios o partes del proceso; y por último;*
- 4) *el auge del trabajo auténticamente –para diferenciarlo del fraudulento- autónomo e independiente, que acarrea un reflatamiento del contrato de arrendamiento de servicios.*¹⁷

En referencia al caso argentino afirmaba Caro Figueroa (1993) que el modelo de intervencionismo estatal de orientación “paternalista” con una economía autárquica y un “sindicalismo de estado”¹⁸, eran acompañados de un sistema de relaciones del trabajo y un modelo de regulación del mercado de trabajo que no se correspondía con las demandas que requerían la integración a un mundo competitivo y de libre mercado. Además sostenía que las excesivas regulaciones del sistema de relaciones del trabajo eran las principales causas de la baja productividad de la economía argentina, el fraude laboral y la inequidad en la distribución del ingreso.

En esa línea argumental Doeringer y Piore (1985)¹⁹ han explicado:

“existe un conjunto de factores derivados tanto de la aplicación de las nuevas tecnologías (NT) como de la estructura cambiante de los mercados y de la competencia que promueven una organización más flexible de las máquinas y del trabajo. Según ello, el sistema de producción en gran escala, a través de la gran empresa, que ha condicionado el actual modelo de relaciones del trabajo y de acción

¹⁷ Idem 15.

¹⁸ La frase hace una referencia despectiva a la autoridad del estado en la conducción de las relaciones laborales, otros autores como Gambacorta, Mario (2015, páginas 1130-35) se han expedido sobre el estado como garante del derecho colectivo del trabajo.

¹⁹ Doeringer, Peter y Piore, Michael; Mercados internos de trabajo y análisis laboral; Madrid, MTSS, 1985.

sindical, estaría dando paso a un modelo de especialización flexible de empresas de menor dimensión que permiten prácticas más flexibles en lo relativo a la innovación y a la definición de los empleos y de las calificaciones.”

Estos autores sostienen que los cambios tecnológicos y la internacionalización de la economía plantean al conjunto del sistema económico, a las empresas, a los trabajadores; problemas novedosos respecto a las nuevas tecnologías, la nueva organización del trabajo, el tamaño adecuado de cada unidad de producción y de cada empresa y dentro de estos temas la necesidad de renovar los principios y las técnicas de gestión de los recursos humanos. El llamado a la flexibilización del mercado de trabajo apunta a revisar las regulaciones y contenidos del mercado de trabajo concebidos en una etapa diferente y que se rebelan inadecuadas luego de los cambios productivos y tecnológicos mencionados.

Apartado: flexibilización laboral, el rol de los medios y la banalización del debate.

Creemos pertinente dar cuenta de algunas repercusiones mediáticas cuando estos temas se discuten en los medios cuyos representantes son ciertos empresarios con intereses creados y lejos de dar un análisis profundo, se hace un fuerte intento de colonización de opinión y de banalización del debate. Así por ejemplo en ocasión de sanción de una Ley para regular el Teletrabajo en la Argentina, Mario Pergolini dijo:

“quiero felicitar a todos los tarados del Congreso que hicieron una ley de teletrabajo que escupió y orinó el sistema. ¿Porque doy mi punto de vista? Contratás a alguien como teletrabajo y hay que contratarlo en relación de dependencia. Una persona que podría haber tenido dos, tres trabajos cortos sencillos, freelos (sic) con nuevas tecnologías de trabajo,

los llevamos a como teníamos las metodologías de trabajo en los 60, en los 70, que todavía no ha cambiado”²⁰.

El estilo vulgar y la falta de fundamentos reemplazados por una apelación a un supuesto “sentido común” hacen recordar una famosa frase de Lord Keynes en los últimos párrafos de la Teoría General: *“los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto.”*

¿Los trabajos con tecnologías del siglo XXI deben volver a las relaciones laborales del siglo XIX? ¿Es un debate nuevo y relacionado con los cambios tecnológicos? ¿O siempre existieron resistencias de algunos sectores empresariales a que el estado regule el mercado de trabajo poniendo un piso de derechos?

Si vemos el debate de otras etapas de la historia cuando se discutían regulaciones al mercado de trabajo se pueden ver frases en tenores parecidos a la de Pergolini, con los estilos de época; así en referencia a cuando en 1879 se estableció en Buenos Aires la Ordenanza Municipal que reconocía los días festivos y el derecho al descanso en los mismos, el periódico “El Industrial” edición del 3 de octubre de 1981 (Dardo Cúneo, 1969, citado por Héctor Recalde, 2012, pág.) publicó:

“Solo un pueblo de Sibaritas, un pueblo de holgazanes, sin trabajo, sin industrias, con letrados e intermediarios de comercio extranjero, ha podido sancionar ese principio subversivo de todo progreso moral y material...Pidamos todos que una sanción legislativa urgente decrete la abolición de toda fiesta obligatoria.” “Esos infelices, cuya educación es escasa y a quienes el mísero jornal que ganan los obliga a vivir en esos verdaderos antros, focos de infección que se llaman conventillos, no teniendo en su casa ningún otro atractivo que los detenga en los días que se los obliga a no trabajar, se refugian en tabernas, donde se embrutece con sus libaciones continuas. En nombre pues de la moral

²⁰ En programa radial.”Maldición, va a ser un día hermoso” el 6 de Agosto de 2020.

social y de la economía pedimos que sea declarada aquí como en Rio de Janeiro la libertad de trabajo...Estamos seguros que tanto el jefe de la Iglesia como el de la Nación, serían los primeros en dar al traste con todas esas fiestas superfluas, que para todo sirven menos para hacer bien si en ellas no gozasen de sueldo..."

En resumen dejamos planteado el siguiente interrogante: ¿Cuándo se plantea la necesidad de eliminar las regulaciones del mercado de trabajo para crear empleo, se piensa en que calidad de puestos de trabajo se pretende crear?

1.3 Modelos alternativos de flexibilización

Una posición que desde sectores flexibilizadores se intenta presentar como más equilibrada entre quienes sostienen la necesidad de avanzar en la flexibilización laboral y quienes tienen una mirada más afín hacia la defensa del derechos del trabajo como regulador y equilibrador entre personas con poder asimétrico se encuentra el informe Dahrendorf (1986): "*La flexibilidad del mercado de trabajo no debe convertirse en un arma utilizada por un grupo contra otro. Si esto se produjera, habría conflictos que impedirían todo progreso*"²¹. En un ejercicio intelectual más profundo nos podríamos preguntar: ¿se puede pensar la relación laboral sin conflicto o la misma es conflictiva por naturaleza?

Además de las polémicas suscitadas entre sectores empresariales y académicos neoclásicos acerca de la flexibilización laboral existe un segundo nivel de discusión acerca de la elección del camino para flexibilizar, en el que están en juego los límites y alcances acerca del proceso de reforma de las regulaciones. Este debate adquiere una enorme importancia ya que define contenidos de la reforma, vías de acceso y el equilibrio respecto a los intereses

²¹ Informe Dahrendorf. Pág. 41. "La flexibilidad en el mercado de trabajo". Madrid. MTSS. 1986.

en conflicto y el papel de los actores sociales. Abarca desde posiciones más liberales y ortodoxas que proponen un cambio radical eliminando el derecho del trabajo y la regulación del contrato de trabajo por el derecho civil ordinario; a posiciones que apuntan a reducir las regulaciones del orden público laboral a través de la disponibilidad colectiva que es una forma en que se pueden flexibilizar derechos laborales y derogar instituciones protectorias a través de la negociación colectiva.

Dentro del conjunto de propuestas reformadoras ha tomado un rol importante una tendencia a la individualización de la relaciones de trabajo, ya que las nuevas formas de organización del trabajo han generado un grado importante de heterogeneidad dentro de los trabajadores; a la vez que las nuevas técnicas de recursos humanos apuestan a una gestión en algunos casos más participativa, donde algunos trabajadores son valorizados como individuos participando en áreas de gestión y con un tratamiento más individualizado en materia de condiciones de trabajo. Esta tendencia a la individualización por otro lado se correspondía con las pautas culturales más individualistas y menos colectivas y solidarias.

En el marco del conjunto de propuestas flexibilizadoras que llegaron a la argentina a fines de los años 80 (promovidas por organismos internacionales y apoyadas por sectores empresariales y académicos neoliberales) hay un conjunto de conceptos básicos que Caro Figueroa (1993) presentó como fundamentales para un modelo de flexibilización²²:

- reformular las fuentes reguladoras del trabajo y redefinir el papel de la legislación como promotora de comportamientos más que como instrumento de imposición de requisitos y sanciones. Este punto está orientado a que muchos temas regulados por la LCT, se anulen y pasen a ser tema de negociación en dos posibles instancias: negociación individual o disponibilidad colectiva;

²² Caro Figueroa, Armando. La Flexibilidad Laboral. Fundamentos comparados para la reforma del mercado laboral argentino. Editorial Biblos. 1993

- reformular la negociación colectiva promoviendo su descentralización, a negociación por empresa o por región;
- reformular los principios más elementales de derecho del trabajo: irrenunciabilidad, norma más beneficiosa, interpretación más favorable al trabajador;
- aumentar las facilidades del sistema de contratación pudiendo aumentar la cantidad de personal usando las distintas modalidades de contratación (determinado o indeterminada, a tiempo parcial o completo) y llegado el caso poder reducirla más fácilmente por razones económicas en función del giro del negocio;
- ampliar el margen de maniobra que tienen las empresas para poder tomar decisiones sobre cuestiones relacionadas con la movilidad interna de los recursos humanos en sus aspectos, funcional, geográfico y/o horario;
- reducir la rigidez regulatoria respecto al proceso de organización del tiempo de trabajo,
- agilizar los despidos por causas de crisis económicas problemas empresariales, reforzando áreas de corresponsabilidad, racionando costos, y profundizar la transferencia de alguno de ellos al sistema de seguridad social.

En el Capítulo 3, dentro de los proyectos de reforma laboral presentados en el periodo analizado hay muchos puntos coincidentes con los fundamentos analizados.

1.4 Conclusión del capítulo 1.

El objetivo de este capítulo fue explicar los factores que explican el crecimiento, el empleo y sus determinantes en relación a las políticas públicas laborales en el marco teórico de las corrientes neoclásico u ortodoxa. Se analizó la escuela neoclásica y su mirada acerca de la asignación a través de

los mercados donde cualquier desequilibrio se ajustaría vía salario para volver al pleno empleo; en este marco son las intervenciones del Estado o instituciones como los sindicatos los factores distorsivos que generan el desempleo al que llaman voluntario. A partir de esto se desarrolló el surgimiento de las ideas sobre la flexibilización laboral en Europa y la llegada de los primeros fundamentos sobre la flexibilización laboral surgidos en la Argentina en los años 1990, realizando al final un detalle de las diferentes alternativas de flexibilización del mercado de trabajo.

Capítulo 2. Marco Conceptual.

2.1. La necesidad de realizar planteos teóricos alternativos.

Las principales medidas de política económica tomadas en Argentina desde diciembre de 2015 se basan en un modelo de política económica ortodoxa que propone como motores únicos del crecimiento a la supuesta llegada de inversiones extranjeras y a la exportación de productos primarios²³. Así, se desreguló completamente la cuenta capital y financiera, y el ingreso de manufacturas del exterior, desincentivando la inversión industrial y comprendiendo al salario como un costo más de producción en vez de ser un dinamizador del consumo y del crecimiento, tal como funciona en los marcos teóricos keynesianos, kaleckianos y regulacionistas. Esta concepción del modelo de desarrollo de la economía nacional implica una reconfiguración de la forma en que se plantea la *relación salarial*.

²³ El discurso oficial se basaba en “lluvia de inversiones” o en las buenas noticias para el país llegarán de afuera: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/los-planes-de-macri-para-volver-al-mundo-nid1909037>

La base teórica²⁴ de la política del Gobierno asumido en diciembre de 2015 se sustenta en la economía neoclásica que atribuye al funcionamiento libre de los mercados la potestad de poder resolver los problemas de empleo y creación de riqueza. Esta mirada nos plantea la reconfiguración de la relación salarial y la necesidad adaptar el sistema de relaciones del trabajo a las condiciones cambiantes de los mercados. Por eso el Mensaje de Elevación Nro. 130-2017 elevado a la Cámara de Senadores, con que ingresó el proyecto de reforma laboral presentado por el Ministro de Trabajo Jorge Triaca en noviembre de 2017 sostiene que *“mientras la República Argentina ratifica día a día la potencialidad que poseen sus trabajadores y empleadores como protagonistas cotidianos de los esfuerzos que se llevan a cabo para alcanzar una mayor productividad, con dedicación, creatividad e innovación, desde el marco institucional que rodea lo laboral comprime las virtudes de las fuerzas sociales, manteniéndose en un entorno que ha quedado sumergido en la imprevisión de su desenvolvimiento y el la asfixia de su entorno regulatorio”*.

La asociación de la regulación del mercado de trabajo como asfixia²⁵ al sistema productivo no es nueva, ya Armando Caro Figueroa y Miguel Rodríguez Piñero citados en el capítulo 1, realizaban fundamentaciones similares.

Este tipo de fundamentaciones se han utilizado en la Argentina en diferentes momentos históricos. Esto es así, en la medida que el marco teórico neoclásico explica comportamientos sociales con un encuadre epistemológico más propio de las ciencias naturales o de la física. La modelización neoclásica se propuso poder realizar demostraciones empíricas en base a los siguientes supuestos:

- Muchos productores y consumidores sin capacidad de incidir en los precios de equilibrio de los mercados.
- Los individuos toman decisiones buscando maximizar su beneficio, racionalidad perfecta.

²⁴ La principal usina de ideas ha sido la Fundación Pensar, y en el aspecto económico profesionales provenientes del sector financiero.

²⁵ El término “asfixia” se utiliza como una metáfora para intentar demostrar que las regulaciones laborales perjudican al sistema productivo; epistemológicamente el uso de un término más propio de las ciencias naturales para un ejemplo vinculado a las ciencias sociales puede dar una pauta de error metodológico.

- Información perfecta para todos los productores y consumidores.
- Libre movilidad de los factores productivos.
- Los trabajadores sustituyen ocio por trabajo a lo largo de una oferta de trabajo de pendiente positiva en función del salario real
- El dinero es solo medio de cambio y circula en forma constante y no se toma en cuenta el mercado de stock financiero como determinante de la demanda de liquidez.
- El ahorro es igual a la inversión.
- Tendencia natural al equilibrio si no hay factores distorsivos.
- La oferta siempre genera su propia demanda.
- Todos los puntos anteriores se dan más allá del tiempo y del espacio geográfico.

El análisis en función de la combinación de los supuestos mencionados, permite llegar a la siguiente conclusión:

- Los desequilibrios en el mercado de trabajo (desempleo) se deben a que las regulaciones establecidas como la legislación laboral, la fijación de salarios mínimos por parte del estado o la intervención de sindicatos pujando por un salario más alto generan distorsiones.

En el marco de pensar la vigencia de este conjunto de supuestos como reales tendría coherencia que las regulaciones estatales podrían ser distorsivas, pero si vemos la actual economía argentina podemos afirmar que la mayoría de esos supuestos son de dudoso cumplimiento, a saber:

- Es discutible el supuesto de muchos productores y muchos consumidores sin capacidad de incidir en el mercado; la economía argentina tiene un alto grado de concentración sobre todo en los principales mercados de bienes de consumo diario.
- Los individuos a veces toman decisiones individuales, no necesariamente pudiendo maximizar el beneficio porque ello implicaría

que se cumpla el supuesto de información perfecta para todos los actores del mercado o sea conocer la totalidad de opciones posibles y esta información a veces es tan amplia que nadie la tiene en su totalidad y aun con la misma información los sesgos pueden hacer que dos personas tengan visiones diferentes de una misma información. Por otro lado los individuos muchas veces no actúan individualmente en el mercado de trabajo, los salarios y condiciones laborales se negocian entre sindicatos y asociaciones gremiales empresarias, además de regularse un salario mínimo vital y móvil establecido como un derecho en la Constitución Nacional.

- No existe libre movilidad de los factores, hay importantes limitantes. En el caso del factor trabajo si bien la política migratoria argentina es bastante amplia no lo es la del resto del mundo; incluso se puede decir que en la argentina hay una importante corriente de xenofobia (respecto a algunos países limítrofes) que pone límites culturales a la libre circulación del factor trabajo.
- En la economía argentina hay niveles altos de actividades especulativas y de formación de activos externos con una parte importantísima del ahorro. Esto quiere decir que una parte importante del ahorro no se reinvierte sino inmoviliza en forma de dólares que empresas envían al exterior y bonos o títulos públicos con que los bancos y en su mayoría grandes empresas realizan actividades especulativas.
- Se puede probar en forma empírica que los periodos de economía cercanas al pleno empleo en diversas partes del planeta no fueron acompañadas de políticas de flexibilización laboral ni de salarios bajos.
- Desde las ciencias sociales es difícil pensar en el realismo de un marco teórico que piense en hechos sociales que puedan ser vigentes más allá de circunstancias históricas y geográficas, de ser reales algunos aspectos se puede pensar sin duda que este tipo de supuestos corresponde a modelizaciones con importantes limitaciones.

Este conjunto de argumentos da cuenta de la necesidad de tener que pensar en un enfoque alternativo, ya que es indispensable que este tipo de modelizaciones puedan abordar las problemáticas de la forma más completa posible; y es necesario poder llegar a tener diagnósticos realistas, más precisos, que aborden la complejidad y la multicausalidad de un fenómeno tan complejo como son las relaciones del trabajo que permitan luego poder formular políticas adecuadas para lograr soluciones a los problemas identificados.

Keynes (1936, pág. 15) , sostenía que: *“las características del caso especial supuesto por la teoría clásica no son las de la sociedad económica que vivimos, razón por la que sus enseñanzas engañan y son desastrosas si intentamos aplicarlas a hechos reales.”*

2.2. Keynesianos y postkeynesianos.

2.2.1. Keynes y la ruptura con el principio del desempleo voluntario.

Al asumir el criterio de los mercados en equilibrio, las investigaciones ortodoxas se centraron en la asignación y el intercambio de recursos; y no en el conflicto de intereses ni en la posibilidad de existencia de crisis económicas, donde lo producido no logra venderse y al caer la venta se produce una caída de la demanda que produce una crisis cíclica. Luego de la crisis de 1929 empezó a escucharse más la voz de John Maynard Keynes (1936)²⁶ quien explicaba que el libre mercado no aseguraba llegar a niveles de equilibrio con pleno empleo y que el Estado debía intervenir para fomentar el pleno empleo, estimulando la inversión y la demanda agregada.

Keynes explicó que el principio teórico del equilibrio general con base en que “toda oferta genera su demanda” no podía darse en la práctica; la venta de una mercadería no desembocaba inmediatamente en el uso del dinero ingresado

²⁶ Keynes, J.M. (1936 en inglés); Fondo de cultura económica, México D.F.1997.

en la compra de otra. El dinero además de hacer de medio de intercambio, era reserva de valor a veces con fines especulativos, a veces simplemente era atesorado por precaución sobre la incertidumbre y posibles crisis futuras. Cuando hablamos de precaución hablamos de dinero inmovilizado que no genera movimiento en la economía²⁷ y cuando hablamos de especulación hablamos de usos no productivos²⁸. Esto significaba que los capitalistas no tenían asegurado poder vender toda su producción.

Para este autor los empresarios estarán dispuestos a producir todos los bienes que saben que van a vender. Si bien todo acto de producción dispara una demanda de consumo, no necesariamente es en la misma cuantía, ya no todos los ingresos se transforman en consumo, y a corto plazo lo que se ahorra queda fuera de circulación, bajando la demanda de consumo de la economía. Con este razonamiento se invierte la direccionalidad neoclásica, los empresarios están pendientes de si pueden tener ventas o no antes de empezar a producir.

Bajo esta lógica, (Kicillof, 2002) las decisiones de producción quedan en manos de las predicciones empresarias, y estas son cada vez más difíciles de acertar en la economía capitalista madura. En el esquema keynesiano, la economía política debe buscar analizar el funcionamiento del sistema productivo de un país en su conjunto, dado que el equilibrio natural y automático de los mercados no existe. De allí la importancia que el Estado tenga un rol protagónico, en impulsar la demanda de la economía a través del consumo y la inversión para llegar a la ocupación plena. Cuando el estado decide aumentar el consumo, la inversión o el gasto público (componentes de la demanda

²⁷ La famosa frase “debajo del colchón” da cuenta de eso.

²⁸ En la Inglaterra que vivió Keynes, los usos de especulación y/o precaución implicaban que ese dinero quedaba inmóvil dentro del mismo país, en un país en desarrollo y periférico como la Argentina la situación es peor: compra de dólares y fuga de capitales. El macroeconomista José María Fanelli hablaba de “la trampa de liquidez a la argentina se parece a la trampa tradicional en que los agentes privados no gastan, el Banco Central no puede utilizar la política monetaria para inducirlos a gastar y ese hecho retarda la salida de la recesión. Hay que tener en cuenta, no obstante, que la trampa argentina se diferencia de la tradicional en un aspecto esencial: los recursos que no se gastan se atesoran en dólares y no en moneda nacional, como es el caso en los países desarrollados que cuentan con Bancos Centrales más creíbles y monedas más sólidas como el dólar, el euro o el yen. En función de este hecho podríamos llamar también a la trampa de liquidez a la argentina, “trampa de dolarización”. En esta situación, los activos en pesos que se demandan son de muy corto plazo –y, por lo tanto, con valor de mercado poco sensible a variaciones de las tasas de interés– y con tasas que se arbitran con la depreciación esperada.” <https://www.redsudamericana.org/macroeconomia-finanzas/%C2%BFpor-qu%C3%A9-no-arrancamos-trump-dolarizaci%C3%B3n-y-trampa-de-liquidez-la-argentina>

agregada) se observa que el ingreso nacional aumenta en una proporción mayor a la del aumento del gasto debido a que quienes vendieron sus bienes o su fuerza de trabajo al estado utilizan sus ingresos para consumir o invertir nuevamente generando un efecto multiplicador en la economía. De esta manera el gobierno cuenta con una herramienta fundamental para impulsar el crecimiento.

En lo que respecta al mercado de trabajo la situación de pleno empleo es solo un caso particular, siendo el caso más general el de equilibrio con desempleo, con trabajadores que buscan trabajo y no lo consiguen. Por eso cuando la demanda resulta insuficiente para mantener el pleno empleo, es importante la acción del estado vía aumento del consumo y la inversión para impulsarlo.

Keynes parte analizando que la teoría marginalista del mercado de trabajo no puede resolver el problema: *“Mucha gente está intentando solucionar el problema del desempleo con una teoría que se basa en el supuesto de que no existe el desempleo”* (Kicillof, 2010: 260) (Keynes (1933) 1997: 351.). Y luego de analizar las bases teóricas de la escuela marginalista en la que se educó, Keynes (1936) refuta la base teórica de la misma explicando que no se cumple el segundo postulado: *“el salario es igual a la desutilidad marginal del trabajo”*²⁹ (Capítulo 2) principio que establece que el trabajador decide si desea o no trabajar a determinado salario.

Esto quiere decir que para Keynes no hay oferta de trabajo, o sea el empleo se fija por la demanda o productividad marginal del trabajo. Para esto explica que en caso de ocurrir un aumento general de los precios debería observarse que una cantidad de trabajadores ocupados abandonen sus puestos de trabajo, ya que el salario real reducido por el aumento de precios no debería alcanzar para compensar la desutilidad marginal del trabajo; si se respetara el segundo postulado una parte de los trabajadores debería renunciar, pero no es ese el comportamiento; por lo tanto se puede decir que es una premisa refutada por la práctica. . Esta es la explicación empírica de por qué el salario real no baja.

Para esta teoría no hay trabajadores que negocian en forma individual sino que hay sindicatos que efectúan negociaciones colectivas. Los trabajadores no

²⁹ Idem 21.

actúan en una tasa de sustitución ocio/trabajo de acuerdo al salario real, sino que éstos tienen que trabajar si o si ya que el trabajo es su único medio de vida. No existe para los trabajadores la opción de no trabajar si el salario que se les ofrece es bajo de acuerdo a sus pretensiones, en la mayoría de los trabajadores el salario por mínimo que sea es indispensable para poder cubrir necesidades mínimas de alimentación propia y de su familia.

2.2.2. Kalecki y la importancia política del pleno empleo.

Un autor post keynesiano³⁰ que abordó mucho la problemática del rol del estado mediante la inversión pública o el subsidio del consumo masivo para empujar la demanda y así poder llegar al pleno empleo fue Michael Kalecki. Sostenía además que este aumento tenía un impacto indirecto ya que los mayores ingresos terminaban generando mayor consumo, mayores ventas, mayores ganancias y mayor inversión por parte de empresarios.

A partir de este razonamiento desarrolló un abordaje teórico al que llamó *“fondo político en la oposición al pleno empleo, a pesar de que los argumentos utilizados sean económicos”*; el mismo tenía que ver con poder explicar porque una política de pleno empleo tenía la oposición de *“expertos económicos estrechamente ligados a la banca y a la industria”* además de la oposición de los empresarios en forma directa cuando éstos también serían beneficiados de una política que les asegure mayores ganancias. A saber, Kalecki (1943, 117-119) identificó tres razones por las que éstos se oponían al pleno empleo: “a) la resistencia a la interferencia gubernamental en el problema del empleo como tal; b) la resistencia a la dirección del gasto gubernamental (inversión pública y subsidio al consumo), y c) resistencia a los cambios sociales y políticos resultantes del mantenimiento del pleno empleo.”³¹

³⁰ Es considerado postkeynesiano a pesar de haber sido contemporáneo y haber escrito las mismas hipótesis que el propio Keynes.

³¹ Publicado con el título: *“Political aspects of full employment”*, in ***Political Quarterly***, vol. 14, 1943, pp. 347-356. Además, es una versión revisada de la Conferencia impartida en la Marshall Society, en Cambridge en la primavera de 1942.

Examinando las razones de la oposición a la política expansionista del gobierno explicaba:

- a) La resistencia a la intervención del estado estaba fundamentada en que en una política de libre mercado el nivel de empleo depende del “grado de confianza”, factor que daba a los empresarios una fuerte capacidad de condicionar a los gobiernos, ya que una política que afecte la confianza debe evitarse porque causaría crisis económicas. El tema es que si el gobierno desarrolla capacidades de generar empleo a través de expandir la demanda ese poderoso instrumento de control pierde eficacia.
- b) La inversión pública podría competir con las actividades que pueden ser un negocio para los privados y provocar una caída en la inversión privada que compense la caída en la inversión pública. En función de este argumento se podría pensar que los empresarios preferirían una política de subsidio al consumo (asignaciones familiares, subsidios a bienes de primera necesidad, seguro de desempleo, etc.) porque de esta forma el estado no competiría con ninguna empresa. Sin embargo el autor observa que estos subsidios encuentran una oposición más violenta a la inversión pública en función de la ética capitalista “ganarás el pan con el sudor de tu frente” (Kalecki, 119).
- c) Sostiene que una situación de pleno empleo sostenido no es deseada por los empresarios, ya que éstos ven en el desempleo un factor disciplinante de importancia; y que habiendo pleno empleo aumentaría la conciencia de clase y la conflictividad salarial. Kalecki (1943):

*“Los dirigentes empresariales aprecian más la “disciplina de las fábricas” y la “estabilidad política” que los beneficios. Su instinto de clase les dice que el pleno empleo duradero es poco conveniente desde su punto de vista y que el desempleo forma parte del sistema capitalista normal.”*³²

Un interesante aporte de este autor relaciona al aumento de la demanda (vía aumento de ingresos) con el crecimiento de la producción para aumentar los niveles de empleo, **pero aclarando que este aumento de la demanda no**

³² Ídem 24.

solo es un medio, también es un fin: el bienestar es el fin último de la economía. Así afirmaba Kalecki (1943) que el:

“Gasto gubernamental necesario para la conservación del pleno empleo deberá utilizarse para subsidiar el consumo (mediante asignaciones familiares, pensiones de vejez, disminución de la tributación indirecta, subsidio a los artículos de primera necesidad). Quienes se oponen a tal gasto gubernamental afirman que entonces el gobierno no tendría que comprobar en que se gastó el dinero. La respuesta es que la contrapartida de ese gasto será el más alto nivel de vida de las masas. ¿No es tal el propósito de toda actividad económica?...El “capitalismo de pleno empleo” deberá desarrollar nuevas instituciones sociales y políticas que reflejen el mayor poder de la clase trabajadora.”³³

Para cerrar puede decirse que Kalecki ha realizado aportes claves introduciendo la necesidad de desarrollo de instituciones sociales y políticas que reflejen el mayor poder de la clase trabajadora; que den como resultado una mejor distribución del ingreso, la influencia de ésta en el aumento del consumo y las repercusiones de éste en la producción nacional y en el empleo. En resumen la distribución del ingreso es determinante del crecimiento y del pleno empleo.

2.2.3. Otras corrientes de orientación heterodoxa.

Los autores Lavoie y Stockhammer (2012)³⁴, plantean que las firmas van a definir el número de trabajadores a contratar en función de la cantidad esperada de ventas de los bienes y servicios que producen. En esta línea, las empresas se encuentran en condiciones de aumentar sus ganancias a partir de un incremento de la producción y del empleo, siempre y cuando exista demanda en donde se pueda colocar la producción adicional. Argumentan que esto es posible ya que las empresas se encuentran con rendimientos constantes a escala hasta el uso de la totalidad de la capacidad instalada de

³³ Idem 24.

³⁴ Lavoie, M. y Stockhammer, E. (2012). Wage -led growth: Concept, theories and policies, International Labour Office, Conditions of Work and Employment Branch, - Geneva: ILO, 2012.

producción; así las empresas pueden aumentar la cantidad de trabajadores por lo menos hasta el límite de la capacidad instalada. En este modelo, el empresario va a aumentar sus ganancias si aumenta la producción y el empleo, cuyo volumen no está condicionado por el salario como sostiene la escuela neoclásica, sino por la capacidad de poder vender lo que produce. En este esquema es el consumo un factor clave y su principal determinante el salario debe encontrarse en el mayor valor posible de acuerdo a la estructura económica y distributiva.

Hay autores que han abordado el funcionamiento de los mercados de trabajo en situación de libre competencia, sin marcos regulatorios y sin intervención del Estado, o con ambos funcionando en su mínima expresión; la observación principal es que lejos de llevar la economía hacia el pleno empleo, se generan todo tipo de abusos y de ineficiencias. El mercado de trabajo por sus características de funcionamiento se diferencia bastante de ser un mercado de competencia perfecta situación en la que los empleadores se aprovechan de su situación más ventajosa: discriminan a minorías, pagan menos salarios a mujeres y a grupos vulnerables, fuerzan a trabajadores a trabajar más allá de la jornada laboral bajo amenaza de despido (Botero y otros, 2004).³⁵

Además hay un conjunto de autores que sostienen que las instituciones del trabajo no son solo un mecanismo válido para equiparar una relación desigual entre capital y trabajo sino que además son una herramienta clave para lograr un camino sostenible de crecimiento económico y desarrollo de empleo de calidad. Desde esta teoría se postula “que la flexibilización laboral atenta contra la creación de empleo y la productividad” (Tomada, Carlos y otros. 2017) (Cataldo e Izurieta, 2013, Vergeer y Kleinknecht, 2014, Deakin y Sarkar, 2016).

Cataldo e Izurieta (2013) analizaron los efectos de combinar la austeridad fiscal con políticas de flexibilización laboral enriqueciendo así el debate actual al respecto. Mediante modelo analítico con una dinámica de distribución y una perspectiva mundial plantean el problema de agregación y demuestran que las políticas de flexibilización que merman el componente salarial para aumentar

³⁵ Botero, Juan C.; Djankov, Simeon; La Porta, Rafael; Lopez-de-Silanes, Florencio, y Shleifer, Andrei. (2004). The regulation of labor, en "Quarterly Journal of Economics", vol. 119, num. 4, pags. 1339-1382.

la competitividad externa se traducen en una espiral descendente y en una contracción, la retracción en el consumo termina teniendo mayor impacto que el aumento de las exportaciones. En conclusión, los beneficios iniciales de las economías competitivas resultan efímeros; a largo plazo, la economía mundial está impulsada por los salarios y responde positivamente a estímulos keynesianos coordinados.

Respecto a las propuestas de flexibilidad externa del contrato de trabajo (hacer menos costosos los despidos) Vergeer y Kleinknetcht, sostienen que genera una sensación de inestabilidad con varios impactos negativos conjuntos que impactan negativamente en la productividad y competitividad de la economía: 1) se reduce la antigüedad media en la empresa con el consiguiente impacto en la pérdida de saberes y capacidades, 2) los trabajadores se capacitan para aumentar su empleabilidad fuera de la empresa antes de capacitarse para fortalecer sus capacidades específicas para su labor en la empresa, 3) se genera un efecto negativo en la demanda agregada debido al aumento del ahorro por precaución por parte de quienes temen de perder su empleo.

2.3. La teoría de la Regulación

2.3.1. El enfoque holista y las formas institucionales. La historia importa.

A mediados de los años de la década de 1970 (después de la crisis del petróleo de 1973) las economías desarrolladas se encontraban en una crisis estructural que no podía ser explicada por los modelos macroeconómicos tradicionales. Esta incapacidad para poder explicar la crisis por parte de los economistas de las corrientes ortodoxas y las limitaciones concretas que la dinámica del capitalismo le imponían a la aplicación de herramientas keynesianas, generó un espacio para la aparición de teorías que se proponían un enfoque integral de la crisis y una revisión sistémica de la formas de acumulación y dinámicas del funcionamiento del capitalismo.

La Teoría de la Regulación se proponía explicar, recurriendo a factores esencialmente endógenos, que la interrupción del sostenido crecimiento económico logrado durante aproximadamente treinta años desde la segunda posguerra, y la ruptura estanflacionaria posterior (con la crisis del petróleo en

1973), es la consecuencia del modo de desarrollo que en el pasado diera lugar a ese mismo crecimiento. Su conclusión es que en la historia del modo de producción capitalista, los períodos de crecimiento económico rápido autosostenido y con pleno empleo, son más la excepción que la regla (Aglietta, 1976, Boyer y otros, 1977, Neffa y otros, 2010).

Los principales problemas abordados por esta corriente fueron: los estudios del largo plazo, los problemas estructurales del crecimiento económico, las relaciones entre el estado y los agentes económicos y la relevancia de las instituciones concebidas como construcciones sociales.

La Teoría de la Regulación plantea diferencias con el enfoque neoclásico como bases de su construcción; a partir de desacuerdos con el principio de racionalidad aplicado al comportamiento del homo economicus, el postulado autorregulador de las economías capitalistas, el concepto de equilibrio que describe la coordinación automática de un conjunto de comportamientos individuales, el mercado perfecto compuesto por un conjunto de sujetos homogéneos actuando individualmente comportándose bajo un principio de racionalidad y maximizando su utilidad; estos conceptos eran incapaces de poder explicar la dinámica conflictivas de las sociedades modernas. La diferencia no era solo respecto a este enfoque que era el dominante, la TR plantea que la visión keynesiana de centrar la solución en la intervención del estado no alcanzaba para poder tener una mirada de la complejidad dialéctica del sistema; y además plantea desacuerdo con la visión estructuralista del marxismo, y su versión determinista centradas en la reproducción y crisis del modo de producción capitalista, realizando una descripción de las crisis del capitalismo, las resistencias del sistema y su capacidad de regeneración con reformas que permitieron superar los conflictos en cada período histórico.

La Teoría de la Regulación identifica a las instituciones como actores clave en la economía y la sociedad; entendiendo a estas en sentido amplio, como comportamientos aceptados por la sociedad en un tiempo y espacio geográfico, normas, leyes y además de otras entidades con actividad social. Se define a las instituciones sociales como toda “codificación de una o varias relaciones sociales fundamentales” (Boyer, 2007), “... son de naturaleza endógena y dan

origen a las regularidades económicas del régimen de acumulación” (Neffa y otros, 2010: 27). Aglietta, M. (1976) introduce la utilidad del concepto de “regulación” como alternativa al concepto de equilibrio para poder explicar con más realismo las crisis del capitalismo. El principio del comportamiento autorregulador del mercado es totalmente rechazado y reemplazado por la visión de individuos que ocupan distintas posiciones, con comportamientos mediados por relaciones sociales, que pueden variar en tiempo y espacio; el surgimiento de la regulación como enfoque de estudio, implica reconocer que la coordinación de las decisiones económicas de los agentes no puede reducirse a la realizada por el mercado, ni tampoco puede resolverse con la sola intervención de un estado planificador de todo lo que debe ocurrir: las instituciones son el resultado de conflictos entre individuos con distintas subjetividades, que pueden negociar y coordinar o confrontar para imponer sus intereses.

La TR explica las crisis como la ruptura de los determinantes económicos y de las instituciones, siendo necesario el surgimiento de otros determinantes incluso de carácter político que generen nuevos compromisos institucionales a partir de los cuales se puede construir un nuevo modo de desarrollo adecuado a la nueva situación. Para analizar las relaciones sociales fundamentales de una sociedad y poder entender la lógica de funcionamiento de las mismas la teoría de la regulación propone el concepto de *formas institucionales*.

Las *formas institucionales* codifican las relaciones sociales fundamentales sintetizando los conocimientos necesarios para la acción de los individuos y simplificando la información y conocimientos necesarios para actuar. Los agentes actúan con información parcial y racionalidad limitada (Simon, 1986), en un marco donde las formas institucionales concentran y seleccionan la información más pertinente para reducir la dificultad frente a la incertidumbre.

Esta teoría propone caracterizar a cada una de las formas institucionales, estudiar su funcionamiento y evolución a lo largo del tiempo y en cada espacio

geográfico; entendiendo que se complementan e interrelacionan. Las conclusiones se van a dar dentro del paradigma de la complejidad.³⁶

La relación salarial es una de las formas institucionales clave según esta escuela de pensamiento, que también destaca otras cuatro: la moneda o restricción monetaria, el Estado, las formas de competencia de las unidades económicas en el mercado, la inserción del sistema productivo nacional dentro de la división internacional del trabajo.

Como marco de análisis de la economía de un país las cinco principales formas institucionales a tener en cuenta son:

- a) La Relación Salarial en nivel general es la configuración que toma el conflicto de intereses entre el capital y el trabajo en cuanto a las relaciones entre la organización de la producción, el modo de vida y las modalidades de reproducción de los asalariados tanto desde la mirada del funcionamiento de la economía en su conjunto como desde la mirada de las organizaciones. Desde una mirada macro esta relación dirige un conflicto estratégico y lo hace mediante instituciones que regulan el conflicto, que pueden llegar a coordinar acciones por las cuales la relación de conflicto de intereses se pueda transformar aunque sea transitoriamente en una relación de cooperación para un momento histórico de terminado y en un contexto geográfico específico, estas soluciones llegan en general superando situaciones de conflictos y crisis estructurales del pasado. Desde la mirada micro hay estudios que conciben a la relación salarial como una institución orientada a la regulación en el marco de las organizaciones en los aspectos de la producción, la distribución, la división del trabajo, los procesos de aprendizaje y mejoramiento continuo de procesos y productos. La división técnica y social del trabajo, establece las características de los puestos de trabajo, sus remuneraciones y beneficios, las políticas de planificación y desarrollo de la fuerza de trabajo, la jerarquía entre las calificaciones laborales, y en definitiva sus modos de vida y de inserción social.

³⁶ Edgar Morín. Introducción al Pensamiento Complejo. 1990.

- b) La moneda o restricción monetaria es un medio de intercambio (unidad de cambio) que además sirve para expresar valor (unidad de cuenta) y poder guardar ese valor para futuros consumos (reserva de valor). La moneda no es una mercancía sino una relación social, su emisión y control es un atributo del estado y su existencia hace homogéneos los intercambios de bienes y servicios dentro de un espacio geográfico, el dinero es endógeno. La norma monetaria se rige por sus modalidades específicas establecidas por instituciones: la política monetaria dada por el banco central; la política financiera establecida por las reglas de funcionamiento del sistema bancario, la intervención del banco central en casos de crisis y las reglas de transferencias financieras entre países. La moneda es la primera institución de la economía moderna, ya que permite la descentralización de los intercambios, y elimina el problema de doble coincidencia que se daba con la economía de trueque. El régimen monetario es el conjunto de reglas que organizan la gestión del sistema de pagos y de créditos. A la vez puede ser desencadenante de crisis. (Aglietta, 1990)
- c) Las formas de competencia de las unidades económicas en el mercado, se expresan en la modalidades de organización establecida entre las diferentes unidades económicas, las formas en que los capitales concurren al mercado, estableciendo ajustes entre la producción y la demanda del conjunto de la sociedad, organizando las relaciones entre los diversos centros de acumulación, cuyas decisiones son independientes una de otras. Para los regulacionistas el mercado es una de las instituciones posibles en la coordinación de actividades económicas, pero no es viable si se lo piensa como autorregulador. Las modalidades van a depender de diferentes cuestiones: espacio geográfico de la competencia, cantidades de oferentes y demandantes, tamaños de las unidades de producción, formas de producción, si hay posiciones dominante o relaciones de competencia o cooperación entre agentes, la característica de los productos y servicios y el tipo de mecanismos de coordinación establecidos entre producción y demanda. En este marco se puede decir que el mercado es una construcción

social con acuerdos que incluyen compromisos de calidad y no el resultado de una competencia salvaje resultado del “estado de naturaleza” como el que los teóricos describen al “homo economicus”.

- d) La inserción del sistema productivo nacional dentro de la división internacional del trabajo. Puede ser definida como: “la conjunción de las reglas que organizan las relaciones entre el Estado nación y el resto del mundo, tanto en materia de intercambios de mercancías como de localización de las producciones, por medio de la inversión directa o del financiamiento de los flujos y saldos exteriores, o inclusive en materia de migración” (Boyer, 2007). Es un asunto clave porque de la interrelación del sistema productivo nacional con el mundo y la inserción en la división internacional del trabajo deben ser vistas como un conjunto de oportunidades al desarrollo acompañadas por importantes condicionantes a la vez. La competitividad de las economías nacionales va a depender de sus niveles de inversión, de la generación de conocimiento y su capacidad de transferencia al sistema productivo y de la formación de su fuerza de trabajo; todos factores que dan cuenta del potencial interno, pero éstas deben tener una capacidad de articular/amortiguar/esquivar las posibilidades, restricciones y amenazas que surgen del contexto internacional. Los países llamados en desarrollo deben tener en cuenta que en el régimen internacional hay una dinámica dominante impuesta por las economías más poderosas y por su participación en el comercio y su capacidad de establecer condicionantes a través de los organismos multilaterales de crédito.
- e) El Estado es la organización jurídica de la nación, es el resultado de la articulación de compromisos institucionalizados que aseguran la reproducción de las demás formas institucionales. Los compromisos institucionales surgen de situaciones donde se dan disputas entre clases o entre actores sociales donde no necesariamente una fuerza va imponer la totalidad de sus intereses, básicamente el estado es un campo de disputa de poderes. Sus funciones fueron evolucionando a través de la historia y la diferentes concepciones que fueron

hegemonizando su control, desde la más liberal cuya única función era garantizar el derecho de propiedad y la defensa nacional, agregando funciones estabilizadoras con la irrupción keynesiana y llegando luego al estado de bienestar garante de educación, salud, vivienda, seguridad social, compensar la lógica mercantil de corto plazo y articulando cuestiones estratégicas de la economía y procurar que se logre el bienestar general más allá de la lógica de negocio con que actúan los agentes privados. Además establece reglas de funcionamiento de los 3 poderes públicos, normas y comportamientos para el funcionamiento del ingreso y el gasto públicos, favoreciendo en diferentes medidas la implementación de instituciones necesarias a la acumulación.

Estas cinco *formas institucionales* se articulan de manera concreta dando lugar a la configuración del *modo de regulación*; éste va a estar dado por el conjunto de conductas, procedimientos y comportamientos individuales y colectivos que van a configurar la organización de la producción, dando forma a la generación de rentas y formación de la demanda determinando así las características de un modelo de crecimiento; configurando un régimen específico de acumulación del capital.

2.3.2. La Relación Salarial

El estudio de la dinámica del mercado de trabajo como consecuencia del proceso de **acumulación de capital** es abordado frecuentemente por parte de economistas y estudiosos de la ciencias sociales.

En dicho proceso es clave el rol de las **instituciones sociales** y la forma en que éstas aseguren procesos de acumulación que determinan los niveles de **empleo** y las calidades que éste asume (Neffa y otros, 2010: 5).

Las instituciones sociales entonces son las que posibilitan que tenga lugar el proceso de acumulación de capital existente en cada momento y ello impactará en forma determinante sobre el mercado de trabajo.

En este punto, la TR adopta un enfoque crítico a la teoría neoclásica y coincidente con Keynes (1936) en el sentido que el desempleo no es voluntario, y no funciona un mecanismo de mercado donde los trabajadores puedan aceptar bajas del salario real y por ese mecanismo ajustar el nivel de ocupación para llegar al equilibrio. Ricardo y Marx destacaban que el trabajo era la fuente del valor producido en una economía. Marx distinguía entre lo que el trabajo generaba de valor y el costo de dicho factor³⁷. Es decir, el trabajo producía un valor pero su costo era sólo un salario que a largo plazo tendía a la subsistencia. Por lo tanto, la diferencia entre ambas magnitudes se explica con la plusvalía. Entre asalariados y patrones entonces existe un intercambio, los asalariados son contratados por los empresarios a cambio de un salario pero existe un conflicto de clases con intereses contradictorios (excepto para el caso de la alienación) en donde son aspectos centrales la remuneración, la intensidad del trabajo y la calidad. El contrato de trabajo se justifica para dirimir un conflicto estratégico: los trabajadores quieren minimizar el esfuerzo y aumentar sus salarios, mientras los empresarios quieren maximizar el esfuerzo de los asalariados y sus resultados minimizando los costos; dado que el mercado de trabajo no puede resolver estas contradicciones, y en las economías de mercado se encuentran instituciones y normas referidas a aspectos que se relacionan con estos aspectos centrales, como especifican Neffa y Otros (2010: 37): *“Para regular, desplazar en el tiempo o superar este conflicto en los niveles societal y de la firma se han instaurado instituciones y normas sobre: condiciones de selección y contratación, duración de la jornada, salario mínimo y beneficios, protección social, dispositivos de control, estímulos salariales para aumentar productividad y mejorar la calidad, reglamentación de derecho de huelga y las modalidades de resolución de los conflictos participación de los asalariados en la marcha de la empresa, precisando los derechos de los asalariados y las prerrogativas de los empresarios”*.

La relación salarial, es definida como *“el conjunto de condiciones que regulan el uso y la reproducción de la fuerza de trabajo”* (Boyer, 1986) y posteriormente

³⁷ Una síntesis del planteo de Marx y Keynes que toma la TR puede encontrarse en Neffa y otros (2010: capítulo 1, subsección 1.2)

como *“el conjunto de condiciones jurídicas e institucionales que rigen el uso del trabajo asalariado y el modo de existencia de los trabajadores”* (Boyer, 1995).

Tal como fue concebida inicialmente por la TR, es una noción esencialmente holista (Neffa y otros 2010). Desde esta mirada la relación salarial gestiona un conflicto clave para el desarrollo de cualquier economía y lo hace mediante instrumentos institucionales que regulan la contraposición de las diversas posiciones productivas y sociales, que pueden llegar a coordinar acciones por las cuales la relación de conflicto de intereses se pueda transformar aunque sea transitoriamente en una relación de cooperación para un momento histórico de terminado y en un contexto geográfico específico. Estas soluciones llegan en general superando situaciones de conflictos y crisis estructurales del pasado. En este marco los trabajadores asalariados y sus organizaciones son actores fundamentales, considerados “actores políticos” dado que tiene un rol clave en el funcionamiento de la economía y la relación entre la evolución de la productividad y los salarios. (Bertrand, H. 1983).

Producidas las modificaciones en la economía mundial y en las formas de producción del periodo conocido como tercera revolución industrial, sobre la base de un desarrollo científico tecnológico basada en la informática, la electrónica y la robótica, se transformaron los procesos productivos y tuvieron su repercusión en las formas institucionales a diferentes niveles tanto macro como meso como micro. La globalización, la tercerización, la desregulación, la creciente importancia del sector financiero en la economía y la introducción de innovaciones tecnológicas han provocado profundos cambios en la relación salarial en el nivel nacional. (Neffa y otros, 2010).

Desde la mirada de la organización hay estudios (Coriat y Weinstein, 1995, capítulo 6) que conciben a la relación salarial como una institución orientada a la regulación en el marco de las organizaciones en los aspectos de la producción, la distribución, la división del trabajo, los procesos de aprendizaje y mejoramiento continuo de procesos y productos. La división técnica y social del trabajo, establece las características de los puestos de trabajo, sus

remuneraciones y beneficios, las políticas de planificación y desarrollo de la fuerza de trabajo, la jerarquía entre las calificaciones laborales, y en definitiva sus modos de vida y de inserción social.

Como conclusión podemos destacar el período de elevado y sostenido crecimiento económico de la mano de la relación salarial fordista que predominó en EEUU y algunas economías capitalistas industrializadas entre 1945 y 1975, con las siguientes características: 1) el salario es clave de la generación del nivel de demanda, en las principales ramas se fijaban por convenios colectivos o tomando como base salarios mínimos fijados por el estado, 2) distribución del ingreso, el aumento de productividad tiene que repartirse para que haya estabilidad macroeconómica, así se estimula la demanda y se genera un crecimiento estable y sostenido llamado “circulo virtuoso”, 3) no hay pleno empleo sin estado regulador, la estabilidad en el empleo estaba protegida por fuertes restricciones legales que incluían la fijación del preaviso e indemnizaciones por despido arbitrario, 4) en los mejores años de desarrollo en los países desarrollados 1945-75 no hubo flexibilidad laboral, sino Estado de Bienestar. En la Argentina este período coincide con el surgimiento del Peronismo que fue la primera experiencia de un Estado de Bienestar en América Latina; el mismo desarrolló un modelo de crecimiento en base a una industrialización por sustitución de importaciones y la relación salarial se basó en establecer un importante piso de derechos laborales basados en: vacaciones pagas, aguinaldo, creación del Instituto Nacional de Remuneraciones, generalización del sistema jubilatorio y convenios colectivos de trabajo. En este período el Peronismo negando los augurios de ciertos sectores empresarios demostró que podía combinarse mayores costos laborales con mayor inversión industrial.

2.4 La regulación del trabajo como instrumento para garantizar la justicia social.

En estas corrientes de pensamiento de la economía política tienen sustento las visiones de las relaciones laborales y del derecho del trabajo con visiones más protectorias. Así lo explicaba el Héctor Recalde (2012):

“Una de las características más salientes de la sociedad moderna es la compleja relación existente entre la economía y el derecho. Esta peculiar relación cuenta con distintas facetas que implican relaciones causales en distintas direcciones. En muchas ocasiones la política económica ha prevalecido sobre los derechos. En otras, prevalecen los derechos y las políticas económicas tienden a la satisfacción de aquellos. Los distintos modelos económicos y de sociedad que se intentaron imponer cuentan con un aspecto económico y con un aspecto jurídico que están fuertemente interrelacionados”³⁸

De la misma manera el citado autor rebatía los argumentos de los flexibilizadores que sostenían que era el derecho del trabajo el que impedía la creación de puesto de trabajo (Recalde, 2012):

“El derecho del trabajo no crea ni destruye empleo. Estas circunstancias dependen de la política económica, y la crisis financiera y económica mundial es prueba última de ello. Nuestro país la ha sufrido en mucha menos dimensión por la decisión de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de implementar medidas económicas y de recursos fiscales para sostener el poder adquisitivo del salario, de los aportes jubilatorios y del consumo, que fortalecen el mercado interno y sostiene el empleo. Lo que si puede hacer el derecho del trabajo es distribuir con más equidad el empleo existente mediante una correcta administración de la jornada de trabajo y una buena regulación de las horas extras.”³⁹

De esta forma se sostenía que era la política económica la determinante del empleo, mientras el derecho del trabajo establecía regulaciones que no afectaban el empleo pero si afectaban la equidad, logrando una vida más digna para los trabajadores, mayor justicia social y una clase trabajadora con mayor capacidad de consumo, condición para poder generar un mercado interno que permita crecer a la empresas nacionales.

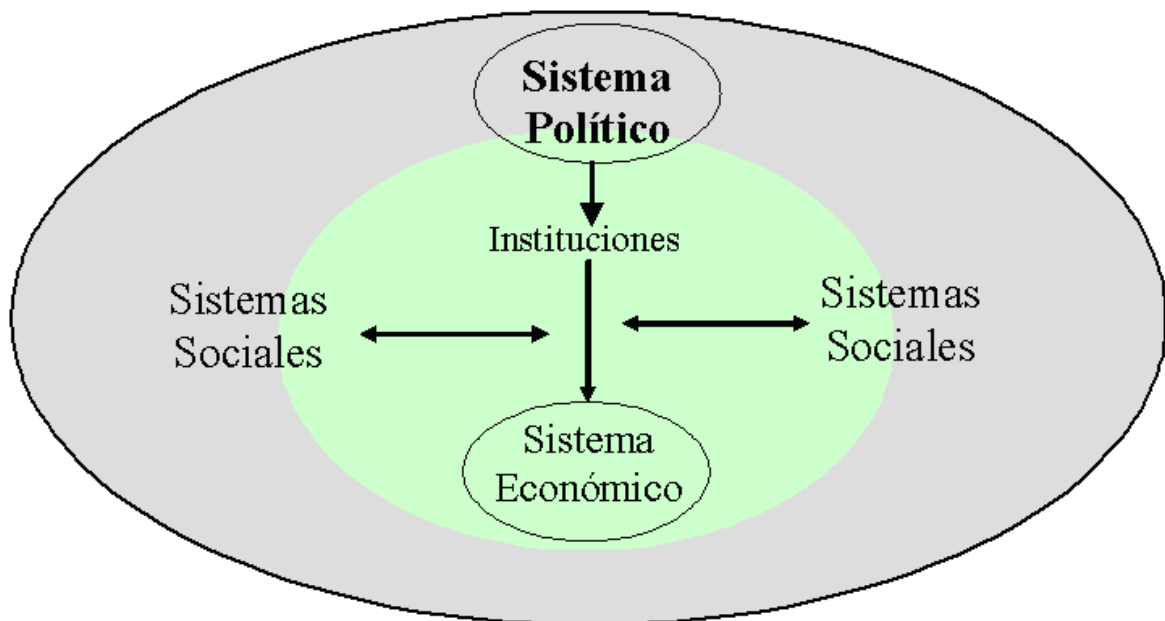
2.5. Enfoque sistémico aplicado a la economía argentina.

³⁸ Recalde Héctor, 2012. Una historia laboral jamás contada. Corregidor.

³⁹ Idem 20.

Dado que la teoría de la regulación fue concebida inicialmente como una mirada esencialmente macroeconómica, y cuando hablamos de las instituciones de un sistema macroeconómico es relevante reflexionar acerca de las relaciones de la economía con otros **sistemas** de donde se derivan las instituciones que toman decisiones de política económica incidiendo en la configuración de las distintas formas institucionales y por consiguiente en el proceso de acumulación de capital y el mercado de trabajo. Veamos a continuación el siguiente gráfico.

Grafico 2: Enfoque Sistémico.



Fuente: Naclerio (2007: 10)

El **sistema**⁴⁰ económico tiene relaciones con otros sistemas (político, social, etc.). Un sistema es la sinergia entre diferentes partes heterogéneas y contradictorias. Esta visión de conjunto del comportamiento del sistema es utilizada por enfoques de tipo institucionalistas, dentro del cual podemos ubicar a la Teoría de la Regulación. Las relaciones económicas se dan en ese contexto, ahí intervienen los factores institucionales como pueden ser las leyes, las costumbres, las reglas. Todas las cuales dependen de la evolución política. La política entonces es lo que permite o da el poder de hacer cumplir las instituciones, las reglas que regulan la actividad económica en un momento histórico determinado. Esas reglas, ¿Quiénes las determinan en cada momento? ¿Cuáles son las reglas que mejor resolverían los problemas de la sociedad? Eso va a depender de cuáles son los problemas que se consideren prioritarios. En definitiva las instituciones son procesos de construcción social en los que influye directamente la presión de grupos y prevalece quien más poder ejerza. En el gráfico vemos al sistema político y a las instituciones. Las instituciones se imponen, o se construyen, a lo largo de la historia por las voluntades de quienes detentan el poder en determinadas períodos históricos. De alguna manera las instituciones y el sistema político son las que determinan el sistema económico no lo son las teorías económicas racionales las que definen al sistema económico. Las teorías sí sirven para justificar esas voluntades que definen las instituciones económicas. Por lo tanto las teorías económicas responden a intereses o motivaciones de diferentes analistas y pensadores que tienen determinadas aspiraciones (Naclerio, 2007).

En la misma línea de análisis con una clara demarcación del fenómeno económico como parte integrante de la teoría social ha contribuido Pierre Bourdieu (2010):

“ De tal modo, se advierte a las claras que la inmersión de la economía en lo social es tal que, por legítimas que sean las abstracciones operadas en función de las necesidades del análisis, hay que tener

⁴⁰ “Un sistema complejo es un sistema compuesto de un gran número de elementos, los cuales interactúan de manera compleja. En estos sistemas el todo es más que la suma de las partes, no en el sentido metafísico, sino en el sentido fuerte y pragmático. Dadas las prioridades de las partes y sus interacciones, la inferencia de prioridades del todo no es una cuestión trivial” (Simon, H., 1962: 6) y Simón H., 1969: 172, citado en Naclerio, 2007: 12)

*nítidamente presente que **el verdadero objeto de una verdadera economía** de las prácticas no es, en última instancia, otra cosa que la economía de las condiciones de producción y de reproducción de los agentes y de las instituciones de producción y de reproducción económica, cultural y social, es decir, el objeto mismo de la sociología en su definición más completa y general. La propia inmensidad de la tarea hace que debamos resignarnos a perder elegancia, parsimonia y rigor formal, es decir, a abdicar de la ambición de rivalizar con la economía más pura, sin renunciar pese a ello a proponer modelos, pero fundados en la descripción más que en la mera deducción, y capaces de ofrecer antídotos eficaces al **morbus matemáticus**, del que los pensadores de la escuela de Cambridge ya hablaban a propósito de la tentación cartesiana del pensamiento deductivo. Y darse el gusto de descubrir que algunos de los problemas que tanto desconciertan a los economistas, como la cuestión de porque los ricos no gastan toda su fortuna antes de morir o, más simplemente, porque los jóvenes acuden en ayuda de los viejos o a la inversa encuentran acaso un esbozo de solución una vez que se deja el aire enrarecido de la teoría pura.⁴¹*

Un interesante aporte es el de Anthony Giddens que propone la teoría de la Estructuración donde desarrolla una mirada de la teoría social superadora del individualismo metodológico (tan común en la economía neoclásica) que reduce todo análisis social a las acciones y motivaciones de los individuos pero tampoco cae en la visión de un “organismo total y unitario” entendido como una visión basada en un todo cerrado que analiza a una sociedad como un organismo único cuyas partes carecen de autonomía. Desde esta perspectiva se concibe un objeto de estudio como un conjunto de elementos cuya estructura interna y funcionamiento dependen de las relaciones e interrelaciones entre los mismos, llegando a una mirada de las sociedades como sistemas complejos en permanentes procesos de cambio y recreación. Respecto a la relación entre sujeto y estructura Giddens (1984) sostiene:

⁴¹ Pierre Bourdieu. “Las Estructuras Sociales de la Economía.” Manantial. Buenos Aires. 2010. Pag. 26.

“Las diferencias entre estas perspectivas de ciencia social se tomaron a menudo como epistemológicas cuando de hecho eran también ontológicas. Lo que se discute es la especificación misma de los conceptos de acción, sentido y subjetividad y su nexos con nociones de estructura y constreñimiento. Si las sociologías de la comprensión se fundan, por así decir, en un imperialismo del sujeto, el funcionalismo y el estructuralismo proponen un sujeto social. Una de mis principales ambiciones cuando formula la teoría de la estructuración es poner fin a estas dos ambiciones imperiales. El dominio primario de estudio de las ciencias sociales, para la teoría de la estructuración, no es ni la vivencia del actor individual ni la existencia de alguna forma de totalidad societaria, sino prácticas sociales ordenadas en un espacio y un tiempo. Las actividades humanas sociales, como ciertos sucesos de la naturaleza que se autorreproducen son recursivas. Equivale a decir que actores sociales no les dan nacimiento sino que las recrean de continuo a través de los mismos medios por los cuales ellos se expresan en tanto actores. En sus actividades y por ellas, los reproducen las condiciones que hacen posibles esas actividades.”⁴²

En función de estos desarrollos teóricos, y analizando los fenómenos económicos dentro de la teoría social se realiza investigación de Daniel Sebastián Carbonetto Kolln (2018):

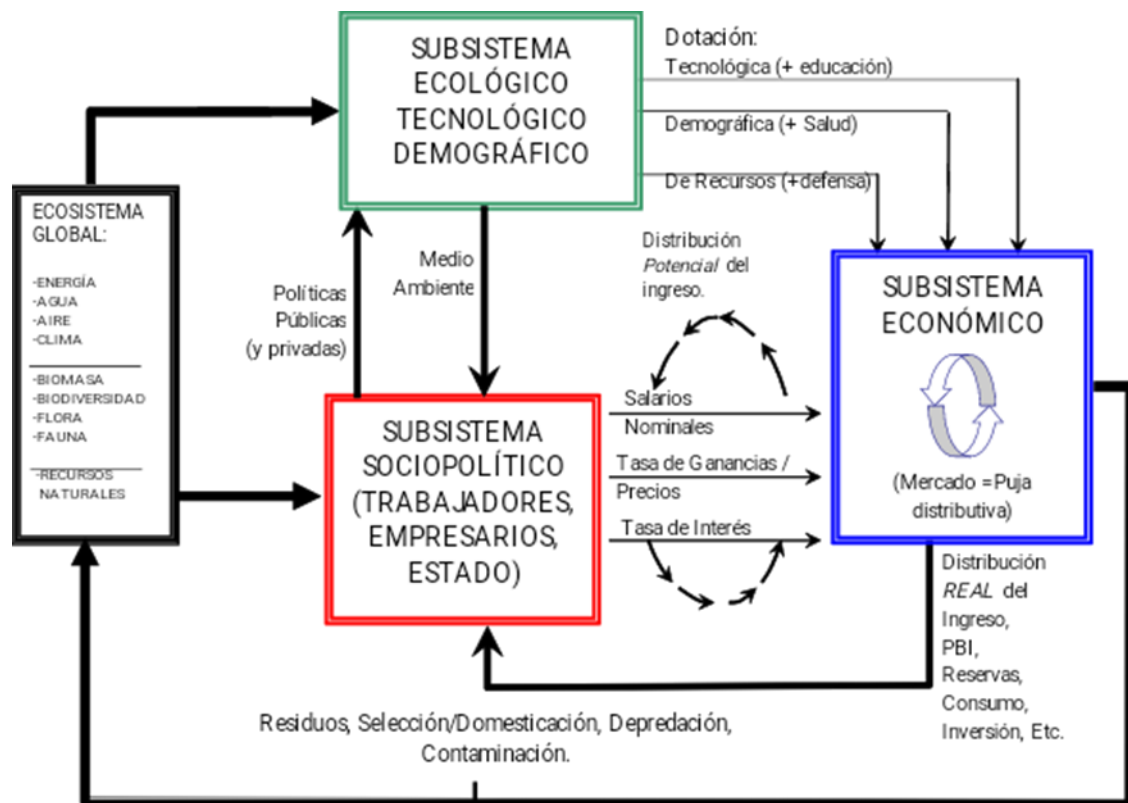
“Nos propusimos probar que mediante la interpretación del fenómeno económico a la luz de los desarrollos de la teoría social de Anthony Giddens y Pierre Bourdieu, principalmente, es posible establecer un vínculo, no lineal, y retroactivo entre lo puramente económico y la praxis existencial de los agentes colectivos intervinientes en el fenómeno (estado, empresarios, trabajadores entre otros). Es decir entre las estructuras económicas, simbólicas y materiales, y la praxis de los grupos sociales se genera un vínculo de inter-acción dialéctica.”⁴³

⁴² Anthony Giddens. “La constitución de la Sociedad”. Pag. 21

⁴³ Carbonetto Kolln, Daniel Sebastian. 2018. Lineamientos para una Economía Política Heterodoxa. Punto de encuentro.

Este autor desarrolla un esquema en donde el circuito de la “reproducción social de la existencia” se explica a través de cinco subsistemas que se interrelacionan en la forma expresada en el siguiente cuadro:

Grafico 3: Reproducción social de la existencia.



Fuente: Carbonetto (2018).

- 1) Subsistema Económico: tiene que ver a nivel de actividad económica general y el funcionamiento de los mercados ,
- 2) Subsistema Sociopolítico: es el espacio donde se deciden salarios y precios, y los elementos centrales de la política económica,
- 3) Subsistema Ecológico, Tecnológico y Demográfico: se refiere a la dotación de tecnología, de población y de recursos naturales, en relación directa con

4) El Ecosistema Global

y 5) El subsistema de valores y proyecto existencial: que define los valores sociales y el momento histórico del proyecto colectivo.

Si tomamos el marco de análisis que nos da el enfoque de carácter sistémico y nos proponemos enmarcarlo en la economía argentina, las relaciones del sistema económico con otros sistemas y la interacción entre ambos, se da en un **contexto y características muy particulares**, que definen a nuestro país como de una estructura productiva desequilibrada (**EPD**). Ambos aspectos deben tenerse presentes ya que las estructuras económicas tienen su correlato social, político y cultural.

El concepto de EPD fue desarrollado por el argentino Marcelo Diamand (1972) y podemos enmarcarlo en el pensamiento estructuralista latinoamericano surgido a partir de la segunda guerra mundial. Este concepto contempla especificidades propias de las economías latinoamericanas referidas a las características estructurales así como a la dinámica de la estructura productiva argentina en las décadas de 1960 y 1970. La noción de EPD hace referencia a la existencia de dos o más sectores con productividades diferentes dentro de una misma economía. El fenómeno refiere a la coexistencia de un sector agropecuario, de elevada productividad por ventajas comparativas naturales, con otro sector, industrial en vías de desarrollo y, por ende, con una productividad relativa inferior. Se genera así un sistema económico en el que el desarrollo industrial requiere para su funcionamiento de divisas para importar insumos y bienes de capital. En un esquema cambiario libre la determinación del tipo de cambio tiende a ser establecida por el sector de mayor productividad, en este caso el sector primario: ingresan divisas por exportaciones de materias primas que hacen apreciar la moneda doméstica, lo que genera que los bienes industriales no puedan competir con otros provenientes del exterior. Entonces, mientras que la industria no puede competir, se pierde producción real y puestos de trabajo en el sector industrial, al tiempo que se acumulan desequilibrios de balance de pagos. Aquí es donde se hace presente la restricción externa. De este modo, en algún momento, cuando el endeudamiento externo ya no está disponible, colapsa el balance de

pagos, es decir, se produce una devaluación tan fuerte como sea necesaria con severo impacto recesivo tanto sobre el nivel de actividad como sobre los salarios reales a través de los canales de impacto tipo de cambio-precios. Para solucionar el cuello de botella presentado, Diamand ha propuesto la creación de un sistema de tipos de cambio múltiples que se adapte a cada nivel productividad sectorial.

El concepto de **restricción externa**, estrechamente vinculado al de EPD, entonces consiste en la imposibilidad de generar en forma genuina y sostenible las divisas necesarias para el desarrollo de la economía argentina que es una economía abierta, periférica, pequeña, subdesarrollada y tomadora de precios, lo que define la imposibilidad de establecer precios en los mercados internacionales. La restricción externa generó las recurrentes crisis conocidas como de “balanza de pagos” a lo largo de nuestra historia; es decir, la economía no generaba las divisas suficientes como para hacer frente a los pagos requeridos y el balance de pagos colapsaba. Así, la “restricción externa” siempre ha tenido un papel preponderante y condicionante para la política económica. En los procesos denominados de *stop-and-go* de la segunda posguerra, en el período de liberalización y apertura financiera de fines de la década de 1970, en la crisis de la deuda externa en los años ochenta, en el período de la convertibilidad y en el de la posconvertibilidad, el resultado del sector externo siempre fue determinante para el diseño de la política económica, sea cual fuere la escuela o ideología imperante en la época (Pérez Candreva 2018).

La restricción externa expresa las limitaciones que encuentra la Argentina en la forma institucional inserción del sistema productivo nacional dentro de la división internacional del trabajo; esta inserción se ha dado en situaciones de dependencia externa respecto a sistemas productivos con mayor desarrollo tecnológico. Naclerio y Padin (2019), han realizado estudios sobre la restricción externa y el subdesarrollo nacional haciendo un análisis histórico partiendo desde 1930 de la cuenta corriente de la argentina llegando a la siguiente conclusión:

“Surge de nuestro análisis que los saldos comerciales positivos se deben a los sectores basados en recursos naturales y que los saldos negativos se deben al subdesarrollo industrial de los sectores productores de bienes de media y alta tecnología. Esto implica, además, que la complejidad tecnológica no es lo suficientemente importante como para demandar conocimientos en el proceso productivo. Asimismo, vimos que cuando la economía crece se pierde competitividad industrial y se depende de manera creciente del resto del mundo. La dependencia tecnológica torna, indudablemente, más vulnerable al sistema económico. Por un lado, la producción se hace menos diversificada y, por el otro, se demanda menos capacidad técnica doméstica. Si no se requiere de la innovación no se requiere luego del aprendizaje tecnológico, y se puede culminar, consecuentemente, en un proceso de desarticulación social. Por lo tanto, el principal problema de desarrollo para la economía argentina es el subdesarrollo industrial, lo cual termina por traducirse en inestabilidad y vulnerabilidad macroeconómica.”

Es una conclusión interesante para revisar y relacionar algunos conceptos que vamos a repetir:

- La complejidad tecnológica no es lo suficientemente importante como para demandar conocimientos en el proceso productivo.
- Cuando la economía pierde competitividad aumenta la dependencia externa.
- Con dependencia tecnológica es más vulnerable el sistema productivo, menos diversificada la producción y menos demandante de capacidades técnicas domésticas.
- Si se demandan menos capacidades domésticas, se demandan menos puestos de trabajo y de menor calidad, por lo tanto el camino es hacia la desarticulación social.

Los conceptos analizados expresan como la forma institucional de inserción del sistema productivo nacional dentro de la división internacional de trabajo condicionan a las instituciones de la relación salarial generando una tendencia hacia la precariedad. El perfil productivo de la argentina con industrias de baja productividad es la causa principal de una economía que tiene muchas dificultades para generar puestos de trabajo y cuando los genera son de alto nivel de informalidad e inestabilidad.

2.5. Conclusión del Capítulo 2.

En este capítulo se realizó un abordaje de temas que permitió construir el marco teórico a utilizar. Primero se desarrolló la mirada keynesiana donde se demuestra que el desempleo existe. Keynes pudo identificar que los capitalistas no tenían asegurado poder vender toda su producción, generándose una caída de la demanda de la economía que afectaba los niveles de producción y de empleo a la baja. De ahí surge la importancia que el keynesianismo le da al gasto público para expandir el consumo de los sectores populares y así sostener la demanda. Es también en este marco que el Estado tiene el rol de regular la relación laboral, estableciendo protecciones a la parte más débil de la relación y asegurando un nivel de demanda.

Luego vamos a ver que la teoría de la regulación nos permite poder tener una mirada sistémica y que tiene en cuenta la evolución histórica de los fenómenos analizados, fundamental para poder analizar en una forma mucho más abarcativa el sistema productivo y el sistema de relaciones del trabajo en la Argentina. En relación a los análisis anteriores y los estudios citados podemos ver que la creación y la calidad del empleo tienen más relación con el nivel de desarrollo tecnológico y su vinculación al sistema productivo que con los derechos laborales establecidos a través de la legislación.

Capítulo 3. Evolución de la Relación Salarial en Argentina.

Dado el contexto, estructura y relación del sistema económico con otros sistemas vamos a realizar un análisis de cómo evolucionaron durante el periodo de estudio las instituciones que posibilitan la dinámica del mercado laboral de acuerdo a la política económica. Más específicamente se va a analizar en primer término las principales medidas de política económica del período y luego se trabajará sobre el marco institucional del trabajo en la Argentina; para lo cual se tomaron como referencia dos puntos de abordaje: la negociación colectiva y el proyecto de reforma laboral.

3.1. Principales medidas de política económica.

Contexto anterior al periodo en estudio.

En el contexto de la post-convertibilidad, resultó necesario definir un nuevo rumbo para una economía que había atravesado una de las peores crisis de su historia. Luego de un breve período de transición del gobierno de Eduardo Duhalde, la reorientación llegará con el gobierno de Néstor Kirchner. Las principales líneas de acción de este gobierno fueron: I) El impulso al consumo como activador del mercado interno, II) el desendeudamiento, III) un nuevo enfoque en las relaciones internacionales, poniendo a Brasil, China y Venezuela en el centro de escena, y IV) el impulso a la industrialización, mediante el fortalecimiento del mercado interno, la promoción de exportaciones y sustitución de importaciones. Un problema relevante durante este gobierno fue la inflación, latente desde la salida de la Convertibilidad. Para abordarlo, las acciones se orientaron a la contención de precios de los servicios públicos y combustibles destinados al mercado interno (Dabat, 2012). Todas medidas coherentes con el enfoque post keynesiano y regulacionista.

A partir de la crisis financiera internacional de 2008, y bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se abrió una nueva etapa de políticas públicas,

se implementaron un conjunto de medidas para evitar los impactos de un contexto internacional desfavorable. Contando con la ventaja que le brindaba el fuerte desendeudamiento previo, se llevaron adelante medidas enmarcadas en un Plan “anticrisis” que elevó el gasto público⁴⁴. Entre las medidas más trascendentales pueden señalarse la “reestatización del Sistema Previsional Privado”, el “Plan Argentina Trabaja” y la “Asignación Universal por Hijo”, entre otros. Los resultados de las medidas fueron muy favorables, permitiendo a la economía argentina seguir creciendo, incluso durante un contexto de crisis internacional (CENDA, 2007; Dabat, 2012). Todas medidas coherentes con el enfoque post keynesiano y regulacionista.

Durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (período 2011-2015), las políticas implementadas desde el gobierno buscaban mantener la capacidad de consumo en los sectores de medio y bajos ingresos, mediante el incremento del salario real (Gallo, 2017), que implicaba un constante aumento del gasto público. En términos presupuestarios, la oposición criticaba al gobierno la forma de estimar el aumento del gasto público del ejercicio, señalando que la estrategia era subestimar el crecimiento económico, el tipo de cambio y la inflación, para luego contar con un mayor nivel de recursos tributarios excedentes, y evitar discutir en qué rubro del gasto público ejecutarlo (Guido, 2010; IPyPP, 2015 y Yunes, 2015).

Cuadro 1. Evolución de la actividad, el empleo y la desocupación en Argentina.

	2003	2011	2012	2013	2014	2015
Tasa de actividad	46,3%	46,3%	46,2%	46,0%	44,9%	44,6%
Tasa de empleo	39,25%	43,0%	42,9%	42,7%	41,7%	41,7%
Tasa de desocupación	17,8%	7,2%	7,2%	7,1%	7,2%	6,5%

⁴⁴ En el Capítulo 1 se vieron las argumentaciones keynesianas a favor de aumentar el gasto público como herramienta anticrisis y también vimos los argumentos ortodoxos a favor de achicar el Estado como herramienta anticrisis.

--	--	--	--	--	--	--

Fuente: encuesta permanente de Hogares, INDEC.

Independientemente de las críticas señaladas, la economía argentina mostró un adecuado desempeño, que se vio reflejado en la tasa de desocupación, que para final del 2015 cerró en un 6,5%, representando el valor más bajo del período 2004-2015.

El escenario se completaba con una política de saldo comercial y monetario administrado, instrumentos de sostenimiento de precios, como por ejemplo “precios cuidados”, y financiamiento al consumo, en la línea de créditos “Ahora 12”. Es decir, protección de la oferta nacional y estímulo al consumo, para impactar positivamente sobre el mercado interno, políticas que redundarían positivamente sobre los sectores menos favorecidos.

Se puede decir que durante los 12 años que la Argentina tuvo esta política económica el consumo fue un dinamizador del mercado interno y eso se puede ver con claridad si vemos que el aumento del empleo privado fue el principal aporte a la baja de la tasa de desempleo:

Si vemos las cifras oficiales de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y tomamos los segundos trimestres entre 2003 y 2015 tenemos el siguiente resultado:

Tasa de desempleo 2do trimestre de 2003: **17.8%**

Tasa de desempleo 2do trimestre de 2015: **6.6 %**

Si vamos a los datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y buscamos la información referida a la cantidad de trabajadores asalariados registrados en el sector privado correspondientes a los segundos trimestres de cada año tenemos el siguiente resultado:

Trabajadores asalariados registrados en el sector privado 2do trimestre de 2003: **3.666.776.**

Trabajadores asalariados registrados en el sector privado 2do trimestre de 2015: **6.553.511**.

Clave de la política implementada desde diciembre de 2015

Con el ascenso al poder de la Alianza Cambiemos, que ungió a Macri como presidente de la República Argentina, se abrió una nueva etapa en la economía nacional. Ni bien asumió el nuevo gobierno, en diciembre de 2015 se comenzó a levantar las regulaciones de la cuenta financiera del balance de pagos siendo la primer medida eliminar las restricciones para la compra de moneda estadounidense, provocándose una devaluación de más del 30% en un solo día⁴⁵. Se eliminaron además todas las regulaciones al ingreso de capitales especulativos, esperando tener impactos positivos en atracción de capitales y aumento de los niveles de inversión⁴⁶.

En materia de comercio exterior a los pocos días de asumir se aprobaron todos los permisos de importación que estaban pendientes y luego se reemplazó el mecanismo de declaraciones juradas de importaciones (DJAI) por el sistema de monitoreo de importaciones (SIMI) eliminando mecanismos de regulación y produciendo una apertura a la entrada de bienes importados. Por otro lado también se suprimieron los permisos de exportación de productos agropecuarios, que tenían como objetivo el abastecimiento del mercado interno, antes de autorizar exportaciones. Además se eliminaron los impuestos a las exportaciones de maíz y trigo, se redujo los tributos de la soja y unas semanas después se anunció la eliminación de retenciones para las mineras. Todo esto representó una importante reducción en la recaudación impositiva proveniente del comercio exterior. Los objetivos que enunciaba el gobierno desregulando el comercio exterior y quitando impuestos al mismo, eran lograr

⁴⁵ Aquí primaba una visión de la economía ortodoxa que sostenía la necesidad de liberar del tipo de cambio y que la devaluación no tendría efectos de transferencia (pass through) sobre los precios internos. Según sostenía Marcelo Diamand (1973) los procesos de fuerte devaluación impactaban internamente por doble vía; el **efecto-arrastre** que se refiere a que la venta interna de los bienes que son exportables, no se realiza a precios menores a los que se podrían obtener exportando la producción, aspecto que este caso se magnifica por la quita de retenciones; y el **efecto-propagación** que se refiere a los precios de los productos que se fabrican usando insumos importados tienden a aumentar por un aumento en sus costos de producción.

⁴⁶ El presidente Macri hablaba de “lluvia de inversiones”.

un aumento de exportaciones y promover el empleo desde el crecimiento de los sectores favorecidos.

El panorama se completa con un cambio en el criterio respecto a las tarifas de los servicios de luz, gas y electricidad, que durante el período 2001-2015 fueron fuertemente subsidiados. Mientras los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner entendían a los subsidios como una oportunidad para estimular el consumo a partir del incremento del salario real, el gobierno de Mauricio Macri ha sido mucho más pesimista al respecto, entendiendo a los subsidios como uno de los causantes del déficit fiscal. Por ello, desde su asunción viene aplicando continuos ajustes (incrementos) en la tarifa de los servicios, denominándolo “sinceramiento” tarifario. El efecto de esta política es la incapacidad de dar respuesta a un problema estructural de la economía argentina, la inflación.

Entonces, a partir del escenario descrito, se pone en evidencia la existencia de una fuerte contradicción en la mirada que el gobierno de Mauricio Macri ha tenido respecto de la forma de orientar la economía en general, y de intentar resolver el problema de la inflación en particular. Desde un enfoque de “costos de producción”, el gobierno consideró que las paritarias que favorecen al incremento del salario real generan un mayor aumento de precios. Por ello, su constante intromisión para poner techo a las negociaciones colectivas de trabajo. En esa línea tienen sentido las palabras del primer ministro de economía de aquel gobierno, Prat-Gay, que señaló *“cada sindicato sabrá dónde le aprieta el zapato y hasta qué punto puede arriesgar salarios a cambio de empleos”*⁴⁷, en una particular alegoría a las nociones de la *Curva de Phillips*.⁴⁸ Sin embargo, luego aprueba aumentos en las tarifas de servicios, que generan un nuevo ciclo inflacionario y deterioro del salario.

Cuadro 2: Principales indicadores Macroeconómicos de la Argentina 2015-2019.

	2015	2016	2017	2018	2019
--	------	------	------	------	------

⁴⁷<https://www.cronista.com/economiapolitica/Prat-Gay-y-las-paritarias-Cada-gremio-sabra-hasta-que-punto-puede-arriesgar-salarios-a-cambio-de-empleos-20160101-0005.html>

⁴⁸ Como señalan los textos de macroeconomía, la Curva de Phillips puede entenderse como una relación inversa entre inflación y desempleo.

Inflación prevista en la Ley de Presupuesto	15,6	14,5	17	15,7	23
Inflación Anual	26,9	41	24,8	47,6	53,8
Tipo de Cambio (inicial I, final F)	I: 8,60 F:13,6	I: 13,6 F:15,8	I: 15,9 F:18,9	I: 19 F:37,9	I: 38,0 F:63
% PBI	2,6	-2,3	2,9	-2,5	-2,2

Fuente: Seijo, Bazque y Perez Candreva en base a INDEC, Presupuestos, BCRA y Otros.

Los resultados registrados difícilmente permitan hablar de una intervención exitosa, la inflación se duplicó, mientras que el tipo de cambio de la moneda norteamericana se triplicó⁴⁹, sin generar cambios positivos en materia de comercio exterior, donde se verificó un estancamiento de las exportaciones. Esto significa que hubo una depreciación real de la moneda (ya que la inflación fue más baja que el aumento del tipo de cambio y a pesar de ello la competitividad no mejoró) más aun al efecto propiciado por la devaluación, se sumó la eliminación de los derechos de exportación señalados previamente, y la eximición de la obligación de liquidar divisas en el mercado único y libre de cambios (MULC). Sin embargo, la intensidad de la apertura llevó al país a un déficit de la balanza comercial sin precedentes en 2017 (USD 8.471 millones)⁵⁰ como producto del incremento de las importaciones -en particular, de vehículos automotores, bienes de capital y bienes de consumo-.

Todos los cambios de ajuste económico impulsados no generaron un sustancial cambio positivo en la dinámica del producto bruto interno, que ha caído en tres de los cuatro años de gobierno. Sin embargo, el cambio de tendencia sí se observa en los niveles de desempleo, que luego de registrar su menor valor en el tercer trimestre de 2015, viene creciendo de manera

⁴⁹ Podemos decir que el conjunto de políticas de liberación del capital financiero generó una fuerte presión sobre el tipo de cambio: a) por un lado se abrió la canilla de salida que generó una fuerte presión sobre la demanda de divisas al liberar la venta y autorizar además la libre salida de las mismas, cosa que las multinacionales puedan remitir todas sus utilidades al exterior; b) por otro lado se tuvo la “inocente” esperanza que esa liberación de capitales genere una fuerte entrada de inversiones en divisas (lluvia de inversiones”) cosa que nunca ocurrió; y además se tuvo la segunda “inocente esperanza” de que la liberación de entrada de importaciones y la eliminación de controles e impuestos sobre el comercio exterior genere un boom exportador que tampoco ocurrió, sumada a que además los exportadores dejaron de tener la obligación de liquidar sus divisas al banco central.

⁵⁰ <https://www.infobae.com/economia/2018/01/23/argentina-termino-con-deficit-comercial-record-en-2017/>

preocupante desde el cambio de política económica, y se alcanzó los dos dígitos hacia finales del 2018.

Según el informe técnico del INDEC 2do trimestre 2018 sobre *“Mercado de trabajo. Tasas e indicadores socioeconómicos”*⁵¹, en 2018 se incrementó el número de personas que, a pesar de estar ocupadas, se encuentran demandando empleo. Esto representa un número cercano a los cuatro millones de argentinos⁵². En otras palabras, no hubo recuperación del empleo en relación al 2017.

El incremento del desempleo guarda relación con la caída en el uso de la capacidad instalada de la industria. Según el INDEC⁵³, durante el período 2011-2015 se encontraba en un promedio del 73%, y en el bienio 2016-2017 cayó al 64,9%. En el punto siguiente veremos que no solo cayó el empleo sino que cambió cualitativamente hacia tipos empleos más precarios.

Algunas características de los “nuevos empleos”.

Basándonos en la información publicada por el Ministerio de Trabajo en Julio de 2018, luego degradado en Secretaría, se observa una tendencia hacia el incremento de los trabajadores independientes, es decir monotributistas, lo que implica flexibilización del mercado laboral, este aspecto que representa pérdida de la calidad de empleo y del ingreso promedio de los trabajadores. El monotributista es una categoría laboral independiente, que en muchas ocasiones es genuino; pero en muchas otras se trata de una situación de empleo en relación de dependencia encubierta, por ejemplo cuando una persona factura solo para otra y en forma continuada se presume relación de dependencia. Durante el período se hizo masivo un fenómeno que podemos llamar “uberización” del trabajo que se trata de los trabajadores de empresas en su mayoría con sede en el exterior administran plataformas usadas en argentina (uber y varias de delivery) donde los éstos que de acuerdo a las empresas serían emprendedores y/o microempresarios se encuentran

⁵¹ https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/mercado_trabajo_eph_2trim18.pdf

⁵² <https://www.hispantv.com/noticias/argentina/388776/macri-desempleo-pobreza-crisis-economica>

⁵³ <https://www.indec.gob.ar/>.

claramente en una relación de dependencia económica, técnica y jurídica⁵⁴ (Wehle; Baudry, Anconetani, 2019, pág. 9)(Cao, 2018, pag.16) respecto a las mismas.

Cuadro 3: trabajadores registrados según modalidad ocupacional principal. Con estacionalidad.

Total país. Porcentajes: Base en miles.

Período	Asalariados Privados	Asalariados Públicos	Asalariados Casas Particulares	a) Autónomos	b) Monotributo	c) Monotributo Social	a)+b)+c)	Total (miles)
2012	55,1%	23,8%	3,6%	3,7%	12,1%	1,6%	17,5%	11009,0
2013	53,6%	24,5%	3,8%	3,7%	12,4%	2,0%	18,1%	11397,4
2014	52,4%	24,8%	3,9%	3,5%	12,6%	2,7%	18,9%	11668,7
2015	52,3%	25,4%	3,7%	3,4%	12,1%	3,0%	18,5%	11909,9
2016	51,6%	25,9%	3,8%	3,4%	12,2%	3,0%	18,7%	11990,0
2017	51,1%	25,8%	3,8%	3,3%	12,7%	3,3%	19,3%	12192,2
2018	50,9%	25,6%	3,9%	3,3%	13,0%	3,3%	19,6%	12306,2
2019	49,4%	26,7%	4,1%	3,3%	13,5%	3,0%	19,8%	12144,2

Fuente: Seijo, Bazque y Perez Candreva en base a DGEMyEL-MPyT, Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, sobre la base de los registros administrativos de los sistemas de la seguridad social (AFIP).

El cuadro precedente nos deja algunas cosas claras, en el periodo analizado:

- a) El empleo privado cayó.
- b) Los trabajadores autónomos (categoría de ingresos superiores a la de los monotributistas) disminuyeron.
- c) La categoría monotributo y monotributo social aumentaron de 1,5 millones a 2 millones en total entre 2012 y 2018.

⁵⁴ Dependencia Jurídica: cuando una de las partes tiene la facultad jerárquica de dirigir y como contrapartida la otra parte tiene la obligación de someterse a las directivas que aquél imparta. En los hechos la subordinación jurídica implica la facultad del empleador de organizar el trabajo y dar órdenes a sus trabajadores ejerciendo el poder de dirección y el poder disciplinario. Dependencia Técnica: consiste en la facultad del empleador de fijar la forma, modo y método de trabajo al cual el empleado deberá ajustarse en su cometido. Dependencia Económica: se da cuando el trabajador queda excluido de los riesgos de la empresa y su única obligación hacia la contraparte radica en aportar su trabajo personal mediante una remuneración a cargo del empleador.

La situación descripta se vuelve aún más preocupante si se consideran los acuerdos entre el poder ejecutivo nacional con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Resulta evidente que el objetivo de dicha institución en material laboral gira en torno para impulsar la flexibilización laboral en coherencia con los lineamientos definidos por el Consenso de Washington.

Las PyMEs y el empleo argentino.

Finalmente, vale señalar que la principal fuente de empleo de la economía argentina son las unidades productivas de menor tamaño relativo. Las PyMEs son las que más mano de obra emplean dentro de la estructura productiva argentina. Para estas firmas, lo que se perfilaba como un escenario positivo con las políticas de incentivo al mercado interno hasta 2015, aún con las restricciones o limitaciones, comenzó a cambiar preocupantemente de signo durante el período 2016-2017, conforme al nuevo esquema de política pública nacional.

La dinámica y potencia de ventas comenzó a evidenciar señales desalentadoras, conforme el menor crecimiento de la demanda interna ocasionada por la política de baja salarial y a la menor compra de los socios en el mercado regional, especialmente desde Brasil. Esta menor performance de facturación, comienza a resentir el flujo de caja de las PyMEs y se afecta la capacidad de generar recursos propios, para destinar a proyectos de inversión y de innovación, entre otros.

La atmósfera se agrava aún más, en la medida que se endurecen las condiciones del crédito local, tanto por fuerte reducción de la oferta de entidades públicas (menor cantidad de líneas de crédito bancario y reducción drástica de los instrumentos de promoción), como así también por el aumento de la tasa de referencia del Banco Central de la República Argentina, que fija un piso básico del orden del 30%, para el rendimiento de productos financieros. Este esquema de contracción monetaria complejiza notablemente el acceso y repago del crédito comercial y grava de modo importante el proceso de descuento de cheques para capital de trabajo.

A ello debe sumarse el escenario aún más complejo que afrontan por el notable encarecimiento de sus estructuras de costos, vía incremento de las facturas de servicios públicos y de aumento sostenido en los gastos por provisión de combustibles.

En suma, las políticas implementadas durante los últimos años, en el marco del gobierno de Macri no solo empeora el empleo de manera directa, sino también por el lado del endurecimiento de las condiciones de funcionamiento de las empresas que emplean el mayor número de trabajadores. Se puede decir que la conjunción de menor demanda por baja de salarios, mayor competencia por la apertura comercial, más altos costos por los aumentos de luz, gas combustibles y transporte cuyos costos se dolarizaron más la altas tasas de interés, generaron una especie de acorralamientos a las pymes que de golpe se vieron con menores ingresos, mayor competencia y mayores costos; es resultado fue que según cifras oficiales (AFIP) 25000 empresas Pymes cerraron durante el periodo. Este cierre masivo de pequeñas y medianas empresas ha sido un determinante importante del bajo desempeño del empleo privado ya que estas empresas (las PYMES) son las generadoras de aproximadamente el 70 % de los puestos de trabajo.

3.2. Negociación Colectiva.

La estructura de la negociación colectiva en la argentina en sus períodos de funcionamiento pleno ha sido caracterizada por una fuerte participación del estado en la regulación de las relaciones laborales, y por el actor sindical organizado por rama de actividad.

Para analizar los procesos de negociación colectiva varios autores (Trajtemberg, Medwid y Senén González, 2010; Calmfors y Driffill, 1988; Schnabel, Zagelmeyer y Konhaut, 2006) caracterizan a la misma de acuerdo a su nivel de centralización en que se desarrolla, pudiendo distinguir tres niveles: Nacional (centralizada), por actividad (centralización intermedia) y por empresa (descentralizada). Es un tema que consideraremos relevante porque de éste

van a depender los actores que participen, las relaciones de poder entre los mismos; y en consecuencia los aspectos de la vida laboral sobre los que se centra la negociación colectiva:

Cuadro 4: Negociación Colectiva de acuerdo a niveles de centralización.

Negociación Centralizada	Negociación Centralizada Intermedia	Negociación descentralizada
Participan las conducciones nacionales sindicales y las conducciones nacionales empresariales, en instancia conducida por el Estado.	Participan sindicatos por rama de actividad y cámaras empresariales de rama de actividad, conducidos por el Estado.	Es la negociación directa entre sindicato y empresa; también puede ser entre sindicatos y cámaras empresariales a nivel subnacional.

Fuente: Elaboración Propia

Dadas las características de la legislación argentina y el contexto histórico y político en que se desarrolló, el estilo de negociación dominante ha sido la negociación centralizada por rama de actividad; en una estructura organizacional conocido como **“modelo sindical argentino”⁵⁵**; claro que no en estado puro ya que durante la década de 1990, mediante los decretos 1334/91 y 470/93 fue incentivada la negociación individual y la negociación por empresa. Esta tendencia hacia la descentralización no fue una acción aislada sino como una medida más dentro de un plan económico orientado a la desregulación de la economía y el libre mercado. En esa etapa desde el Gobierno de Carlos Menem se sostenía que la modernización productiva y las transformaciones técnicas requerían de manera necesaria una reforma de la legislación laboral que resolviese las rigideces del sistema previo⁵⁶. Se sostenía que *“la negociación colectiva es y será en el futuro próximo la llave de*

⁵⁵ Un buen abordaje conceptual de “modelo sindical argentino” se encontrará en Gambacorta, Mario Luis; Choconi, Silvia; Macia, Leandro; Ortega, Elizabeth y Eugster, Sofía . (2018). “La estructura de la negociación colectiva como proyección del modelo sindical vigente”. Editorial UMSA.

⁵⁶ Caro Figueroa, Armando. Modernización Laboral: cuadernos de un reformador empecinado. Buenos Aires, Fundación del Trabajo. 1997.

*la reforma y la modernización laboral en nuestro país. La virtualidad que tiene el derecho del trabajo de permitir la autorregulación, es decir la posibilidad de que los actores sociales colectivos se den sus propias normas, sin necesidad de recurrir al Congreso, es la fortaleza que convierte a los convenios en un instrumento de la flexibilidad y en un motor del cambio*⁵⁷. Desde otros sectores se ve a aquella etapa histórica como un proceso de debilitación:

*“la negociación colectiva conforme a su estructura tradicional en la Argentina, a saber por actividad, se debilitó en favor de una orientación al escenario más destacado por la concepción liberal clásica: la negociación en el nivel de empresa, y en su versión más exacerbada en el plano individual, también conocida como negociación “cara a cara”, a saber: entre cada empleador con sus respectivos trabajadores.”*⁵⁸

Por la ley 24013/ 91 se crea el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil reglamentado y puesto a funcionar recién en el año 2004 a través del decreto 1095/04 siendo el del SMVM el caso de negociación centralizada. Esto último no es casual, desde la crisis de 2001, se comenzaron a revertir varias de las políticas de los años 1990 y una de ella fue la tendencia a la negociación por empresa, abriendo un nuevo periodo desde el 2003 con un retorno de la centralización intermedia y una importante participación del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil.

El período bajo análisis (diciembre 2015-abril 2018) comenzó con el Ministro de Finanzas Prat Gay declarando en enero de 2016 al referirse a las paritarias del año en curso como ya dijimos en el punto anterior que *“cada sindicato sabrá dónde le aprieta el zapato y hasta qué punto puede arriesgar salarios a cambio de empleos”*, afirmación que está alineada a la teoría neoclásica del mercado de trabajo; basada en que en situaciones de desempleo el mercado de trabajo se ajustará vía baja del precio y así se llegará a una situación de

⁵⁷ De Diego, Julián. Manual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Capítulo XX. Abeledo Perrot. 1998.

⁵⁸ Gambacorta, Mario Luis y Ruiz, Alvaro Daniel. (2016). Guía teórico-práctica para el desarrollo de los nuevos contenidos de la negociación colectiva. Editorial UMSA.

equilibrio con pleno empleo. Esta nueva etapa está caracterizada por que si bien se mantuvo estable el esquema institucional de negociación centralizada por actividad hubo una dirección de políticas de intentar el avance hacia la descentralización que se basó en una estrategia doble:

- Incentivo a la descentralización: se incentiva la celebración de convenios por empresa o por región, con el objetivo de bajar costos o alargar la jornada laboral siempre con el objetivo de la competitividad.
- Límites a la negociación centralizada por rama de actividad: activa participación del estado intentando fijar el tope salarial en las negociaciones paritarias por actividad y del SMVM de acuerdo a metas de inflación que nunca se pudieron cumplir.

3.2.1. Negociación Colectiva Descentralizada:

Dentro de lo que podemos llamar incentivo a la descentralización por empresa o región se llevaron a cabo una políticas que dan un claro mensaje de avance en esa dirección: el primero es un acuerdo del Ministerio de Trabajo de la Nación con la empresa Arcos Dorados S.A. si bien no es una negociación colectiva en sentido exacto es un acuerdo estado-empresa y se entiende que la no manifestación del sindicato de actividad sobre ese acuerdo es una forma indirecta de convalidación; el segundo la eliminación de la paritaria nacional docente descentraliza a los estados provinciales la negociación colectiva de la actividad; y el tercero la paritaria de petroleros de Vaca Muerta es una paritaria por región.

3.2.1.1. Acuerdo Ministerio de Trabajo con Arcos Dorados⁵⁹

En Mayo de 2016 el Ministerio de Trabajo firmó un convenio con Arcos Dorados SA para incorporar a 5000 jóvenes para realizar *Prácticas Clarificantes* de 30 horas semanales a un salario de 4500 pesos, donde la

⁵⁹ Es la cadena de comidas rápidas McDonald's que tiene sucursales en 20 países de América Latina y el Caribe, de origen norteamericana, fue elegida por el Ministerio de Trabajo porque es una empresa que emplea jóvenes de entre 18 y 24 años.

empresa multinacional estaría exenta de pagar cargas sociales y además recibiría 1000 pesos de subsidio por cada joven empleado. Dicho acuerdo fue considerado violatorio del orden público laboral, así como del derecho internacional y la propia Constitución Nacional por la Cámara Nacional del Trabajo. En los fundamentos del recurso de amparo presentado por las diputadas Araceli Ferreyra, Lucila de Ponti y Silvia Horne y el Secretario Nacional de la Juventud de la CTA, Matías Zaldueno; se destaca que McDonalds contaba al momento del convenio con 16.809 empleados en relación de dependencia y la continuidad laboral de estos trabajadores podría verse afectada, se trata de una amenaza no sólo al sostenimiento de los puestos laborales ya existentes sino también a la incorporación de trabajadores en relación de dependencia, porque quienes se incorporen a la empresa a través por el acuerdo con el gobierno podrán estar contratados en reiteradas oportunidades y no tendrán recibo de sueldo ni se les abonará sueldo anual complementario.

Las tres diputadas y Zaldueno presentaron el pedido de amparo ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia del Trabajo número 76, a cargo del Juez Fernando Alfredo Vilarullo, quien rechazó de manera inminente la acción de amparo, considerando que, ni las diputadas nacionales que se presentaron en la causa, ni la CTA, tenían la legitimidad para poder defender los supuestos derechos vulnerados. La sala número VI de la Cámara Nacional del Trabajo revocó el fallo de primera instancia que había desestimado la demanda. Se admitió la acción de amparo y la medida cautelar, y se le ordenó al juez que resuelva sobre esta medida cautelar, sin posibilidad de rechazo o desconocimiento sobre el tema.

El convenio estaba dirigido en forma supuesta a crear empleo en jóvenes en situaciones de vulnerabilidad. Matías Zaldueno, de la CTA, ha explicado que existe un amplio desconocimiento entre estos sectores sobre los derechos laborales: “Un acuerdo anunciado con bombos y platillos, que pone en el centro de la escena a un joven que hoy en día está sin trabajo, que vive una situación difícil en su casa y quiere buscar un empleo para independizarse e ingresar al mundo laboral, puede ser visto por los receptores como una posibilidad. Nosotros tenemos que demostrarles a quienes quieren acceder al primer

empleo que tienen derecho a un salario mínimo y a recibir aportes patronales. La idea es que el trabajo te dignifique, y no ser explotados”.⁶⁰

Otros de los argumentos del pedido de nulidad tenía que ver con que más allá de que se anunciaban pasantías para el aprendizaje de un empleo, el funcionamiento es el mismo que el de una relación laboral tradicional, sólo que recibe otra denominación y otra remuneración. Respecto a la institución de la jornada laboral el acuerdo preveía que un trabajador cumpliera una carga horaria de 30 horas semanales, las cuales podían estar distribuidas entre fines de semana, feriados y horarios nocturnos. La propuesta era inequitativa dado que un empleado regular de Arcos Dorados cobra un plus por una jornada laboral con estas características; las *Prácticas Clarificantes* le sacaban al trabajador esa bonificación, pero aparte al cubrir esas funciones con estos pasantes, el resto de los trabajadores también perdían o disminuían la posibilidad de realizar esas jornadas y percibir esa bonificación.

Esta no fue una negociación colectiva propiamente dicha, ya que participaron el estado y una empresa, sin participación directa del gremio gastronómico. Es clave dar cuenta que la UTHGRA Unión de Trabajadores Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina que fue un gremio aliado políticamente con el gobierno de ese periodo, no suscribió el acuerdo, pero tampoco realizó ningún tipo de manifestación en el sentido de oponerse a lo acordado⁶¹, pudiendo considerar que a veces el “no hacer” es también una forma de participar.

3.2.1.2. Ministerio de Educación de la Nación. Eliminación de la Paritaria Nacional Docente.

Por iniciativa del Ministerio de Educación y en articulación con el Ministerio de Trabajo se dejó de convocar la Paritaria Nacional Docente. La misma tiene su base en la Ley 26075 denominada “Ley de Financiamiento Educativo”, que en el artículo 10º dice textualmente: “El Ministerio de Educación, Ciencia y

⁶⁰ <http://anccom.sociales.uba.ar/2016/10/19/el-combo-de-la-miseria/>

⁶¹ Es importante dar cuenta que un acuerdo muy parecido fue firmado en la República Oriental del Uruguay y fue fuertemente criticado por el Sindicato Unico Gastronómico y Hotelero del Uruguay.

Tecnología juntamente con el Consejo Federal de Cultura y Educación y las entidades gremiales docentes con representación nacional, acordarán un Convenio Marco que incluirá pautas generales referidas a: a) Condiciones Laborales, b) Calendario Educativo, c) Salario Mínimo Docente y d) Carrera Docente.”

En la práctica la paritaria nacional docente era un importante regulador del conflicto salarial y de mediación entre los distintos actores de los sistemas educativos nacionales y federales, ya que participaba el estado nacional a través de los Ministerios de Educación y de Trabajo, participaban los estados provinciales por medio de los ministerios provinciales integrantes del Consejo Federal de Cultura y Educación y participaban las entidades gremiales en forma proporcional a su cantidad de afiliados. Fijaba un piso salarial para los docentes de todo el país y a la vez institucionalizaba un fondo compensador financiado por el gobierno nacional destinado para aquellas provincias que no podían solventar el salario mínimo acordado. Por otro lado era un muy importante espacio de coordinación de políticas y acciones entre todos los actores (nación, provincias, sindicatos) del sistema educativo con posibilidad fortalecer la capacidad institucional de los mismos y de implementar políticas de estado.

A partir de 2017 dejó de convocar la paritaria nacional docentes en base a los siguientes argumentos:

- a) A nivel técnico se fundamentó que con la inclusión del punto 4 del Acta celebrada en 2016 que dice: “... a partir de esta paritaria, el salario docente no podrá ser menor a un veinte por ciento (20 %) por encima del salario mínimo vital y móvil.” Sobre este punto se argumentó que en la práctica implica que el piso mínimo salarial docente se ajusta automáticamente y por lo tanto no es necesario convocar la paritaria. El punto flojo de este argumento sería que parte de una concepción limitadísima de la negociación colectiva al considerar como único objetivo de la misma el tema salarial, cuando el funcionamiento de la misma contempla un entramado muchos más amplio sobre el conjuntos de aspectos laborales. Otra mirada sería que es una clara

intención de la política reducir la negociación colectiva a lo exclusivamente salarial.

- b) Desde la argumentación política institucional, sostienen que al no tener escuelas a su cargo el Gobierno Nacional no debe intervenir en la PND; asunto que podría ser contradictorio con la Ley de Ministerios le atribuye al Ministerio de Educación de la Nación la función de fijar la política educativa para todo el país.⁶²
- c) Se ha tomado en cuenta la postura de los gobiernos provinciales (incluidos o no en el Fondo de Compensación Salarial) favorables a evitar la implementación de la paritaria nacional, ya que sostienen que el aumento del sector docente se utilizaba como referencia en el resto de los sectores públicos (fuerzas de seguridad, salud, administraciones provinciales, etc.) y, en esos casos, no existe la asistencia del Gobierno nacional para “compensar” el aumento salarial. Ha sido muy fuerte la conflictividad salarial en los estados provinciales, en especial con las fuerzas de seguridad. El principal conflicto local consiste en que ese mecanismo de negociar un **piso salarial de los maestros a nivel país con una pauta nacional sigue generando incomodidad en varios distritos** de distintos signos políticos por la imposición externa de porcentajes de subas que -afirman- “enrarecen” y “distorsionan” la discusión local, atada a particularidades propias, y que en los hechos terminan funcionando como un piso “porcentual” de aumento a partir del cual discutir, incluso en los distritos con sueldos más altos.

En 2018 el decreto 52/18 institucionalizó el no llamado a la paritaria nacional docente fijando que el salario docente no podrá ser menor a un veinte por ciento (20 %) por encima del salario mínimo vital y móvil. Así la paritaria nacional se reemplazó por paritarias en cada una de las provincias y en la ciudad de Buenos Aires; siendo una clara descentralización de la negociación colectiva del nivel nacional a cada una de las provincias.

⁶² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/texact.htm>.

3.2.1.3. Caso Vaca Muerta. Acuerdo Paritario particular para la explotación de petróleo y gas no convencional.

Vaca Muerta es una formación geológica apta para la explotación de hidrocarburos no convencionales, también conocidos como “shale oil” y “shale gas”, la característica clave es que para la extracción se necesita un sistema especial de fractura hidráulica, diferente a los clásicos utilizados en yacimientos convencionales. Fue descubierta en la década de 1920 habiéndose realizado en 1983 una perforación del pozo de avanzada destinada a evaluar la importancia minero-económica de esta formación. De ese momento y hasta el 2011, la actividad fue nula.

Repsol, a cargo de YPF hasta 2012, nunca realizó trabajos de exploración. Pero a comienzos de 2010, el gobierno neuquino "anunció la existencia de gas no convencional en su provincia. En paralelo al gobierno provincial, YPF presentó (2009) su Programa de Desarrollo Exploratorio y Productivo 2010-2014" (Informe Mosconi)⁶³.

En abril de 2012, YPF fue renacionalizada y Vaca Muerta pasa a ser considerada como política pública central, siendo a partir de allí considerada un activo estratégico para el desarrollo socioeconómico nacional.

Es importante destacar que durante este período de puesta en funcionamiento de Vaca Muerta hay un importante riesgo asumido por el estado que dio como resultado un importante proceso de aprendizaje y mejora tecnológica para poder llevar a cabo tecnologías nuevas como la técnica de perforación horizontal y la perforación en serie modelo de factoría⁶⁴.

Para tener una idea del impacto logrado por el proceso de aprendizaje y mejora de YPF en este tipo de explotación no convencional se puede revisar algunos datos:

⁶³ cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/fc1307.pdf

⁶⁴ Vaca Muerta y el “éxito” de la inversión. Junio 2017. Centro de Economía Política Argentina.

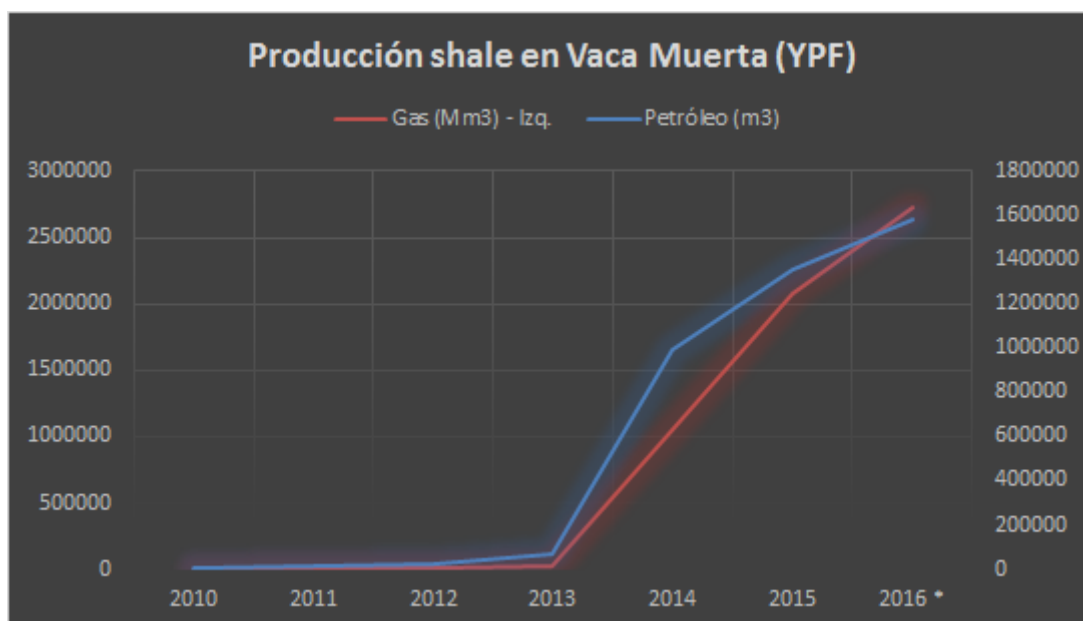
- El costo de perforación de un pozo en Vaca Muerta era de 40 millones de dólares en 2012, de 16.60 en 2014 y de menos de 9.90 millones en 2016.
- En 2014 se tardaba 41 días para colocar un pozo horizontal, en 2016 el mismo pozo se hace en 25.5 días, las técnicas de perforación mejoraron y con un mismo pozo además se tiene un mayor alcance.

El proceso de innovación basado en la perforación horizontal y la perforación en serie tuvo como impacto una doble mejora: por un lado generó una importante baja de costos y por el otro un importante acortamiento de los plazos y pozos de mayor alcance; completando un resultado muy bueno en mejora de la productividad.

Hacia fines de 2015, trabajaban en la zona 17 equipos de perforación, contando con más de 420 pozos en producción desde el inicio de la concesión. La apuesta de YPF por el desarrollo de los recursos no convencionales se refleja en los más de 50.000 barriles diarios equivalentes de petróleo de producción no convencional operados a mediados de 2015 en las áreas neuquinas. La actividad laboral se desarrollaba en el marco establecido por el convenio colectivo de trabajo establecido para la actividad petrolera.

A modo de síntesis, el gráfico que sigue ilustra el exponencial crecimiento de la producción de shale (gas y petróleo) para YPF, que por ser la primera empresa del país y la de mayor número de concesiones en Vaca Muerta resulta extrapolable a la producción total de shale.

Cuadro 5. Producción de Shale en Vaca Muerta.



Fuente: estudio del OETEC, Observatorio de Energía, Tecnología e Infraestructura para el Desarrollo, base a datos del Ministerio de Energía. Se tomaron las concesiones de Loma Campana, El Orejano, Rincón del Mangrullo, Bajada de Añelo, La Amarga Chica y Bandurria. Los datos a 2016 llegan a noviembre (inclusive). La producción de shale gas y shale oil de YPF en 2015 para estas mismas concesiones, explicaron sobre el total de la compañía el 16% y 10%, respectivamente.

Este importante crecimiento es consecuencia de inversiones multimillonarias que involucraron a YPF y a empresas estadounidenses, europeas, asiáticas y latinoamericanas, los reservorios no convencionales dispararon en sus niveles de producción durante el trienio 2013-2015, comprometiendo inversiones por 5.000 millones de dólares y más de 110.000 millones para la etapa de desarrollo. Y todo esto, con retenciones a las exportaciones, generando empleo y con plenos derechos laborales.

Sin embargo en enero de 2017 Paolo Rocca, dueño de Techint -proveedor fundamental de la industria petrolera- afirmaba que "Hoy en el país operamos un equipo de perforación con 27 personas, en EE.UU lo operan con 10, la productividad aquí es un tercio⁶⁵. El costo de un obrero de equipo de perforación está en alrededor de 80.000 dólares al año, frente a 30.000 en EE.UU. El 40% son horas taxi, transporte hacia instalaciones pagadas en

⁶⁵ Una concepción limitadísima de la productividad si se la piensa únicamente en función de la mano de obra.

horas extras".⁶⁶ Estas manifestaciones son testimonio de la postura sustentada tanto por sectores empresariales como por el gobierno, aunque como se ve en el cuadro anterior la producción en Vaca Muerta estaba en altos niveles y la misma se posicionó como la tercera productora en no convencionales del mundo. El entonces presidente Mauricio Macri se manifestó insistentemente en la necesidad de rediscutir los convenios colectivos y adecuarlos al siglo XXI⁶⁷; este tema luego lo trabajaremos en el capítulo sobre la reforma laboral donde hay muchos cambios presentados como “modernizantes” pero solo se limitan a sacar derechos laborales y no existe ninguna propuesta de reglamentar nuevas actividades laborales.

En febrero de 2017 se firmó una adenda al convenio colectivo de trabajo de la actividad petrolera con el objetivo de su aplicación a yacimientos no convencionales para aplicar en Vaca Muerta.

Las principales modificaciones que se incluyen son:

- Un nuevo régimen de Contratos. Según el artículo 2 de la adenda, “será de aplicación general a esta actividad” -la no convencional- el “contrato de trabajo a plazo determinado” (finaliza la tarea origen del contrato y termina el vínculo, previa indemnización). No es una nueva forma de contratación, en el sector muchos petroleros trabajan a término y una vez finalizada su tarea se los indemniza como indica la ley y se acaba el vínculo laboral. Lo que sí cambia es que se impone este método como de uso general, mientras que en los anteriores convenios figuraba como una excepcionalidad para determinados rubros.
- Nuevo régimen de Jornada laboral. Se establece el diagrama de 2 por 1 para los servicios especiales y de torre. Se aclara que el trabajador “no recibirá ningún tipo de contraprestación salarial adicional” por el

⁶⁶ Diario El País de Madrid, 10 de enero de 2017.

https://elpais.com/internacional/2017/01/10/argentina/1484051199_183959.html

⁶⁷ <https://www.cronista.com/economiapolitica/Macri-insiste-los-convenios-laborales-del-siglo-XX-no-sirven-20161202-0050.html>.

descanso entre jornada y jornada. Esto implica la mayor poda en los recibos de sueldo de los empleados que se desempeñan en este rubro.

- Horas extra. Se permitirá superar el máximo de horas extra establecido por ley para los trabajadores encuadrados en el Convenio Colectivo de Trabajo Nro. 644/12. Las horas adicionales empiezan a regir a partir de las 8 horas de trabajo. Se eliminan para todo concepto las denominadas horas taxi, que eran las que los trabajadores pasaban en trailers y hoteles a disposición de la empresa.

- Operaciones simultáneas incorporando “multifuncionalidad”. Con coordinación del **company man** (el hombre más importante de la operadora en la locación), podrán hacerse tareas de forma simultánea para ahorrar tiempo, combinándolo con trabajo nocturno.

- Montaje nocturno. Casi todas las actividades de servicios especiales y de torre podrán hacerse de noche. La adenda define la iluminación recomendada para cada caso y obliga a las empresas a presentar planos con la misma.

- Aumenta tolerancia para operar en caso de fuertes vientos. Sólo se limita el montaje y desmontaje de algunas torres cuando el viento supere los 60 kilómetros por hora sobre el piso de trabajo, con “rachas 40% superiores”.

- Servicios periféricos. Los trabajadores que hagan tareas en el campo pero no vinculadas a los pozos (vigilancia, jardinería, catering, enfermería, etc.) no podrán superar salarialmente al personal operativo con su misma categoría en el convenio.

- Jubilación para aquellos operarios que reúnan los requisitos.

- Impuesto a las Ganancias. El 10% de las remuneraciones totales brutas quedarán exentas del impuesto, según el artículo 3. Se trata de una táctica de carácter técnico del Ministerio de Trabajo para que no sea el concepto de “zona” el alcanzado y evitar así reclamos de otros sectores. El sindicato petrolero consiguió de este modo que prácticamente ningún trabajador del no convencional tribute Ganancias. Se trata de un esfuerzo fiscal y no de carácter patronal.

- Conflictos. Se relanza la Comisión Especial de Interpretación y Resolución de Conflictos, integrada por los paritarios. Será el órgano político que discutirá los alcances de este convenio, que todavía tendrá puntos de debate en su aplicación.
- Paros limitados. Más allá de los compromisos de forma -presentes en todo tipo de convenios y que rara vez se cumplen- se agrega una atípica aclaración el artículo 5, donde las partes reconocen que “no corresponde exigir el pago de remuneración alguna si no existió contraprestación efectiva del trabajador”, salvo cuando el reclamo tenga que ver con la falta del pago del salario.
- Nuevas tecnologías. En caso de aparecer técnicas más modernas de trabajo, gremios y empresas se comprometen a discutir las dotaciones de personal y la capacitación del mismo.
- Dotaciones. Se define cuánto personal deberá tener cada línea de operación. En casi todos los casos se incluyen reducciones en comparación con los afectados de forma actual.
- Capacitación. Las empresas deberán contar con un plan de capacitación anual de su personal para adaptarse al no convencional.

Se puede decir que las medidas apuntan a legalizar la inestabilidad laboral de los trabajadores de Vaca Muerta como una situación habitual, también apunta a reducir el salario real reduciendo derechos y condiciones laborales conquistadas en los últimos años, amplían las posibilidades de trabajo en horarios nocturnos y con fuertes vientos, limita el derecho a huelga, establece puestos polifuncionales, y para darle un rostro humano y hacer posible la firma por parte del sindicato establece la exención al impuesto a las ganancias (que financia el estado nacional) y planes anuales de capacitación para adaptarse al cambio tecnológico que implican las explotaciones no convencionales.

En los años siguientes al acuerdo puede verse como primeros resultados las inversiones lejos de aumentar por el menor costo laboral, bajaron. Así veremos que durante los años 2017 y 2018 las inversiones fueron inferiores a los años 2014 y 2015.

En función de datos suministrados por el Ministerio de Energía del Neuquén se construyó el siguiente cuadro donde se muestran las inversiones año a año en millones de dólares:

Cuadro 6: Inversiones en Vaca Muerta.

2014	2015	2016	2017	2018
4.834.000	5.109.000	3.266.000	3.498.000	4.530.000

Fuente: elaboración propia en base a datos publicados por el diario la Mañana de Neuquén sobre datos del Ministerio de Energía de dicha Provincia.⁶⁸

Como puede verse los años de mayores inversiones son 2014 y 2015 con una fuerte caída en 2016 y recuperación años siguientes.

Se puede ver que parte de la recuperación coincide con el nuevo régimen laboral pero éste no es el único cambio implementado: las inversiones multimillonarias realizadas en 2017 y 2018 se pueden explicar además por el otorgamiento de subsidios a la producción de gas no convencional (Resolución 46 en la Cuenca Neuquina y Resolución 447 en la Cuenca Austral), el fuerte aumento de la tarifa del gas, de la internacionalización de los precios locales de los combustibles, la dolarización de la energía, la desregulación absoluta del sector, la reapertura exportadora indiscriminada y la libre disponibilidad de utilidades como de pago de dividendos. Por otro lado el proceso de aprendizaje realizado por YPF permite que cualquier empresa que desembarque pueda ubicar pozos cercanos a los de YPF aprovechando en forma gratuita el conocimiento allí desarrollado.

Otro fenómeno que puede observarse en el periodo es el cambio en la composición de las inversiones con el desplazamiento de la estatal YPF del área Vaca Muerta y la llegada de varias empresas privadas.

En los siguientes cuadros compararemos la producción de gas en Neuquén en cuanto a los incrementos producidos en 2 periodos: 2014-2015 en contraposición a 2017-2018:

⁶⁸ <https://www.lmneuquen.com/neuquen-recibio-inversiones-us-24600-millones-n614989>

Cuadro7: Participación por empresa en la diferencia anual de volúmenes producidos en Neuquén.

	Primer cuatrimestre de 2015 vs. Primer cuatrimestre de 2014.	Primer cuatrimestre de 2018 vs. Primer cuatrimestre de 2017.
YPF	62%	8%
PAE	19%	0%
Gas y Petróleo de Neuquén	8%	0%
Petrobras	3%	11%
Petrolera Entre Lomas	3%	4%
Pluspetrol	2%	0%
Casex	2%	0%
Tecpetrol	1%	70%
Exxon Mobil	0%	4%
Geopark Argentina	0%	2%
Shell	0%	1%

Fuente: elaboración propia en base a datos del OETEC y del Ministerio de Energía.

Comparando al período 2014-2015 con el período 2017-2018 paso del 62% al 8% de participación de YPF en el yacimiento y su lugar fue ocupado básicamente por Tecpetrol (del grupo Techint).

A modo de conclusión se puede decir, que todo el trabajo de exploración, aprendizaje e innovación tecnológica que permitió la puesta en producción de Vaca Muerta y la llegada de inversiones fueron realizados por YPF luego de la nacionalización, que la mejora en la productividad de los pozos y la reducción de los tiempos de perforación fueron acciones claves en donde el estado

argentino realizó el esfuerzo, pero en la etapa posterior las empresas privadas utilizaron ese sendero a favor de su propia rentabilidad.

Dando un mirada sistémica de la evolución, a la que hay que sumar hechos que aumentaron rotundamente la utilidades empresarias como el aumento del precio del gas y los subsidios otorgados desde el Estado, se puede analizar que la estrategia de flexibilización laboral modificando a la baja el convenio colectivo petrolero, eliminando derechos laborales y bajando el salario de los trabajadores es un beneficio extra a las empresas privadas que comenzaron a tener mayor protagonismo desde 2017 en adelante aprovechando una situación de aprendizaje previo donde los esfuerzos para lograr la innovación los puso el Estado. Como efecto colateral se puede decir que dicho proceso de negociación colectiva omitió trabajar en acciones concretas de prevención en un sector donde el porcentaje de accidentes es alto y era pertinente utilizar la fuerza de la concertación de acciones entre trabajadores y empresarios para poder prevenir accidentes y mejorar la seguridad laboral, condiciones y medioambiente laboral de las explotaciones de Vaca Muerta.

3.2.2. Negociación Colectiva Centralizada por rama de actividad.

A efectos de tener un panorama de la evolución de la negociación colectiva centralizada por rama de actividad en el período y su impacto en el salario real se siguió la evolución de las negociaciones en el ámbito de tres sectores diferentes de la economía: los trabajadores **bancarios**, los trabajadores **metalúrgicos** y los **trabajadores de las Universidades Nacionales**. Esta elección no es casual; el sector bancario es representativo de la actividad de servicios, el metalúrgico representa a la industria y las universidades nacionales tienen por un lado trabajadores docentes representativos de la actividad docente en general y trabajadores no docentes cuya paritaria en general va alineada con la de estatales. Se puede decir que es una muestra con un grado importante de representatividad.

Paritaria Bancaria.

La paritaria de la actividad bancaria es entre la Asociación Bancaria con la Asociación de Bancos de Capital Argentino (Adeba), la Asociación de Bancos Públicos y Privados de Argentina (Abappra), la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA) que representa a bancos de capital internacional que participan en la argentina y la Asociación de Banca Especializada (ABE) que nuclea a la banca minorista y a entidades financieras en general; participando también el Banco Central de la República Argentina, entidad rectora del sistema financiero.

Paritaria 2016

El 22 de abril se generó acuerdo entre la Asociación Bancaria con ABAPPRA, ADEBA y ABE acordándose un incremento salarial del 33% en una sola cuota, retroactivo a enero para todas las remuneraciones y adicionales más una cláusula gatillo para que se reabra la negociación si las variables económicas, como la inflación, se disparan.

El 23 de noviembre en el Ministerio de Trabajo y con el objetivo de componer ingresos en un periodo donde la inflación fue alta se ha alcanzado un acuerdo paritario, Asociación Bancaria con las cámaras ABAPPRA y ADEBA que está compuesto por:

- Un incremento compensatorio del 4% sobre todas las remuneraciones vigentes a partir del 1° de enero de 2017.
- Mas una compensación de sumas fijas de alrededor de 40% del salario inicial a pagar en diciembre y enero.
-

Paritaria 2017

En febrero de 2017 se acuerda la confirmación del preacuerdo del 4% en concepto de recomposición por la pérdida de poder adquisitivo durante 2016 acordado en noviembre y un 19,5%, acumulativo para este año, que suman un

total de 24,30. El entendimiento prevé una actualización automática e inmediata en caso que la inflación supere el 19.5 % (ya que el 4 % corresponde recomposición por pérdida de poder adquisitivo de 2016); dicha actualización será retroactiva al 1/1/2017; también se actualizan en un 24,30 todos los adicionales convencionales y no convencionales y un bono de aproximadamente uno o dos sueldos nivel inicial adicionales por el Día del Bancario. Se acordó un monitoreo cuatrimestral siendo la primera reunión en junio.

Comenzó el conflicto cuando el equipo del Ministro de Trabajo Jorge Triaca interpretó que aquel arreglo daría por tierra definitivamente con la expectativa de encarrilar las paritarias del año por debajo del 20%. Ese acuerdo se alcanzó con Adeba y Abappra (80 % de la actividad financiera), pero luego el Ministerio de Trabajo se negó a homologar el acuerdo en alianza con el Banco Central y con ABA (entidad que nuclea al 20% de los trabajadores de la actividad). Es importante aclarar que la legislación sostiene que cuando hay divergencias en la representaciones paritarias, tanto patronal como de los trabajadores que: “cuando en el seno de la representación de una de las partes no hubiera unanimidad, prevalecerá la posición de la mayoría de sus integrantes” (art 5, Ley 26546).

En ese marco la Asociación Bancaria obtuvo de la Justicia una resolución favorable a la aplicación del aumento, en dos fallos consecutivos de la Cámara Nacional de Apelaciones de Trabajo que interviene considerando arbitraria a la actuación del Poder Ejecutivo, porque de esa manera “está violando el derecho de los trabajadores a tener paritarias”. Estos fallos se hicieron efectivos más allá de la acción conjunta de funcionarios y banqueros realizando apelaciones a forma conjunta. Finalmente el quien era Ministro de Trabajo inició juicio político a los Jueces Enrique Arias Gilbert y Graciela Marino ambos miembros de la Cámara Nacional de Apelaciones de Trabajo y participantes en los fallos favorables al cumplimiento de la paritaria.

Esta actitud ha sido contradictoria y poco común ya que los acuerdos paritarios de noviembre habían sido suscriptos con la directa participación del Sr. Ministro

de Trabajo, junto a Secretarios y Subsecretarios de la cartera laboral que presidieron las audiencias correspondientes. El acuerdo fue redactado en las salas aledañas a su despacho, y es necesario considerar que: a) el hecho de su participación personal en la redacción del acuerdo, supone que como corresponde ha realizado el control de legalidad que exige el trámite de homologación; b) en audiencias presididas por autoridades de ese Ministerio, durante las instancias intermedias del conflicto; las mismas exhortaron a los bancos a cumplir con los acuerdos, reconociendo en los hechos su plena validez y concretando una tácita homologación de los mismos.

Como a partir de noviembre el IPC superó la cifra que se había acordado en el año este salario inicial se ajustó un 4.4% por la cláusula gatillo.

Paritaria 2018

El año comenzó con las patronales bancarias desconociendo la cláusula gatillo y la obligación de ajustar por inflación el salario en el mes de enero, en alianza con el Poder Ejecutivo Nacional que además emitió un decreto eliminando el aporte solidario de un 1% del salario que los trabajadores no afiliados hacían al sindicato. Frente a esos hechos la Asociación Bancaria actuó con velocidad presentando un recurso de amparo a la Justicia.

Con fecha 19-02-2018 el Juez Julián Benito Flores, titular del Juzgado Civil y Comercial Nº 11 de Resistencia, Chaco; dictó medida cautelar en la que le da la razón a la Asociación Bancaria, y activó la cláusula gatillo acordada en 2017 obligando a los bancos a pagarla y a seguir descontando el aporte que percibe el gremio.

Con fecha 27 de abril de 2018 y luego de un largo periodo de discusión y muchas medidas de fuerza de llega a un acuerdo de un aumento de un 15 % para todas las ramas del convenio colectivo de trabajo del sector; firmándose también una cláusula de ajuste que sostiene el compromiso de los bancos a actualizar el salario en caso de que la inflación calcula da por el IPC supere lo acordado.

El sector terminó el año 2018 consolidando un aumento del 46% en 2018.

Universidades Nacionales

Los trabajadores de las universidades nacionales están divididos en dos ramas de actividad, los trabajadores docentes y los trabajadores no docentes. Si bien son trabajadores de las mismas instituciones, tienen representaciones gremiales diferentes, paritarias diferentes y convenios colectivos diferentes dados la especificidad de la rama de actividad de cada uno.

La paritaria docente está formada por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) por la parte empleadora, que en general es acompañada por autoridades del Ministerio de Educación de la Nación cuya voz es clave dado que es el organismo que administra los fondos públicos asignados al sistema de educación superior; y por la parte trabajadora participan un conjunto de entidades gremiales: CONADU, CONADU histórica, FEDUN, FAGDUT, CTERA y UDA. Históricamente venía siguiendo un ritmo similar al de la Paritaria Nacional Docente que se dejó de hacer en 2017.

El 19 de mayo de 2016 se acordó acta paritaria en la cual se suscribe el acuerdo salarial que establece los siguientes aumentos:

Mayo 18%.

Setiembre 7.5%

Noviembre 7.5 %

Diciembre 2%.

Se llega al 35% de aumento y logra superar el techo del 30 % que había puesto el gobierno para el año en curso.

El 11 de julio de 2017 se acordó acta paritaria en la cual se suscribe el acuerdo salarial que establece los siguientes aumentos:

Marzo 4%

Junio 6%

Septiembre 8%

Noviembre 3%

El 21% de aumento salarial se completó con un 2% de jerarquización de la labor docente más una recomposición del nomenclador que arriban a un 25.01% de incremento para los Ayudantes; 25.54% para JTP; 25.92% para Adjuntos; 26.22% para Asociados y 26.45% de aumento para Titulares.

Se destaca también que la garantía salarial que corresponde a los cargos de los docentes ingresantes al sistema supera el 30% en el año. A su vez, se incorporó una cláusula gatillo de revisión de las escalas durante junio, septiembre, diciembre y febrero de 2018.

En abril de 2018 se aprueba la cláusula gatillo correspondiente a 2017 de un 2,77 a pagar retroactivo a febrero de 2018. Respecto al aumento para el años en curso se discutió durante todo el primer cuatrimestre sin llegar a acuerdo alguno hasta el mes de setiembre donde se firmó un acuerdo del 25% con dos cláusulas de actualización en diciembre y en febrero de 2019.

Es importante dar cuenta que se llega a este acuerdo luego de muchos meses de una profunda crisis no solo respecto a la situación salarial docente sino en todo el sistema universitario en donde el gobierno aplicó importantes recortes en las partidas presupuestarias destinadas a infraestructura, por otro lado tuvo grandes retrasos en el envío de los fondos correspondientes a gastos de funcionamiento y en ese contexto quería cerrar una paritaria ofreciendo el 15% de aumento. Las organizaciones sindicales docentes y no docentes mantuvieron reuniones con las autoridades durante todo el año, pero como las negociaciones eran insuficientes, se profundizó un conflicto que tomó estado público a través de huelgas, movilizaciones y abrazos a las universidades. Los consejos superiores de las universidades también tomaron partido sancionando resoluciones en las que manifestaban la gravedad y urgente necesidad de solución de la situación.

En setiembre de 2018 de acuerdo un complemento salarial remunerativo y no bonificable de carácter mensual a pagar desde octubre que oscila entre el 7 y el 21 % del salario básico y es variable de acuerdo a cada categoría y antigüedad.

La paritaria no docente está formada al igual que la anterior por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) por la parte empleada acompañada por autoridades del Ministerio de Educación de la Nación; y por la parte trabajadora la Federación Argentina de Trabajadores de Universidades Nacionales (FATUN) que nuclea a todas las federaciones de base de las Universidades Nacionales. Esta paritaria toma como referencia los acuerdos que se realizan previamente para los trabajadores del estado nacional.

Con fecha 31 de mayo de 2016 firma el siguiente esquema de actualización salarial:

Junio 15 %

Agosto 8%

Setiembre 8%

En los tres casos la base de cálculo son los básicos vigentes al 31 de diciembre de 2015.

El acuerdo incluye modificar el adicional por antigüedad para la categoría 5 del CCT que pasa de ser un 1% a un 2% sobre el básico de dicha categoría a partir de enero de 2017.

El acuerdo tiene vigencia hasta el 28 de febrero de 2017 y se completa con un acuerdo de revisión a octubre en caso que la inflación afecte al poder adquisitivo del salario.

Con fecha 19 de abril de 2017 se firma el siguiente esquema de actualización salarial:

Marzo 4%

Junio 8%

Setiembre 8%

El acuerdo incluye una cláusula gatillo para realizar una revisión trimestral en caso de que la inflación supere los aumentos establecidos en el acuerdo y de esa manera poder realizar los ajustes necesarios. Se establece también un adicional mensual de \$ 2000 de carácter remunerativo no bonificable a pagar a las categorías 6 y 7 que son las más bajas del CCT.

Además incluye modificar el adicional por antigüedad para la categoría 4 del CCT que pasa de ser un 1% a un 2% sobre el básico de dicha categoría a partir de enero de 2018.

Con fecha 12 de abril de 2018 se acuerda poner en funcionamiento la cláusula gatillo correspondiente a 2017 por un 2,66% a pagar desde febrero y respecto al año en curso se firma el acuerdo salarial siguiente:

Marzo 3%

Mayo 3%

Agosto 5%

Setiembre 4%

El acuerdo incluye una cláusula gatillo para realizar una revisión trimestral en caso de que la inflación supere los aumentos establecidos en el acuerdo y de esa manera poder realizar los ajustes necesarios. Se establece también se incorpore al adicional por grado acordado el 19 de abril de 2017 una suma de pesos \$500 de carácter remunerativo no bonificable en los meses de junio y noviembre del corriente año a pagar a las categorías 6 y 7 del CCT y una suma de pesos \$500 de carácter remunerativo no bonificable en los meses de junio y noviembre del corriente año a pagar a la categoría 5 del CCT.

Además incluye modificar el adicional por antigüedad para las categorías 1,2 y 3 del CCT a razón del siguiente esquema aumentando un 40% sobre el básico de dicha categoría a partir de enero de 2019; un 40% sobre el básico de dicha categoría a partir de enero de 2020 y un 20% sobre el básico de dicha categoría a partir de enero de 2021.

En setiembre de 2018 se acuerda un complemento salarial remunerativo y no bonificable de carácter mensual a pagar desde octubre que oscila entre el 7 y el 14 % del salario básico y es variable de acuerdo a cada categoría y antigüedad.

Industria metalúrgica

En este proceso de negociación colectiva participan: en representación de los trabajadores la Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina, UOMRA;

por la parte empleadora: la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina, ADIMRA; la Federación de Cámaras Industriales de Artefactos para el Hogar de la República Argentina, FEDEHOGAR, la Cámara de la Pequeña y Mediana Industria Metalúrgica Argentina, CAMIMA; la Asociación de Fábricas Argentinas Terminales Electrónicas, AFARTE; la Cámara Argentina de la Industria del Aluminio y Metales Afines, CAIAMA y la Asociación de Fábricas de Componentes, AFAC.

El 9 de mayo de 2016 se firmó el siguiente acuerdo:

Abril 20% sobre el básico del 31 de Marzo.

Julio 7% sobre el básico del 31 de Marzo.

Octubre 6% sobre el básico del 31 de Marzo.

Se agrega una bonificación extraordinaria de \$4000 a pagar a todos los trabajadores en dos cuotas de dos mil cada una, noviembre 2016 y febrero de 2017.

Se establece que la base de cálculo para la próxima negociación será el salario del 31 de marzo de 2016 incrementado en un 35%.

El 31 de mayo de 2017 se firmó el siguiente acuerdo:

Abril 11 % sobre la base de cálculo establecida en la paritaria anterior.

Julio 11% sobre los básicos al 30/6.

Se agrega una bonificación extraordinaria de \$4000 a pagar a todos los trabajadores en dos cuotas de dos mil cada una, noviembre 2017 y febrero de 2018.

Con fecha 10 de mayo de 2018 de acuerdan los siguientes aumentos:

Abril 9% sobre los básicos al 31 de marzo.

Julio 6% sobre los básicos al 30 de junio.

Las partes acuerdan reunirse en el mes de diciembre para analizar el impacto de las variables de la macroeconomía sobre el presente acuerdo.

No obstante haber acordado en paritaria reunirse en diciembre, debido a la alta volatilidad económica del período las partes agregan un encuentro

adicional en el mes de setiembre en el que agregan un aumento del 5% a partir de setiembre.

3.2.3. Negociación Colectiva Centralizada.

El Salario Mínimo Vital y Móvil está garantizado en el Artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en el artículo 116 de la Ley 20744 de Contrato de Trabajo y representa la menor remuneración bruta que el trabajador debe recibir por una jornada legal completa, es una regulación de carácter obligatoria y un punto de partida para los procesos de negociación colectiva. Por la ley 24013/ 91 se crea el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil reglamentado y puesto a funcionar recién en el año 2004 a través del decreto 1095/04.

En Diciembre de 2015 estaba vigente la Resolución 4/2015 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario que establecía un SMVM de \$5588 desde agosto de 2015, con un ajuste a Enero 2016 de \$ 6060.

El 19 de mayo de 2016 el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil acuerda 33% a pagarse en tres etapas de acuerdo al siguiente esquema comunicado mediante Resolución 02/2016:

Junio \$6810

Setiembre \$7560

Enero 2017. \$8060

El 27 de junio de 2017 se reúne el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil no llegándose a un acuerdo ya que la parte representante de los trabajadores propuso un SMVM de \$14060 a partir de julio del año corriente mientras que la parte representante de los empleadores propuso el siguiente esquema de incremento: \$ 8860 a partir del 1 de julio de 2017; \$9200 a partir del 1 de enero de 2018 y \$ 9700 a partir del 1 de julio de 2018. Luego de 2 reuniones sin acuerdo el Ministro de Trabajo en su

carácter de Presidente del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil laudo a favor de la parte empleadora emitiendo Resolución 3-E/2017 resolviendo el siguiente esquema de aumentos:

Julio 2017 \$ 8860

Enero 2018 \$9500

Julio 2018 \$ 10000

El 8 de agosto de 2018 se reúne el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil no llegándose a un acuerdo ya que la parte representante de los trabajadores propuso un SMVM de \$19.600, proponiendo que el salario mínimo, vital y móvil se incremente en un VEINTE POR CIENTO (20%), de la siguiente forma: un DIEZ POR CIENTO (10%) a partir de la entrada en vigencia, un CINCO POR CIENTO (5%) a partir del mes de enero del año 2019 y un CINCO POR CIENTO (5%) a partir del mes de marzo de 2019. Luego de 2 reuniones sin acuerdo el Ministro de Trabajo en su carácter de Presidente del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil laudo a favor de la parte empleadora emitiendo Resolución 3-E/2018 resolviendo el siguiente esquema de aumentos:

Setiembre 2018: \$ 10.700

Diciembre 2018 \$ 11.300

Marzo 2019 \$11700

Junio 2019 \$ 12.500

3.2.4. Evolución Salarial del Período

En este punto vamos a calcular la evolución salarial promedio de cada año teniendo en cuenta los sectores seleccionados más el salario mínimo vital y móvil y a ese resultado le deduciremos la inflación.

Para el índice de inflación tendremos en cuenta que el gobierno asumido en diciembre de 2015 decretó la emergencia estadística situación por la que hasta mayo de 2016 no volvió a publicar el Índice de Precios al Consumidor del Gran

Buenos Aires, (IPC-GBA-INDEC); no habiendo estimación de la tasa de inflación de dicho organismo para ese período. Ante esa falta hemos utilizado el Índice de precios al consumidor de la Ciudad de Buenos Aires (IPC CABA) como medida alternativa. Para 2016 da un 41 %.

Para 2017 y 2018 hemos utilizados el IPC-INDEC, 24,8 % y 47,6 % respectivamente.

Cuadro 8. Comparación de paritarias e índice de precios

	Bancarios	No Docentes	Docentes	Metalúrgicos	SMVM	IPC	Promedio paritarias-IPC
2016	33 %	31%	35%	33%	33%	41%	-8
2017	28,7%	20%	25%	24%	17,86%	24,8%	-1.69
2018	46%	32 %	41 %	20%	18,94%	47,6%	-22.52

Elaboración propia en base a paritarias, INDEC y Dirección de Estadísticas GCBA.

Para ampliar la información hemos visto estudio del Centro de Estudios del Trabajo y el Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín sobre la evolución de los salarios efectivos que es un instrumento interesante para poder analizar la evolución del salario real durante este período.

Se analizaron los salarios efectivamente pagados por los empleadores (salario bruto excluyendo las contribuciones patronales), en base a información del Sistema Integrado Previsional Argentino, expresados en términos reales (deflactado por el índice de precios al consumidor IPC CABA (DGEyC-GCABA) entre diciembre de 2015 y abril del 2016, y por el IPC GBA (INDEC) entre mayo de 2016 y diciembre de 2016; y por el IPC Na. (INDEC) desde enero de 2017).

El resultado da la caída del poder de compra del salario en el año 2016 de un 6%, y una recuperación en 2017 del 3%, que no llega a poder compensar la caída del año anterior.

Otro estudio del mismo Centro se basó en el concepto del salario promedio real de convenio, basado en el promedio anual teniendo en cuenta los aumentos convencionales y todas las sumas extraordinarias que acordó cada sindicato

en paritarias. Para dicho estudio se abordó lo ocurrido en 14 sectores diferente de la economía argentina.

Cuadro 9. Comparación del salario promedio real de convenio entre 2015 y 2017.

Sector	Salario Promedio de Convenio
Restaurantes y hoteles	-7%
Textil	-7%
Transporte de pasajeros de corta distancia	-9%
Metalúrgico	-5%
Personal de edificios	-3%
Construcción	-6%
Comercio	-3%
Industria de la alimentación.	-4%
Transporte automotor de carga	-1%
Química	0
Maestranza	0
Sanidad	-4%
Seguridad	0

Base: UNSAM.

En este caso los aumentos se deflactaron en base a: Serie de IPC: entre ene-15 y abr-16, IPC CABA; entre may-16 y dic-16, IPC GBA y entre ene-17 y dic-17, IPC NA.

Fuente: CETyD/UNSAM, en base a los datos elaborados por el OEDE (a partir de los registros de la AFIP).

Como complemento y para ampliar la mirada con un análisis que incluya los 4 años del gobierno de Macri podemos mencionar estudio del Observatorio de Políticas Públicas, Area Economía de la Universidad Nacional de Avellaneda que realiza un estudio sobre el poder adquisitivo del Salario⁶⁹ en función de la inflación y también realiza la comparación respecto al salario medido en dólares durante todo el período de gobierno de Macri. La comparación

⁶⁹ Infografía: Salario en la Argentina. Universidad Nacional de Avellaneda. Observatorio de políticas públicas.

respecto a la divisa norteamericana es importante porque el precio del dólar afecta prácticamente al conjunto de precios de la economía nacional en forma directa o indirecta, y es además un importante factor de generación de tensiones políticas y sociales.

El estudio llega a las siguientes conclusiones:

Cuadro 10. El salario medio en relación a la inflación y a la evolución del dólar tuvo el siguiente recorrido en el período entre enero de 2015 y noviembre de 2019:

Salarios	Evolución en relación a la Inflación, Enero 2015/Noviembre 2019.	Evolución en relación al Dólar, Enero 2015/Noviembre 2019.
Salario mínimo vital y móvil	-23,70%	-50,80
Salario de los trabajadores registrados estables (RIFTE)	-13,60	-44,30
Salario de trabajadores privados	-12,90	-40%

Elaboración Propia en base a UNDAV.

El impacto de la divisa norteamericana en la economía argentina es muy grande, por un lado por cuestiones históricas (como numerosas devaluaciones, corralito, bonificación de ahorros, pesificación asimétrica de deudas, etc.), por otro lado nuestra estructura económica con un protagonismo importante de la exportación de materias primas de origen agrario hace que estas impacten sobre los alimentos y los mismos se rijan por un precio cercano al internacional incidiendo así en forma mayor en aquellas personas de menores ingresos. Por otro lado las importaciones son una parte relevante en los costos internos. Se suma que durante este período se dolarizó el precio del combustible y de las tarifas de servicios públicos impactando también en todos los costos de la producción local como también en los hogares.

Cuadro 11: Comparación del Salario Mínimo Vital y Móvil de Argentina medido en dólares en relación a otros países de América Latina.

Posición	País	U\$S Noviembre 2015	Posición	País	U\$S Diciembre 2019
1	Argentina	589	1	Costa Rica	560
2	Costa Rica	552	2	Uruguay	434
3	Guatemala	384	3	Ecuador	400
4	Ecuador	354	4	Guatemala	391
5	Chile	352	5	Chile	387
6	Uruguay	342	6	Paraguay	338
7	Paraguay	324	7	Bolivia	307
8	Honduras	280	8	Perú	277
9	Panamá	270	9	Honduras	272
10	Bolivia	240	10	Panamá	270
11	Perú	231	11	Argentina	268
12	Colombia	219	12	Colombia	261
13	Brasil	203	13	Brasil	244
14	Venezuela	20	14	Venezuela	6

Elaboración propia en base datos a Infografía de UNDAV.

Se puede ver que en 2015 la Argentina tenía el mejor salario en dólares de la región y como la violenta caída del salario en dólares produce un retroceso al onceavo lugar.

3.3. Propuestas de Reforma Laboral ⁷⁰

⁷⁰ Hubo 2 iniciativas dentro del periodo en estudio: en noviembre de 2017 se presentó un proyecto más abarcativo que constituía un cambio de 180 grados respecto a la filosofía de la ley 20744; ante el fuerte rechazo gremial en abril de 2018 se presentó una versión atenuada de la primera.

En noviembre de 2017 luego de ganar las elecciones de medio término el gobierno de Macri, sintió la fortaleza y la legitimidad política para realizar transformaciones que habían sido postergadas hasta ese entonces. En esa nueva coyuntura el Poder Ejecutivo presentó un proyecto de Reforma Laboral con cambios a la Ley de Contrato de Trabajo en modo borrador con el objetivo de acordarlo con la Confederación General del Trabajo en forma previa a presentarlo en el Congreso de la Nación. Luego de algunas reuniones con la cúpula de la Confederación General del Trabajo y un acuerdo con la misma se consensuó algunos cambios y se ingresó como Mensaje de Elevación Nro. 130-2017 a la Cámara de Senadores, el mismo se compone de 127 artículos y 9 títulos, el borrador original tenía compuesto de 145 artículos y 11 títulos.

A efectos de poder realizar un estudio detallado se analizan primero de los fundamentos de la reforma y el luego se detallan y comentan las modificaciones concretas de reforma, así como sus impactos esperados:

3.3.1. Análisis de los fundamentos de la reforma:

En este punto vamos a analizar el mensaje de elevación del Proyecto de Ley, y sus fundamentos, el cuerpo doctrinario que ha acompañado al proyecto:

El **mensaje de elevación** analiza la situación laboral en la argentina caracterizando que:

A) *“mientras la República Argentina ratifica día a día la potencialidad que poseen sus trabajadores y empleadores como protagonistas cotidianos de los esfuerzos que se llevan a cabo para alcanzar una mayor productividad, con dedicación, creatividad e innovación, desde el marco institucional que rodea lo laboral comprime las virtudes de las fuerzas sociales, manteniéndose en un entorno que ha quedado sumergido en la imprevisión de su desenvolvimiento y el la asfixia de su entorno regulatorio”.*

Esta afirmación cuando menciona al *“marco institucional que rodea lo laboral”* se refiere al carácter protectorio que tiene la legislación laboral en la argentina

tiene sustento en artículos como el 9 y el 17 bis de la Ley de Contrato de Trabajo:

“Art. 9° — El principio de la norma más favorable para el trabajador.

En caso de duda sobre la aplicación de normas legales o convencionales prevalecerá la más favorable al trabajador, considerándose la norma o conjuntos de normas que rijan cada una de las instituciones del derecho del trabajo.

Si la duda recayese en la interpretación o alcance de la ley, o en apreciación de la prueba en los casos concretos, los jueces o encargados de aplicarla se decidirán en el sentido más favorable al trabajador.”

“Art. 17 bis. — Las desigualdades que creara esta ley a favor de una de las partes, sólo se entenderán como forma de compensar otras que de por sí se dan en la relación.”

En ese sentido la ideología del proyecto apunta a considerar que diversas instituciones distorsionan el funcionamiento del mercado laboral siendo un freno a la creación de empleo, y en una mirada más general desalentando la inversión productiva de la economía. Así la dirección a la que apuntan los cambios propuestos es de disminuir algunos costos que enfrentan las firmas, quitar algunas regulaciones que establecen derechos y protección a los trabajadores, hacer más baratos los despidos, generalizar el empleo temporario, y generar un cambio en el espíritu del contrato de trabajo pasando de considerar una relación asimétrica donde una parte es naturalmente más fuerte y por eso establece regulaciones a favor de la parte más débil, a una relación de cooperación entre iguales.

Hay algunos estudios empíricos que sostienen que este tipo de políticas puede tener impacto positivo en el empleo. El Fondo Monetario Internacional en 2003 realizó un estudio econométrico sobre el desempeño de 20 países de la OCDE entre 1960 y 1998 en el que concluyó que elevados niveles de protección y regulación del mercado de trabajo y elevadas tasas de sindicalización contribuyen a una mayor tasa de desempleo, distintos estudios de la OCDE

(2005) llegan a conclusiones semejantes al igual que el Banco Mundial (2007)⁷¹.

Por otro lado; muchos de los especialistas que han investigado el tema dicen que una reforma laboral no puede crear empleo sino que es el desempeño de la economía y la inversión productiva quienes deben generar puestos de trabajo. Si vemos el día a día de la Argentina en su economía real, y realizamos el análisis de cualquier empresa sobre un excedente de dinero que podía invertir para aumentar la producción y generar empleo, es muy difícil que elija este camino en el periodo estudiado; con las altas tasas de interés que pagaban los bonos del banco central al momento de presentación del proyecto de reforma era mucho más rentable y menos riesgosa la inversión financiera que la inversión productiva.

No hay evidencias reales de que exista una relación directa entre la creación de empleo y la eliminación de la legislación protectora del empleo; al contrario en investigación realizada por la Organización Internacional del Trabajo sobre reformas realizadas en 110 economías entre 2008 y 2014, se obtuvo como principales resultados que: a) no existe un vínculo directo entre el grado de rigor de la legislación protectora del empleo y la tasa de empleo agregada, b) las reformas desregulatorias de la legislación protectora del empleo aumentan el desempleo a corto plazo si se ejecutan durante periodos de crisis⁷².

En la misma línea Luis Beccaria luego de relevar varios autores teóricos y estudios empíricos sostuvo: “En conclusión, tanto los argumentos teóricos, así como la evidencia empírica brevemente referenciada, sugieren que existe gran incertidumbre acerca de la influencia de la reducción de los costos laborales sobre la generación de empleo formal total.” Beccaria (2018,11).⁷³

⁷¹ Tomada, Carlos; Schleser, Diego; Otaviano, Juan Manuel; Soto, Clarisa y O'Farrell, Juan. (2017), Reforma Laboral: ¿Crecimiento del empleo o de la desigualdad? CETyD, IDAES. UNSAM

⁷² Soluciones Eficaces. Nota de Investigación Nro. 5. OIT Departamento de Investigaciones. Promover la creación de empleos de calidad con legislación de protección de empleo.

⁷³ Beccaria, Luis (2018) Un análisis de la reforma laboral y de la reducción de las contribuciones patronales. CECE.

Hay otros estudios con resultados similares; Deakin y Sarkar (2016) realizaron un estudio sobre 36 países de la OCDE entre 1995 y 2012 llegando a la conclusión que la protección laboral no reduce las posibilidades de empleo, si pudieron observar que la regulación mejora la distribución del ingreso y la productividad; Vergeer y Kleinknecht (2014) realizaron estudio entre 20 países de la OCDE para el período 1960-2004 llegando a resultados similares; ambos coincidieron que este tipo de políticas de flexibilización laboral no reducen el desempleo, pero si afectan los niveles de equidad reduciendo la participación del salario en el producto.⁷⁴ Reafirmando la misma línea argumental los 4 organismos del G20 (FMI, OCDE, OIT y BM) elaboraron un documento conjunto en 2015 donde identifican que ciertos componentes del mercado laboral que se incentivan en los períodos de flexibilización como el crecimiento de los contratos temporales y a tiempo parcial, la eliminación de legislación protectoria, la debilitación de la negociación colectiva y la eliminación de la institución del salario mínimo contribuyen al aumento de la desigualdad.

B) El párrafo siguiente del mensaje de elevación sostiene:

“Este ambiente negativo ha tenido efectos concretos para el trabajo, los cuales pueden resumirse en los siguientes datos: a) persistencia de la tasa de desocupación (8,7%) y del índice de trabajadores no registrados (33.7%), y b) estancamiento de los niveles de creación del empleo asalariado en el sector privado (Variación del promedio anual desde el 2° Trimestre 2011 al 2° Trimestre 2017: 0,7%), agudizado por el incremento anual de la población (2° Trimestre 2011 al 2° Trimestre 2017: 1,1%) (Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social e INDEC). Todo ello se profundiza en un contexto de inseguridad jurídica, provocada por la alta litigiosidad, que desalienta la inversión y la formalidad registral, especialmente para los pequeños y medianos empleadores.”

⁷⁴ Tomada, Carlos; Schleser, Diego; Otaviano, Juan Manuel; Soto, Clarisa y OFarrel, Juan. (2017), Reforma Laboral: ¿Crecimiento del empleo o de la desigualdad? CETyD. IDAES. UNSAM.

El inciso a) habla de “persistencia de la desocupación” y ejemplifica con tasas de desocupación y empleo no registrado al momento de presentación del proyecto mientras el inciso b) refiere al estancamiento de los niveles de creación de empleo comparando el índice del segundo trimestre del 2011 con igual trimestre de 2017.

Si vemos las cifras oficiales de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) y tomamos al igual que el texto del proyecto de ley los segundos trimestres entre 2003 y 2018 tenemos el siguiente resultado:

Tasa de desempleo 2do trimestre de 2003: **17.8%**

Tasa de desempleo 2do trimestre de 2015: **6.6 %**

Tasa de desempleo 2do trimestre de 2018: **9.6 %**

Si vamos a los datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y buscamos la información referida a la cantidad de trabajadores asalariados registrados en el sector privado correspondientes a los segundos trimestres de cada año tenemos el siguiente resultado:

Trabajadores asalariados registrados en el sector privado 2do trimestre de 2003: **3.666.776.**

Trabajadores asalariados registrados en el sector privado 2do trimestre de 2015: **6.553.511.**

Trabajadores asalariados registrados en el sector privado 2do trimestre de 2018: **6.211.300.**

Luego de ver los indicadores tanto la EPH como el SIPA no parecen muy precisas las frases que hablan de persistencia en la tasa de desocupación ni la de estancamiento en la creación de empleo que serían algunos de los fundamentos del proyecto, entre 2003 y 2015 hay un crecimiento importante del empleo, mientras que entre 2015 y 2018 hay un periodo de destrucción de puestos de trabajo.

C) Repetimos la última oración del párrafo, porque merece especial análisis:

“Todo ello se profundiza en un contexto de inseguridad jurídica, provocada por la alta litigiosidad, que desalienta la inversión y la formalidad registral, especialmente para los pequeños y medianos empleadores.”

Se argumenta que la inseguridad jurídica es provocada por la alta litigiosidad sin un solo dato concreto que lo sustente, continuando el discurso oficial sobre la mafia de los juicios laborales y la industria del juicio ⁷⁵.

No habiendo estadísticas desde tribunales, se dispone solo de estadísticas de juicios relacionados con accidentes de trabajo a través publicaciones de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT):

Cuadro 12: Accidentes de trabajo y juicios laborales sobre trabajadores registrados.

Ano	Promedio anual de Trabajadores Cubiertos	Accidentes y Enfermedades Notificados	% de accidentes sobre trabajadores cubiertos	Juicios Laborales	% de juicios sobre trabajadores cubiertos.
2010	7.437.348	630.306	8,47	53.130	0,71
2011	7.819.856	702.357	8,98	59.744	0,76
2012	8.055.480	703.002	8,72	64.276	0,79
2013	8.192.934	717.416	8,75	77.449	0,94
2014	8.387.196	709.917	8,87	84.454	1,006
2015	8.583.724	702.193	8,18	103.849	1,20

Fuente: elaboración propia en base a datos de la SRT.

Los números demuestran que por un lado es real el aumento de la cantidad de juicios en un 95 %, pero por otro lado demuestran que los juicios son de solo el 8% del total de accidentes y enfermedades profesionales y un 1,20 % del total de trabajadores registrados. No parecen números relevantes como para sostener que estos puedan tener repercusión sobre el empleo o sobre el desempeño de las pymes⁷⁶. Y en todo caso si hay algún factor que tenga

⁷⁵ https://www.clarin.com/politica/macri-hablo-mafia-juicios-laborales-apunto-hector-recalde_0_Bk6Gvi3M-.html

⁷⁶ “Las micro, pequeñas y medianas empresas representan el 99% de las compañías de América Latina y el Caribe y generan el 61% del empleo, pero, debido a su baja productividad, contribuyen solo al 29% del

relación con la inseguridad jurídica es importante dar cuenta del alto porcentaje de empleo no registrado de un 33.70% del total de la fuerza de trabajo estimado en más de 4 millones de trabajadores al momento de la presentación del proyecto. Es inconsistente y en todo caso bastante poco neutral sostener que la inseguridad jurídica obedezca a la alta litigiosidad cuando estas es de solo el 1,20 del total de trabajadores registrados.

D) Al final el mensaje de elevación se refiere a:

“Esta decisión no puede relegarse al espacio de lo abstracto; corresponde conjugarla en el universo tripartito del dialogo social, que representa el verdadero activo de políticas de las políticas laborales, económicas y de la protección social, y sin el cual no puede pensarse ni la normalidad democrática, ni el desarrollo económico ni la modernidad de las relaciones de trabajo.

Por otra parte, la importancia del diálogo no debe restringirse a los canales institucionales que a nivel colectivo aquí se presentan. Nada mejor que la comunicación permanente entre trabajadores y empleadores como vehículo de gestión de las responsabilidades que les competen en el lugar de trabajo.”

La alusión al dialogo entre actores individuales y entre actores institucionales apunta a darle legitimidad al proyecto. Es muy importante poder analizar los contextos de modelos de acumulación y de relaciones de poder en que se da cada dialogo. Si lo vemos en clave histórica, una instancia importante de dialogo social en la argentina fue el pacto social de 1973, cuando el ministro de economía José Ber Gelbard promovió el Pacto Social entre el Estado, la CGT y la CGE, en donde el objetivo era poner en marcha la economía a través del empuje de la demanda agregada y el crecimiento del mercado interno y en ese contexto se dio la Ley de Contrato de Trabajo, promovida por Néstor Centeno en donde se consagró el derecho protectorio. Muy diferentes es el contexto, de endeudamiento, especulación financiera, desindustrialización, caída del empleo y del poder adquisitivo del salario en el que el Presidente Mauricio Macri quiere

producto interno bruto” sostuvo Mario Cimoli, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, en la segunda jornada de la [62ª conferencia mundial del Consejo Internacional de la Pequeña Empresa](#) (ICSB, por sus siglas en inglés) realizada en Buenos Aires entre el 29 de junio y el 1 de julio de 2017.

realizar un acuerdo con la cúpula empresarial y la cúpula de la CGT, en donde el trabajo se flexibiliza y precariza facilitando la concentración económica.

La propuesta constituye un conjunto de medidas de reforma de la legislación laboral con el objetivo lograr una mejora de la competitividad enunciando los siguientes principios:

- **Un aspecto notable del proyecto y posiblemente distante con respecto al discurso modernizante es la filosofía general acerca de cómo la propuesta concibe al marco institucional del trabajo, entendiendo a ésta como una cooperación entre iguales como era en el 1900; la modernización del derecho del trabajo ha venido de la mano de reconocer al contrato de trabajo como una relación desigual, compleja y asimétrica, donde justamente la ley regula a favor del más débil una relación que de por sí es desigual⁷⁷.**
- **Otro aspecto es que la propuesta se basa en el principio de que las relaciones del trabajo deben manejarse como un mercado de subasta basado en los siguientes principios: I) El trabajo humano es una mercancía, y cada trabajador va a ofrecer su trabajo solo si el salario ofrecido por el patrón le satisface, si no le satisface tiene toda la libertad de no aceptarlo. Este punto es una abstracción que no coincide con la realidad para la mayoría de los trabajadores el empleo es una necesidad imperiosa y su único medio de vida, por lo que si están desempleados se verán obligados a aceptar un trabajo aunque sea en condiciones menos beneficiosas. II) La única variable que analiza una empresa a la hora de contratar más trabajadores es el precio del trabajo, así a más bajos salarios una empresa contratará más trabajadores. En la argentina más del el 90**

⁷⁷ La razón de existencia y distintiva del derecho del trabajo es que en la relación laboral existe una desigualdad objetiva de poder entre empleador y trabajador, éste al estar expuesto a una dependencia económica se encuentra en inferioridad de condiciones para poder negociar los términos de la relación; por eso y en función de esta asimetría es que las leyes laborales protegen de manera preferente a la más débil de las partes involucradas.⁸

% de las empresas son pymes que viven del mercado interno, por lo cual el salario si bien es verdad que es un costo para la empresa, también es base del consumo y de desarrollo mercado interno que hace posible la vida de estas empresas. Una empresa que no tiene a quien venderle no contrata trabajadores por más bajo que sea el nivel de salarios.

3.3.2. Análisis de la propuesta de reforma:

a) El Título I “**Regularización del empleo no registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral**” establece un **régimen de regularización de las relaciones laborales** en donde los empleadores incumplidores podrán:

- regularizar relaciones laborales no registradas,
- corregir la fecha de ingreso en los casos en que las hayan registrado en fechas posteriores a la de real comienzo de prestación del servicio,
- y/o corregir las remuneraciones en caso en que hayan registrados a las mismas por números menores al que efectivamente pagan.

Quedan excluidos del régimen los trabajadores de casas particulares, justo el sector donde es mayor el problema; según datos del INDEC (segundo trimestre de 2018) el empleo no registrado en el rubro “trabajo doméstico” **alcanza el 74,9 por ciento.**

Si el empleador regulariza alguno o varios de los mencionados incumplimientos dentro del año de la entrada en vigencia de la reglamentación de la ley, tendrán los siguientes beneficios:

- condonación de las deudas por los aportes a la seguridad social no realizados comprendiendo el perdón tanto el capital como los intereses

si la regularización se produce dentro de los primeros 180 días de sancionada la ley y del 70% si la regularización se produce entre el día 181 y el vencimiento del plazo; en el último supuesto se brinda un plan de pago de la deuda a 5 años con un interés testimonial del 0,75 % mensual en una economía que estaba pagando en ese momento arriba del 28% en las Lebacks.

- extinción de las acciones penales, multas y sanciones de cualquier naturaleza correspondientes a dicha regularización;
- exención de las contribuciones a la seguridad social por un periodo de dos años a todos los empleadores que se adhieran a este proceso por los trabajadores regularizados;
- la baja del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) siempre que se regularice la totalidad de los trabajadores por los cuales la empresa ingresó a dicho registro.
- el empleado cualquiera sea su antigüedad no podrá computar más de 60 meses y solo por un monto equivalente al SMVM cualquiera haya sido su salario. Los meses regularizados no podrán ser considerados en caso que el convenio establezca algún adicional por permanencia a los efectos del cobro del mismo. Cualquier trabajador incluido en el blanqueo que haya estado trabajando en esa condición por un periodo superior a los 5 años no podrá contar el período que exceda los 5 años a efectos de aportes para poder llegar al beneficio jubilatorio.

El proyecto además propone modificar los artículos 8 a 10 de **la Ley Nacional de Empleo** eliminando **las indemnizaciones establecidas a percibir por los trabajadores en los casos de trabajo no registrado, registración en fecha posterior a la real y/o registración por un monto inferior al real y reduce considerablemente los montos que pasan a ser abonados a los organismos de seguridad social**. En la legislación actual la indemnización que percibe el trabajador es igual a la cuarta parte del total de remuneraciones devengadas y no registradas, en tanto que la reforma propone que sea la mitad del Salario Mínimo Vital y Móvil. Esta indemnización tiene como objeto compensar al trabajador víctima de la relación laboral clandestina por no haber

tenido aportes jubilatorios, ni de obra social, ni de cobertura de riesgos de trabajo y en muchos casos sin vacaciones y con salarios por debajo del SMVM. El proyecto propone además la derogación del art. 15 de la LNE y la del art. 1 de la Ley 25353; que duplican las indemnizaciones ordinarias que por cesantías corresponden al trabajador, el primero protege al empleado frente al despido represalia cuando solicita la registración laboral y es despedido como consecuencia de dicho reclamo; el segundo habilita otra vía de reparación al trabajador por el empleo no registrado cuando la situación no se ajuste a los requisitos formales de la LNE.

El Artículo 15 de la Ley 24013 que en el proyecto se pretende derogar, es de especial relevancia en cuanto a la decisión del trabajador de reclamar por su situación de empleo. Se otorga una protección especial porque la ley presume que en esos casos se trata de un despido arbitrario, en compensación el despedido es acreedor de la duplicación de su indemnización si su baja se produce dentro de los dos años posteriores a la fecha en que intimara al empleador.

Al eliminarse esa tutela especial, el trabajador no va a querer exponerse a un reclamo semejante por temor a perder su empleo; por lo que sería menos probable que salgan a la luz situaciones de irregularidad registral, si no son los trabajadores en forma individual o representados por los sindicatos quienes denuncien situaciones irregulares.

La baja del Registro de Empleadores con Sanciones Laborales constituye un mensaje claro de la doble vara que aplica el gobierno, que por un lado invisibiliza a empleadores incumplidores a la vez que por el otro emite normas como la Resolución 760/17 de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo que crea un registro especial de trabajadores y abogados que presenten demandas por la inconstitucionalidad de la Ley 27348 de reforma del sistema de riesgos de trabajo. Se elimina el registro de que trabajadores incumplen, a la vez que otra norma individualiza y registra a los trabajadores y abogados que presentan demandas por el cambio de ley de riesgos de trabajo, siguiendo la línea de un proyecto político que ha tomado partido por el capital concentrado⁷⁸.

⁷⁸ “La Reforma del Miedo”. Publicación de la agrupación de abogados Norberto Centeno.

En síntesis la propuesta principal del Título I puede resumirse de la siguiente forma:

- un conjunto de oportunidades para los empleadores incumplidores (eliminación de deudas, de sanciones, de multas y de contribuciones patronales y reducciones de las multas establecidas en la LNE),
- no propone ningún beneficio a empleadores cumplidores,
- elimina compensación para trabajadores víctimas del empleo no registrado, desprotege al trabajador que realiza una intimación reclamando la registración laboral, limita el reconocimiento de aportes a aquellos trabajadores que hayan trabajado en forma informal más de 5 años y además no tiene en cuenta los periodos blanqueados a los efectos del reconocimiento de la prestación de adicional por permanencia;
- desfinancia al sistema de seguridad social.

Se puede decir además que no es una medida que forme parte de un conjunto más amplio de políticas tendientes a resolver el flagelo del empleo no registrado ya que entre los años 2015 y 2018 la fiscalización laboral, que es una herramienta central para controlar y corregir el fenómeno, vio reducido su presupuesto en términos reales en un 57%⁷⁹.

Se debe tener en cuenta que el Sistema de Seguridad Social tiene como objetivo primordial garantizar la protección de todos los miembros de la sociedad desde antes de nacer hasta su muerte, con una especial dedicación hacia los más vulnerables, su efecto redistributivo debe proporcionarse sobre una base no discriminatoria. Por eso es que el efecto que generaría esa ley de aprobarse generando quitas en los medios de financiación de la seguridad social en base a perdonar a quienes incumplieros la ley es discutible: ¿debe permitírsele a quienes han cometido infracciones obtener ventajas económicas que deban ser solventadas por todo el sistema en su conjunto? El proyecto

⁷⁹ Informe: “La reforma laboral “recortada””. Centro de estudios sobre trabajo y desarrollo, CETYD. Universidad Nacional de San Martín.

revierte el esquema de premios y castigos que debería imperar frente a todo caso de informalidad laboral, toda vez que para aquellos empleadores que incorporan a su planta a trabajadores no registrados se los beneficia eximiéndolos de multas, sanciones y deudas. En forma contrapuesta al trabajador que fue víctima de ese incumplimiento, se lo penaliza poniéndole límite de reconocimiento a un tope de 5 años de servicio y reduciéndole la indemnización. Es una alteración de equilibrio inconveniente, todas las ventajas son para la patronal incumplidora, el reconocimiento de aportes y antigüedad para el trabajador víctima de fraude es con limitaciones.

b) El Título II “Relaciones de Trabajo” establece una serie de modificaciones a las relaciones laborales:

- **Se propone la modificación del artículo 2 de la LCT donde se crea una nueva categoría laboral :** Se establece como una nueva categoría la de trabajadores profesionales autónomos económicamente vinculados, entendiendo dentro de ese grupo a aquellos trabajadores que “presten servicios especializados, realizando una actividad a título oneroso, de manera habitual, personal y directa, para una persona física o jurídica, de la que resulte económicamente hasta el 80 % de sus ingresos anuales y/o no se superen las 22 horas semanales de dedicación, quienes se regirán por una situación estatutaria especial”.

Este punto del artículo 2 podría aplicarse a trabajadores profesionales que trabajen en forma habitual y bajo relación de dependencia en una empresa, que podrían tener una actividad orientada a objetivos y por eso no cumplir horario. Más allá de esta caracterización y las que el estatuto pueda especificar las características de la actividad comparten los elementos establecidos para la relación de trabajo en el artículo 22 de la LCT (ejecución de obra o prestación de servicios a favor de otra, bajo dependencia de esta, voluntarias y mediando el pago de una remuneración), no indicando ningún nivel de autonomía (ausencia de potestades de dirección y de organización, autoorganización, etc.) pese a ser denominados como autónomos en el proyecto.

La definición también dice que estos trabajadores dependen económicamente hasta un 80% de sus ingresos anuales y/o no superen las 22 horas semanales

de dedicación. El uso de la combinación y/o deja abierta a la posibilidad de que se utilice solo uno de los requisitos con lo que pertenecerían a esta categoría trabajadores que dependan de un mismo empleador hasta un 80% de sus ingresos anuales pero superen las 22 horas de dedicación; o al revés aquellos que no superen las 22 horas de dedicación pero dependan de un mismo empleador en más de un 80%.

Es importante dar cuenta que el texto original del PEN (modificado luego de algunas reuniones con la cúpula de la CGT) creaba como nuevas categorías excluidas del alcance de la LCT a: los *trabajadores autónomos económicamente dependientes*, *trabajadores independientes* y *sus trabajadores independientes colaboradores* identificando a estos como los sujetos incluidos en el régimen simplificado para pequeños contribuyentes, es decir monotributistas.

Entendemos que el espíritu de la modificación propuesta es crear figuras contractuales no laborales, que van a contramano de las definiciones de contrato de trabajo y relación de trabajo (arts. 22 y 23 de la LCT) y del art. 23 que establece la presunción de existencia del contrato de trabajo.

- **Modificación al Artículo 4. Concepto de Trabajo.** El borrador original del proyecto agregaba un párrafo adicional a la definición del concepto de trabajo:

“La cooperación entre las partes para promover esa actividad productiva y creadora constituye un valor social compartido, generador de derechos y deberes recíprocos, y una regla esencial de ejecución del contrato”.

Este párrafo tiene el objetivo de atenuar el concepto de dirección establecido en el primer párrafo del mismo artículo y de relación asimétrica establecido en el artículo 17 bis; fue sacado luego de la negociación con la conducción de la CGT, no obstante se puede decir que es importante que forme parte del análisis porque orienta sobre el conocimiento de la filosofía general de la propuesta.

- **Modificación al Artículo 12 de la LCT. Irrenunciabilidad.** Se anula la irrenunciabilidad a derechos adquiridos en contratos individuales, o sea, las

mejores condiciones que hubiera logrado sobre las establecidas por la ley o por el convenio colectivo de trabajo.

Esta modificación en materia de irrenunciabilidad de derechos se produciría porque el proyecto propone anular la modificación que había sido introducida por la Ley 26574 de diciembre de 2009. Este cambio va a poder permitir que en momentos de crisis económica y aumento del desempleo algunos trabajadores acepten peores condiciones con tal de mantener el empleo, de acuerdo al texto propuesto cuando se celebren *“acuerdos relativos a modificaciones de elementos esenciales del contrato individual de trabajo, las partes deberán solicitar a la autoridad de aplicación su homologación.”* De manera que una renuncia a derechos que estaba prohibida, de aprobarse la modificación podría hacerse mediante “acuerdo” palabra que no refleja claramente lo que ocurre dada la situación de dependencia económica y asimetría de relaciones de poder en que se puede encontrar a trabajadores en una situación de desempleo creciente. El cuadro lo completa el Ministerio luego reducido Secretaria de Trabajo, legitimando la situación.

Esta propuesta tiene el objetivo de intentar extender los alcances del art. 15 de la LCT referidos a acuerdos transaccionales, conciliatorios o liberatorios a los acuerdos relativos a modificaciones de elementos fundamentales del contrato individual de trabajo. Por eso propone autorizar la homologación en sede administrativa con efecto de cosa juzgada a acuerdos que no son transacciones o conciliaciones como prevé el artículo 15 de la LCT.

La transacción es un modo de extinción de las obligaciones en la que las partes se realizan concesiones mutuas para poner fin a un conflicto y evitar un litigio. A diferencia de esta definición, el proyecto hace referencia a acuerdos que pueden modificar elementos esenciales del contrato individual de trabajo sin exigir que existan concesiones recíprocas o que se alcance una justa composición de los derechos de las partes como está establecido en el artículo 15 de la LCT. El texto propuesto establece una mayor facilidad para renunciar a derechos en una negociación que por su propia naturaleza es desigual. La propuesta vulnera los principios protectorios establecidos en el artículo 14 bis de la CN y de los principios de progresividad en derechos sociales y laborales.

- **Modificación al Artículo 30 de la LCT. Subcontratación y Delegación.**

Solidaridad: Una figura muy importante de legislación del trabajo establecida en la Ley de Contrato de Trabajo aprobada en 1974 es la de la responsabilidad solidaria en caso de subcontratación que establecía un marco regulatorio adecuado y limitante de los efectos perjudiciales que podrían sufrir los trabajadores, y era abarcativa tanto en los casos que el principal subcontrate trabajadores en la actividad principal como en actividades accesorias. Esta importante figura fue menguada con dos instrumentos: I) en 1976 se habilitó por Decreto/ley 390/76 de la junta militar el funcionamiento de las empresas de servicios eventuales estableciendo que los empleados de estas empresas no tendrán relación de dependencia con la principal y que esta no será solidariamente responsable por las obligaciones laborales y previsionales, y que la solidaridad establecida en la redacción original alcanza sólo a los casos en que se subcontrata la actividad principal ; y II) en 1998 mediante la Ley 25013 se estableció la indelegable responsabilidad de la empresa principal de establecer el control sobre el cumplimiento de obligaciones que tienen los cesionarios o los subcontratistas respecto a cada uno de los trabajadores que `prestan servicios⁸⁰. Este punto está orientado a que con el simple hecho de controlar el principal quede eximido de otras responsabilidades, pero eso no surge en forma directa de la redacción.

El proyecto propone que en caso de tercerización, se elimina el principio de solidaridad y responsabilidad compartida entre la empresa contratista y la subcontratista en un conjunto de actividades accesorias. El texto que propone modificar el artículo 30 de la LCT del proyecto sustrae la obligación de aplicación de la responsabilidad solidaria sobre una serie de actividades complementarias tales como:

- *limpieza,*
- *seguridad,*
- *montaje de instalaciones o máquinas,*

⁸⁰ Art. 17 Ley 25013. “los cedentes, contratistas o subcontratistas deberán exigir además a sus cesionarios o subcontratistas el número del Código Único de Identificación Laboral de cada uno de los trabajadores que presten servicios y la constancia de pago de las remuneraciones, copia firmada de los comprobantes de pago mensuales al sistema de seguridad social, una cuenta bancaria de la que sea titular y una cobertura de riesgos de trabajo”

- *servicios médicos de emergencia y de higiene y seguridad en el trabajo,*
- *gastronomía,*
- *informática*
- *y servicios de transporte de personas.*

De esta manera, en estos rubros las empresas pueden evadir responsabilidades laborales a través de la subcontratación.

Por otro lado el proyecto establece una obligación de control que tiene el principal respecto a exigirle al contratista el número del Código Único de Identificación Laboral de cada uno de los trabajadores que presten servicios, la constancia del pago de la remuneración, copia firmada de los comprobantes de pago mensuales al sistema de seguridad social, una cuenta corriente bancaria de la que sea titular y una cobertura por riesgos de trabajo; y sostiene que se debe informar a la asociación sindical representante del principal y a la asociación sindical representante del contratista de cada una de las contrataciones de personal. Además el artículo establece que el incumplimiento de algunos de estos requisitos hará solidariamente responsables al principal por las obligaciones de los cesionarios, o contratistas respecto al personal que ocupasen en la realización de dichos trabajos. El siguiente párrafo establece que “los cedentes, contratistas o subcontratistas que cumplan con las obligaciones de control establecidas en este artículo y así lo acrediten ante las autoridades administrativas y/o judiciales competentes, quedarán eximidos de la solidaridad prevista en el párrafo anterior”; estableciendo este caso claramente que si se realiza el control el principal queda eximido de otro tipo de responsabilidad, transformando a una obligación de resultados en una obligación de medios, o sea cumple con su deber con solo exigir al contratista el cumplimiento de su obligación, quedando eximido de la responsabilidad solidaria.

En síntesis podemos decir que el objetivo es promover el uso de la figura de la tercerización para las actividades mencionadas y eliminar la responsabilidad solidaria cuando el principal ejerce funciones de control.

- **Ius Variandi. Se propone modificar el artículo 66 de la LCT en el sentido de aumentar el poder del empleador para poder modificar las formas y modalidades del contrato de trabajo.**

El texto original de la LCT establecía que el empleador podía modificar unilateralmente un contrato bilateral, poniéndole límites en tanto no signifiquen un uso abusivo de esta facultad, no implique un cambio sustancial del contrato y no perjudiquen ni moral ni materialmente al trabajador; y en caso de abuso el trabajador tenía dos opciones: podía considerarse despedido o accionar en la justicia persiguiendo el restablecimiento de la condiciones alteradas estableciéndose para estos casos el proceso sumarísimo y la medida cautelar automática. Esto significa que el trabajador iba a la justicia para que ésta decidiera si el cambio era correcto o no, pero con el beneficio de que se somete al procedimiento judicial que mayor celeridad tiene y que mientras se aguarda el resultado del juicio es restablecido en la posición original. La segunda opción fue derogada por el gobierno de facto llamado Proceso de Reorganización Nacional y restablecida por la Ley 26088 de 2006 durante un gobierno elegido por el pueblo.

El cambio propuesto por el gobierno establece como opciones para el trabajador: “considerarse despedido sin causa o reclamar el restablecimiento de las condiciones alteradas ante la instancia que se contemple para ello en la Convención Colectiva de Trabajo aplicable o directamente ante la instancia judicial competente”. De modo que dos cuestiones como la vía judicial rápida y el restablecimiento de las condiciones laborales originales, que en la ley actual están garantizados para todos los trabajadores en relación de dependencia del país, pasan a depender de la negociación colectiva con posibilidades de resultados diversos de acuerdo a las relaciones de fuerza en cada sector, y en un momento donde las mismas están siendo adversas para los trabajadores en su conjunto. El texto de *instancia judicial competente* es bastante ambiguo y es un medio para eliminar el procedimiento sumarísimo y la obligación de dictar la medida de no innovar, dando como resultado que un trabajador que inicie un juicio de éstas características puede esperar años aguardando el resultado del mismo manteniéndose mientras tanto las condiciones modificadas, situación que supone la resignación de ese derecho o la pérdida del empleo. Este punto

junto con el de irrenunciabilidad tiene por efecto avanzar en la flexibilidad interna⁸¹ del contrato de trabajo.

- **Se propone modificar el Artículo 80 de la LCT, modificando el sistema de entrega de certificado de trabajo y la constancia de ingreso de fondos de la seguridad social y de cuota sindical.**

Se propone sustituir la obligación de entrega de certificado de trabajo por la generación electrónica del mismo y el envío vía los dispositivos de AFIP del mismo hacia la CUIT-CUIL del trabajador y que el mismo pueda retirarlos en una sede de AFIP.

El proyecto establece que el empleador podrá rectificar el certificado cuando la autoridad judicial competente así lo requiera en caso de haberse detectado diferencias entre los parámetros laborales respecto a lo declarado en el certificado anterior. Es decir que el ingreso de datos falsos no se considera un incumplimiento de las obligaciones del empleador como hasta ahora lo viene entendiendo la jurisprudencia sino que le da la posibilidad de rectificarlo luego de que judicialmente se comprueba que los datos ingresados son falsos.

- **Se propone modificar el art. 92 de la LCT que reglamenta el Contrato Tiempo Parcial.**

Se propone establecer que el mismo se configura cuando el trabajador se obligue a prestar servicios durante un determinado número de horas al día o a la semana, inferior a las 2/3 partes del horario semanal de labor fijado por la convención colectiva aplicable. La redacción actual establece que debe ser inferior a las 2/3 partes de la jornada habitual de actividad que suele ser la diaria y solo a veces la semanal. La modificación se basa en establecer como único parámetro y límite el horario semanal establecido en el convenio colectivo aplicable, y le da mayor margen al empleador para poder distribuir la carga diaria pudiendo encuadrar la relación laboral dentro de este régimen sin tener límites diarios como sucede en la actualidad. O sea la jornada a tiempo parcial

⁸¹ La flexibilidad interna refiere a la posibilidad de empleador de introducir cambios en el contrato de trabajo, tanto en las funciones como podría ser en la distribución horaria, mientras la flexibilidad externa refiere a la posibilidad de contratar a tiempo determinado, estableciendo comienzo y fin de acuerdo a su necesidad sin garantizar estabilidad laboral.

será inferior a 32 horas organizando el empleador dicho tiempo conforme a su conveniencia, pudiendo concentrar horas en pocos días, sin obligación de pagar horas extraordinarias y sin otro límite que la pausa entre jornada y jornada de 12 horas.

Amplia la posibilidad de uso del régimen establecido en el Art. 92 de la LCT permitiendo poder encuadrar dentro del mismo a una mayor cantidad de trabajadores. Se puede ver como una forma de aumentar la flexibilidad horaria interna y achicar la cantidad de horas extraordinarias que se realizan en un establecimiento.

- **Se modifica el artículo 158 de la LCT sobre licencias especiales.**

a) Se propone extender la licencia por paternidad de 10 a 15 días corridos y se incluye en la misma a casos de adopción.

b) Además se avanza con la creación de una licencia para realizar los trámites correspondientes a adopción o para cumplir con las instancias de evaluación exigidas por los respectivos organismos públicos de aspirantes a guard

ja con fines de adopción para ser admitidos como postulantes o para concurrir a las audiencias o visitas que disponga el juez competente con carácter previo a otorgar la guarda con fines de adopción. La licencia será de dos días corridos con un máximo de 10 por año. Para gozar de este derecho es importante que el trabajador comunique en forma previa al empleador la inscripción en el Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos establecido en la legislación.

c) Se crea además la licencia para someterse a estudios de fertilidad y reproducción asistida de solo 5 días por año.

d) Se establecen 10 días de licencia por unión convivencial equiparando la misma al matrimonio de acuerdo a las modificaciones en el Código Civil y Comercial de la Nación y en la misma línea se reemplaza la licencia por fallecimiento de la persona con la cual estuviese unido en aparente matrimonio por la licencia por fallecimiento de conviviente.

Se propone también una licencia por razones particulares de hasta 30 días corridos sin goce de haberes y sin computar antigüedad. Es una inclusión que

puede contribuir a armonizar la articulación entre la vida laboral y la vida familiar.

- **El Art. 36 del proyecto modifica el artículo 245 de la LCT sobre Indemnización por despido.** Se excluye de la base salarial para calcular la indemnización por despido a la parte proporcional del sueldo anual complementario, la bonificación abonada por el empleador sin periodicidad mensual y en base a un sistema de evaluación de desempeño, y toda compensación y/o reconocimiento de gastos que el empleador realice a favor del trabajador. Se excluyen con fines de bajar el importe final a pagar al trabajador despedido rubros que tienen un claro fin remuneratorio de acuerdo a la definición del art. 1 del Convenio 95 de la Organización Internacional del Trabajo y al Artículo 103 de la Ley de Contrato de Trabajo. Son rubros que de acuerdo a la actual redacción del art. 245 de la ley de contrato de trabajo pueden llegar a tener el carácter de normales y habituales por lo cual su exclusión puede considerarse arbitraria y carente de progresividad. Este cambio de los rubros remuneratorios de la base salarial para el cálculo de la indemnización por despido, altera el criterio de doctrina establecida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso Vizzotti⁸², en donde señaló que debe existir una razonable relación entre la base salarial de la indemnización por despido sin justa causa y la mejor remuneración normal y habitual percibida, tomando en cuenta que ésta por resultar la remuneración percibida por el trabajador por sus servicios, pone de manifiesto en qué medida el empleador reconoció en términos económicos el esfuerzo realizado, reconociendo y evaluando los resultados o el valor que el trabajador le proporcionó con su labor subordinada.

Entre los rubros a excluir de la base salarial para el cálculo de la indemnización por despido se encuentran las bonificaciones abonadas sin periodicidad mensual y base de un sistema de evaluación del desempeño. La implementación de éste cambio alentaría el uso de estas forma de remuneración, la cual no estado bien reglamentado y no pudiéndose establecer

⁸² Vizzotti, Carlos c/ AMSA s/ despido. CSJN, 3 de setiembre de 2004; Fallos 327/3677.

formas objetivas y participativas de evaluación podría dar origen a inequidades y subjetividades en los sistemas salariales.

A los efectos de los trabajadores remunerados a comisión o con remuneraciones variables, el proyecto establece que se tomará en consideración el promedio de las comisiones o de las remuneraciones variables devengadas durante el último año o durante el tiempo trabajado si este fuera menor. En la actualidad y de acuerdo al artículo 245 esta base de cálculo es en base al Convenio Colectivo del sector o a lo acordado en la empresa o establecimiento el que resulte más alto. Este cambio de la mejor remuneración normal y habitual por el promedio anual busca achicar la base de cálculo y del monto final de la indemnización. Además, abre un campo muy amplio de futuros reemplazos de componentes remuneratorios por otros que llevan tal denominación, o la materialización de aumentos en convenios colectivos o en acuerdos por empresa que lleven ese nombre, con el consecuente efecto de reducir en mayor medida las indemnizaciones por despido,

Al reducir el monto de indemnización, se facilita el despido sin causa, aumentando la discrecionalidad del empleador para disponer de dichos puestos de trabajo. Este punto de la reforma se puede decir que va a contramano de la garantía de protección contra el despido arbitrario previsto en el Art. 14 bis de la Constitución Nacional, ya que claramente implica una reducción de la indemnización.

- **Se propone la creación del Fondo de Cese Laboral Sectorial estableciendo regulación del mismo en los artículos 39 a 51 del proyecto.**

Se establece que las entidades representativas de trabajadores y de empleadores signatarias de convenios colectivos de trabajo podrán establecer a nivel convencional la creación de un Fondo de Cese Laboral Sectorial para la actividad con el objeto de asumir la cobertura en materia de preaviso y despido sin causa de los arts. 232 y 245 de la LCT. Este sistema reemplazaría al empleador en el cumplimiento de las obligaciones mencionadas, sean indemnizaciones por preaviso, sin justa causa no a las demás modalidades extinción del vínculo laboral que a ellas se remitan.

El fondo será administrado por un ente sin fines de lucro de carácter tripartito y con control de una sindicatura designada por la autoridad de aplicación. El

estatuto constitutivo, organigrama, plan de acción y análisis de sustentabilidad deben ser aprobados por la autoridad de aplicación al momento de homologar el acuerdo y los gastos para solventar la administración no pueden superar un porcentaje mayor al 8% del total de recursos.

La adhesión del empleador al Fondo es voluntaria pero una vez realizada es irrevocable, comprendiendo a toda la dotación de personal en relación de dependencia.

El patrimonio del fondo estará constituido por: a) aportes mensuales del empleador sujetos a control del trabajador, b) aranceles que perciban de los empleadores por prestación de servicios, c) El producido de inversiones que realice una vez garantizada la sustentabilidad del fondo, d) los importes de obligaciones incumplidas por empleadores, todas las sumas percibidas por legados, subsidios, subvenciones y todo otro ingreso lícito.

El monto del aporte mensual a realizar por el empleador deberá establecerse sobre un porcentaje de la remuneración mensual que perciba el trabajador en concepto de salario básico convencional teniendo en cuenta los adicionales remunerativos y los no remunerativos que establezca el convenio colectivo de trabajo del sector. El monto será establecido por la Autoridad de Aplicación que en base a un análisis técnico actuarial evaluará su aprobación. En el caso de aquellos empleadores que superen por cantidad o por frecuencia de extinciones de relaciones de trabajo y que incrementen el promedio de la tasa de rotación de la actividad que se trate, se podrá establecer un monto mensual adicional de hasta un 20 % por sobre el aporte de la actividad, en las formas y condiciones que lo establezca la autoridad de aplicación.

El instituto debe garantizar la nominatividad de los aportes realizados por el empleador a favor del trabajador, sin perjuicio de realizar inversiones que estime necesarias con el objeto de garantizar la sustentabilidad.

El trabajador tendrá derecho a percibir los montos del Fondo una vez que el empleador le haya comunicado en forma fehaciente la decisión de extinguir el vínculo laboral. El instituto deberá depositar en la cuenta sueldo del trabajador las sumas que le corresponden a los conceptos de preaviso e indemnización por despido sin causa dentro de los 4 días de recibida la comunicación del cese. El trabajador tiene de opción de percibir el dinero en un pago único o en forma periódica y parcial disponiendo que el saldo depositado genere intereses

que le vayan siendo pagados al trabajador de acuerdo a las formas y condiciones que acuerden con el instituto. Se generaría así un negocio financiero en el que los trabajadores pueden ingresar con sus indemnizaciones, en donde no hay garantías de rentabilidad ni de que las sumas aportadas queden aseguradas frente a cualquier riesgo de pérdida en las inversiones realizadas.

Una propuesta de este estilo ya fue mencionada en los años 1990, cuando organismos internacionales de crédito en el marco del Consenso de Washington⁸³ sostenían que debía estimularse el mercado de capitales a través de la creación de tres mercados de seguros vinculados al mundo del trabajo: la privatización del sistema previsional que dio origen a las Administradores de Fondos de Jubilación y Pensión (ley 24241), la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que dio origen a las Administradoras de Riesgos de Trabajo (Ley 24557) y también se proponía un organismos similar para la indemnización por despido; que en ese momento no se hizo efectiva pero hay esta en este proyecto.⁸⁴

Se genera una confusión entre la función de reemplazo que haría el Fondo de cubrir las obligaciones previstas en los Artículos 232 y 245 de la LCT en caso de despido sin causa y el concepto de nominatividad de los aportes ya que este concepto podría implicar que el aporte a percibir por el trabajador despedido pueda ser el resultante de los aportes hechos por el empleador al fondo, no quedando claro cuál sería la solución si los aportes acumulados reúnen una suma menor a la que correspondería pagar de indemnización. Sostiene

⁸³ En noviembre de 1989, el Instituto Internacional de Economía llevó a cabo una conferencia bajo el título "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?". En ella, John Williamson (profesor de dicho Instituto) presentó un resumen sobre las que él consideraba las principales reformas que en Washington eran necesarias para restablecer el crecimiento económico de América Latina. En la conferencia participaron destacados economistas y representantes de los organismos internacionales, quienes llegaron a un consenso acerca de los instrumentos de política económica que Williamson presentó como los objetivos prioritarios (libre mercado, privatizaciones, desregulación, libre comercio, ajuste fiscal), y que los Estados latinoamericanos debían tener para salir del bache económico. Este fue el origen de lo que Williamson denominó "Consenso de Washington".

⁸⁴ Estimating the benefits of the Labor Reform in Argentina. Resumen Ejecutivo. Año 1996. Banco Mundial.

Beccaria⁸⁵(2018) que si el objetivo es realizar un aporte que pueda cubrir el pago indemnizatorio establecido en el Artículo 245 de la LCT, los empleadores deberían realizar un descuento de la doceava parte del sueldo mensual, o sea un 8,33 % adicional a los descuentos de la seguridad social; alternativa que resulta más costosa que el actual sistema de indemnizaciones. Y aún siendo más costosa para el empleador, es muy probable que la suma acumulada en la cuenta de cada trabajador (el acumulado histórico de todos los descuentos mensuales más los intereses generados) de como resultado un monto menor al régimen vigente (un mes de sueldo actual por cada año trabajado) (Página 31).

El resultado del proyecto afectaría al derecho constitucional de “protección contra el despido arbitrario” ya que en la práctica el empleador vive el pago de la indemnización como una sanción por la misma y por lo tanto genera un efecto disuasivo frente a tales decisiones. Un Fondo como en que se propone eliminaría ese efecto y alejaría el empresario del problema que puede ocasionarle un despido, por lo que aquel que por la cantidad de aportes haya amortizado la indemnización podría despedir trabajadores con mayor antigüedad para contratar empleados con menos costos.

En síntesis este punto puede tener mucha relación con la frase de quien en el momento de presentación del proyecto era el Secretario de Empleo de la Nación, Miguel Ángel Ponte cuando declaró que “contratar y despedir debería ser natural como comer y descomer”⁸⁶ frase por lo menos polémica para un Secretario de Estado que tiene entre sus responsabilidades garantizar el Derecho Constitucional al empleo digno.

- **Se propone modificar el Artículo 276 de la LCT sobre actualización de créditos laborales en relaciones individuales de trabajo.**

Propone que los créditos provenientes de relaciones individuales de trabajo serán actualizados conforme a la tasa fijada por el Banco de la Nación

⁸⁵ Beccaria, Luis (2018) Un análisis de la reforma laboral y de la reducción de las contribuciones patronales. CECE.

⁸⁶ Entrevista radial del programa “radio con vos”, 9 de enero de 2017.

Argentina para las tasas de Valor Adquisitivo (UVA) correspondiente a operaciones de crédito hipotecario, desde la fecha en que debieron abonarse hasta la fecha de efectivo pago.

El proyecto agrega que *“dicha actualización será aplicada por los jueces o por la Autoridad de Aplicación, de oficio o a petición de parte, incluso en los casos de concurso del deudor así como también con posterioridad a la declaración de quiebra, no debiendo calcularse otros intereses sobre las sumas ajustadas”*

Esto quiere decir que la actualización de los créditos laborales implica la pérdida del derecho a reclamar intereses por mora en el pago por parte del empleador. Se trata del reemplazo de un instituto por otro que responden a necesidades diferentes. Mientras la actualización de los créditos laborales apunta a recomponer el poder adquisitivo de las sumas adeudadas en relación a la evolución de los precios; los intereses tienen la función de resarcir los daños y perjuicios ocasionados al trabajador por la privación en el uso de las sumas debidas como consecuencia de la mora. Son institutos diferentes que responden a necesidades diferentes no pudiendo reemplazarse uno por el otro, menos teniendo en cuenta el carácter alimentario de los créditos laborales. La imposibilidad de reclamar intereses punitivos y moratorios implica la ausencia de resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados por la mora.

- **Se prohíbe acordar sumas no remunerativas en las convenciones colectivas de trabajo.**

Se realiza la prohibición estableciendo que se podrá autorizar en forma excepcional la negociación de tales conceptos siempre que en un plazo razonable se contemple la transformación de los mismos en remunerativos.

- **Banco de Horas. Propone introducir modificaciones al artículo 201 de la Ley de Contrato de Trabajo.**

El borrador original introducía reformas al régimen de jornada de trabajo, proponiendo:

“Mediante Convenio Colectivo de Trabajo podrá planificarse y establecerse un mecanismo de permuta y/o compensación horaria, denominado “banco de horas”, no siendo considerada la hora como suplementaria a los efectos de su

cálculo, siempre y cuando las horas realizadas en exceso en un día sean compensadas por la correspondiente disminución en otro, de manera que no exceda, en el período de un año, a la suma de jornadas semanales de trabajo previstas convencionalmente, ni se supere el máximo de 10 horas diarias.”

El propósito eludir el pago de horas extras disminuyendo costos para el empleador a costas de disminuir los ingresos del trabajador, el mecanismo es el de la disponibilidad colectiva, entendiendo la capacidad de la negociación colectiva de poder sellar acuerdos desmejorando la ley.

El proyecto aclara que los créditos que el trabajador tuviera en su favor en caso de extinguirse el contrato de trabajo serían compensados en dinero.

Este artículo combinado con el que modifica el régimen laboral a tiempo parcial desnaturaliza el límite de la jornada diaria, ampliando la flexibilidad de maniobra en beneficio de las necesidades del empleador.

- **Reducción del Plazo de Prescripción.** Modifica el artículo 256 de la LCT.

El borrador propone reducir el plazo de prescripción a 1 año para reclamar créditos provenientes de las relaciones individuales de trabajo, disposiciones de convenios colectivos, laudos de convenios colectivos y disposiciones legales o reglamentarias del derecho del trabajo.

La prescripción actualmente es de dos años, que ya es un plazo exiguo, porque el mismo opera desde que se origina la deuda, y si el trabajador tiene algún reclamo se ve condicionado mientras persiste el vínculo laboral ya que sufriría la presión del empleador con quien se ve todos los días. Un reclamo judicial mientras persiste la relación laboral es prácticamente un despido, el trabajador usualmente reclama cuando el vínculo laboral se rompe, por lo que llevar la prescripción al año es una fuerte restricción al ejercicio real de derechos por parte de los trabajadores.

La LCT original, establecía que el período de prescripción era de cuatro años.

- **Actualización del registro de entidades.**

El texto original facultaba al Ministerio de Trabajo a actualizar el registro de organizaciones sindicales, simplemente inscriptas o con personería gremial. Las organizaciones sindicales que no estén en regla desde sus obligaciones

legales y estatutarias, serían intimadas a regularizar su situación en un plazo de 30 días bajo apercibimiento de ser dadas de baja. Era tan amplia la disposición que un mero incumplimiento formal habilitaba a dar de baja a un sindicato que es una organización de la democracia derivada del derecho de los trabajadores a organizarse. La propuesta era violatoria de la norma internacional que reconoce el derecho a los trabajadores a organizarse, a la libertad sindical y ponía en cabeza del poder ejecutivo una medida de intervención que es más propia del poder judicial.

c) Título III. Capacitación Laboral Continua.

Este título refiere a la capacitación para un mejor desarrollo profesional mediante la conformación de organismos integrados por el estado, los empresarios y las organizaciones representativas de los trabajadores.

Entre sus propósitos específicos figura satisfacer el derecho a la formación continua de los trabajadores “con el fin de que puedan adaptarse con agilidad a los cambios en los sistemas productivos y puedan establecer itinerarios laborales a lo largo de una vida de progreso constante conforme a su iniciativa personal”.

El concepto de que es el trabajador quien debe “adaptarse” y que la “iniciativa personal” determinará sus planes de capacitación y su carrera le da una mirada muy individualista y desplaza el valor de la organizaciones para afrontar los cambios productivos y tecnológicos, subestimando el potencial colectivo que se supone con la organización tripartita.

Se propone crear los Consejos Sectoriales Tripartitos cuya reglamentación no se especifica y además no se aclara la forma de financiación. No estando definidas importantes cuestiones de funcionamiento, se le otorga a estos Consejos la potestad de establecer la Matriz de Calificaciones Laborales, que tendrá como fin certificar competencias en materia de formación y el Documento de Identidad Laboral de cada trabajador que acumulará la formación recibida por cada trabajador.

Se produce una modificación del espíritu del sistema formativo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social relacionado con acciones de formación realizadas en forma asociada con sindicatos y organizaciones sociales con el

fin de mejorar las posibilidades de trabajadores desocupados y mejorar la calificación de los ocupados. En el proyecto el rol de ejecutor queda en el Ministerio de Trabajo en conjunto con empresas, quienes fijarán las prioridades de la política formativa.

d) Título IV. Transición entre el Sistema Educativo Formal y el Trabajo.

Se pretende llevar a cabo una práctica laboral que complementaría la formación educacional teórica secundaria, terciaria y universitaria que incluya a graduados.

La letra del proyecto dice: “se entiende por tal la promoción de prácticas en ambientes reales de trabajo y producción de bienes y servicios de los conocimientos adquiridos en forma teórica por estudiantes, terciarios, universitarios y nóveles graduados en empresas y emprendimientos públicos y privados”...”Todas las situaciones de aprendizaje y prácticas en ambientes reales de trabajo y producción de bienes y servicios de los noveles graduados y estudiantes comprendidos en este título serán exclusivamente formativas y no de carácter productivo, sin generarse por ello relación laboral alguna con la empresa o institución donde la realicen. En ningún caso los nóveles graduados o alumnos sustituirán, competirán o tomarán el puesto de los trabajadores donde la lleven a cabo”.

El sistema propuesto sustituye la ley de pasantías establecido en la Ley Nro. 26427.

Se establece que mediante acuerdo tripartito se institucionalizará el Sistema de Prácticas⁸⁷ Formativas y que las prácticas serán determinadas en los Convenios Colectivos de Trabajo en cuanto a cantidad, plazo, lugares geográficos promovidos y actividades. Pero agrega que cuando por ubicación geográfica o tipo de actividad se necesite una distribución distinta, podrá ser acordado entre el organismo educativo y la empresa o institución donde se realice la práctica un esquema diferente al indicado siempre y cuando no

⁸⁷ La tensión entre los ámbitos de educación y el mercado del trabajo se enfoca en la conveniencia y los intereses de cada parte: si es pago, si se suma a la formación, si es actividad productiva o de aprendizaje, si es pasantía, si es práctica de formación con proyección de empleo. La experiencia de lo que ocurrió con las pasantías, el abuso de empleadores para aprovechar los beneficios de la contratación precaria sin límite, se pudo regular recién cuando se formula la ley de pasantías del 2008, hasta ese momento fue una explotación de jóvenes estudiantes sin límite. Vale como muestra de las aplicaciones de prácticas formativas cuando no se sostienen en compromisos serios y regulación mutua.

supere los límites establecidos de 130 horas mensuales y 12 meses. Estos acuerdos podrían alterar el límite de duración de la carga horaria semanal, estableciendo un límite mensual pero con una distribución discrecional de la jornada semanal y/o diaria entrando en contradicción con lo establecido en la ley 11544 sobre Jornada de Trabajo y en el Convenio N 1 de la OIT de jerarquía constitucional (Art 75 inc. 22 CN) los cuales ofrecen límites diarios y semanales a la jornada de trabajo.

La norma también establece carga horaria aumenta de 20 a 30 horas (respecto a la ley de pasantías vigente) con la posibilidad de poder llegar a 40 horas semanales en épocas de receso educativo, con lo que se llegaría a 160 horas mensuales similar a un trabajador de jornada completa. Se establece una duración de 12 meses y prorrogable por 6 meses más.

A quienes participen de la “práctica formativa” se les pagará una “asignación estímulo” no remunerativa, tomando como referencia el salario básico neto del CCT y en hora proporcional a las horas trabajadas. Tendrán derecho a las licencias y beneficios del personal regular, aportes a la Obra Social y a la Aseguradora de Riesgos de Trabajo.

Respecto a la sanciones frente a incumplimientos patronales y/o eventuales fraudes laborales la ley vigente establece que cualquier incumplimiento convierte al pasante de forma automática en un trabajador en relación de dependencia regido por la LCT. El proyecto elimina las sanciones que impliquen la aplicación de la LCT.

Se propone crear el Instituto Nacional de Formación Laboral como órgano⁸⁸ desconcentrado del Ministerio de Trabajo, conformado por un directorio nombrado por un Director Ejecutivo y seis directores nombrados por el PEN; más otros dos directores unos representante de los trabajadores y otro representante de los empleadores. Este organismo tendría el diseño y control de toda política de articulación entre educación y trabajo, excluyendo a las universidades nacionales y otros organismos educativos de la participación en el diseño de la misma.

El principal objetivo del Instituto sería: “fortalecer el desarrollo profesional y social de las personas y cubrir las necesidades del sistema socio productivo”.

⁸⁸ Las políticas de educación y trabajo parecen reducirse a formular metas, crear organismos y propuestas formativas, tanto en el sector público como en el privado.

Esta orientación se contrapone con una visión más amplia de la formación laboral que se centra en el desarrollo de las personas como profesionales con aptitud y actitud para incorporarse a la actividad productiva pensando un modelo de desarrollo nacional, sino que parece centrarse solamente en preparar jóvenes para un sistema productivo dado por la economía global en el cual los Estados Nacionales no tienen injerencia. Con muy buen sentido de la oportunidad se puede recordar que a esa fecha el Ministro de Educación, Esteban Bullrich participó de la Conferencia Industrial Argentina en noviembre de 2016, señalando: “si tenemos la mejor educación tendremos las mejores empresas del mundo. Para eso debemos preparar recursos humanos de excelencia.”...”no les hablo como Ministro de Educación sino como Gerente de Recursos Humanos”; frase que denota una visión exclusivamente mercantilista de la educación, olvidando que es un derecho social y una obligación indelegable del Estado.

e) Título V. Fomento del Empleo Juvenil y Entrenamiento para el Trabajo.

El proyecto propone la creación de varios programas y acciones tendientes a la promoción del empleo juvenil de carácter general que en gran parte se vienen aplicando desde distintos organismos del estado y hace especial referencia al régimen establecido en el Decreto 304/17 conocido como “plan empalme” que es una transferencia de recursos económicos desde el estado a las empresas que contraten trabajadores.

El artículo referido a “incentivos a la contratación” profundiza este sistema de subsidios, pudiendo computar las ayudas económicas mensuales como parte del salario, debiendo la empresa solo pagar la diferencia para alcanzar el monto de los salarios mínimos de cada sector de actividad⁸⁹. El mismo podría ser justo para el caso de microempresas o Pymes, pero puede ser inequitativo cuando se trata de grandes empresas y sectores de alta rentabilidad como el financiero.

f) Título VI. Red Federal de Servicios de Empleo.

⁸⁹ Los planes de Empleo juvenil requieren de empleadores que estén dispuestos a incorporar y entrenar jóvenes. Solo pueden funcionar cuando se acompaña de compromiso institucional del sistema educativo y las organizaciones formadoras, con los empleadores, que tengan incentivos a la contratación, pero que realicen incorporaciones de formalización a corto plazo.

Los objetivos son interesantes ya que es importante el rol del estado en la articulación de la demanda y la oferta laboral sobre todo de trabajadores desocupados y/o participantes de determinados programas de empleo.

Genera cierta contradicción con el objetivo del rol central que la normativa le da al Estado en esta política la inclusión de las agencias privadas de empleo de acuerdo a lo establecido en el Convenio 181 de la Organización Internacional del Trabajo, convenio que no fue ratificado por la Argentina.

La ley vigente hasta el momento en la argentina es la 13.591 sancionada en 1949 que creó la Dirección Nacional de Servicio de Empleo, con la función de “organizar en todo el territorio de la Nación el servicio gratuito de la colocación para los trabajadores, cualquiera sea su categoría profesional”; en su artículo 10 sostiene: “Prohíbese el funcionamiento de las agencias privadas de colocaciones con fines de lucro. Entiéndase comprendida en la prohibición toda actividad lucrativa relacionada con la colocación de trabajadores.” La ley 24013 reglamentó la actividad de las Empresas de Servicios Eventuales⁹⁰ con funciones específicas destinadas a cubrir necesidades temporales de empresas y que deben registrarse en el Ministerio de Trabajo, no obstante esta reglamentación está vigente la ley 13591, siendo la intermediación laboral una función indelegable del estado.

La posibilidad de que ingresen empresas privadas a la Red de Servicios de Empleo produciría una modificación en el esquema de regulación de la vinculación laboral. Si una empresa con fines de lucro participa de la intermediación y/o vinculación de una empresa con un trabajador desocupado, la empresa intermediaria solo se vería incentivada a observar las necesidades de la empresa contratante que es la que le paga la comisión por intermediación, por lo que es necesario que existan regulaciones mayores a las que figuran en el proyecto para que el trabajador no quede en una situación de desprotección.

g) Título VII. Seguro de Desempleo Ampliado.

⁹⁰ Los contratos eventuales se convirtieron en una forma más barata de contratar, sostenida en agencias privadas que tomaron esa actividad como un negocio, con ausencia de intermediación estatal en los procesos de contratación de las empresas.

En este título se propone el Seguro Desempleo Ampliado para aquellos trabajadores que hayan sido desvinculados de empresas que se encuentren en transformación productiva, considerando bajo este supuesto a *“Aquellas empresas con dificultades competitivas y/o productividad declinante que quieren mejorar sus procesos o tecnología, modificar y/o desarrollar nuevos productos, o redireccionar su actividad y/o integrarse a otras empresas con el objeto de potenciar su desempeño”*.

La definición de empresa en transformación productiva es realmente muy abarcativa, difícil de precisar en un país en donde la política económica de altas tasas de interés ha incentivado la inversión financiera y desincentivado a los proyectos productivos. En estas condiciones el número de trabajadores que puede estar alcanzado por el presente seguro ampliado es casi imposible de estimar.

El alcance de la cobertura incluiría a trabajadoras y trabajadores que presenten dificultades de inserción laboral de acuerdo a los criterios que se fijen por la reglamentación.

El seguro incluiría una prestación dineraria de carácter no remunerativo durante 9 meses y apoyo a la reinserción laboral a través de la red de servicios de empleo.

El artículo 99 propone que los trabajadores que perciban un seguro de desempleo ampliado si consiguen un empleo formal en el sector privado podrán percibir una prestación dineraria contabilizada como parte del salario y en carácter de subsidio a la contratación por seis meses o nueve meses si los trabajadores son mayores de 45 años de edad. Dicha prestación tendrá el carácter de no remunerativa al tiempo que si será computable como tiempo de servicio a los efectos de la seguridad social.

En resumen: el estado subsidiaría a los empleadores a partir de una prestación dineraria que por ley sería no remunerativa, aunque iría a complementar la remuneración que le correspondería pagar al empleador si hubiera contratado al trabajador por una modalidad diferente.

h) Título VIII. Se propone la creación de la Agencia Nacional de Tecnologías de Salud.

Se propone crear la Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud con las incumbencias de realizar estudios y evaluaciones de medicamentos, instrumentos, técnicas y procedimientos quirúrgicos, etc., para analizar ser sumados o excluidos del PMO, que se deben hacer con criterios éticos, económicos y sociales. Entre las facultades de la AGNET está la de tomar intervención con carácter previo a la inclusión de cualquier práctica, procedimiento o cobertura en general del Programa Médico Obligatorio, la canasta básica de prestaciones que se determine para el sector público, así como también el proceder al seguimiento y monitoreo de los resultados de las tecnologías incluidas en el PMO, de acuerdo a lo establecido por la reglamentación.

Esto si bien por un lado no se lo ve relacionado con las relaciones laborales, y por eso no se entiende porque está en una reforma laboral, es clave ya que en definitiva va a terminar definiendo las prestaciones medico asistenciales que brindará el sistema de obras sociales.

- i) **En el borrador original se proponía reducir las contribuciones patronales con el argumento de que a menos costo se fomentaría mayor creación de empleo.** Este tema si bien se instaló en el contexto de la reforma laboral se retiró del proyecto presentado y se incluyó en la reforma tributaria aprobada a fines de 2017 (Ley 27430, Título VI Seguridad Social). Desde abril de 2018 funciona el régimen de reducción de contribuciones patronales aprobado en Ley 27430, con el objetivo de poder generar más puestos de trabajo y lograr el blanqueo de empleo no declarado. Si bien el objetivo del proyecto incluye dos problemas claves de la argentina de hoy, la evidencia demuestra que la reducción de contribuciones patronales generalmente no consigue ese resultado. Y como se propone llevarlo a cabo mediante la implantación de un Mínimo no Imponible, es altamente probable que los empleadores tengan incentivos a subdeclarar las remuneraciones que abonan (una práctica bastante usada) y/o a tener políticas salariales relacionadas con salarios más bajos.

La revisión de variada bibliografía de estudio (Altimir y Beccaria , 1999; Beccaria y Galin, 2002) acerca de la experiencia de casos de aplicación de políticas similares demuestra que este tipo de políticas de reducción de

contribuciones patronales (en 1994 se las redujo en un 9%) no logra la creación de empleo formal, al tiempo que trae consecuencias negativas en la generación de recursos para financiar el sistema de Seguridad Social, afectando los derechos de los trabajadores activos y pasivos. En el mismo sentido, Cruces, Gagliani y Kidyba⁹¹ (2010) han escrito que no se encuentran impactos cuando evalúan la reducción de las contribuciones patronales en la Argentina de los años 1990.

Acerca del mismo proyecto Beccaria (2018) sostuvo: “En conclusión, tanto los argumentos teóricos, así como la evidencia empírica brevemente referenciada, sugieren que existe gran incertidumbre acerca de la influencia de la reducción de los costos laborales sobre la generación de empleo formal total. Adicionalmente, el mecanismo utilizado no aparece como el más eficiente para lograr este objetivo y, particular, el de promover el empleo del personal de menor calificación en tanto caben esquemas que implican menores costos a los implícitos en la propuesta.” (Pág. 11).⁹²

3.3.3 Reflexiones sobre el proyecto de reforma.

Este proyecto da lugar a una serie de consideraciones sobre los principios de Progresividad y de No Regresividad como obligaciones del Estado de acuerdo a lo establecido en el Artículo 75 de la Constitución Nacional. Este artículo sostiene que se debe legislar en el sentido de proveer “lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social” y se debe “legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y de pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados vigentes sobre derechos humanos”.

Debido el fuerte rechazo que tuvo este conjunto de propuestas, el gobierno produjo un cambio de estrategia: la baja de contribuciones fue incluida dentro

⁹¹ Cruces, G., Galiani S. y Kidyba S. (2010) “Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes”; Documento de Trabajo 93, CEDLAS, La Plata.

⁹² Beccaria, Luis (2018) Un análisis de la reforma laboral y de la reducción de las contribuciones patronales. CECE.

de un proyecto de reforma fiscal aprobado a fines de 2017 como Ley 27430, Título VI Seguridad Social; y por separado se presentaron el proyecto de pasantías y formación laboral, de creación de la agencia nacional de tecnologías de salud y el de reforma laboral.

El proyecto de reforma laboral presentado en mayo de 2018 es una versión más suave del anterior, donde se mantienen casi todo los temas, eliminando algunos temas que sonaron como más polémicos como la ampliación del poder del empleador para modificar formas y modalidades del contrato de trabajo, la creación de nuevas categorías laborales que quedan por fuera de la LCT y la eliminación de responsabilidad y solidaridad para ambas empresas en caso de tercerización.

3.4 Conclusiones del capítulo 3.

En el capítulo 3 hemos realizado análisis del proyecto de reforma laboral, de la negociación colectiva en sus tres niveles: centralizada, centralizada por rama de actividad y descentralizada; y de las principales medidas de política económica.

El proyecto de reforma laboral si bien no fue aprobado ha sido muy interesante analizar porque es una muestra cabal de cuales han sido las principales intenciones del gobierno de Macri en materia laboral: eliminar rigideces de la regulación laboral y abaratar el costo laboral, entendiendo que estas serían medidas apropiadas para fomentar la creación de puestos de trabajo como sostiene la teoría neoclásica.

El análisis de los distintos niveles de negociación colectiva nos permite ver que en el período analizado hubo una tendencia a intentar instalar la negociación colectiva descentralizada mientras la negociación colectiva centralizada por rama de actividad tuvo continuidad pero con intentos de limitarla desde el Estado. En cualquier situación y nivel de comparación ya sea respecto a la inflación o medido en dólares el poder adquisitivo del salario bajó.

Si vemos los principales resultados de la política económica vamos a ver que la baja de salarios fue acompañada de caída de la economía, caída del empleo, reemplazo de empleos en relación de dependencia por monotributistas que no implica otra cosa que una forma más precaria y quiebra de pequeñas y medianas empresas. Estos resultados se alejan de la propuesta neoclásica y tienen más que ver con la mirada postkeynesiana y regulacionista, en el sentido que menos demanda y peor funcionamiento de las instituciones va acompañada de menor producción y menos empleo.

Conclusiones Generales

Esta tesis se propuso avanzar en la explicación de la reconfiguración del marco institucional del trabajo en la Argentina (diciembre 2015-abril 2018⁹³) y en el abordaje de su relación con las transformaciones del patrón de crecimiento dados en el período. **El principal aporte consiste en explicar cómo una estrategia de crecimiento y de generación empleo pensada en función del incentivo a la inversión a través de políticas de flexibilización y baja de costos laborales, termina generando el efecto contrario.** En este trabajo se relevaron diferentes sectores de la economía y se llegó a la conclusión de que la mayor flexibilidad no generó mayor empleo, sino que hubo caída de la economía y del empleo acompañado de más bajos salarios. **En resumen puede decirse que la mayor flexibilización laboral no genera más puestos de trabajo, sino que genera mayor desempleo y mayor precarización laboral.**

En el capítulo 1 se abordaron los primeros pasos que permiten ver los antecedentes teóricos del problema analizado, para eso se realiza una revisión histórica de la escuela económica neoclásica y su racionalidad para asignar recursos en forma eficiente a través de los mercados, en un esquema ideal que sería válido en toda situación más allá de etapa histórica y contexto geográfico. Esta mirada analiza la economía desde la oferta llegando a la conclusión que si los mercados funcionan sin distorsiones la tendencia es al pleno empleo, cualquier desequilibrio se ajustaría vía precio (salario) para volver al pleno empleo; en este marco son las intervenciones del estado o instituciones como los sindicatos los factores distorsivos que generan el desempleo al que llaman voluntario.

Desde la guía teórica neoclásica han surgido diferentes propuestas de política pública que tienen como objetivo eliminar o en su defecto reducir lo más posible las regulaciones del estado, a éstas corrientes las hemos llamado

⁹³ En abril 2018 inicia una etapa de debacle signada por la devaluación y la vuelta al FMI.

flexibilizadoras. Las principales banderas de estas corrientes tienen que ver con eliminar regulaciones que establece la legislación laboral bajo el paradigma que de esta forma se eliminarían las distorsiones y podrían funcionar los mercados libres permitiendo el crecimiento económico y la creación de empleo.

En el capítulo 2 tomando el recorrido histórico y teórico del capítulo 1 se trabajó en la construcción del marco conceptual a utilizar.

Primero se analizó la mirada keynesiana que surgió en la crisis de 1930 donde el nivel de desempleo era alto. Keynes pudo identificar que existía una disociación entre las decisiones de los individuos de ahorrar y las decisiones de los empresarios de invertir; en el medio de este proceso había dinero que salía del circuito económico productivo (desviándose a especulación o tenencia por precaución); esto significaba que la venta de una mercadería no desembocaba inmediatamente en el uso del dinero ingresado en la compra de otra y así los capitalistas no tenían asegurado poder vender toda su producción, generándose una caída de la demanda de la economía que afectaba los niveles de producción y de empleo a la baja.

De la identificación de la incapacidad del mercado para poder sostener la demanda de la economía y generar el crecimiento económico sostenido surge la importancia que el keynesianismo le da al gasto público para expandir el consumo de los sectores populares y así sostener la demanda. Es importante tener en cuenta que ese aumento del gasto que aumenta el consumo de los sectores populares es un medio para producir el aumento de la actividad económica, pero a la vez es un fin: *“¿No es tal el propósito de toda actividad económica?”* se preguntaba Kalecki cuando hablaba sobre el mejor nivel de vida de las masas.

En los primeros años de la década del 70 la crisis del estado de bienestar keynesiano y la incapacidad de las teorías ortodoxas para explicar la situación, generaron un espacio para la aparición de teorías alternativas; en ese marco la Teoría de la Regulación identifica a las instituciones como actores claves en la economía entendiendo a estas en sentido amplio, como comportamientos aceptados por la sociedad en un tiempo y espacio geográfico, normas, leyes y

además de otras entidades con actividad social. El surgimiento de la regulación como enfoque de estudio, implica reconocer que la coordinación de las decisiones económicas de los agentes no puede reducirse a la realizada por el mercado, ni tampoco a un estado planificador: las instituciones son el resultado de conflictos entre individuos con distintas subjetividades, que pueden negociar y coordinar o confrontar para imponer sus intereses.

La Teoría de la Regulación explica las crisis como la ruptura de los determinantes económicos y de las instituciones, siendo necesario el surgimiento de otros determinantes incluso de carácter político que generen nuevos compromisos institucionales a partir de los cuales se puede construir un nuevo modo de desarrollo adecuado a la nueva situación.

La Relación Salarial es una de las formas institucionales fundamentales de la Teoría de la Regulación, es la configuración que toma el conflicto de intereses entre el capital y el trabajo en cuanto a las relaciones entre la organización de la producción, el modo de vida y las modalidades de reproducción de los asalariados. Dirime un conflicto estratégico mediante instituciones que lo regulan y que pueden llegar a coordinar acciones por la cuales la relación de conflicto de intereses se pueda transformar aunque sea transitoriamente en una relación de cooperación para un momento histórico de terminado y en un contexto geográfico específico. Entre asalariados y empresarios entonces existe un intercambio, los asalariados son contratados por los patrones a cambio de un salario pero existe un conflicto de clases con intereses contradictorios en donde son aspectos centrales la remuneración, la intensidad del trabajo y la calidad. El contrato de trabajo se justifica para dirimir este conflicto; dado que el mercado de trabajo no puede resolver estas contradicciones; existen instituciones y normas referidas a aspectos que se relacionan con estos aspectos centrales.

El análisis de las instituciones vinculadas al mundo del trabajo se realizó en el contexto particular de la Argentina teniendo en cuenta el carácter de país periférico, con una estructura económica desequilibrada, con atraso tecnológico y un mercado interno poco desarrollado. La estructura económica desequilibrada se traduce en un sector agropecuario de alta productividad y

una industria de una productividad relativa menor en comparación con los países desarrollados. En esta coyuntura una estrategia de crecimiento como la aplicada en el período, basada en la liberación del comercio y la liberación financiera y cambiaria termina generando un achicamiento del mercado interno, una reprimarización de las exportaciones y un problema de restricción externa. En la Argentina existe la tendencia analizada por Keynes de que las decisiones empresarias de inversión del excedente se postergan por otros usos del dinero como especulación o precaución. La diferencia es que el análisis keynesiano se realizó en Inglaterra y con una mirada propia de los países centrales, cuando este análisis se realiza desde Argentina se ve que el dinero no reinvertido va a la formación de activos externos (compra de dólares que quedan inmovilizados dentro del territorio nacional o van al exterior).

Por eso el análisis debe tener en cuenta las diferencias sectoriales y las limitaciones y restricciones, sobre todo la baja complejidad tecnológica de nuestra industria, que tiende a una demanda decreciente de capacidades internas, factor que agranda la restricción externa y la dependencia en un contexto internacional financierizado.

En el Capítulo 3 se analizó de la evolución general de las variables económicas del período y luego se realizó un análisis del marco institucional del trabajo en la Argentina; para lo cual se tomaron como referencia dos puntos de abordaje: a) la negociación colectiva, y b) el proyecto de reforma laboral.

Las variables económicas dieron como resultado: caída del PBI, aumento de la inflación y aumento del desempleo, con cierre de pequeñas y medianas empresas; en lo referidos al empleo un dato adicional de relevancia es que de la creación de nuevos empleos el 54% son empleos precarios.

Respecto a la negociación colectiva se puede decir que fue un período de tensión relacionada con el modelo económico establecido desde diciembre de 2015. En lo referido a la formalidad de negociación colectiva en apariencia se mantuvo estable el esquema institucional de negociación centralizada por actividad. No hubo acciones formales del gobierno como en otros periodos históricos que implicaran interrupción de la negociación colectiva; esto no quita

la existencia de intervenciones informales y también una política orientada a incentivar el crecimiento de la negociación descentralizada o por empresa.

Entre las intervenciones informales un testimonio de cómo se actuaba en muchos casos es el acontecido con la paritaria bancaria en el año 2017 donde el Ministerio de Trabajo en asociación con el Banco Central de la República Argentina se negó a avalar el acuerdo que había realizado la Asociación Bancaria con las entidades patronales mayoritarias; y frente a dos fallos de la Cámara Nacional del Trabajo dando validez al acuerdo, el Ministro tuvo una innovadora iniciativa intentando un juicio político a los jueces participantes.

El funcionamiento de la negociación colectiva centralizada por rama de actividad fue condicionada por techos de aumentos en los que presionaba el Ministerio de Trabajo, que siempre ponía como tope la inflación esperada que en todos los casos luego terminaba siendo menor a la inflación que se daba en la realidad; durante el período si bien la forma de negociación no se modificó formalmente los salarios bajaron porque los aumentos de precios siempre fueron superiores a los aumentos salariales, además el aumento del desempleo fue un condicionante macroeconómico importante para debilitaba la posición de los trabajadores.

Por otro lado el gobierno tuvo una activa política de incentivo de la negociación colectiva descentralizada siendo la paritaria de Vaca Muerta un caso emblemático; en el que la estrategia de flexibilización laboral modificando a la baja el convenio colectivo petrolero, eliminando derechos laborales y bajando el salario de los trabajadores fue un beneficio extra a las empresas privadas que comenzaron a tener mayor protagonismo desde 2017 en adelante aprovechando una situación de aprendizaje previo donde los esfuerzos para lograr la innovación los puso el Estado. Todo el trabajo de exploración, aprendizaje e innovación tecnológica que permitió la puesta en producción de Vaca Muerta y la llegada de inversiones fueron realizados por YPF luego de la nacionalización, donde la mejora en la productividad de los pozos y la reducción de los tiempos de perforación fueron acciones claves. Como efecto colateral se puede decir que dicho proceso de negociación colectiva solo se limitó a bajar costos laborales y omitió trabajar en acciones concretas en un sector donde el porcentaje de accidentes es alto y era pertinente utilizar la

fuerza de la concertación de acciones entre trabajadores y empresarios para poder prevenir accidentes y mejorar las condiciones y medioambiente laboral.

En lo referido al proyecto de reforma laboral se presentó un conjunto de propuestas cuyos puntos destacados son:

- Desregulación de relaciones de trabajo eliminando o limitando regulaciones que establece la ley.
 - Creando categorías laborales nuevas por fuera de la LCT.
 - Abrir la posibilidad de que el trabajador pueda renunciar a derechos individuales.
 - Permitir la tercerización en actividades diferentes a la principal; en estos se elimina la responsabilidad solidaria de ambas empresas.
 - Flexibilización interna; se amplía la posibilidad de modificar elementos del contrato de trabajo.
 - Flexibilidad horaria en el contrato de tiempo parcial.
 - Achicamiento de indemnizaciones por despido.
 - Creación del fondo de cese laboral.
 - Nuevas licencias.
- Regularización del empleo no registrado y registración laboral mediante un proceso de blanqueo en el que se da un conjunto de oportunidades para los empleadores incumplidores (eliminación de deudas, de sanciones, de acciones penales, de multas y de contribuciones patronales y reducciones de las multas de la Ley Nacional de Empleo).
- Reducción de contribuciones patronales.

La idea central del proyecto se basa en que las instituciones del trabajo generan rigideces y producen ineficiencias en la dinámica productiva afectando el potencial de desarrollo económico y de creación de empleo; en esa línea la reducción de la protección laboral es entendida como una medida necesaria para incentivar la inversión y generar más puestos de trabajo formales. Desde esta perspectiva el trabajo informal es visualizado como una consecuencia de la alta regulación laboral.

Institutos laborales como la delimitación de la jornada laboral, el salario mínimo, la definición de condiciones de trabajo, la negociación colectiva; y principios como la interpretación más favorable al trabajador, la preferente tutela por la continuación de la relación laboral son todos instrumentos protectorios que operan como elementos de equiparación en una relación que por naturaleza es desigual en función que una parte tiene dependencia de la otra, siendo una relación de poder asimétrica. Este conjunto de instrumentos de equiparación se ven como un estorbo al desarrollo productivo y a la creación de empleo registrado y teniendo como meta a llegar una relación más propia del derecho civil (regula relaciones contractuales entre iguales), en ese marco el conjunto de propuestas constituye una forma pragmática de reducir las regulaciones existentes en forma gradual.

La experiencia tanto de estudios teóricos como de estudios de evaluación de impacto de reformas laborales desreguladoras, de las cuales se hace un repaso en el Capítulo 3, demuestra que no existe evidencia acerca de que mayor flexibilidad pueda promover el empleo ni el mayor desarrollo productivo. Sobre el punto que si coinciden todos estos estudios es sobre que las políticas de flexibilización laboral aumentan la desigualdad, bajando los salarios y la participación del salario dentro del producto de la economía.

Sobre el período analizado en este estudio puede decirse que confirma la conclusión de los estudios teóricos y de evaluación de impacto expresadas en el párrafo anterior: si bien la reforma no fue aprobada, la propia dinámica de la economía llevó a que se flexibilicen las formas de contratación, **y esta mayor flexibilidad no generó mayor empleo, sino que hubo caída de la economía y del empleo acompañada de más bajos salarios.**

Con el fin de profundizar los conocimientos acerca del tema una próxima investigación debería continuarse analizando diferentes etapas históricas, marcando con detalle la interrelación entre las estrategias de acumulación de capital en relación con la evolución de las instituciones laborales. Un aporte novedoso se puede dar agregando como variable al estudio la aplicación de

nuevas tecnologías ya que éstas están produciendo cambios profundos en la relaciones de trabajo y desde las políticas públicas se requiere pensar formas institucionales que aseguren el crecimiento económico, pero de manera que todas y todos los habitantes de este planeta puedan beneficiarse del mismo con una mejor calidad de vida en el marco de relaciones sociales más justas y un esquema productivo sustentable.

Referencias Bibliográficas.

Asociación de Abogados y Abogadas Laboralistas. Reforma Laboral: una reforma regresiva e inconstitucional.

Aglietta, M. (1976), Regulation et crise du capitalisme: l'expérience des Etats-Unis. Calmann-Lévy, París.

Aglietta M. y Orléan A.: "La violencia de la moneda". Siglo Veintiuno Editores. México 1990.

Altimir, O. y Beccaria, L. (1999), El Mercado De Trabajo Bajo El Nuevo Régimen Económico En Argentina, Serie Reformas Económicas N° 28, Cepal, Santiago De Chile.

Banco Mundial y Corporación Financiera Internacional. (2007). Doing Business 2008. Washington, DC.

Banco Mundial (2017). Doing Business 2017: Equal Opportunity for All. Washington, DC.

Basualdo, Victoria; Esponda, Alejandra; Gianibelli, Guillermo y Morales, Diego; (2015) Tercerización y derechos laborales en la Argentina. Editorial La página. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Beccaria, L. y Galin P. (2002), Regulaciones Laborales en la Argentina. Evaluación y Propuestas, Fundación OSDE-CIEPP.

Beccaria, L. (2007), 'el Mercado De Trabajo Luego De La Crisis. Avances Y Desafíos', En: Kosacoff, B. (Ed.) Crisis, Recuperación Y Nuevos Dilemas. La Economía Argentina 2002-2007, Cepal – Of. Buenos Aires, Buenos Aires.

Beccaria, Luis (2018) Un análisis de la reforma laboral y de la reducción de las contribuciones patronales. CECE.

Botero, Juan C.; Djankov, Simeon; La Porta, Rafael; López-de-Silanes, Florencio, y Shleifer, Andrei. (2004). The regulation of labor, en "Quarterly Journal of Economics", vol. 119, num. 4

Bourdieu, P. (2010). "Las Estructuras Sociales de la Economía." Manantial. Buenos Aires.

Boyer, R. (1995) "Aux Origines De La Theorie De La Regulation" En Boyer, R.; Sailard, Y. (Dir), Theorie De La Regulation, L'Etat Des Savoirs. La Decouverte, Paris.

Carbonetto Kolln, Daniel Sebastián. 2018. Lineamientos para una Economía Política Heterodoxa. Punto de encuentro.

Cao González, Rodrigo. 2018. Los trabajadores de plataforma y la evolución de las relaciones laborales. Publicación de Centro de Estudios de Administración Tributaria de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA.

Caro Figueroa, Armando. La Flexibilidad Laboral. Fundamentos comparados para la reforma del mercado laboral argentino. Editorial Biblos. 1993.

Caro Figueroa, Armando. Modernización Laboral: cuadernos de un reformador empecinado. Buenos Aires, Fundación del Trabajo. 1997.

Cenda (2007), "Notas De La Economía Argentina N°4", Centro De Estudios Para El Desarrollo Argentino. Buenos Aires.

CETyD – UNSAM. Boletín de coyuntura sociolaboral. Abril 2018.

Cruces, G., Galiani S. y Kidyba S. (2010) "Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes"; Documento de Trabajo 93, CEDLAS, La Plata.

Dabat, A (2012). "El Rumbo De La Economía Argentina Bajo El Kirchnerismo", En Revista "Economía", Unam Vol.9 No.26 México May./Ago. 2012 (Versión Impresa Issn 1665-952x). Distrito Federal
[Http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952x2012000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952x2012000200002) .

De Diego, Julián. Manual de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Capítulo XX. Abeledo Perrot. 1998.

Diamand, Marcelo. 1973. Doctrinas Económicas, desarrollo e independencia: economía para las estructuras productivas desequilibradas: caso argentino. Buenos Aires. Paidós.

Dobb, Maurice (1927/1941) Salarios, FCE, México.

Fondo Monetario Internacional (2003). Unemployment and Labor Market Institutions: Why reforms pay off. World Economic Outlook, Capítulo IV.

Gallo, M (2017), “La Economía Argentina Durante El Período 2004-2017: Ciclo Expansivo, Restricción Externa Y Retorno De La Valorización Financiera”, En El Segundo Congreso De Economía Política Para La Argentina; Universidad Nacional De Avellaneda (Una), Buenos Aires. <http://Nulan.Mdp.Edu.Ar/2757/1/Gallo-2017.Pdf>

Gambacorta Mario Luis y Otros. (2018). “La estructura de la negociación colectiva como proyección del modelo sindical vigente”. Editorial UMSA.

Gambacorta, Mario Luis y Ruiz, Álvaro Daniel. (2016). Guía teórico-práctica para el desarrollo de los nuevos contenidos de la negociación colectiva. Editorial UMSA.

Giddens, Anthony (1984). “La Constitución de la Sociedad. Bases para la teoría de la estructuración.” Amorrortu editores.

González, Mariana (2011) “Los Salarios En La Argentina En El Largo Plazo. Un Análisis De Sus Condicionantes Económicos.” Tesis De Maestría. Maestría En Economía. Facultad De Ciencias Económicas. UBA.

Guido, P. (2010), “Análisis Del Proyecto De Ley Del Presupuesto 2011. La Política Presupuestaria Del Kirchnerismo”, En Documentos Del Centro Para La Apertura Y El Desarrollo De América Latina (Cadal), Año Viii Número 114. Buenos Aires https://www.Cadal.Org/Documentos/Documento_114.Pdf

Ipypp (2015), “Análisis Del Presupuesto 2015. Otro Presupuesto Mentiroso, Deficitario Y Endeudador”, En Instituto Pensamiento Y Políticas Públicas (Ipypp). Buenos Aires <https://Ipypp.Org.Ar/Descargas/2014/El%20presupuesto%202015.Pdf>

Keynes, J.M. (1936 en inglés) (1997), Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero, Fondo de cultura económica, México D.F.

Kicillof, Axel (2002), Tres Keynes en la Teoría General, CEPLAD, FCE., UBA.

Kicillof, Axel (2009), Salario, precio y ganancia en la Teoría General; Desarrollo Económico vol. 48 Nro. 192, IDES, Buenos Aires.

Kicillof, Axel (2010), De Smith a Keynes: siete lecciones de historia del pensamiento económicos. EUDEBA. Buenos Aires

Lavoie, M. (2000). Un análisis comparativo de la teoría poskeynesiana del empleo. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México.

Lavoie, M. y Stockhammer, E. (2012). Wage -led growth: Concept, theories and policies, International Labour Office, Conditions of Work and Employment Branch, - Geneva: ILO, 2012.

Marshall, A. 1890. Principios de economía. Un Tratado introductorio. Madrid, M, Aguilar.

Marx, K. (1991 [1871]), El Capital. Crítica De La Economía Política. México, Df, Siglo Veintiuno Editores.

Mauricio, Roxana. (2012). Inestabilidad en el mercado de trabajo: un análisis dinámico para argentina. EDULP. Editorial de la Universidad de la Plata.

Morín, Edgar. 1990. Introducción al pensamiento complejo. GEDISA.

Naclerio, (2007), Narodowski Y De Santis (Comp.), "Teoría Y Política Macroeconómica. Aplicaciones A La Economía Argentina". Edulp. Ciepyc.Naclerio, Narodowski Y De Santis (2007). Edulp Y Ciepyc.

Naclerio, Alejandro; Padin, Juan Manuel; 2019; Restricción externa y subdesarrollo (industrial). Un análisis histórico de la Cuenta Corriente Argentina.

Neffa, J. (2012), "La Evolución De La Relación Salarial Durante La Post Convertibilidad", Revue De La Régulation (En Línea), 11 | 1er Semestre. Disponible En: [Http://Regulation.Revues.Org/9695](http://Regulation.Revues.Org/9695) [01/11/201

Neffa, Julio César; Panigo, Demian T.; López E. (2010). Contribuciones Al Estudio Del Trabajo Y El Empleo Desde La Teoría De La Regulación: Un Marco Teórico Para Estudiar Los Modos De Desarrollo Y Su Impacto Sobre El Empleo. Documento De Trabajo N° 4 De La Serie Empleo, Desempleo Y Políticas De Empleo: Disponible En [Http://Www.Ceil-conicet.Gov.Ar/Wp-content/Uploads/2013/03/4contribuciones.Pdf](http://Www.Ceil-conicet.Gov.Ar/Wp-content/Uploads/2013/03/4contribuciones.Pdf)

Pérez Candreva, L. (2018). Sector Externo Argentino. Universidad Virtual De Quilmes. Unq.Isbm 978-987-774-014-1

Rodriguez Piñero, Miguel, "La huida del derecho del trabajo", en Relaciones Laborales, Madrid, La Ley, 1992.

Recalde, Héctor. (2012). Una historia laboral jamás contada. Editorial Corregidor. Buenos Aires.

Seijo, Rubén Ernesto; Bazque, Héctor Gabriel y Pérez Candreva, Leonardo (2018). Cambiemos el rol de la Relación Salarial. Ponencia Congreso EPPA. 2018.

Simon, H. (1962), "The Architecture of Complexity", *American Philosophical Society*, Vol. 106, N° 6.

Simon, H. (1969), *The Science of the Artificial*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass.

Smith, A. (1997 [1776]): Investigación Sobre La Naturaleza Y Causas De La Riqueza De Las Naciones, México, Df, Fondo De Cultura Económica.

Texto Completo Del Mensaje Pen-130-2017 Proyecto De Reforma Laboral, Girado Por El Poder Ejecutivo Nacional Al Congreso De La Nación Argentina. Número De Referencia: Men-2017-130-apn-pte <https://Www.Slideshare.Net/Escueladefiscales/Mensaje-pen1302017-proyecto-de-reforma-laboral>

Tomada, Carlos; Schleser, Diego y Maito, Matías. (2018), Comentarios a los proyectos de reforma laboral. CETyD. IDAES. UNSAM.

Tomada, Carlos; Schleser, Diego y Maito, Matias. (2019), La reforma laboral "recortada". CETyD. IDAES. UNSAM.

Tomada, Carlos; Schleser, Diego; Otaviano, Juan Manuel; Maito, Matías; Soto, Clarisa y OFarrel, Juan. (2017), Argentina en Reformas. Demoliendo Derechos. CETyD. IDAES. UNSAM.

Tomada, Carlos; Schleser, Diego; Otaviano, Juan Manuel; Soto, Clarisa y OFarrel, Juan. (2017), Reforma Laboral: ¿Crecimiento del empleo o de la desigualdad? CETyD. IDAES. UNSAM.

Trajtemberg, David; Senén González, Cecilia y Medwid, Bárbara (2010), Los determinantes de la negociación colectiva en la Argentina. Debates teóricos y evidencias empíricas. Trabajo, Ocupación y Empleo N° 9, SSPTyEL-MTEySS, Buenos Aires.

Vanoli, Alejandro (2017). Patria o Dólar: Banco Central, corporaciones y especulación financiera. Ediciones Colihue. Buenos Aires.

Wehle, Beatriz; Baudry, Grisel; Anconetani, Mariano; (2019) ¿Ser o no ser tu propio jefe? Tensiones laborales de los jóvenes en las plataformas digitales. Ponencias congreso ASET 2019.

Yunes, M (2015), "Presupuesto 2016: Entre La Fantasía Y El Ajuste", En Nuevo Mas (www.Mas.Org.Ar) <https://Www.Mas.Org.Ar/?P=6751>

