



MINISTERIO DE ECONOMIA  
Y FINANZAS PÚBLICAS  
SECRETARIA DE POLITICA ECONOMICA  
SUBSECRETARIA DE PROGRAMACION ECONOMICA

# El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo

Demian Panigo  
y  
Julio César Neffa

2009

Documento de Trabajo

---

Dirección Nacional de Programación Macroeconómica  
Dirección de Modelos y Proyecciones

## RESUMEN

El principal objetivo del presente artículo consiste en brindar un análisis detallado de las principales medidas laborales que, complementando las políticas macroeconómicas de carácter general, han permitido modificar sustancialmente la dinámica de las variables más importantes del mercado de trabajo en nuestro país. Comenzando por una breve descripción del nuevo modelo de desarrollo implementado a partir de la crisis de la Convertibilidad y el régimen de acumulación financiera asociado, se enfatizan luego los principales logros en materia laboral de los últimos 6 años, para luego examinarlos a la luz de cada una de las medidas adoptadas en relación a las remuneraciones, al salario indirecto, a la calidad de los puestos de trabajo, a la protección de los trabajadores más vulnerables, a la promoción del empleo, a la cobertura y las prestaciones del sistema previsional y a la recuperación de la actividad y el poder de negociación sindical.

**Códigos JEL:** J0, J3, J4, J5 y E1.

**Palabras clave:** Argentina, mercado de trabajo, empleo, desempleo, normativa laboral, nuevo modelo de desarrollo, remuneraciones, calidad del empleo, trabajadores vulnerables.

## Tabla de contenidos

1	Introducción.....	4
2	Evolución de las principales variables del mercado de trabajo.....	5
2.1	Recuperación del empleo y sistemática reducción de la desocupación. ....	6
2.2	Mejores salarios y empleos de mayor calidad para los trabajadores activos 11	
2.3	.....	14
2.4	Mayor cobertura previsional y haberes jubilatorios crecientes para los trabajadores pasivos.....	15
3	Aspectos macroeconómicos clave para la generación de empleo y la recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores .....	17
4	Políticas laborales asociadas a la transformación del mercado de trabajo .....	23
4.1	El salario mínimo vital y móvil (SMVM), los aumentos de suma fija (sectores público y privado) y los incrementos salariales generales en el sector público .....	23
4.2	Los beneficios sociales y el salario indirecto .....	25
4.3	Medidas generales destinadas mejorar la calidad del empleo.....	27
4.4	Medidas específicas para otorgar una mayor protección a los trabajadores históricamente más vulnerables.....	35
4.5	Promoción del empleo y medidas para mejorar la asistencia a los trabajadores desocupados .....	42
4.6	Medidas destinadas a incrementar la cobertura y las remuneraciones de los trabajadores pasivos (jubilados y pensionados)...	47
4.7	Medidas para recuperar y fortalecer la actividad sindical.....	50
5	Conclusiones .....	52
	Bibliografía .....	53

## 1 Introducción<sup>1</sup>

El trabajo no solamente constituye el "sustento" material e inmaterial de las personas, sino también es el espacio desde donde la persona construye un aprendizaje a partir de sus experiencias, conflictos, éxitos y fracasos, que ponen a prueba sus capacidades. El trabajo agrega un valor a la obra producida y el sujeto obtiene a su vez un reconocimiento desde los otros que lo rodean por realizar ese trabajo. El trabajo es un valor que permanece a pesar de sus transformaciones. Es un derecho (y no sólo un deber social) que constituye una real necesidad de los seres humanos y que, por ese motivo, está en la esencia misma de la naturaleza humana. De esta manera, el trabajo constituye una de las categorías antropológicas más relevantes para el bienestar individual y colectivo de las personas (Neffa, 2003; y Panigo, 2006, en una evaluación de los propios trabajadores para el caso argentino).

Con la implementación del Plan de Convertibilidad, se profundiza un proceso de reformas estructurales iniciado a mediados de la década de los setenta, caracterizado por privatizaciones, desregulación de los mercados, liberalización comercial y flexibilización laboral (Boyer y Neffa, 2004). La combinación de dichas reformas con una fijación cambiaria particularmente apreciada (de un peso por dólar) configuró un régimen de acumulación financiera que derivó en la paulatina desindustrialización del país (Frenkel y otros, 2002). Estos cambios, que atravesaron horizontalmente al conjunto de la economía y generaron una notable desarticulación social entre los procesos de producción, de consumo y de trabajo, empujaron a millones de personas al desempleo (Palomino, 2003) y deterioraron intensamente la gran mayoría de los indicadores sociales (Beccaria, 2001).

A partir de mediados del año 2003, como resultado de la intervención activa del Estado y la implementación de un nuevo modelo de desarrollo (que reemplaza un régimen de acumulación financiera por un régimen de acumulación productiva), la economía argentina inició una fase de crecimiento sostenido que obtuvo como principal resultado un marcado cambio de tendencia en cuanto al trabajo, el empleo y los indicadores sociales (Novick y otros, 2007; y Maurizio, Perrot y Villafañe, 2008).

---

<sup>1</sup> La contribución del Dr. Julio César Neffa (del CEIL-PIETTE del CONICET) en el presente documento se enmarca en el proyecto de investigación: "Asistencia técnica para el estudio del mercado de trabajo, el trabajo (relaciones profesionales, condiciones y medio ambiente de trabajo) y para la propuesta de políticas que impacten el mercado de trabajo" del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Política Económica. Como es usual, la opinión vertida por los autores no representa necesariamente a la de las instituciones de pertenencia. Se agradece, por otra parte, los comentarios y sugerencias de Marta Novick, Soledad Villafañe, Martín Abeles y Sebastián Álvarez Hayes. Todos los errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Para ayudar a comprender estas transformaciones, el objetivo de este documento consiste en analizar las modificaciones más relevantes que se han producido en el mercado de trabajo argentino con el advenimiento del nuevo régimen de acumulación, focalizando la evaluación en la dinámica de sus principales variables (desde una perspectiva general, regional y sectorial); y en los determinantes macroeconómicos y normativos que explican dicha evolución.

A tales efectos, este documento se estructura de la siguiente manera: luego de esta introducción, en la Sección 2 se presenta un análisis de la evolución reciente de las principales variables del mercado de trabajo. En la Sección 3 se describen las principales transformaciones macroeconómicas ocurridas desde 2003 hasta el presente. La Sección 4 contiene el principal aporte del presente documento de trabajo, a saber: una descripción pormenorizada de las modificaciones normativas introducidas en el campo del derecho del trabajo y la seguridad social.<sup>2</sup> El documento finaliza con las conclusiones generales y las referencias bibliográficas.

## **2 Evolución de las principales variables del mercado de trabajo**

El desempleo-subempleo, la pobreza, la indigencia y la exclusión de amplios grupos del mercado laboral fueron algunas de las principales características de la economía argentina en la década pasada y afectó seriamente el mercado de trabajo a través de la precarización y flexibilización de la mano de obra (Neffa, 2005), así como también la reducción continua de su participación en la distribución del ingreso (Beccaria, 2002), transformando a la fuerza laboral en la principal variable de ajuste de los desequilibrios macroeconómicos.

Como se mencionó en la introducción, con la salida de la convertibilidad, y la posterior aplicación de políticas que priorizaban el empleo y la producción, se instala un nuevo modelo de desarrollo en la Argentina que colocó nuevamente al trabajo como la principal forma de inclusión social de la población, revirtiendo el estado de subutilización de la mano de obra.

La presente sección muestra la evolución de las principales variables del mercado de trabajo hasta el tercer trimestre del año 2008, último dato de la encuesta permanente de hogares disponible al momento de realizar el presente trabajo. Adicionalmente, para las variables cuya información se obtiene con frecuencia mensual, se utilizó el último dato disponible.

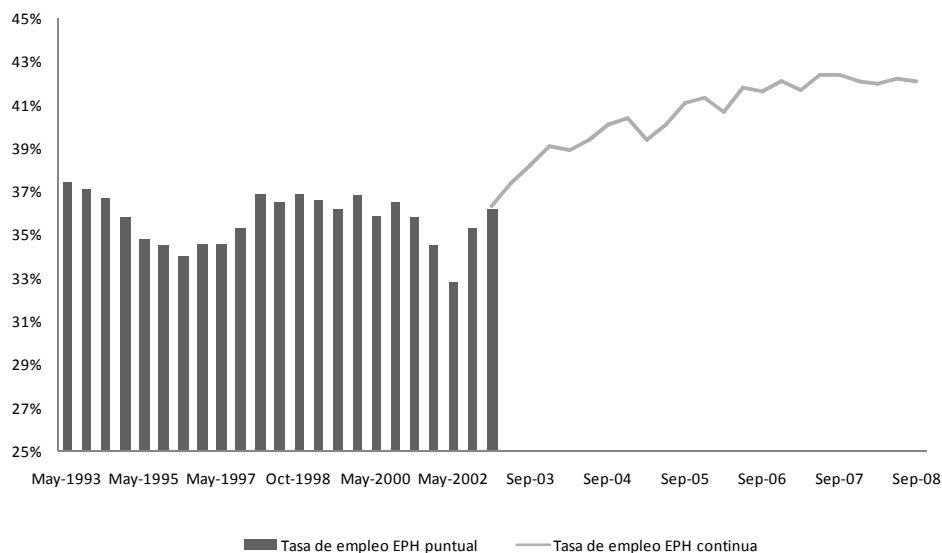
---

<sup>2</sup> A aquellos lectores familiarizados con la evolución reciente de las variables macroeconómicas, incluyendo las que describen el desempeño del mercado de trabajo, puede resultarles beneficioso proceder directamente a la lectura de la Sección 4.

## 2.1 Recuperación del empleo y sistemática reducción de la desocupación.

El nuevo modo de desarrollo combinó condiciones más favorables para la movilización de la fuerza de trabajo de los hogares, con un nuevo paradigma productivo (Kostzer y otros, 2004). Los principales logros de dicho modelo fueron la disminución del desempleo, la generación de empleo y el fortalecimiento del mercado interno para generar una demanda creciente (Beccaria y otros, 2005). Esta evolución tuvo su reflejo en la tasa de empleo, cuya tendencia decreciente desde el año 1993 (pasando por dos valles pronunciados entre los años 1995 – 1996, y entre 1998 – 2002), se revierte a partir del año 2003, iniciándose una fase sostenida de crecimiento.

**Gráfico 1: Tasa de empleo, total del país 1993 – 2008**

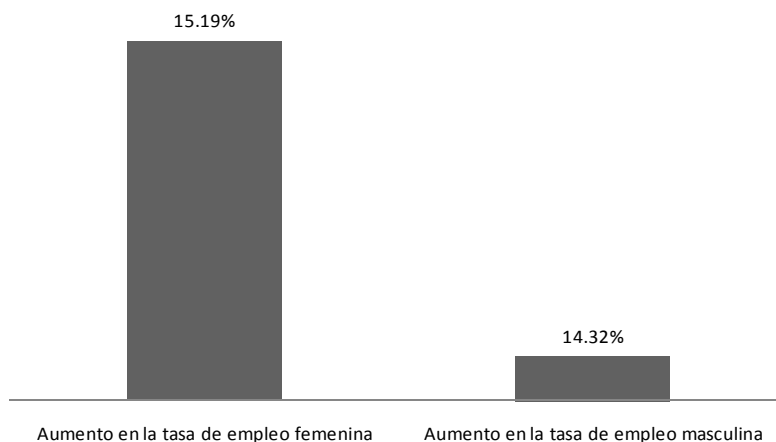


**Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el INDEC**

La tasa de empleo muestra una tendencia sostenida de crecimiento que registra un aumento acumulado entre los años 2003 y 2008 de 14,84%; el empleo de las mujeres<sup>3</sup> y de los jóvenes (que representan la población más vulnerable en términos de desocupación), fueron las categorías que mostraron un mayor crecimiento (Pérez, 2008) (ver gráfico 2).

<sup>3</sup> En el caso de las mujeres, el mayor incremento en la tasa de empleo no se ha traducido, sin embargo, en una mayor caída (en relación a los hombres) de la tasa de desocupación, debido a la dinámica levemente compensatoria de la tasa de actividad. Es por ello que las políticas destinadas a reducir la carencia de oportunidades laborales para este segmento mayoritario de la población resultarán de crucial importancia en los próximos años.

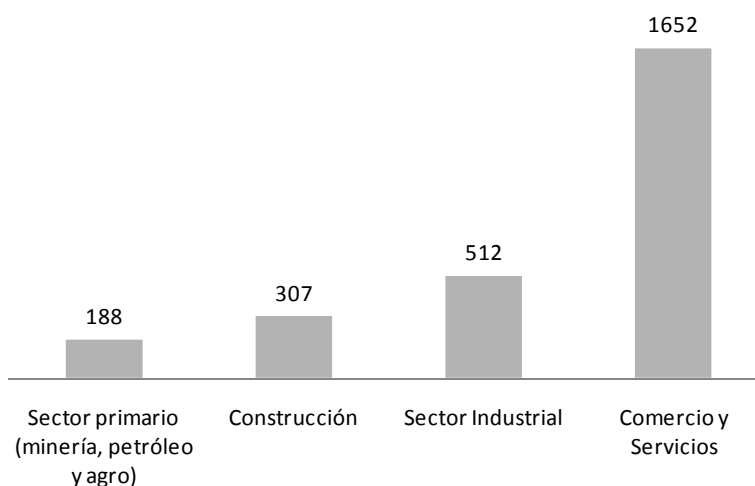
**Gráfico 2: Aumento del empleo entre 2003 y 2008, según sexo**



**Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el INDEC**

Cuando el análisis se traslada a nivel sectorial se aprecia que con el advenimiento del nuevo modo de desarrollo productivo los puestos de trabajo creados por la economía aumentaron en todos los sectores (ver gráfico 3), liderando dicho crecimiento los sectores dedicados a servicios, comercio e industria.

**Gráfico 3: Creación de nuevos puestos de trabajo registrados por sector, entre mayo 2003 y mayo 2008 (en miles de personas)**



**Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el SIJP**

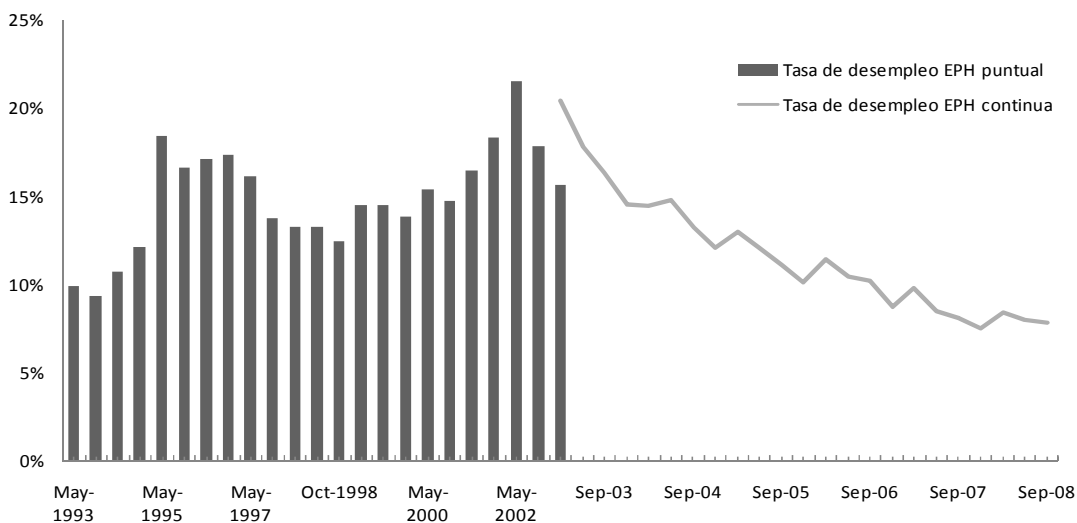
Sin embargo, al medir la variación en términos porcentuales, el sector que lideró la creación de empleo es la construcción, que muestra un aumento del 317% entre mayo de 2003 (comienzo del nuevo modelo) y mayo de 2008 (último dato de comparación sin efecto estacional disponible).

La dinámica sectorial mostrada por todos los sectores en términos de creación de empleo responde al nuevo modelo de desarrollo que logró generar un buen desempeño de aquellas actividades intensivas en

mano de obra.

Por su parte, la evolución de la tasa de desocupación durante el periodo de vigencia del Plan de Convertibilidad mostró un aumento persistente (Cerrutti, 2002) con un gran salto en el año de 1995, explicado por la crisis del Tequila, reflejando el papel predominante del mercado de trabajo como variable de ajuste en esa época. Adicionalmente, a partir de 1998 se registra una aceleración en el aumento de dicha tasa que desembocó en otro gran pico de desocupación en el año 2002, que ha sido el máximo histórico. A partir del tercer trimestre de 2003 se revierte la tendencia observada en la tasa de desocupación, registrándose una acelerada caída de la misma (Canavire – Bacarreza y Lima Soria, 2007), disminuyendo la velocidad de reducción de dicha tasa hacia fines de 2008. Esta desaceleración es explicada principalmente porque, para altos niveles de empleo, las disminuciones en el desempleo suelen ser más lentas, es decir, la elasticidad empleo del producto es menor a niveles bajos de desempleo.

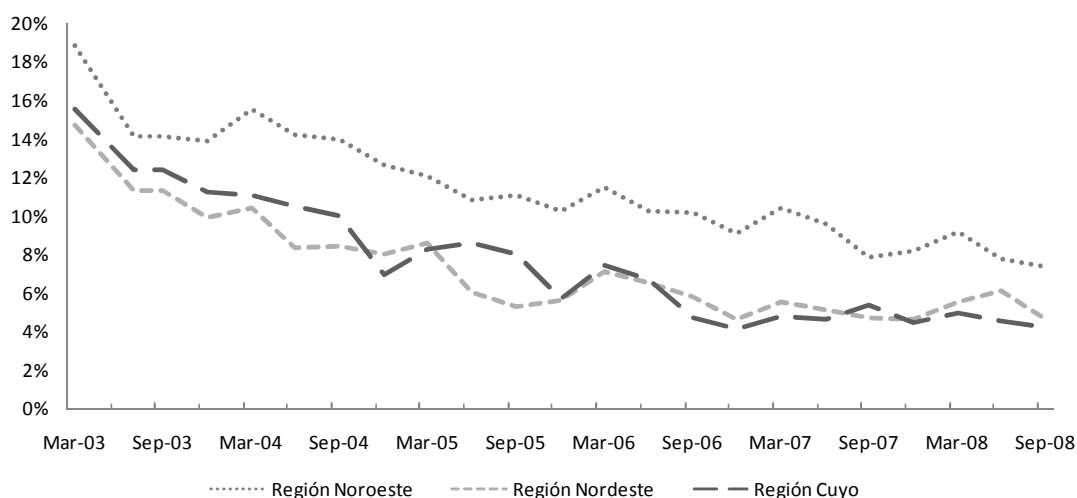
**Gráfico 4: Evolución de la tasa de desocupación en Argentina, periodo 1993 - 2008**



**Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el INDEC**

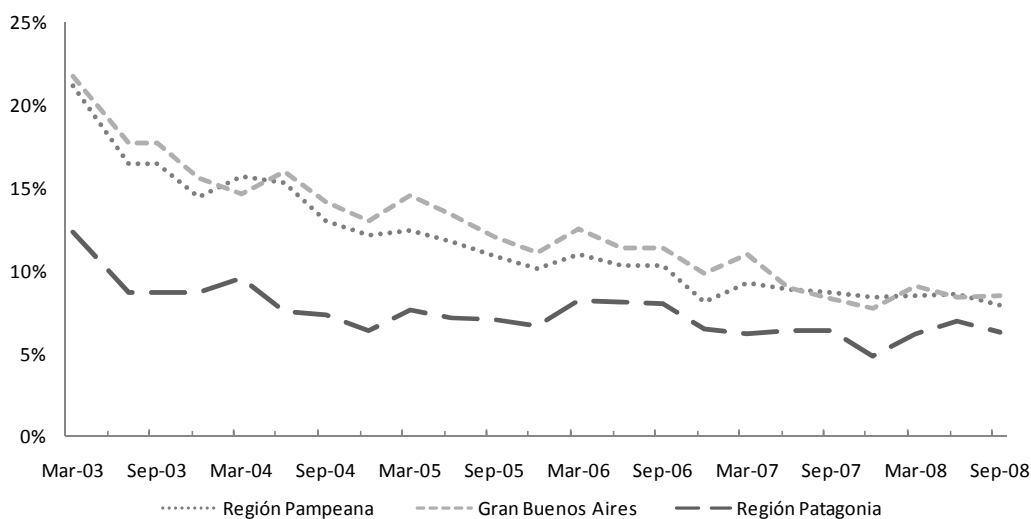
Si bien la caída en la tasa de desocupación se dio en todas las zonas del país, las regiones del interior, como Cuyo y Nordeste, registraron las mayores mejoras, con caídas del 73% y 69% respectivamente. Las restantes regiones del país muestran reducciones por encima del cincuenta por ciento (Noroeste 61%, Pampeana 63%, Patagonia 50% y Gran Buenos Aires 61%).

**Gráfico 5: Evolución de la tasa de desocupación regiones Noroeste, Nordeste y Cuyo, periodo 2003 - 2008**



**Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el INDEC**

**Gráfico 6: Evolución de la tasa de desocupación, región Pampeana, Gran Buenos Aires y Patagónica, periodo 2003 - 2008**



**Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el INDEC**

Las dinámicas regionales de la tasa de desocupación muestran que las mejoras en dicho indicador abarcaron a todo el territorio nacional, siendo las regiones menos desarrolladas las que mostraron las reducciones de mayor magnitud.

De la comparación internacional se desprende que la Argentina se sitúa entre los primeros cinco países con mejor desempeño en materia de descenso de la tasa de desocupación entre 2002 – 2008 (del orden del 57%), dinámica sólo mejorada por los Lituania, Bulgaria, Bielorrusia y Rumania (ver también Castillo y otros, 2007).

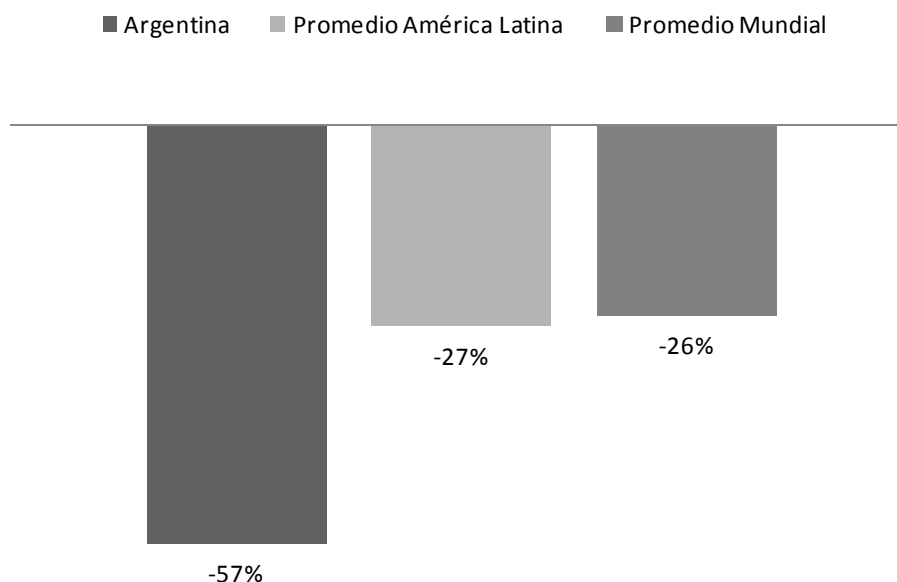
**Tabla 1: Ranking internacional de reducción en la tasa de desocupación, variación 2002-2007**

País	Variación 2007-2002	País	Variación 2007-2002
Lituania	-70%	Moldavia	-25%
Bulgaria	-61%	Canadá	-22%
Bielorrusia	-59%	Brasil	-21%
Rumania	-59%	Estados Unidos	-20%
Argentina	-57%	Sudáfrica	-20%
Estonia	-55%	Grecia	-20%
Argelia	-54%	Noruega	-19%
Panamá	-53%	Alemania	-17%
Rep. Eslovaquia	-53%	Finlandia	-16%
China	-52%	Albania	-15%
Paraguay	-51%	Ecuador	-14%
Singapur	-47%	Marruecos	-13%
Venezuela, Rep. Bol.	-47%	Bahamas	-13%
Trinidad y Tobago	-46%	Egipto	-12%
Tailandia	-44%	Bolivia	-11%
Uruguay	-44%	Perú	-11%
Cuba	-42%	Austria	-9%
Nicaragua	-41%	Malasia	-8%
Filipinas	-36%	Túnez	-8%
Polonia	-36%	Belice	-5%
Armenia	-35%	Turquía	-5%
Colombia	-35%	Rep. Dominicana	-3%
Bélgica	-34%	Corea	-1%
Honduras	-33%	Francia	0%
Dinamarca	-32%	Suiza	1%
Eslovenia	-32%	Irlanda	3%
Nueva Zelanda	-31%	Reino Unido	3%
Ucrania	-31%	Holanda	6%
Australia	-31%	Macedonia	9%
Jamaica	-30%	Surinam	20%
Costa Rica	-29%	Chipre	23%
Italia	-29%	México	23%
Letonia	-29%	Hungría	27%
Israel	-29%	Malta	39%
República Eslovaca	-29%	Suecia	54%
Japón	-29%	Portugal	57%
Barbados	-28%	Luxemburgo	67%
Chile	-28%	Prom. América Latina	-27%
		Prom. Mundial	-26%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL y el FMI

La reducción de la tasa de desocupación en Argentina es la que mostró la mayor intensidad en su reducción de América Latina, logrando duplicar las caídas, en promedio, a nivel regional y mundial (Ros, 2005).

**Gráfico 7: Caída en la tasa de desocupación para Argentina, promedio de América Latina y el total mundial entre 2002 - 2007**

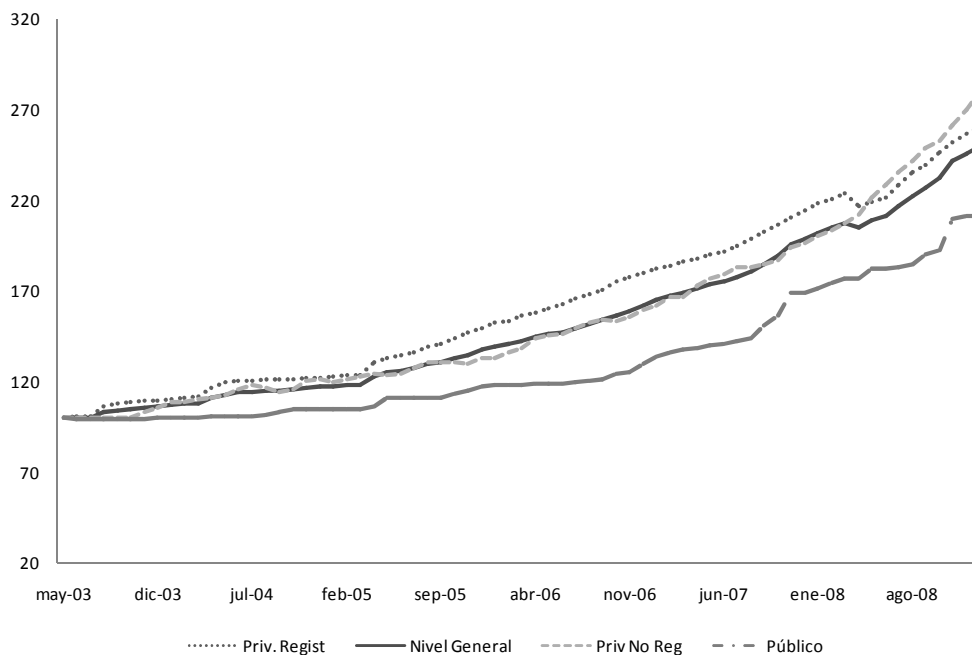


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL y el FMI

## 2.2 Mejores salarios y empleos de mayor calidad para los trabajadores activos

Tal como sostiene el Global Wage Report (OIT, 2008), las políticas de salario mínimo aplicadas a partir de 2003 lograron revertir la anterior caída del salario medio. Esto fue gracias a que el nuevo modo de desarrollo combinó una estrategia de generación sostenida de empleo con la formación de una sólida demanda interna, cuya principal herramienta fueron los salarios directos e indirectos. De esta forma, el salario nominal de la economía mostró una evolución creciente desde principios del año 2003, permitiendo la recomposición del poder de compra de los trabajadores.

**Gráfico 8: Evolución del salario nominal de los trabajadores, periodo enero de 2003 – enero de 2009 (índice mayo 2003 =100)**



**Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el INDEC**

El salario de los trabajadores del sector privado no registrado comenzó a fines del año 2006 a reducir su brecha respecto al salario de los privados registrados, mostrando el mayor aumento en la comparación entre puntas (mayo 2003 y enero 2009), de un 179%. Esto fue combinado con un aumento del 500% en el salario mínimo vital y móvil, luego de que el mismo permaneciera estancado en 200 pesos entre los años de 1993 y 2003 (ver tabla 2). Para el caso de los trabajadores agrarios (que tienen un régimen especial), la remuneración mínima (para el peón rural) desde agosto de 2008 alcanza los \$1405 por mes, lo cual significa un aumento de \$1125 mensuales en relación al haber percibido en mayo de 2003. Como se verá además en la sección destinada al análisis de las modificaciones normativas, con la Ley 26.390 de trabajo infantil se ha incrementado aún más la tasa de crecimiento del salario mínimo ya que dicha norma no solamente prohíbe el trabajo de menores de 16 años, sino que también elimina la posibilidad de que la edad sea un argumento legal admisible para reducir el salario percibido por el trabajador. De esta manera, el salario mínimo en el trabajo agrario pasó de \$167 en mayo de 2003 (para trabajadores de entre 14 y 15 años, inclusive) a \$1405 para los peones rurales en agosto el 2008 (cualquiera sea su edad, pero quedando prohibido el trabajo de menores de 16 años), determinando un incremento del 737% entre puntas, es decir, un aumento promedio del 50% cada 12 meses.

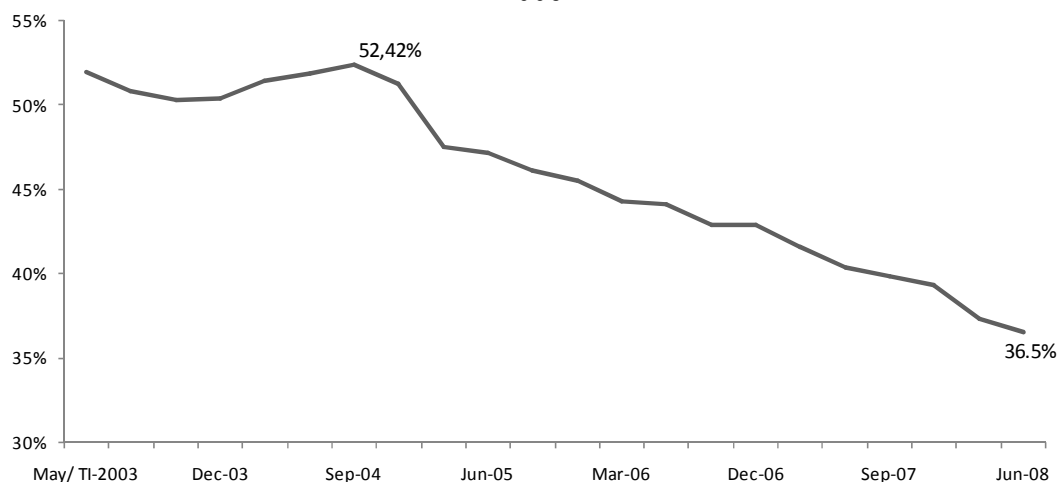
**Tabla 2: Salario mínimo vital y móvil, periodo 1993 – 2008**

Períodos con el mismo valor de SMVM	SMVM	Variación	Índice base Ago- 93 = 100
	(En pesos corrientes)		
Ago-93 /			
Jun-03	200		100
Ago-03	260	30.0%	130
Sep-03	270	3.8%	135
Oct-03	280	3.7%	140
Nov-03	290	3.6%	145
Dic-03	300	3.4%	150
Ene-04	350	16.7%	175
Sep-04	450	28.6%	225
May-05	510	13.3%	255
Jun-05	570	11.8%	285
Jul-05	630	10.5%	315
Ago-06	760	20.6%	380
Sep-06	780	2.6%	390
Nov-06	800	2.6%	400
Ago-07	900	12.5%	450
Oct-07	960	6.7%	480
Dic-07	980	2.1%	490
Ago-08	1200	22.4%	600
Dic-08	1240	3.3%	620

**Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**

De esta forma, como pilar esencial del nuevo modo de desarrollo y como forma de inclusión de los trabajadores al sistema legal, las reivindicaciones salariales fueron complementadas con políticas de mejoramiento de las condiciones de contratación de los asalariados. Es por ello que luego de haber alcanzado un pico cercano al cincuenta por ciento, el porcentaje de asalariados no registrados comenzó a reducirse sostenidamente desde fines de 2004.

**Gráfico 9: Evolución de los asalariados no registrados, periodo 2003 - 2008**

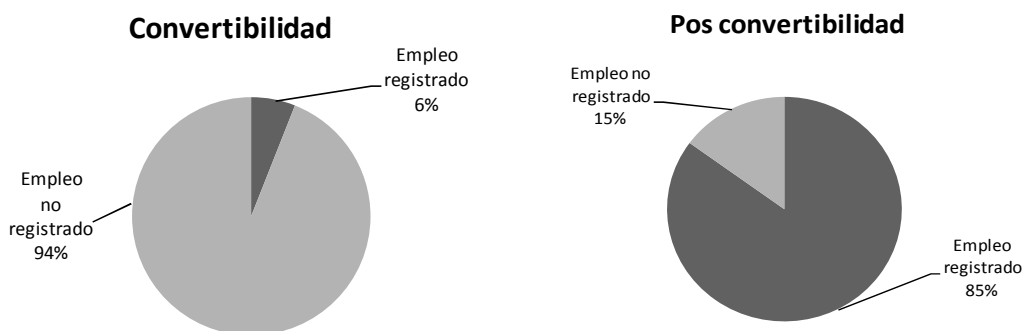


**Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por el INDEC**

Durante el periodo de vigencia del Plan de Convertibilidad de cada cien puestos de trabajo que se creaban, tan solo seis de ellos cumplían con las condiciones legales de registración de los asalariados; los restantes noventa y cuatro no contaban con sus respectivos descuentos jubilatorios.

Por el contrario, con el advenimiento del nuevo modo de desarrollo, el sistema productivo generó, cada cien nuevos puestos de trabajo, ochenta y cinco que cumplían con las condiciones legales adecuadas, es decir, que se les realizaba el correspondiente descuento jubilatorio.

**Gráfico 10: Calidad de los empleos creados, comparación entre periodo de convertibilidad y pos convertible**



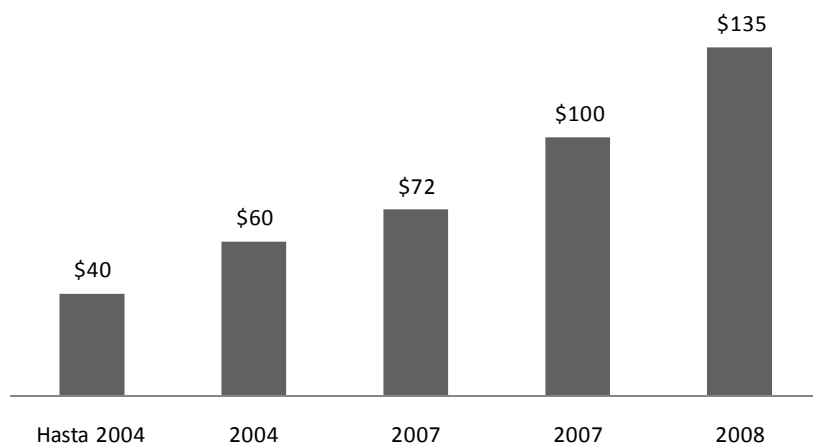
**Fuente: Elaboración propia en base a datos de EPH (INDEC)**

### 2.3

La regularización paulatina de los asalariados permitió que un conjunto creciente de la población fuera beneficiado con reivindicaciones monetarias en concepto de asignaciones familiares.

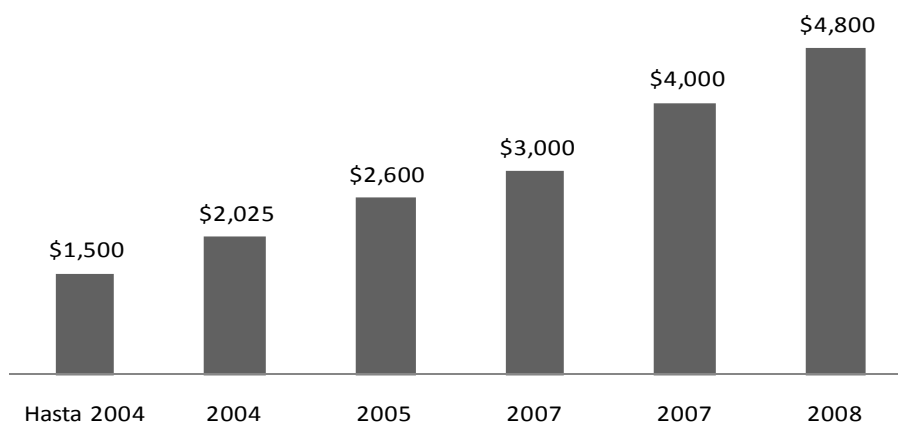
Tal es el caso de las asignaciones por hijo, que registraron un aumento del 238% en el periodo bajo análisis.

**Gráfico 11: Monto pagado en concepto de asignaciones por hijo, periodo 2004 - 2008**



Fuente: Elaboración propia en base a los decretos correspondientes

**Gráfico 12: Aumentos en el salario máximo beneficiado por las asignaciones por hijo, periodo 2004 - 2008**



Fuente: Elaboración propia en base a los decretos correspondientes

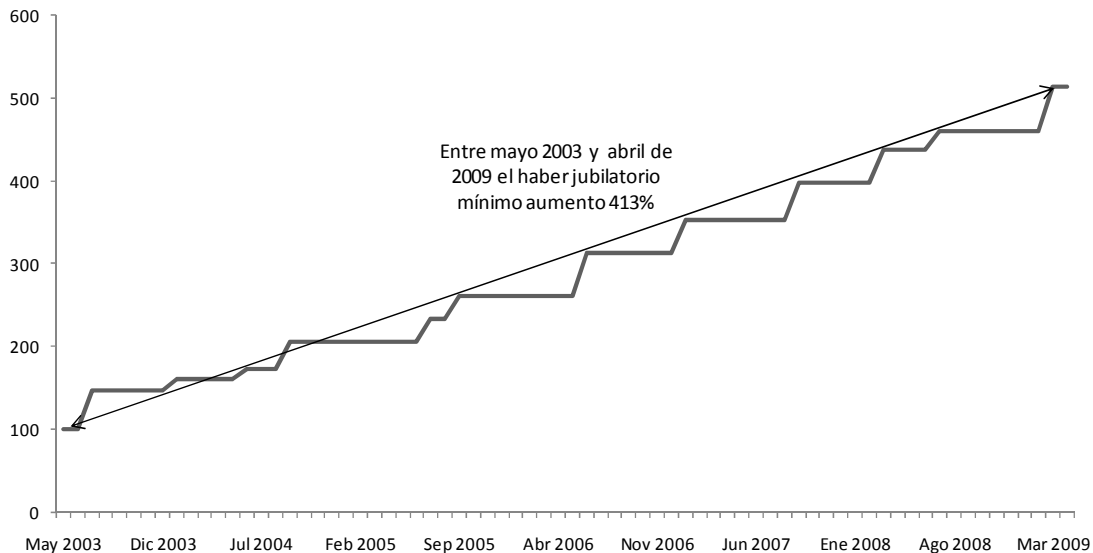
Por otra parte, al aumentar el tope del salario para acceder a este beneficio social, se incrementó el número de los beneficiarios que accedían al mismo.

#### 2.4 Mayor cobertura previsional y haberes jubilatorios crecientes para los trabajadores pasivos

En el periodo analizado, el haber jubilatorio mínimo aumento en un 413%, al mismo tiempo que la población inactiva beneficiaria de una jubilación o pensión proveniente del Sistema Nacional de Previsión Social aumento entre el 2003 y 2008 un 58%, cubriendo en la

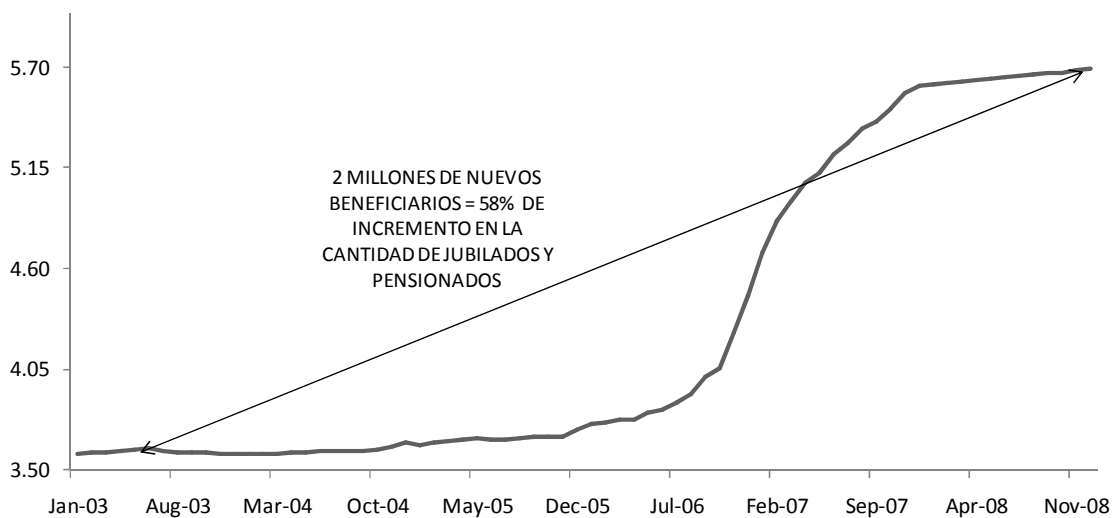
actualidad a casi seis millones de personas y logrando la tasa de cobertura uno de los niveles más altos de la historia.

**Gráfico 13: Evolución del haber jubilatorio nominal mínimo, periodo enero 2003 - abril 2009, (índice enero 2003=100)**



Fuente: Elaboración propia en base a datos suministrados por ANSES

**Gráfico 14: Evolución de los beneficiarios del Sistema Nacional de Previsión Social, 2003 – 2008, en millones de personas**



Fuente: Elaboración propia en base datos suministrados por ANSES y CEPAL

Los registros alcanzados por las principales variables del mercado que se han mencionado suscitadamente son el resultado de la combinación de: 1) una estrategia de desarrollo productivo focalizada en aquellos sectores o ramas de actividad que tienen un mayor historial de generación de empleo y; 2) una respuesta deliberada a las reivindicaciones formuladas tanto por la población económicamente activa como la inactiva.

A continuación se examinarán los aspectos macroeconómicos del nuevo modelo que tuvieron mayor impacto sobre el empleo y los ingresos de los trabajadores.

### **3 Aspectos macroeconómicos clave para la generación de empleo y la recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores**

Luego de la crisis económica más profunda y prolongada de la historia argentina y del fin del régimen de la convertibilidad en 2002, el nuevo gobierno implementa desde 2003 una serie de políticas macroeconómicas destinadas a controlar y sustituir el régimen de acumulación financiera pre-existente y promover un régimen de acumulación productiva, con crecimiento sostenido de la producción, que se orienta a la generación de empleos y a lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Entre las distintas políticas macroeconómicas implementadas se destacan:

1. Sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo.
2. Regulación de la entrada y salida de capitales de corto plazo.
3. Renacionalización de varias empresas públicas privatizadas que incumplieron sus contratos y fracasaron en su gestión.
4. Desendeudamiento del sector público.
5. Prudencia fiscal, sin ajuste recesivo; con mayor y mejor gasto público.
6. Equidad y eficiencia tributaria. Prioridad en la extracción de rentas extraordinarias generadas en varios sectores de actividad.
7. Apoyo al desarrollo de la negociación colectiva y aumento del salario mínimo vital y móvil.
8. Reforma del sistema provisional.
9. Aumento y mayor cobertura de las jubilaciones y del salario indirecto.
10. Regulación de sectores clave, con derechos a las exportaciones, compensaciones y acuerdos de precios.

Los 3 primeros pilares se relacionan con la búsqueda de una solución persistente al problema de brecha externa y de competitividad industrial que históricamente ha aquejado a nuestro país.

El sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo<sup>4</sup> (apoyado en un esquema de intervención del gobierno en los mercados cambiarios y monetarios, a través de reconstitución de reservas, la esterilización

---

<sup>4</sup> Ver Frenkel (2008).

del exceso monetario y reducción de la volatilidad financiera con controles a los flujos de capitales) incentivó la sustitución de importaciones (las fábricas que antes cerraban porque no podían competir con las importaciones vuelven a abrir) y promovió el crecimiento de las exportaciones (tanto de sectores agrícolas como industriales por la mayor tasa de rentabilidad que les aseguraba un “dólar caro”), generando:

- Un superávit comercial persistente, que sumado a los efectos de la reestructuración de la deuda sobre el pago de intereses, resulta en sostenidos superávits de cuenta corriente. Esto es lo que permite acumular reservas, para relajar la brecha externa y crecer rápido sin crisis de balance de pagos (Bacha, 1982 y Thirlwall, 1979); y
- La reconstrucción de las condiciones de oferta necesarias (aunque per se no suficientes) para el desarrollo de la industria y el crecimiento del empleo (Curia, 2007).

A los efectos positivos del “dólar caro” y de los controles de capitales sobre la balanza comercial de la cuenta corriente, se le suma el impacto benigno sobre la partida “Rentas” de la Cuenta Corriente (porque se reduce la remisión al exterior de utilidades y dividendos) como resultado de la re-nacionalización de diversas empresas públicas que habían sido privatizadas en la década anterior (Azpiazu, 2002) como:

- El Correo Argentino, privatizado en 1997 y renacionalizado por incumplimientos varios hacia fines de 2003;
- El control del espacio radioeléctrico, concesionado a Thales Spectrum en 1997 y renacionalizado en el 2004;
- El servicio de agua y cloacas de Aguas Argentinas, renacionalizado en marzo de 2006 y re-operacionalizado bajo la órbita de AySA;
- Aerolíneas Argentinas, privatizada en 1990 hasta el momento de su renacionalización a mediados de julio de 2008; y
- La Fábrica Militar de Aviones, privatizada en 1995, hasta el momento de su renacionalización en abril de 2009.

Pero aún cuando los primeros 3 pilares del nuevo modelo de desarrollo resuelvan el problema de brecha externa y reconstituyan las condiciones de oferta necesarias para la reactivación económica (mayor rentabilidad en el sector industrial), ellos no aseguran el

incremento requerido en la demanda agregada para estimular la inversión, el crecimiento y la generación de nuevos puestos de trabajo. En este sentido, son los pilares 4, 5 y 6 los que han permitido implementar las medidas de corte redistributivo que sostuvieron (durante 6 años consecutivos) un sostenido incremento del PIB de los beneficios empresarios, los salarios y el empleo.

La conjunción de una política fiscal prudente con una estructura tributaria mucho más progresiva y una estrategia de desendeudamiento del sector público, permitió recuperar la autonomía política necesaria para impulsar el empleo y la equidad distributiva a través de:

- Una reestructuración histórica de la mayor parte de la deuda (Plan Fénix, 2003; 2004 y Ceriotto, 2004), con una fuerte quita de capital e intereses y el desplazamiento en el tiempo de los nuevos vencimientos, que liberó gran cantidad de recursos para incrementar de manera sustentable el gasto público social y la inversión en infraestructura;
- Una reforma progresiva de la estructura tributaria (Gaggero, 2009), orientada a reducir la participación en la recaudación de aquellos tributos que pagan mayormente los pobres y a incrementar los impuestos y gravámenes que recaen sobre los sectores de mayores ingresos (principalmente ganancias y derechos de exportación) y
- La independización de las políticas de ajuste recomendadas por el Fondo Monetario Internacional, gracias al pago del 100% de las deudas respecto de dicho organismo, que sometía frecuentemente a nuestro país a revisiones periódicas aconsejando la adopción de políticas ortodoxas recesivas con impactos negativos sobre el empleo y los salarios.

Un aspecto central aunque poco enfatizado del nuevo modelo de desarrollo implementado a partir de 2003 radica en el hecho de que para explicar el crecimiento histórico sin precedentes de Argentina entre 2003 y 2008 no alcanza con recurrir simplemente a la combinación de un tipo de cambio alto con condiciones externas favorables. Estos factores relajan las restricciones de divisas y reconstituyen los niveles de rentabilidad pero no aseguran el crecimiento de la demanda agregada. Sin la reestructuración de la deuda pública y la reforma del sistema tributario (mayor presión impositiva en general e impuestos más progresivos) que sustentaron una expansión del más del 300% en el gasto público entre fines de 2002 y fines de 2008, los únicos sectores que se hubiesen expandido

serían los exportadores, generando desempleo y pobreza en vastos sectores de la población.

Finalmente, los pilares 7, 8, 9 y 10 son los que han permitido que la recuperación de la rentabilidad del sector industrial no sea a costa del poder adquisitivo de los trabajadores.

La historia económica argentina muestra que tradicionalmente las devaluaciones de la moneda han llevado (inflación mediante) a un profundo deterioro en el salario real. Cuando esto sucede sin una mayor intervención del Estado (como, por ejemplo, el establecimiento o aumento de los derechos de exportaciones de los bienes de primera necesidad), el aumento en la rentabilidad en el sector industrial asociado a una moneda “más competitiva” suele ir acompañado de una significativa reducción en el poder adquisitivo de los trabajadores. Posteriormente, cualquier intento de recomposición salarial de los trabajadores asalariados o bien terminaba trasladándose a precios o bien erosionaba paulatinamente la rentabilidad del sector industrial, conllevando a la necesidad de una nueva y brusca devaluación de la moneda (son los conocidos ciclos de “*stop and go*” de la economía argentina, ver Prebisch, (1952), y Díaz Alejandro (1969)).

Gracias a la implementación conjunta de los últimos 4 pilares de la lista previa, el nuevo modelo de desarrollo pareciera haber controlado sustancialmente la incidencia de los mencionados ciclos de crecimiento y depresión de la economía argentina, permitiendo un progresivo y sostenido aumento del poder adquisitivo de los trabajadores asalariados sin que se generen estrangulamientos en la balanza de pagos.

Los pilares 7, 8 y 9 resumen un conjunto mucho más amplio de políticas (gran parte de las cuales se examinan en la siguiente sección) que, desde 2003 en adelante, buscan recomponer el poder adquisitivo de trabajadores (activos y pasivos), luego del profundo deterioro observado entre fines de 2001 y comienzos de 2003 como consecuencia del traslado a precios de la mega devaluación implementada a la salida de la Convertibilidad. Sin embargo, el incremento de las remuneraciones nominales de los trabajadores no constituye una condición suficiente para mejorar el poder adquisitivo de los mismos.

Sin intervención alguna del Estado en el proceso de formación de precios, dicho incremento termina recayendo sobre el nivel de precios (en sectores protegidos o monopólicos, formadores de precios; Kalecki, (1977 [1971]), o sobre la tasa de rentabilidad de la industria competitiva de importaciones (poniendo en juego la propia viabilidad del modelo). Es allí entonces donde se vuelve crucial el pilar 10.

En efecto, el sistema conjugado de derechos de exportación, compensaciones y acuerdos de precios implica una redistribución de ingresos desde sectores y ramas de actividad con alta rentabilidad y

elevado impacto sobre la canasta básica de consumo (agro, petróleo, servicios públicos privatizados, etc.) hacia sectores que tienen una elevada capacidad para la generación de empleo y una rentabilidad más acotada (principalmente industria).

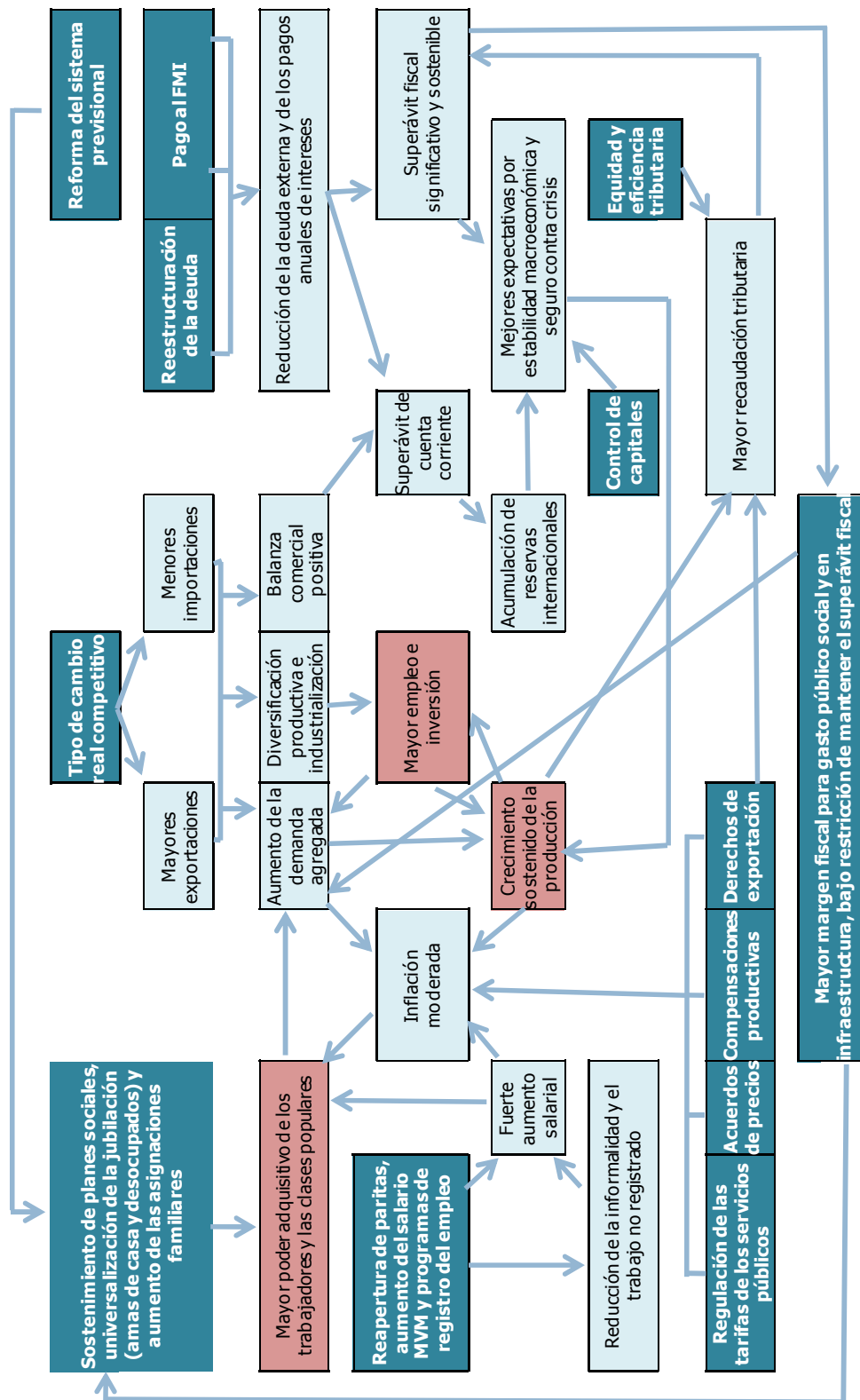
Con los derechos de exportación se busca reducir el impacto inflacionario del “dólar caro” sobre los productos transables y se obtienen los recursos necesarios para reducir los costos de producción (y por ende los precios) de bienes y servicios de primera necesidad (básicamente alimentos, transporte, energía) a través de las compensaciones productivas que coadyuvan al cumplimiento de los acuerdos de precios.

Gracias a este esquema de derechos de exportación, compensaciones y acuerdos de precios, la economía argentina ha reducido el impacto inflacionario del “dólar caro”, con lo cual se ha reducido la tasa de crecimiento del salario nominal que sería necesaria para que aumente el salario real. Esto es lo que, finalmente, ha permitido la coexistencia de un progresivo aumento del poder adquisitivo de los trabajadores sin que ello implique una pérdida significativa de la competitividad y de los beneficios de los sectores y ramas transables más trabajo intensivos, como es el caso del sector industrial.

Sin un esquema de derechos de exportación, compensaciones y acuerdos de precios es impensable implementar un modelo de desarrollo con justicia social en un país como Argentina basado en una política de sostenimiento del tipo de cambio en un nivel competitivo. Sin un esquema semejante, dicha política cambiaría induciendo, en una estructura productiva desequilibrada (Diamand, 1973) como la de nuestro país, caracterizada por la existencia de un sector agropecuario estructuralmente más competitivo que el industrial, una fuerte reducción de los salarios reales.

Tomadas en forma concomitante (aunque no aplicadas al unísono), las distintas medidas de política económica aquí examinadas han dado lugar a uno de los modelos de desarrollo más exitosos de la historia económica argentina, en materia de creación sostenida de empleo y progresiva recomposición del poder adquisitivo de los trabajadores:

Gráfico 15.- Los aspectos macroeconómicos principales del nuevo modelo de desarrollo implementado a partir de 2003



## 4 Políticas laborales asociadas a la transformación del mercado de trabajo

La presente sección se aboca al análisis detallado de las leyes, decretos, resoluciones y jurisprudencia más importantes que han delineado el nuevo modo de regulación de la relación salarial en la economía argentina a partir del año 2003 (en base a Berasueta y Wahlberg, 2009), pero no se presentará una lista exhaustiva de las todas las medidas laborales implementadas porque resultaría inabarcable para el presente trabajo.

### 4.1 El salario mínimo vital y móvil (SMVM), los aumentos de suma fija (sectores público y privado) y los incrementos salariales generales en el sector público

El SMVM constituye “el piso” de las remuneraciones en trabajos registrados y un factor de impulso decisivo para las remuneraciones de los trabajadores no registrados. De esa manera, el SMVM protege a los trabajadores más vulnerables, aquellos con menores calificaciones profesionales y que ocupan los puestos de trabajo situados en los niveles inferiores de los escalafones o grilla de personal. El incremento del SMVM contribuye así a mejorar la distribución funcional y personal del ingreso en pos de una mayor equidad distributiva.

Desde mediados de 1993 (por resolución 2/1993 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil) hasta mediados de 2003, el SMVM era de \$ 200.

El deterioro de las remuneraciones reales de los sectores más débiles de la sociedad asociado al congelamiento del SMVM por más de 10 años comienza a ser revertido en julio de 2003, a partir del Decreto 388 del PEN, el cual elevaba la remuneración mínima de los trabajadores en un 50% (de \$200 a \$300) en el lapso de 6 meses (\$250 en julio de 2003, \$260 en agosto, \$270 en septiembre, \$280 en octubre, \$290 en noviembre y \$300 en diciembre). De allí en adelante, el accionar del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el SMVM permitió una fuerte recomposición del poder adquisitivo de los trabajadores de menores ingresos mediante la sucesiva implementación del Decreto 1349/2003 y las resoluciones 2/2004, 2/2005, 2/2006, 2/2007 y 3/2008 del mencionado Consejo<sup>5</sup>.

Gracias a ello, a partir del 1° de diciembre de 2008, el SMVM se ha establecido \$ 1.240 para los trabajadores mensualizados que cumplen la jornada legal de trabajo, conforme al artículo 116 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias, con

---

<sup>5</sup> El Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el SMVM, que había estado inactivo por 11 años, se constituyó nuevamente en un espacio clave para el dialogo tripartito, recuperando el rol central del Sector Público en la determinación de los salarios en Argentina.

excepción de la situación prevista en el artículo 92 del mismo cuerpo legal, y de 6,20 por hora para los trabajadores jornalizados. Es decir, un aumento del 520% respecto de mayo de 2003.

Para el caso del régimen especial del trabajo agrario, el incremento del poder adquisitivo de los empleados se encuentra directamente relacionado con los sucesivos incrementos de las remuneraciones mínimas resueltos por la Comisión Nacional de Trabajo Agrario que actúa en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Luego de haber permanecido durante más de 5 años congeladas, las remuneraciones mínimas de los distintos puestos de trabajo tipificados en el empleo rural comienzan a incrementarse a partir de la resolución 11/2003 y llegan a uno de sus máximos históricos a partir de agosto de 2008, gracias a la resolución 43/2008 (que lleva el salario mínimo del peón rural a \$1405 por mes).

Esta política distributiva y de impulso de la demanda agregada a través del progresivo incremento del SMVM ha sido complementada por sucesivos aumentos de suma fija a distintos segmentos de la población. Estos aumentos de suma fija, que por definición constituyen una ayuda particularmente importante para los trabajadores de menores ingresos, alcanzan tanto a los trabajadores del sector público como a los empleados en el sector privado.

**Tabla 3: Incrementos de suma fija (remunerativos y no remunerativos) otorgados por el Poder Ejecutivo Nacional a los empleados del sector privado desde mediados de 2003 en adelante**

Monto	Vigencia	Norma
\$ 200	May. y Jun. de 2003	Dec. 905/2003
Incorporación al salario básico de la suma fija precedente	Desde Julio de 2003	Dec. 392/2003
\$ 50	Ene. de 2004	Dec. 1347/2003
\$ 100	Ene. a Abril de 2005	Dec. 2005/2004
Incorporación al salario básico de \$ 60	Desde Abr. de 2005	Dec. 2005/2004
Incorporación al salario básico de otros \$60	Desde Oct. de 2005	Dec. 1295/2005
\$200 a los que perciben el SMVM	Dic. de 2008	Dec. 2314/2008

**Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**

**Tabla 4: Incrementos de suma fija (remunerativos y no remunerativos) otorgados por el Poder Ejecutivo Nacional a los trabajadores del sector privado desde mediados de 2003 en adelante**

Monto	Vigencia	Norma
Suma fija de \$ 150 a salarios de hasta \$1000	Jun. de 2004	Dec. 1273/2002
Suma fija de \$ 100 a salarios de hasta \$1250	Ene. de 2005	Dec. 2641/2002
Otorgamiento de vales alimentarios por \$ 150	Desde Oct. de 2006	Dec. 2641/2002
Incorporación al sueldo básico de los vales alimentarios	Desde Oct. de 2007	Dec. 905/2003

**Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**

Los mencionados incrementos de suma fija (que también alcanzaron a los planes sociales<sup>6</sup>), fueron adicionalmente complementados con progresivos aumentos proporcionales de los salarios del conjunto de los trabajadores del Sector Público Nacional.

**Tabla 5: Incrementos proporcionales otorgados por el Poder Ejecutivo Nacional a los trabajadores del sector privado desde mediados de 2003 en adelante**

Incremento	Vigencia	Norma
Aumento del 20% de los salarios	Jul. de 2005	Dec. 875/5005
Incremento del 10% de los salarios	Jun. de 2006	Dec. 680/2006
Incremento del 9% de los salarios	Ago. de 2006	Dec. 680/2006
Incremento del 10% de los salarios	Jun. de 2007	Dec. 757/2007
Incremento del 6,5% de los salarios	Ago. de 2007	Dec. 757/2007
Incremento del 10% de los salarios	Jun. de 2008	Dec. 883/2008
Incremento del 9,5% de los salarios	Ago. de 2008	Dec. 883/2008

**Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social**

#### 4.2 Los beneficios sociales y el salario indirecto

Los beneficios sociales incorporan todas aquellas prestaciones de naturaleza jurídica de seguridad social, no remunerativas, no dinerarias, no acumulables ni sustituibles por dinero, que brinda el empleador al trabajador por sí o por medio de terceros, voluntariamente o como resultado de la negociación colectiva a nivel de la empresa, que contribuye a mejorar la calidad de vida del

<sup>6</sup> Con aumentos de \$50 en diciembre de 2003 al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJyJHD), de \$75 en diciembre de 2004 al PJyJHD y al programa de Atención a Grupos Vulnerables, de \$100 en diciembre de 2008 al PJyJHD, al Seguro de Capacitación y a las Pensiones no contributivas y de \$150 en diciembre de 2008 al Plan Familias.

asalariado y/o de su familia a cargo. Entre estos beneficios, la Ley de Contrato de Trabajo (20.744) destacaba a: a) *Los servicios de comedor de la empresa;* b) *Los vales de almuerzo;* c) *Los vales alimentarios y las canastas de alimentos otorgados por medio de empresas habilitadas por la autoridad de aplicación, fijando un tope;* d) *Los reintegros de gastos de medicamentos y gastos médicos y odontológicos del trabajador y su familia;* e) *La provisión de ropa de trabajo y de cualquier otro elemento vinculado a la indumentaria y al equipamiento del trabajador para uso exclusivo en el desempeño de sus tareas;* f) *Los reintegros documentados con comprobantes de gastos de guardería y/o sala maternal;* g) *La provisión de útiles escolares y guardapolvos para los hijos del trabajador, otorgados al inicio del período escolar;* h) *El otorgamiento o pago debidamente documentado de cursos o seminarios de capacitación o especialización;* i) *El pago de los gastos de sepelio de familiares a cargo del trabajador debidamente documentados con comprobantes.*

A partir del 24 de diciembre de 2007, mediante la Ley 26.341, aquellos empleadores que otorgaban beneficios tales como los vales de almuerzo, las tarjetas de transporte, los vales alimentarios y las canastas de alimentos, deberán transformarlos en prestaciones dinerarias de carácter remunerativo, en forma escalonada y progresiva, a razón de 10% por bimestre a partir de la entrada en vigencia de dicha ley.

Con esta modificación, se incrementa el salario directo y, con él, las distintas prestaciones asociadas: jubilaciones futuras, preaviso e indemnizaciones por despido, sueldo anual complementario, vacaciones pagas, etc.

Dentro de los beneficios adicionales que por ley les corresponden a los trabajadores en relación de dependencia se encuentran las asignaciones familiares, pilar central de lo que la teoría económica denomina salario indirecto (usualmente financiado por el sector público). Estas asignaciones consisten en montos otorgados al trabajador en carácter de alguna particularidad familiar del mismo, como puede ser el caso de las asignaciones por nacimiento, por hijos hasta cierta edad, por casamiento, ayuda escolar, etc. Mediante la Ley 24.714 se instituyó un Régimen de Asignaciones Familiares basado en un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto. A partir del Decreto 368 del año 2004 se estableció que dentro de los componentes del salario debían calcularse las asignaciones familiares excluyéndose las horas extras y el sueldo anual complementario (SAC) en los casos de trabajadores en relación de dependencia, y la prestación anual complementaria en los casos de beneficiarios del sistema integrado de jubilaciones y pensiones. Adicionalmente, por el mismo decreto se aumentaron los montos de los beneficios y el tope máximo de salarios beneficiados por dichas asignaciones. En diciembre del mismo año, mediante el Decreto 1.691 se otorga un nuevo aumento, al tiempo que también se incrementa

nuevamente el tope máximo de salarios beneficiados por dichas asignaciones. El Decreto 1134, de septiembre de 2005, vuelve a incrementar los topes salariales a los que les corresponde el beneficio. Luego, los sucesivos decretos 33/2007, 1.345/2007 y 1.591/2008, actualizan nuevamente tanto las asignaciones familiares como los topes salariales máximos de los potenciales beneficiarios.

En definitiva, tal y como se aprecia en los gráficos 11 y 12 de las secciones precedentes, el incremento en el salario indirecto ha llevado a más que triplicar las asignaciones familiares e incrementar en más del 200% el nivel del salario por encima del cual los trabajadores ya no perciben las asignaciones familiares.

### 4.3 Medidas generales destinadas mejorar la calidad del empleo

#### 4.3.1 Principio rector para el derecho del trabajo

Probablemente una de las medidas genéricas más importantes en este rubro haya sido la sanción de la Ley 26.428, que cambia el artículo 9 de la Ley de Contrato de Trabajo 20744, y sus modificatorias. Con la nueva norma, el mencionado artículo queda expresado de la siguiente manera:

“Art. 9 - 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 rija 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”.

Esta significativa modificación, que traslada el Principio “In dubio pro operario”, rector en el Derecho del Trabajo, al ámbito procesal (en cuanto a interpretación y apreciación de la prueba y otros institutos del trámite judicial), ha sido acompañada por un conjunto de normas generales destinadas a mejorar la calidad del empleo, de las cuales las más relevantes se describen a continuación.

#### 4.3.2 Trabajo no registrado

Sin lugar a dudas, el combate al trabajo no registrado ha sido uno de los pilares más importantes de las políticas laborales implementadas desde 2003 en adelante. En la sección 2.2 se mencionaron los graves problemas que acarrea el trabajo no registrado, una forma aguda de precarización del empleo que redundaba en múltiples perjuicios para el trabajador y su familia. Para combatir este flagelo, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), en conjunto con los ministerios de trabajo en las distintas provincias, el ANSES y la AFIP, ha tomado como eje prioritario el desarrollo de distintas medidas de política económica destinadas a eliminar esta forma generalizada de explotación de la fuerza de trabajo.

La reducción del porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio (principal mecanismo de detección del no registro) experimentado entre mayo de 2003 y fines de 2008 (ver gráfico 9) no sólo se explica por la menor volatilidad y el mayor crecimiento del producto bruto interno (factores centrales de esta dinámica) sino también por la implementación de un conjunto de medidas laborales asociadas a los siguientes ejes:

1. Simplificación del registro de nuevos puestos de trabajo;
2. Mayor y mejor supervisión del cumplimiento de la normativa laboral;
3. Reducción especial para PyMES de costos salariales para incentivar nuevas contrataciones en blanco;
4. Traspaso de locadores de servicio a relación de dependencia en el sector público; y
5. Normativas especiales destinadas a promover la regularización de impuestos y recursos de la seguridad social

1.- El registro de los trabajadores implica la generación y distribución de un conjunto de información mínima indispensable para que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), la Administración Federal de Ingresos Públicos y la Superintendencia de Servicios de Salud (SSS) (además de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, SAFJP, antes de la renacionalización del sistema previsional) puedan administrar correctamente los distintos recursos asociados al sistema de seguridad social.

A los efectos de reducir al mínimo los problemas de no registro asociados a la complejidad de los procesos administrativos involucrados, la Ley 25.877<sup>7</sup> establece las pautas generales para la simplificación registral. Complementando la norma, el 2 de junio de 2005, el MTESS y la AFIP, publican las resoluciones conjuntas N° 440 y N° 1887, respectivamente, creando el “Programa de Simplificación y Unificación en materia de inscripción laboral y de la seguridad social”, asignándole a la Administración Federal de Ingresos Públicos la implementación del mismo.

Gracias a este programa se han podido simplificar las obligaciones registrales, centralizar el manejo de la información y, con ello, reducir parcialmente los costos laborales (de tiempo y dinero) asociados al propio proceso de registración.

---

<sup>7</sup> Esta norma clave para el derecho laboral del nuevo modelo de desarrollo, fue la primera de América Latina en explicitar la promoción del trabajo decente como objetivo prioritario de política y se encuentra extensamente examinada y discutida en Ackerman y otros (2004).

2.- Como segundo aspecto central para la reducción del trabajo no registrado, el MTESS administra desde agosto de 2003 el Programa Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) que, en palabras del propio MTESS constituye “una política activa implementada por el Estado Nacional tendiente a transformar aquellas ocupaciones que se desenvuelvan en la esfera de la irregularidad en trabajo de calidad realizado en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” (ver <http://www.trabajo.gov.ar/inspeccion/pnrt.asp>).

Para poner en marcha y reglamentar los principales lineamientos del programa, el gobierno nacional combinó diversas normativas específicas, principalmente entre mayo de 2003 y agosto de 2005.

El 28 de mayo de 2003, el MTESS y la AFIP resolvieron (a través de las resoluciones conjuntas de la Secretaría de Trabajo del MTESS, 91/2003; de la Secretaría de Seguridad Social del MTESS, 5/2003; y de la AFIP, 1552) que “las Secretarías de Trabajo y de Seguridad Social comprobarán y verificarán, indistintamente, el cumplimiento por parte de los empleadores de la obligación de declarar e ingresar los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial con destino al Sistema único de Seguridad Social y de la presentación de la solicitud de la Clave de Alta Temprana, de conformidad con lo establecido en la Resolución General N° 899-AFIP”.

Complementando esta iniciativa, en marzo de 2004 se crea el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS) a través de la Ley 25.877, con el objetivo de controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas del trabajo, estableciendo que la autoridad de aplicación del sistema será el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Por otra parte, el 30 de mayo de 2005 la AFIP (vía Resolución 1891) crea el “Registro de Altas y Bajas en Materia de la Seguridad Social”, para centraliza la información a nivel federal sobre las relaciones empleador-trabajador.

De manera complementaria, en agosto de 2005 el MTEySS genera la Resolución 655 en donde se establece el procedimiento para comprobar y juzgar las infracciones que se refieren a los Capítulos B, E, G, I y J de la Resolución General N° 1566 de la AFIP.

Gracias a la implementación de este plan (que cuenta con unos 800 agentes involucrados, de los cuales 300 constituyen la “fuerza fiscalizadora”) y el trabajo en conjunto desarrollado con las autoridades laborales de los gobiernos provinciales (con intervención del Consejo Federal del Trabajo), hasta fines de 2008 se habían podido fiscalizar más de 600.000 establecimientos y 1.876.000 trabajadores en todo el país.

Como principal resultado, se aprecia una creciente tasa de regularización de los trabajadores no registrados detectados por el Plan. Mientras que en el 2003-2004 dicha tasa equivalía al 25% de los

trabajadores no registrados detectados, en el 2006-2008 la misma ascendió al 37%. Cuando se examinan los resultados por provincia se obtiene que las mayores tasas de regularización corresponden a La Pampa, San Juan, Santa Fe, Tierra del Fuego y Catamarca. Aún así, el empleo no registrado continúa siendo muy elevado en diversas provincias y sectores como la agricultura, la ganadería, o categorías ocupacionales como los trabajadores poco calificados.

3.- Desde mediados del año 2000, con la controvertida sanción de la Ley de “Reforma laboral” (25.250) y su Decreto Reglamentario (568/2000), hasta la sanción de la ley en marzo de 2004 la normativa vigente establecía una reducción del 33% en el monto contribuciones patronales que los empresarios debían pagar por todos aquellos nuevos puestos de trabajo que crearan a partir de la entrada en vigencia de las mencionadas normas.

Entre las principales características de esta disposición se destacaba que:

- La reducción de contribuciones patronales alcanzaba a todas las empresas;
- La medida se implementaba por tiempo indeterminado; y
- La cuantía de la reducción en las contribuciones patronales alcanzaba al 50% del monto original cuando los nuevos puestos de trabajos creados por los empresarios eran asignados a jóvenes, mujeres jefas de hogar u hombres mayores de 45 años.

La implementación de la nueva norma no pudo alcanzar los objetivos buscados, sino que más bien sirvió para seguir agravando los problemas estructurales del sistema de seguridad social generados por la privatización del mismo en 1994 y por las sucesivas medidas establecidas para reducir aportes y contribuciones patronales.

Desde marzo de 2004, conforme al Artículo 6 de la Ley de Reordenamiento Laboral (25.877) y al Decreto Reglamentario 817/04, el nuevo gobierno reduce significativamente el universo de empresarios beneficiados por la reducción en las contribuciones patronales, decisión asociada por una parte al fracaso de los incentivos fiscales generalizados como mecanismos de creación de nuevos y mejores puestos de trabajo, y por otra parte a la regresividad tributaria que tales incentivos generan.

En este sentido, y a los efectos conjuntos de: a) mejorar la progresividad del sistema tributario; b) focalizar los incentivos fiscales en las empresas que realmente los necesitan; y c) obtener mayor flexibilidad para establecer la duración de los beneficios, las mencionadas normas establecen que, a partir de mediados de 2004 y hasta el 31/12/2004:

- La reducción de contribuciones patronales emergentes de la Ley 25.250 solamente se aplicarán a empresas que tengan 80 empleados o menos, y no más de 10, 21, 43 y 86 millones de pesos de facturación anual, para establecimientos agropecuarios, de servicios, industriales y comerciales, respectivamente;
- La reducción de las contribuciones patronales ya no será por tiempo indeterminado sino por el lapso de 12 meses (con posibilidad, pero no obligación, de prórroga según lo disponga el Poder Ejecutivo); y
- La reducción del 50% de las contribuciones patronales prevista en la Ley 25.250 ya no será aplicable al caso de nuevos puestos de trabajos para jóvenes, mujeres jefas de hogar o varones mayores de 45 años, sino para trabajadores desocupados, de cualquier género o edad, incluidos en el programa Jefas y Jefes de Hogar desocupados.

Luego de sucesivos decretos de prórroga implementados entre 2004 y 2008, la reducción de contribuciones patronales queda sin efectos a partir del 31/12/2008 (vencimiento de la última prórroga asociada al Decreto 1066/2008).

En todas sus modificaciones, las nuevas normas intentan poner un tope a las medidas de flexibilización laboral y desfinanciamiento previsional aplicadas durante el régimen de Convertibilidad, planteando una nueva visión de política económica: la reducción generalizada y por tiempo indeterminado de las contribuciones patronales no sólo no genera nuevos o mejores puestos de trabajo, sino que perjudica significativamente el financiamiento de jubilaciones dignas a través del sistema previsional. El combate al trabajo no registrado a través de este tipo de incentivos fiscales sólo debe focalizarse en un pequeño grupo de pequeñas empresas que, al comienzo de un ciclo de reactivación, requieren de un período de apoyo estatal para regularizar el empleo no registrado y contratar nuevos trabajadores.

4.- En el nuevo modelo de desarrollo implementado a partir del 2003, el combate al trabajo no registrado también se relaciona con las contrataciones del sector público bajo la forma de locación de servicios o locación de obra. En efecto, luego de años de congelamiento de las plantas transitorias y permanentes del sector público, una práctica habitual de los distintos gobiernos para incorporar al personal necesario consistió en utilizar los mencionados contratos para cubrir los puestos necesarios.

A los efectos de modificar progresivamente esta situación, el Decreto 2031 del 2006 dispuso que las personas contratadas para llevar a cabo

servicios profesionales bajo el régimen establecido por el Decreto 1184/2001 (locación de servicios) en el ámbito de las jurisdicciones y entidades descentralizadas, con honorarios mensuales no superiores a \$2164 mensuales, *deberán ser contratadas mientras continúen las razones de servicio que así lo justifiquen*. Posteriormente, por Decreto 480 del 2008, el tope de honorarios a utilizar para el traspaso se elevó a \$3.041 por mes.

Con la aplicación de estas normas, el gobierno ha comenzado a frenar y desandar el camino de la precarización del empleo público, priorizando en el proceso de transformación contractual (de la condición de contratistas a la de asalariados) a los trabajadores de menores ingresos, a los efectos de que este sub-grupo más vulnerable entre los trabajadores del Estado sea el primero en obtener una mayor estabilidad laboral y una mejor calidad del puesto de trabajo.

5.- La última de las medidas generales (otras específicas para ciertos grupos vulnerables se presentan en la sub-sección 4.4) para el combate al trabajo no registrado se relaciona con la sanción de la Ley 26.476 del 2008, mediante la cual se estableció un régimen especial y temporario de regularización del empleo no registrado, aplicable a los empleadores del sector privado y para las entidades y organismos comprendidos en el Art. 1º de la Ley 22.016 (y modif.), quedando excluidos los empresarios y empresas que estaban en situación irregular o con denuncias penales. El plazo previsto para la regularización de la situación es de ciento ochenta (180) días corridos a contar desde el 24/12/2008.

Esta ley determina que tanto la registración como la rectificación de la real remuneración o de la real fecha de inicio de las relaciones laborales existentes a la fecha de entrada en vigencia de la ley, tiene los siguientes efectos jurídicos más importantes:

- la liberación de las infracciones, multas y sanciones de cualquier naturaleza, correspondientes a dicha regularización,
- para la regularización de hasta diez (10) trabajadores inclusive, la extinción de la deuda —capital e intereses— originada en la falta de pago de aportes y contribuciones con destino a todos los subsistemas de la seguridad social así como en concepto de cuotas sindicales de los afiliados y contribuciones de solidaridad;
- para la regularización de más de 10 trabajadores, a partir del trabajador número once (11), inclusive, que se regularice, se deberá cancelar, sólo por dichos empleados, las obligaciones adeudadas —capital e intereses— en concepto de aportes y contribuciones, con destino a los distintos subsistemas de seguridad social;

- para los trabajadores incluidos en la regularización, el derecho a computar sesenta (60) meses de servicios con aportes o la menor cantidad de meses por las que se los regularice, a fin de cumplir con los años de servicios requeridos por la Ley 24.241 y sus modificaciones para la obtención de la prestación básica universal y para el beneficio de prestación por desempleo (Art. 113 Ley 24.013).

Con estos incentivos fiscales y previsionales de carácter transitorio, se busca reducir los costos de registración de empleos pre-existentes (pero contractualmente irregulares), sin afectar el financiamiento futuro del sistema previsional.

#### 4.3.3 Reforma del periodo de prueba y modificación del régimen de preaviso

Hasta que se sanciona en 2004 la Ley 25.877, el régimen legal establecía la posibilidad de extender el período de prueba mediante convenio colectivo hasta 6 meses y en el caso de las PYMES establecía la posibilidad de un mínimo de 6 meses y un máximo de 12 meses por medio de acuerdo convencional. Según la nueva ley, se abandonan tanto las distinciones entre Pymes y no Pymes como la posibilidad de extensión convencional del período de prueba, estableciéndose un plazo máximo de 3 meses para todos los casos.

Al mismo tiempo la Ley 25.877 establece que el empleador debe realizar aportes y contribuciones desde el primer día del período de prueba y prohíbe la contratación bajo la forma de período de prueba a trabajadores con los que ya se haya mantenido en el pasado relación laboral.

El uso abusivo del período de prueba con el objeto de evitar la efectivización de trabajadores será pasible de las sanciones previstas en el régimen sobre infracciones a las leyes de trabajo. El trabajador tiene derecho durante el período de prueba a las prestaciones por accidente o enfermedad del trabajo y también por accidente o enfermedad inculpable que perdurara exclusivamente hasta la finalización del período de prueba si el empleador rescindiese el contrato durante ese lapso. El mismo se computa como tiempo de servicio a todos los efectos laborales y de la Seguridad Social.

De manera complementaria, la Ley 25.877 de 2004 modifica el régimen de preaviso establecido por la Ley 25.013 de 1998, obligando al empresario a preavisar el despido con una antelación no menor 15 días cuando el trabajador se encuentra en el período de prueba (en la Ley 25.013 no existía obligación alguna de preaviso durante el período de prueba).

En conjunto, las medidas destinadas a modificar el período de prueba y el régimen de preaviso constituyen una reivindicación de los derechos del trabajador para uno de los segmentos más frágiles de la

población económicamente activa: los trabajadores recién contratados, donde usualmente los jóvenes están sobre-representados. Las nuevas normativas conducen a restringir el uso del período de prueba, incentivando a que los empleadores no abusen de la misma para precarizar las condiciones laborales.

#### 4.3.4 Indemnizaciones por antigüedad

La Ley 25.877 dictada en 2004 vino a unificar el sistema indemnizatorio argentino, pero introduciendo las siguientes modificaciones en materia de indemnización por antigüedad:

- el salario base para el cálculo de la indemnización se detalla como la mejor remuneración, mensual, normal, habitual y devengada de los últimos doce meses (apartándose del percibido que se encontraba vigente con anterioridad);
- el método de cálculo establece la obligatoriedad del pago de 1 mes de sueldo por año de servicio o fracción mayor a 3 meses (derogando el método anterior que establecía el pago de una doceava parte del sueldo por cada mes de servicio o fracción mayor a 10 días); y
- el monto mínimo de la indemnización se fija en un salario base (aumentando el de 2 doceavas partes del salario del Artículo 7 de la Ley 25.013)

Con la primera de las modificaciones se evita que los incumplimientos del empleador logren la disminución de la base indemnizatoria (ver por ejemplo la sentencia 88171 del 10/10/2006 "Pérez, Aníbal Raúl c/ Disco S.A.").

Combinando la segunda y la tercera modificación se obtienen sustanciales mejoras en el monto global de la indemnización para el caso de los trabajadores de menor antigüedad, con incrementos de hasta un 500% en relación a los que hubiesen percibido con la Ley 25.013.

Esta postura de mejorar la protección laboral a través del monto de las indemnizaciones por antigüedad en caso de despido fue complementada en 2004 con la sanción de la Ley 25.972, que prorrogó los plazos de emergencia pública previstos por la Ley 25.561 y sus modificatorias en materia laboral (principalmente la implementación de la doble indemnización), hasta que la tasa de desocupación elaborada por el INDEC resultara inferior al 10%.

El Decreto 1433/2005 (BO 23/11/05) redujo el incremento indemnizatorio previsto en la Ley 25.972 al 50% a partir del 1/12/05, y el Decreto 1224/2007 de fecha 11/09/2007 dispuso el fin de la aplicación del incremento indemnizatorio establecido mediante la Ley

25.561 y sus normas complementarias, cuando la EPH del INDEC informó que la tasa de desocupación había caído por debajo del 10%.

Por otra parte, con fecha 11 de Abril de 2006 se publicó en el Boletín Oficial la Ley 26.086, mediante la cual se realizaron modificaciones a aspectos puntuales de la Ley de Concursos y Quiebras. La reforma permite obtener un mayor beneficio para los acreedores laborales, afectando el porcentaje de los ingresos brutos de la concursada a la cancelación de los créditos con derecho a pronto pago y con el reenvío o radicación de los juicios laborales ante el fuero del trabajo; también incrementa en beneficio de los asalariados las responsabilidades de la sindicatura, al imponerle la obligación de producir nuevos informes (situación de los pasivos laborales; estado de evolución de la empresa) y ser parte necesaria en los procesos contra el concursado que tramiten ante otro juez que no sea el del concurso.

#### 4.4 Medidas específicas para otorgar una mayor protección a los trabajadores históricamente más vulnerables

Las reformas legislativas también repararon la situación de aquellos sectores de la población económicamente activa con mayor exposición a la precariedad laboral, que vieron postergadas sus reivindicaciones laborales debido al agudo proceso de desempleo y flexibilización laboral asociados al período de vigencia del Plan de Convertibilidad.

##### 4.4.1 Servicio doméstico

Siguiendo la experiencia internacional de los países más desarrollados, en el mes de noviembre del año 2005 el Poder Legislativo Nacional sancionó la Ley 26.063, la cual establece la aplicación obligatoria del Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico instituido por el Título XVIII de la Ley 25.239, permitiendo la deducción en el impuesto a las ganancias para personas físicas de las sumas abonadas al personal doméstico hasta un monto similar al mínimo no imponible.

El texto dice además que: *“Para acceder a los beneficios del Sistema Nacional del Seguro de Salud los trabajadores del servicio doméstico deberán completar la diferencia entre los aportes efectivamente ingresados y las cotizaciones previstas en los incisos. Para el supuesto en que el trabajador desee ingresar al sistema de obra social a sus hijos y ante la inexistencia de obra social del cónyuge, las diferencias aludidas en el párrafo anterior serán soportadas por el dador de trabajo. Las disposiciones de este artículo surtirán efecto a partir de la fecha que estipule el Poder Ejecutivo Nacional, dentro de un plazo que no supere los noventa (90) días de promulgada la presente ley”.*

En función de esta ley es que, a partir del año 2006, la AFIP lanzó una moratoria para la regularización del personal doméstico que, según datos preliminares, ya ha permitido el registro de más de 400.000 personas. El registro formal del servicio doméstico no sólo reconoce efectivamente los derechos de los trabajadores involucrados

(usualmente mujeres de bajos recursos) sino que provee al Estado de mayor información para asistir de distintas maneras a uno de los subgrupos más frágiles de los trabajadores.

#### 4.4.2 Contrato de trabajo eventual

En el mes de noviembre del año 2006 el Poder Ejecutivo Nacional definió a la empresa de servicios eventuales, mediante el Decreto 1694, como la entidad que, constituida como persona jurídica, tenga por objeto exclusivo poner a disposición de terceras personas (usuarias) a personal industrial, administrativo, técnico o profesional, para cumplir en forma temporaria, servicios extraordinarios determinados de antemano o exigencias extraordinarias y transitorias de la empresa, explotación o establecimiento, toda vez que no pueda preverse un plazo cierto para la finalización del contrato. La empresa de servicios eventuales debe abonar la remuneración al trabajador en los períodos en que lo ocupe efectivamente y también cuando se excedan los plazos máximos de inactividad, sin que pueda otorgarle nueva ocupación y el trabajador se mantenga a disposición sin hacer uso del derecho de rescindir el contrato de trabajo por injuria de la empresa.

A partir de la nueva norma, el empleador que ocupe trabajadores a través de una empresa de servicios eventuales habilitada por autoridad competente (el MTEySS), es responsable con aquélla por todas las obligaciones laborales y debe retener de los pagos que efectúe a la empresa de servicios eventuales, los aportes y las contribuciones respectivas para los organismos de la seguridad social.

El trabajador contratado a través de una empresa de servicios eventuales estará ahora regido por la convención colectiva, será representado por el sindicato y beneficiado por la obra social de la actividad o categoría en la que efectivamente preste servicios en la empresa usuaria.

A partir del año en que se promulgó el decreto del Poder Ejecutivo las empresas usuarias son agentes de retención de las obligaciones derivadas de los regímenes de la seguridad social; las empresas de servicios eventuales abonarán en forma directa a los sindicatos que correspondan las cuotas sindicales debiendo entregar a la empresa de servicios eventuales un comprobante en el cual conste el ingreso de los aportes retenidos dentro del plazo de 5 días de efectuada la retención.

Con estas modificaciones se intenta evitar la evasión al sistema de seguridad social por parte de las empresas de servicios eventuales situación que termina perjudicando a los trabajadores involucrados en el momento de reunir la documentación necesaria para intentar acceder a una jubilación.

#### 4.4.3 Empleo rural

Los trabajadores rurales y estibadores constituyen uno de los subgrupos de la población económicamente activa más castigados por el empleo no registrado y, en términos más generales, por la situación de precariedad laboral.

El trabajo agrario, regido por la Ley 22.248, se encuentra excluido de la Ley de Contrato de Trabajo y tiene un régimen especial de jornada. Sin embargo, mediante la resolución 71/2008 de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, se determinó un límite a la jornada de trabajo diurna, tal y como lo garantiza la Constitución Nacional. Antes del 2008, la duración de la jornada se ajustaba a los “usos y costumbres” propios de cada región y a la naturaleza de las explotaciones, y con frecuencia superaba las 8 horas diarias.

A partir de la resolución citada, se establece que *“la jornada ordinaria de trabajo diurna para todo el personal comprendido en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario aprobado por la Ley 22.248, en todo el territorio del país y para todas las actividades, no podrá exceder de ocho (8) horas diarias y de cuarenta y ocho (48) horas semanales desde el día lunes hasta las trece (13) horas del sábado, siendo facultad privativa del empleador la distribución de las horas de trabajo diarias y su diagramación en horarios según la naturaleza de la explotación, los usos y costumbres locales y de conformidad con las pautas normativas que rigen el regular ejercicio del poder de dirección y organización del empleador”*. De esta manera se equiparó al trabajador rural con todos los demás trabajadores de otra rama o actividad, poniendo fin a una discriminación y a una injusticia de larga data.

Pero la calidad del trabajo agrario no sólo se ha mejorado con la reglamentación de la jornada de trabajo, sino que también se ha implementado la Ley de Corresponsabilidad Gremial (26.377 de 2008, reglamentada por el Decreto 1370/2008) destinada a reducir el trabajo no registrado rural, apoyada fuertemente por el propio sindicato del sector (UATRE), que tenía una actitud crítica respecto del gobierno nacional en los últimos años).<sup>8</sup>

Con esta herramienta<sup>9</sup>, se fijarán convenios específicos (regionales y por sub-rama de actividad) entre las cámaras empresarias y el

---

<sup>8</sup> En este sentido vale destacar las palabras de José Antonio Voytenco, delegado de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales (Uatre), del sábado, 24 de Mayo de 2008 en el diario Norte de la Provincia del Chaco: “La aprobación de la corresponsabilidad gremial es un verdadero acto de Justicia Social, sólo comparable con el Estatuto del Peón Rural impulsado por nuestro líder Juan Domingo Perón”.

<sup>9</sup> Cuya autoridad de aplicación es la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que queda facultada para dirimir como árbitro las controversias o cuestiones que pudieran

sindicato del sector, en donde se definirán quién actúa como agente de retención y se encarga de cobrar y depositar en la AFIP los montos asociados a las tarifas sustitutivas de aportes y contribuciones.

Con esta herramienta, el Estado reduce el nivel de evasión porque obtiene los recursos previsionales en el mismo momento de materializarse la venta de la producción y no depende de la integración mensual de los aportes por parte del productor.

Los trabajadores obtienen una creciente tasa de regularización de sus relaciones contractuales, con todos los beneficios asociados al trabajo registrado. Los distintos sub-sectores agrarios se han beneficiado rápidamente con esta norma, como es el caso del reciente convenio de corresponsabilidad gremial rural para el sector tabacalero del chaco, que determinó un “blanqueo” inmediato de 700 trabajadores.

Para el empresario rural, la norma constituye una herramienta de simplificación registral y de reducción de costos financieros, al posibilitarle la sustitución de pagos mensuales y diversos actos y trámites administrativos, por un pago único al momento de la venta del producto.

A partir de ese momento es central la tarea del RENATRE y de la autoridad de aplicación de la nueva norma para evitar que los resultados positivos de la misma sean sobre-compensados por efectos negativos derivados de problemas de implementación (principalmente ventas de la producción no registradas, etc.). Los convenios firmados en los últimos meses parecieran demostrar que, por el momento, los efectos positivos resultan predominantes.

#### 4.4.4 Cooperativas de trabajo

Con la promulgación de la Ley 25.877, se pasa a prohibir la prestación de servicios eventuales por parte de aquellas empresas que figuraran como cooperativas de trabajo.

A partir del artículo 40 de dicha norma, los socios de la “supuesta cooperativa” que desempeñen en fraude a la ley laboral serán considerados trabajadores dependientes de la empresa usuaria para la cual presten servicios, a los efectos de la aplicación de la legislación laboral y de la seguridad social.

La nueva ley prohíbe que la cooperativa de trabajo sea proveedora de mano de obra, porque de esa manera se disfrazan como proveedores de servicios eventuales o agencias de colocación. Lo que se busca es que cada persona que esté trabajando sea inscripto regularmente por la empresa que está utilizando sus servicios, que pague los salarios que corresponda por ley y por convenios y que efectúe las contribuciones correspondientes al sistema de seguridad social.

---

suscitarse en la aplicación o interpretación de los convenios de corresponsabilidad.

En definitiva, la modificación de la Ley 25.877 al régimen de cooperativas de trabajo busca proteger a los trabajadores del proceso de “terciarización precarizadora”, tan comúnmente utilizado en los años '90, incorporando restricciones legales a una de las típicas prácticas de degradación de las relaciones contractuales en desmedro del trabajador.

#### 4.4.5 Pasantías para estudiantes

Desde su puesta en marcha en el año 1992, con el Decreto 340 (posteriormente modificado por la Ley 25.165 de 1999 y el Decreto 487/2000), el régimen de pasantías ha sido frecuentemente utilizado tanto por el sector público como por el sector privado como un mecanismo que precarizó de hecho la relación laboral.<sup>10</sup>

Intentando mejorar la condición ocupacional de los pasantes, el 22 de diciembre de 2008 se publica la Ley 26.427, que crea un sistema único de pasantías, derogando las normas anteriores, en el marco del sistema educativo nacional para los estudiantes de la: i) Educación Superior (Ley 26.206); ii) Educación permanente de Jóvenes y Adultos (Ley 26.606) y, iii) Formación Profesional (Ley 26.058).

La ley incluye a personas mayores de 18 años que cumplen tareas en empresas y organismos públicos, o empresas privadas con personería jurídica, exceptuando las Empresas de Servicios Eventuales.

Entre las principales modificaciones a favor de los pasantes que incluye la Ley 26.427 se destacan:

- Fijación de un piso mínimo para las asignaciones estímulo. Hasta la nueva norma, estas asignaciones eran discrecionalmente acordadas entre la empresa usuaria del servicio del pasante y la institución educativa de procedencia, sin límite inferior alguno. A partir de la Ley 26.427 se establece que dicho límite estará establecido por monto proporcional (en horas de trabajo) del salario mínimo del convenio colectivo de la empresa en donde se desempeña el pasante.
- Reducción del 50% en la jornada laboral (que pasa de 30 a 20 horas semanales, con no más de 4 horas diarias).

---

<sup>10</sup> Esta percepción se sustenta además en diversos fallos de la justicia en relación a la utilización de las pasantías como mecanismos de relaciones salariales encubiertas. A modo de ejemplo tómesese la causa “Novoa c/ La Mercantil Andina S.A.”, en la cual la Cámara Laboral condenó a las empresas por ocultar fraudulentamente la relación laboral mediante un contrato de pasantías.

- Otorgamiento al pasante de todos los beneficio regulares, licencias y coberturas de salud (incluyendo seguros por riesgo de trabajo) que gozan los empleados de la empresa.
- Reducción de la duración de la pasantía de 4 años a sólo 1 año (con extensión única de 6 meses adicionales) a los efectos de evitar la transformación de la pasantía en una forma persistente de relación salarial encubierta.
- Prohibición de la utilización del período de prueba luego de finalizada la pasantía, en el caso de que la empresa desee efectivizar al pasante.

En definitiva, la Ley 26.427 de 2008 constituye un avance significativo en el camino de la des-precarización de las condiciones de trabajo que afectan principalmente a los jóvenes que recién inician su historia laboral.

#### 4.4.6 Trabajo infantil

No hay forma de explotación laboral más oprobiosa que el trabajo infantil. Sin embargo, todavía subsisten en nuestro país diversos nichos de precarización de las condiciones laborales en los cuales el trabajo infantil es una variable de ajuste para la reducción de los costos laborales y el disciplinamiento de la fuerza de trabajo.

A partir del Boletín Oficial del 25 de junio de 2008 se publica la Ley 26.390 que establece la modificación de las leyes 20.744, 22.248, 23.551, 25.013 y del Decreto Ley 326 de 1956.

La nueva ley dispone su alcance al trabajo de las “personas menores de dieciocho años en todas sus formas y eleva la edad mínima de admisión al empleo a dieciséis años en los términos de la presente, quedando prohibido el trabajo de las personas menores de dieciséis años en todas sus formas, exista o no relación de empleo contractual, y sea éste remunerado o no” (Ley 26.930 de 2008).

Esta norma modifica todas las existentes, y establece también que la inspección del trabajo deberá ejercer las funciones conducentes al cumplimiento de la mencionada prohibición. La sanción de la ley analizada toma en cuenta los Convenios y Recomendaciones de la OIT y concilia el sistema laboral argentino con las demás disposiciones en materia de minoridad establecidas en diversos tratados de derecho internacional incorporados en nuestra Constitución Nacional a partir de 1994.

Las personas mayores de catorce años y menores a dieciséis años solamente podrán ser ocupados en explotaciones cuyo titular sea su padre, madre o tutor, en jornadas que no podrán superar las tres horas diarias, y las quince horas semanales, siempre que no se trate de tareas penosas, peligrosas y/o insalubres, y que cumplan con la asistencia escolar. La explotación cuyo titular sea el padre, la madre

o el tutor del trabajador menor que pretenda acogerse a esta excepción a la edad mínima de admisión al empleo, deberá obtener autorización de la autoridad administrativa laboral de cada jurisdicción. La ley establece que no se otorgará la autorización en el caso en que la explotación cuyo titular sea del padre, la madre o del tutor se encuentre subordinada económicamente o fuere contratista o proveedora de otra empresa. Como complemento, se estableció que la corta edad no era un motivo justificado para la contratación de trabajadores por un salario menor al legal (argumento habitualmente usado en el caso de la producción agraria; ver resolución 11/2003 de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario).

Las modificaciones introducidas por la Ley 26.390 se proponen acabar con la explotación laboral de los menores y constituyen un punto de partida importante para mejorar los aspectos normativos y operativos destinados a resolver esta problemática.

#### 4.4.7 Trabajadores extranjeros

Para los trabajadores extranjeros, la Ley 25871 del 2004 provee un aporte muy importante en materia de aplicación de sanciones. Ello sucede no sólo porque se aceptan las recomendaciones que en reiteradas oportunidades realizara la OIT, sino porque ello implica la modificación de un sistema que fomentaba la contratación ilegal toda vez que los trabajadores, desde la implícita condición de “delincuentes” que la anterior norma les atribuía, se encontraban impedidos de realizar reclamo alguno (ni siquiera salarios adeudados) con relación al contrato de trabajo.

El nuevo texto dice explícitamente: “ARTICULO 56. — La aplicación de la presente ley no eximirá al empleador o dador de trabajo del cumplimiento de las obligaciones emergentes de la legislación laboral respecto del extranjero, cualquiera sea su condición migratoria; asimismo, en ningún modo se afectarán los derechos adquiridos por los extranjeros, como consecuencia de los trabajos ya realizados, cualquiera sea su condición migratoria”.

Con la promulgación de esta nueva ley el sistema anterior queda derogado quedando el cumplimiento de la norma en cabeza del empleador. De esta manera se habilita al reclamo por parte de los trabajadores extranjeros de los efectos derivados del contrato de trabajo y la imposición de las multas correspondientes al empleador que violara la misma.

Con esta nueva ley, se descriminaliza al trabajador extranjero, a menudo precarizado y no registrado, dotándolo de argumentos legales para la protección de sus derechos laborales.

#### 4.5 Promoción del empleo y medidas para mejorar la asistencia a los trabajadores desocupados

Dado el período de elevado desempleo que atravesó nuestro país durante la década pasada, las políticas destinadas a reinserir a los desocupados de larga duración dentro del entramado productivo jugaron un rol esencial en la reducción del desempleo de esa categoría de la Población Económicamente Activa. La primera respuesta en términos de política pública a la gran crisis enfrentada por el país en año 2002 fue el “Plan Jefas y Jefes de Hogares Desocupados” (PJyJHD), el cual consistió en una transferencia monetaria de \$150, que en el año 2003 llegó a beneficiar a cerca de dos millones de personas. Posteriormente, el PJyJHD fue complementado con otras políticas tendientes a mejorar la inserción ocupacional de la población.<sup>11</sup>

Mediante el Decreto 336 del año 2006, el Poder Ejecutivo Nacional creó el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), de base no contributiva, que brinda apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias y en su inserción en empleos de calidad. En su primera etapa, los beneficiarios del PJyJHD podían optar por el traspaso al SCyE, resultando incompatible ser titular de ambos programas. Adicionalmente, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), a partir de la Resolución 876 del mismo año, incluyó a los empleados de servicio doméstico en el Seguro de Capacitación y Empleo.

Otro programa de fomento del empleo fue el Programa de Inserción Laboral, creado por la Resolución 45/2006 del MTEySS, destinado a desocupados, para el cual estableció dos líneas de acción:

1) La línea de promoción del empleo asalariado, cuyo objetivo es fomentar la inserción laboral de los beneficiarios de los programas PJyJHD y Empleo Comunitario, y de otras acciones y/o programas por el que los beneficiarios perciban una ayuda económica mensual no remunerativa a cargo del MTEySS.

2) La línea de promoción del “autoempleo” que tiene como objetivo fomentar el desempeño en oficios o el desarrollo de emprendimientos de carácter individual o asociativo de trabajadores desocupados beneficiarios de los demás programas.

Siguiendo esta iniciativa del Programa de Inserción Laboral, se estableció mediante la Resolución 681/2006 del MTEySS que, respecto a la segunda línea de acción, los trabajadores que presenten proyectos para su aprobación o se integren a proyectos aprobados, podrán percibir en forma anticipada y en un solo pago, el monto total

---

<sup>11</sup> Políticas gracias a las cuales más de 600.000 beneficiarios del PJyJHD consiguieron un puesto de trabajo (y muchos otros pasaron al Plan Familias, beneficiándose de una asignación más elevada).

o parcial de las prestaciones dinerarias que restaran liquidar en función de su carácter de participantes del SCyE.

Otros programas creados en el marco de la Ley Nacional de Empleo fueron:

- el Programa de empleo transitorio en obra pública local, “Trabajadores Constructores”, cuyo objeto es potenciar las habilidades y capacidades de trabajadores desocupados mediante su participación en obras de infraestructura comunitaria o productiva que constituyan prácticas laborales calificantes y mejoren sus posibilidades de inserción en la actual estructura ocupacional; y
- el Programa de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, con el objeto de generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

Adicionalmente, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social llevó adelante programas y acciones complementarias con el objetivo de profundizar las políticas de inserción laboral de la población, que son resumidas en la tabla 6.

**Tabla 6: Programas y acciones llevadas a cabo por el MTEySS**

<b>PROGRAMA / ACCIONES</b>	<b>POBLACIÓN OBJETIVO</b>	<b>OBJETIVOS / CARACTERIASTICAS</b>
Acciones de entrenamiento	Beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo; beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y del Programa de Empleo Comunitario	Entrenar a trabajadores desocupados mediante la práctica en puestos de trabajo en el sector público, para adquirir experiencia laboral y nuevos saberes.
Certificado de competencias laborales	Trabajadores ocupados o desocupados	Otorgar a los trabajadores certificados referentes a sus competencias.
Herramientas por trabajo	Trabajadores desocupados beneficiarios del Programa Jefes de Hogar	Financiar la compra de herramientas, materiales y asistencia técnica para que grupos de trabajadores organizados puedan realizar su proyecto productivo.
Programa de competitividad para empresas autogestionadas y sistematización de modelos de gestión	Empresas autogestionadas de entre 6 y 100 trabajadores cuyas ventas anuales sean inferiores a 5 millones de dólares; con personería jurídica otorgada bajo la forma de cooperativas	Brindar asistencia técnica y capacitación a las empresas en cuestión.
Programa de Empleo Comunitario	Trabajadores desocupados que no reciban Seguro de Desempleo, ni participen del Programa Jefes y Jefas	Todo beneficiario titular percibe una suma mensual de \$150 en forma directa e individual y debe realizar contraprestaciones en un proyecto presentado por un Organismo Responsable.

**Tabla 6: Programas y acciones llevadas a cabo por el MTEySS  
(continuación)**

<b>PROGRAMA / ACCIONES</b>	<b>POBLACIÓN OBJETIVO</b>	<b>OBJETIVOS / CARACTERIATICAS</b>
Programa de Entrenamiento para el Trabajo en el Sector Privado	Trabajadores beneficiarios del Seguro de Capacitación y Empleo, de los programas de empleo, del Seguro por Desempleo y empresas privadas interesadas en entrenar personal para su eventual incorporación	Promover el entrenamiento laboral en empleos del sector privado para trabajadores desocupados; el Programa opera mediante presentación y aprobación de proyectos de entrenamiento laboral.
Programa de Formación para el Trabajo	Población mayor de 18 años, con niveles incompletos de la escolaridad obligatoria, preferentemente participantes de programas de empleo	Mejorar la empleabilidad de la población destinataria, a través de la certificación de estudios formales y de la formación profesional.
Programa de Inserción Laboral en el Sector Público/Sector Privado	Trabajadores del Seguro de Capacitación y Empleo y beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y del Programa de Empleo Comunitario	Apoyar la inserción laboral de beneficiarios de los programas de empleo en puestos de trabajo del sector público o privado.
Programa de Inserción Laboral para Trabajadores con Discapacidad	Trabajadores con discapacidad y empresas	Los trabajadores con discapacidad reciben una suma de dinero durante 9 meses que el empleador descontará del monto total de la remuneración a percibir.
Programa de Inserción Laboral Rural	Trabajadores del Seguro de Capacitación y Empleo y beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y del Programa de Empleo Comunitario	Se alienta la incorporación de dichos trabajadores en el sector privado, a partir de la deducción al empleador del salario que le abona al trabajador el dinero que cobra a través de los programas de empleo.
Programa de Sostentamiento del Empleo por Contingencias Climáticas	Trabajadores permanentes, transitorios y contratistas de viña de empresas agrarias y agroindustriales de zonas declaradas en emergencia agropecuaria	El empleador deduce del salario que abona al trabajador el dinero que cobra a través de los Programas de Empleo con el fin de desalentar despidos.

**Tabla 6: Programas y acciones llevadas a cabo por el MTEySS  
(continuación)**

<b>PROGRAMA / ACCIONES</b>	<b>POBLACIÓN OBJETIVO</b>	<b>OBJETIVOS / CARACTERIASTICAS</b>
Programa de Recuperación Productiva	Empresas en situación de crisis	Promocionar el empleo, apoyando la recuperación de sectores privados y áreas geográficas en crisis.
Programa Interzafra	Trabajadores de temporada registrados de la producción primaria y la agroindustria de distintos tipos de producciones	Transfiere una suma mensual a los trabajadores en forma directa e individual durante un período del año.
Programa Trabajo Autogestionado	Trabajadores desocupados o en situación de desventaja frente al empleo	Brindar respuestas concretas a demandas de trabajadores de empresas y fábricas que participan en procesos de recuperación de plantas productivas y fuentes de trabajo.
Programa Agora	Personas con discapacidad visual	Capacitar en forma individual para trabajos en informática y para micro emprendimientos, posibilitando la reconversión o ingreso.
Programa Sectorial de Calificación y Promoción del Empleo	Trabajadores ocupados y desocupados	Acciones de formación profesional que se implementan a través de acuerdos con los representantes empresarios y de los trabajadores de cada sector de actividad.
Régimen de Crédito Fiscal del MTEySS para PyME y grandes empresas	PyME y grandes empresas	Financia proyectos que impliquen el fortalecimiento de las competencias laborales de trabajadores ocupados y desocupados, a través de la financiación del proyecto por el equivalente al 8% de la suma total de sueldos y aportes patronales.

**Fuente: elaboración propia en base a información de MTEySS**

Tomadas en conjunto estas medidas de promoción del empleo, incluyendo los incentivos al traspaso desde el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados hacia el Plan Familias, el acceso al empleo o a actividades de capacitación, han contribuido a incrementar la elasticidad producto del empleo (mejorando la empleabilidad de los trabajadores), permitiendo que el crecimiento económico experimentado en los últimos 6 años generase un mayor cantidad de puestos de trabajo.

#### 4.6 Medidas destinadas a incrementar la cobertura y las remuneraciones de los trabajadores pasivos (jubilados y pensionados)

Las mejoras legales y de ingresos también alcanzaron al sector de trabajadores pasivos de la economía. Los principales transformaciones que los beneficiaron pueden agruparse en: programa de inclusión previsional, mayores haberes jubilatorios, mejor financiamiento y reforma general del sistema previsional.

##### 4.6.1 Programa de inclusión previsional

A partir de la Ley 25.994 y el Decreto 1454/05 (entre fines de 2004 y fines de 2005), el gobierno argentino instauró el marco legal necesario para impulsar el programa de inclusión previsional de la ANSES, a los efectos de que obtuvieran su jubilación quienes contaban con la edad requerida, (65 años los hombres y 60 años las mujeres), pero no con los aportes suficientes (30 años), debido al elevado y persistente desempleo involuntario que afectó a buena parte de la población (y más intensamente a la más vulnerable) desde mediados de los '80, y que aún hoy (aunque en mucha menor escala) sigue complicando la capacidad de acumular los 30 años de aporte al momento de llegar a la edad legal para jubilarse.

Con esta modificación normativa, y más recientemente con la sanción de la Ley 26.494 (que dispuso un régimen previsional especial para los trabajadores de la construcción, quienes podrán acceder a la jubilación cuando alcancen la edad de 55 años, mientras puedan acreditar trescientos meses de servicios de aportes), se ha logrado incrementar la tasa de cobertura previsional al nivel más alto de los últimos años (70% de jubilados y pensionados en relación al total de personas en edad legal de jubilarse, contra un 50% en los años '90). Esto implica que, gracias a las medidas asociadas al programa de inclusión previsional del nuevo modelo de desarrollo, unos/as 2.000.000 de trabajadores/as en edad de retirarse (que no podían acceder a una prestación previsional por el desempleo generado desde mediados de los años '80) hoy ya cuentan con el merecido sustento material de una jubilación o una pensión.

##### 4.6.2 Mayores haberes jubilatorios

Mediante sucesivos decretos, el Poder Ejecutivo Nacional incrementó significativamente los haberes mínimos jubilatorios entre 2003 y 2008

(ver gráfico 13). Así, a partir del Decreto 391/2003 y el Decreto 1194/2003 el gobierno nacional llevó los haberes mínimos jubilatorios a \$220 y \$240, respectivamente.

En el mes de mayo del año 2004, mediante el Decreto 683, se estableció un aumento de \$80 en las jubilaciones en dos etapas, llevándolas a \$240 el primero de junio y luego a \$280 a partir del primero de septiembre de ese mismo año. Ese mismo mes, mediante el Decreto 1199, el Poder Ejecutivo Nacional otorgó un suplemento por movilidad del 10% del haber, a aplicarse sobre los aumentos otorgados por el decreto mencionado anteriormente, llevando el haber mínimo a \$308.

Durante el año de 2005, la jubilación mínima, gracias al Decreto 748, llegó en el mes de junio a \$350, para luego volver a subir a \$390 en octubre (Decreto 1273). El Decreto 764, del año 2006, otorgó un aumento del 11% en los haberes jubilatorios y estableció el haber mínimo en \$470.

A fines del año 2006 es sancionada en la Ley 26.198, promulgada parcialmente en enero de 2007. Dicha ley establece en su artículo 45 un aumento del 13% en los haberes jubilatorios y en su Artículo 46 estableció la jubilación mínima en \$530. En octubre de ese mismo año, mediante el Decreto 1346, se incrementaron en un 12,50% los haberes jubilatorios y se estableció el mínimo de dichos beneficios en \$596,20.

En el año 2008, con el Decreto 279 se otorgó un incremento del 15% en dos etapas (siete con cincuenta centésimos por ciento (7,50%) a partir del primero de marzo de 2008 y en un siete con cincuenta centésimos por ciento (7,50%) a partir del primero de julio de 2008), llevando el haber mínimo, para el primero de julio de ese año, a los \$690. Ese mismo año se otorgó por única vez la suma fija de \$200, mediante el Decreto 2300.

Pero el logro de mayor envergadura en materia de actualización de los haberes jubilatorios, reivindicación justificada y de larga data, llegó a partir de la sanción de la Ley 26.417, que estableció un sistema de movilidad de las prestaciones del Régimen Previsional Público, incluyendo en dicha norma que en ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario. Aplicando la nueva norma, en marzo de 2009 se estableció un incremento del 11,69%

#### 4.6.3 Mayor y mejor financiamiento del sistema previsional

Una mención especial merece el caso de los aportes personales al régimen previsional. Luego de la reducción los mismos del 11% al 5% en el año 2001 (Decreto 1.387), prorrogada hasta febrero de 2002 e incrementada en 2 puntos porcentuales desde febrero de dicho año en adelante por el Decreto 2.203/2002 y sus modificatorios, los aportes personales permanecieron reducidos hasta que la recuperación del

poder adquisitivo de los trabajadores permitió que, a comienzos del 2008, se retornara a la alícuota del 11% para así poder financiar genuinamente el necesario incremento de las jubilaciones, tanto en el sistema de reparto, como en el (hoy ya inexistente) régimen de capitalización.

Adicionalmente, mediante el Decreto 491/2004 el Poder Ejecutivo Nacional fue elevando consecutivamente (hasta su eliminación en octubre de 2005) los topes máximos impuestos por el Decreto 841/2001 al monto de salario sobre el cual se calculaban los aportes jubilatorios a cargo de los empleadores (\$4800). De esta forma el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones fue modificando progresivamente sus bases imponibles máximas, pasando de \$4800 a \$6.000 hasta septiembre de 2004; a \$8.000 desde octubre de 2004 a marzo de 2005; a \$10.000 desde abril de 2005 a septiembre de 2005; quedando sin tope a partir de octubre del mismo año. Esta modificación no sólo incrementó la recaudación del sistema previsional, sino que también mejoró sustancialmente la progresividad del sistema tributario, sin generar efectos negativos sobre la creación de puestos de trabajo (ya que la misma fue implementada en el marco de un fuerte proceso de reactivación económica). Además, eliminó un incentivo perverso a la distribución inequitativa de los aumentos salariales en las empresas.<sup>12</sup>

#### 4.6.4 Reforma del sistema previsional

Gracias a la Ley 26.222, se estableció el derecho a optar entre el Régimen Previsional de Reparto (estatal) y el Régimen Previsional de Capitalización entendiéndose que, en caso de silencio, se ha optado por el Régimen Previsional Público y mediante el Decreto 897 del mismo año el Poder Ejecutivo Nacional creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (que luego, en el año 2008, por medio del Decreto 2103, pasó a denominarse Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino), el cual es administrado por la ANSeS.

Sin embargo, la reforma más significativa en relación a la reforma del sistema previsional fue implementada a partir de la sanción de la Ley 26.425 que eliminó el Régimen de Capitalización y dispuso la unificación del sistema a partir de la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), con el objetivo de proteger a quienes aportaban a las AFJP (que constataban cómo la crisis internacional licuaba sus activos mientras que las AFJP obtenían enormes ganancias) y asegurar una jubilación digna para el conjunto de los

---

<sup>12</sup> La existencia de un tope máximo implicaba que, para un determinado aumento en la masa salarial a ser abonada por una empresa, el costo asociado a los aportes patronales resultaba menor cuanto mayor fuese la proporción del aumento que beneficiaba a los que percibían un salario por encima del tope.

beneficiarios del sistema. El Decreto 2104/2008 del Poder Ejecutivo Nacional dispuso el traspaso de las personas del SIJP al SIPA, y de los fondos existentes en las AFJP en calidad de aportes fueron transferidos al SIPA, cuyo administrador es la ANSeS.

La reunificación del sistema previsional en un sistema solidario de reparto constituye una de las reformas estructurales más importantes del gobierno, que no sólo mejora la distribución del ingreso en el mediano plazo, sino que también permite acabar con un mecanismo fuertemente regresivo. En efecto, dependiendo del nivel de ingresos del trabajador, y sin su participación, las AFJP se quedaban entre un 30 y un 60% de los aportes en concepto de comisiones para administrar las cuentas individuales, sin la obligación de asegurar siquiera un nivel mínimo de rentabilidad. Si se multiplica esta tasa por el aporte medio del sistema, luego por los millones de beneficiarios aportantes, posteriormente por 12 meses y finalmente por 14 años (1994-2008) tendremos una idea de la enorme cantidad de dinero que los trabajadores han cedido forzosa e inequitativamente al sistema financiero durante la vigencia del régimen de capitalización.

#### 4.7 Medidas para recuperar y fortalecer la actividad sindical

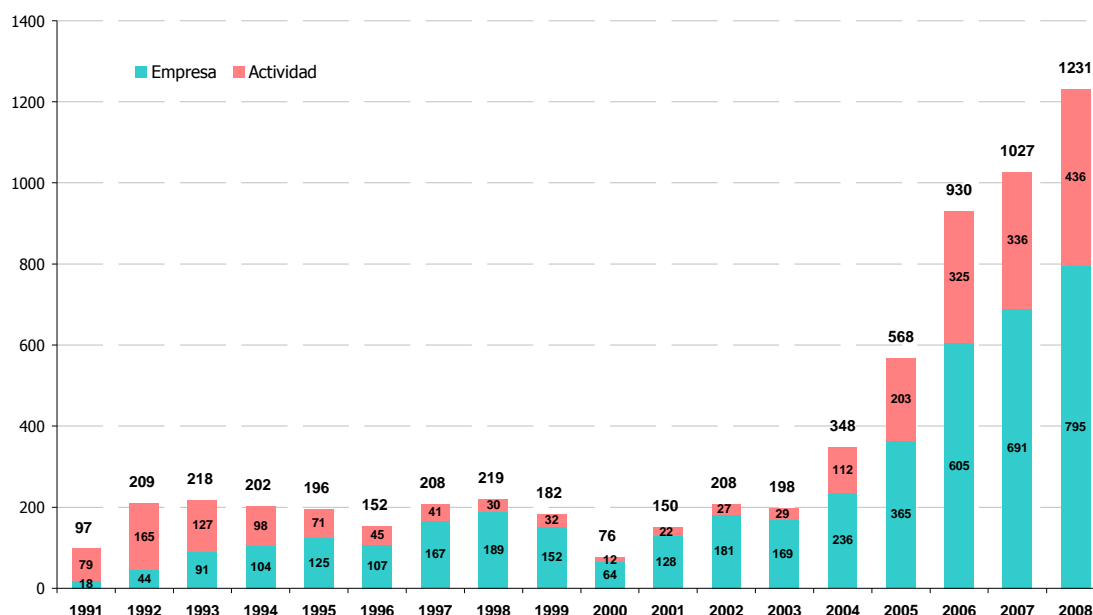
La reforma más significativa en materia sindical se logró en marzo de 2004, momento en el cual el Congreso de la Nación promulga la Ley de Reforma Laboral 25.877, que modificó lo relativo a la negociación colectiva. La nueva norma, que deroga el sistema establecido en la Ley 25.250:

- restableció la ultra-actividad (continuidad de la vigencia de la norma entre el convenio que caduca y el nuevo que se negocia);
- centralizó la facultad de negociación en el sindicato con personería gremial de más alto nivel, con representación de delegados de empresas hasta un número de 4;
- dictaminó la articulación convencional con preeminencia del convenio de ámbito mayor (excepto delegación expresa, materias no tratadas, organización empresarial o normas más favorables);
- estableció que los convenios posteriores de diferente ámbito sólo modifican al preexistente cuando resulten establecidas condiciones más favorables al trabajador.
- obligó a que las empresas en crisis solo puedan dejar de aplicar una convención colectiva de trabajo cuando se acuerde con las partes signatarias del convenio y mediante el procedimiento de crisis de la Ley 24.013 y normas complementarias.

La misma norma también modificó las disposiciones anteriores en materia de mantenimiento de servicios mínimos (esenciales) en caso de huelga, reduciendo la nómina a aquellos que son mencionados de manera taxativa: Servicios sanitarios y hospitalarios; Producción y distribución de agua potable, Energía eléctrica y gas; Control del tráfico aéreo.

De manera complementaria, el 31 de agosto de 2004, a partir del Decreto 1135, el Poder Ejecutivo Nacional ordenó las normas que rigen tanto las convenciones colectivas de trabajo (Ley 14.250) y las negociaciones colectivas (Ley 23.185). Esto dio lugar a una fase ascendente en la cantidad de negociaciones colectivas, de trabajadores involucrados y en la ampliación de la cobertura sindical.

**Gráfico 16.- Cantidad de convenios y acuerdos colectivos homologados por el MTEySS, desagregado según ámbito de aplicación (datos anuales, 1991-2008)**



**Fuente: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (MTEySS)**

El restablecimiento de un papel estratégico de los sindicatos en la representación de los trabajadores fue complementado con el Programa de Formación Sindical, creado a partir de la resolución 499/2007 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Dicho programa tiene como objetivo asistir a las asociaciones sindicales constituidas a través de actividades de formación de sus dirigentes, afiliados y trabajadores, a fin de aportar a su fortalecimiento y calificación, afianzando la libertad sindical, promoviendo la participación democrática y propiciando el pleno ejercicio de los derechos de los trabajadores.

Finalmente, aunque no por ello menos importante, a partir de la Resolución 255/2003 el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social determinó que en los Convenios Colectivos la personería gremial que se otorgue a asociaciones sindicales representativas del sector público no desplazará las personerías gremiales preexistentes, lo cual implicó (de hecho) el reconocimiento de la pluri-representación en el ámbito público para entidades sindicales de orientaciones y niveles diversos.

En definitiva, las diversas medidas adoptadas en esta materia han coadyuvado a la reconstrucción del poder de negociación de los trabajadores y la reinstauración y ampliación del proceso de negociación colectiva periódica, que ha dado como resultado el ejercicio de la participación de los sindicatos en la determinación de los salarios y beneficios sociales, y el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo de los asalariados.

## **5 Conclusiones**

Existen aún múltiples aspectos del mercado de trabajo que requieren de algún tipo de intervención del sector público y la activa participación de los actores sociales, para así poder completar la transformación estructural que comienza en 2003.

Hacia comienzos de 2009, todavía existen aproximadamente 1,4 millones de argentinos desocupados (de los cuales más del 90% no cuentan con un seguro de desempleo porque, involuntariamente, trabajaron buena parte de su vida en empleos no registrados). El 36% de los asalariados trabaja bajo una situación informal (no registrado), por lo que no cuenta con aportes jubilatorios, vacaciones pagas, derecho a preaviso e indemnización, protección de una obra social para el cuidado de su salud y de sus familiares, ni ningún otro tipo de beneficio adicional. Adicionalmente, se observa que más del 15% de la población vive aún por debajo de la línea de la pobreza y que, si continúa el ritmo de crecimiento económico y se mantienen y amplían los derechos reconocidos por la legislación adoptada desde 2003 a la fecha, faltarán todavía algunos años para que la participación de los asalariados en el PBI alcance los niveles -cercaos al 50%- obtenidos durante el segundo gobierno justicialista, antes del golpe de Estado de la Revolución Libertadora, y durante los años 1974-75, antes de la última dictadura militar.

Por otra parte, con la vigencia sistema de ART implementado durante la Convertibilidad, la prevención de los riesgos ocupacionales resulta aún insuficiente, al igual la indemnización por los infortunios laborales de los cuales son víctimas los trabajadores.

No obstante el camino que resta por recorrer, los resultados obtenidos en materia de trabajo y empleo durante los últimos 6 años y a pesar del impacto de la crisis económica y financiera mundial, constituyen

una ruptura paradigmática, sólo comparable a lo acontecido en materia de defensa de los derechos humanos.

Con el empuje del gasto público, de las políticas públicas específicas y el sostén de un tipo de cambio real competitivo, el empleo ha crecido de manera sistemática en los últimos años, principalmente entre los grupos poblacionales más afectados por el desempleo (como las mujeres) y en los sectores más perjudicados por la Convertibilidad (como la Industria y la Construcción). Gracias a ello la desocupación se redujo de manera considerable, especialmente en las regiones más pobres de nuestro país, como son las provincias que integran el Norte argentino.

Además de aumentar el empleo, mejoró de manera significativa la calidad de los puestos trabajo. Desde 2003 en adelante: el trabajo no registrado se reduce del 50 al 36%; los cambios en el derecho laboral mencionados han mejorado sustancialmente la protección de los trabajadores y han promovido e incrementado el poder de negociación de los sindicatos; los salarios medios se duplicaron y el crecimiento es aún mayor en el caso de los trabajadores asalariados no registrados; las asignaciones familiares se triplicaron y los salarios mínimos se sextuplicaron (octuplicándose para el régimen especial de trabajo agrario).

Todos estos resultados obtenidos para el segmento activo de la clase trabajadora se complementan con los logros alcanzados para los trabajadores jubilados y pensionados, destacándose: i) el fuerte aumento de la tasa de cobertura previsional gracias al Programa de Inclusión Previsional que ha incorporado al sistema a cerca de 2.000.000 de trabajadores en edad de jubilarse; ii) el hecho de que pudieron obtener esta protección social incluso los desocupados de larga duración y los que no completaron los años de aportes debido al trabajo no registrado, y iii) la quintuplicación de los haberes jubilatorios mínimos, herramienta clave para la redistribución del ingreso y el sostenimiento del consumo.

En definitiva, si bien aún quedan situaciones por resolver, debe reconocerse que desde 2003 en adelante el nuevo modelo de desarrollo ha generado un significativo cambio de tendencia en materia de trabajo y empleo, que en el caso de continuar y profundizarse en los próximos años contribuiría a lograr una transformación estructural aún más profunda, contribuyendo a la felicidad del pueblo y la grandeza de la Nación.

## **Bibliografía**

ACKERMAN, M., ALVAREZ, E., OJEDA, R., RIAL, N., RUBIO, V., TOMADA, C. y VAZQUEZ VIALARD, (2004), Reforma Laboral, Ley 25.877. Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe.

- AZPIAZU, D. (comp.). (2002). Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente. Buenos Aires: FLACSO/Editorial UNQUI/IDEP, Colección Economía Política Argentina.
- BACHA, E. (1982): "Crecimiento com oferta limitada de divisas: Uma reavaliacao do Modelo de Dois Hiatos" Pesquisa e Planejamento Económico, Vol. 12, No. 2, Río de Janeiro.
- BECCARIA, L. (2001): "Movilidad laboral e inestabilidad de ingresos en Argentina," Quinto Congreso Nacional de Estadísticas del Trabajo, ASET.
- BECCARIA, L., ESQUIVEL, V. y MAURIZIO, R. (2002): "Desigualdad y polarización del ingreso en Argentina," Res Pública, No. 2.
- BECCARIA, L., ESQUIVEL, V. y MAURIZIO, R. (2005), "Empleo, salarios y equidad durante la recuperación reciente en Argentina", en Desarrollo Económico, N° 178, Vol. 45, julio-septiembre, Buenos Aires.
- BERASUETA, Ana Cecilia y WHALBERG, Verónica Laura (2009): "Presentación de las principales reformas legislativas en materia de derecho del trabajo y de la seguridad social instauradas en el periodo 2002-2008", Documento de Trabajo, PICT 2383/06, CEIL - PIETTE del CONICET, Buenos Aires, en prensa.
- BOYER, R. y NEFFA, J. (Coords.) (2004): *La economía argentina y sus crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, CEIL – PIETTE del CONICET, Trabajo y Sociedad, Buenos Aires.
- CANAVIRE-BACARREZA, G. y LIMA SORIA, L. (2007): "Unemployment Duration and Labor Mobility in Argentina: A Socioeconomic-Based Pre- and Post-Crisis Analysis," Documento de Trabajo Nro. 54, CEDLAS.
- CASTILLO, V., ESQUIVEL, V., ROJO, S., TUMINI, L. y YOGUEL, G. (2007): "Los efectos del nuevo patrón de crecimiento sobre el empleo femenino, 2003-2006" Proyecto CEPAL/GTZ "Program Modernization of the State, Public Administration and Regional Economic Development" y de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina.
- CEROTTO, L. E. (2004). "El día que la Argentina pagó su deuda," Todo es Historia, N° 445.
- CERRUTTI, M. (2002): "El problema del desempleo; el caso argentino en el contexto latinoamericano," Anales de Latin American Labor.
- CURIA, E. (2007): "Régimen monetario y banco Central 'desarrollista' en una economía emergente," Jornadas monetarias y cambiarias del BCRA.

- DIAMAND, M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Paidós.
- DÍAZ ALEJANDRO, C. (1969): *La devaluación de la tasa de cambio en un país semi-industrializado. La experiencia de la Argentina, 1955-61*. Editorial del Instituto.
- FRENKEL, R. y otros (2002): *Argentina una década de convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*. Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- FRENKEL, R. (2008): “Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria,” *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 2, Vol. 3 y 4.
- GAGGERO, J. (2009) “La progresividad tributaria, su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente),” Documento de trabajo n ° 23, CEFID-AR.
- IERAL (2009): *Informes de coyuntura*, Fundación Mediterránea
- KALECKI, M. (1977 [1971]). *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*. FCE, México.
- KOSTZER, D; PERROT, B y VILLAFANE, S (2004), “Empleo y patrón de crecimiento económico” en *Trabajo, ocupación y empleo*, N° 1, Buenos Aires, SSPTyEL, MTEySS.
- MAURIZIO, R., PERROT, B. y VILLAFANE, S. (2008), “How important were social and labour market policies in reducing poverty across different families in Argentina? A dynamic approach”. Manuscrito presentado Presentado en Income Distribution and the Family Conference, University of Kiel, Alemania.
- NEFFA, J. (2005): “Evolución de la actividad, el empleo y el desempleo según la EPH en el largo plazo (1974 – 2003). Análisis descriptivo y diagnóstico del mercado de trabajo,” en: Julio C. Neffa (Coords.) *Desequilibrios en el mercado de trabajo argentina, los desafíos de la posconvertibilidad*, CEIL – PIETTE del CONICET, Trabajo y Sociedad, Buenos Aires.
- NEFFA J. (2003) "El trabajo humano. Contribuciones al estudio de un valor que permanece", por Julio C. Neffa. Ed. CEIL-PIETTE del Conicet. Asociación Trabajo y Sociedad. Grupo Editorial Lumen. Buenos Aires.
- NOVICK, M., TOMADA, C., DAMILL, M., FRENKEL, R. y MAURIZIO, R. (2007), In the wake of the crisis: Argentina’s new economic and labour policy directions and their impact. ILO Research Series 114, OIT.
- OIT (2008) *Global Wage Report 2008 / 09 Minimum wages and collective bargaining Towards policy coherence*. Geneva, Suiza.

PALOMINO, Hector (2003), Los efectos de la apertura comercial sobre las relaciones laborales en Argentina. En Nafta y Mercosur: Procesos de apertura económica y trabajo. Enrique de la Garza Toledo y Carlos Salas. CLACSO.

PANIGO, D. (2006): Efectos no lineales de la duración del desempleo, la pobreza y la salud mental en la provincia de Buenos Aires. CEIL-PIETTE del CONICET.

PÉREZ, P. (2008): La inserción ocupacional de los jóvenes en un contexto de desempleo masivo. El caso argentino entre 1995 y 2003. CEIL-PIETTE del CONICET.

PLAN FENIX (2004): La Argentina y su deuda externa: enfrentar las presiones para entender la deuda social. Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires.

PLAN FENIX (2003): La reestructuración de la deuda soberana en default. Condición necesaria pero no suficiente para crecer con equidad. Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires.

PREBISCH, R. (1952) “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico,” Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados, FCE, Méjico.

ROS, J. (2005): “El desempleo en América Latina desde 1990,” CEPAL. SERIE Estudios y perspectivas . Sede Subregional de la CEPAL en México Nro. 29.

THIRLWALL, A. P. (1979) “The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences”, Banca Nazionale Del Lavoro Quarterly Review, 128.