

**REGULACIONES LABORALES  
EN ARGENTINA.  
EVALUACIÓN Y PROPUESTAS**



LUIS BECCARIA  
PEDRO GALIN

REGULACIONES LABORALES  
EN ARGENTINA.  
EVALUACIÓN Y PROPUESTAS

FUNDACIÓN OSDE / CIEPP



**C.I.E.P.P.**  
Centro Interdisciplinario  
para el Estudio de  
Políticas Públicas



**LUIS BECCARIA**

Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires) y Doctor en Economía (Cambridge, Inglaterra). Profesor titular de Economía Laboral en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA). Investigador-docente del Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

**PEDRO GALIN**

Abogado (Universidad de Buenos Aires) e investigador en NOGAL (Estudios del Trabajo y Desarrollo Institucional). Docente de FLACSO, consultor de organismos nacionales e internacionales y vicepresidente de la Asociación de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET).

La Fundación OSDE tiene como uno de sus pilares la defensa del pluralismo, por lo cual el presente trabajo no necesariamente expresa las ideas de la misma, siendo el contenido de este ejemplar de exclusiva responsabilidad del autor.

© 2002 Fundación OSDE - CIEPP

---

Impreso en la Argentina - Printed in Argentina  
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723  
ISBN: 987-

---

## Introducción

El mercado de trabajo constituye uno de los ámbitos donde se delinean los rasgos centrales de la estructura distributiva de una sociedad, y su funcionamiento facilita o dificulta el crecimiento económico. Este funcionamiento se encuentra, en mayor o en menor medida, influenciado por las normas que lo regulan; razón por la cual parte de los resultados, tanto en términos de eficiencia como de equidad, está afectada por las características del complejo entramado de regulaciones jurídicas. Por lo tanto, la influencia de las normas laborales sobre esos fines ha sido objeto de análisis relevantes y de intensas controversias, alimentadas por las diversas perspectivas conceptuales con las que se enfrenta la problemática y por las limitaciones que suele tener la evidencia empírica. Adicionalmente, la importancia de este tema se ha visto aumentada en los últimos años debido a la centralidad que las propuestas de modificaciones a la normativa laboral han tenido en el paquete de reformas estructurales impulsadas desde diversos sectores –en especial los organismos financieros internacionales– e implementado en muchos países en desarrollo.

El presente documento analiza los cambios introducidos en las regulaciones del trabajo de la Argentina durante los noventa, los que fueron realizados en el marco de las reformas estructurales iniciadas a principios del decenio y constituyen un ejemplo, por demás conspicuo, de aquel movimiento general. Esta discusión se realiza a fin de contar con elementos que apoyen la formulación de un conjunto de propuestas de adecuaciones a las regulaciones laborales. Tales adecuaciones deben verse como

elementos a ser considerados en la definición de una estrategia, económica y social, que procure iniciar un proceso drástico de reformas del modo de acumulación y tienda a sostener un régimen que ubique a la justicia distributiva como su objetivo central. Debe tenerse en cuenta que se trata de las regulaciones laborales en sentido estricto, esto es, que no se analizan las cuestiones de seguridad social salvo en materia de contribuciones patronales (por su relación con el costo laboral). Tampoco se examina el salario mínimo, ya que parece oportuno contemplarlo en un informe que abarque la cuestión del ingreso mínimo garantizado o instituciones similares.

El documento está organizado en tres secciones. En la primera se reseña la discusión acerca de los principales efectos que las normas laborales tienen sobre diversas variables: el nivel y la estructura del empleo, el desempleo y las remuneraciones. Se contemplan los argumentos teóricos así como los resultados de diversas evaluaciones, especialmente las realizadas luego de la introducción de modificaciones en las regulaciones. La mayor parte de la literatura que se revisa está relacionada con países desarrollados, aun cuando se incluyen investigaciones realizadas sobre países en desarrollo y sobre América latina en particular. La segunda sección analiza las principales reformas introducidas en la Argentina durante los noventa en las regulaciones laborales, así como los cambios en la eficacia con las que se aplican. En esta parte del trabajo también se revisa información secundaria a fin de apoyar ciertas hipótesis acerca del impacto de esos cambios en las dimensiones señaladas anteriormente. En la última sección se formulan las propuestas de adecuaciones a las regulaciones, las que tienen en cuenta los derechos básicos sancionados en la Constitución y otras normas incorporadas a ella.

# I

---

## El debate alrededor de las reformas laborales

### 1. Las regulaciones laborales: el debate conceptual

Esta sección se centra en el análisis de las diversas perspectivas de la teoría económica respecto de la intervención del Estado en el mercado de trabajo. Para ello, se pasa revista tanto a los argumentos ortodoxos neoclásicos como a la extensa gama de sus críticos.

Los principios de la posición ortodoxa en la materia son: en lo que hace a la oferta, “todo programa que protege a la población de las consecuencias del desempleo provee un incentivo para no trabajar y es una traba para la economía”, y, en lo que se refiere a la demanda, “la asistencia social cambia las decisiones de empleo de forma socialmente ineficiente”<sup>1</sup>. Así, por ejemplo, programas de asistencia a los desempleados o prestaciones de la seguridad social pueden conducir a los trabajadores a elegir el ocio antes que el trabajo, lo cual incrementa el bienestar de quienes los reciben pero reduce el producto social global y prolonga el desempleo. A su vez, ciertos beneficios sociales obligatorios pueden constreñir la elección de los trabajadores, determinando resultados subóptimos e ineficientes así como costos laborales más elevados. Por su parte, beneficios por enfermedad generosos derivan en una epidemia de dolores de cabeza, de

1. Blank, R. y Freeman, R. (1994), “Evaluating the connection between social protection and economic flexibility” en Blank, R. (ed.), *Social protection versus economic reality: is there a trade-off?*, Chicago University Press.

espalda y enfermedades similares hasta que los días con cobertura son completamente utilizados.

En términos de la demanda de trabajo, las normas que limitan el reclutamiento o el despido de asalariados, por ejemplo, pueden distorsionar las señales del mercado laboral y reducir la rentabilidad en razón del “exceso de trabajadores” (por empleo redundante) o conducir a los empresarios a menores contrataciones en razón de las expectativas de mayores costos futuros. Por su parte, las leyes que imponen impuestos a los empleadores para financiar la jubilación o las prestaciones por desempleo llevan a que las empresas oculten remuneraciones o tornan antieconómica la contratación de trabajadores de bajos ingresos, dependiendo de la incidencia de tales tributos. Los salarios mínimos determinados legalmente pueden, por su parte, reducir el empleo en actividades u ocupaciones de bajas remuneraciones.

Desde esta perspectiva, se enfatizan los efectos distorsivos que sobre el ahorro y la inversión tienen los impuestos necesarios para financiar tales acciones. Estos programas desviarían capital de alternativas más fructíferas de inversión y, por lo tanto, si estas alternativas tuvieran mayor potencial de creación de puestos laborales, el gasto monetario en sostener familias de bajos ingresos podría reducir permanentemente las oportunidades ocupacionales, dejando tanto a esas familias como al resto de la sociedad en peores condiciones a largo plazo. Además, muchos de los programas expanden el empleo público, lo que refuerza las rigideces del mercado de trabajo.

Por último, la ortodoxia plantea un impacto negativo adicional en una economía abierta si la protección social tiene alguno de los efectos negativos mencionados: al incrementar el costo laboral las normas protectorias pueden reducir la competitividad internacional. Sobre esto se volverá más adelante.

La visión opuesta a la neoclásica ortodoxa, que se nutre de diversas corrientes teóricas, articula una serie de reservas respecto de posiciones como las recién reseñadas. Debe reconocer-

se, antes de entrar a resumir brevemente algunos de estos argumentos, que también existen a veces disidencias entre autores neoclásicos acerca de determinadas implicancias de las regulaciones.

Un primer argumento enfatiza el papel de los programas en el incremento del “capital humano” y de la productividad. Desde esta perspectiva, las normas laborales pueden crear incentivos de largo plazo para la inversión en formación.<sup>2</sup> En la medida en que existan restricciones al despido de trabajadores, se induce a los empleadores a invertir más en el entrenamiento de la fuerza de trabajo; en tanto esas leyes crean relaciones de largo plazo que hacen rentable la inversión en capacitación específica. En otros sentidos, las vinculaciones de largo plazo pueden promover una mayor productividad de los trabajadores a través de, por ejemplo, la identificación con los objetivos de la empresa y su lealtad.

De alguna manera, la teoría de los salarios de eficiencia también argumenta a favor de los efectos benéficos de un tratamiento equitativo de los trabajadores. De acuerdo a esta visión, las remuneraciones no sólo guían la asignación de recursos sino que constituyen, además, un medio para incentivar la eficiencia de los trabajadores; consecuentemente, impedir que la tasa de salarios baje demasiado tiene un aspecto positivo sobre la productividad. En particular, algunas de sus versiones tienen una perspectiva sobre la actitud de los asalariados que es diferente a la neoclásica: *el trabajador no intenta brindar el menor esfuerzo posible durante el desarrollo de su tarea* -visión implícita en la idea de que ese esfuerzo merma la utilidad del individuo- sino que realiza siempre un

2. Blank and Freeman, op.cit.; Standing, G. (1992), “Ajuste estructural y políticas laborales: ¿hacia el ajuste social?”, *Estudios del Trabajo*, N° 3, pág. 42 y ss.; Boyer, R. (1994), “Do labour institutions matter for economic development? A ‘regulation’ approach for the OECD and Latin America with an extension to Asia”, en Rodgers, G. (ed), *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia*, Ginebra, International Institute for Labour Studies, 1994, pág. 54.

esfuerzo dado, el cual puede ser influenciado por la remuneración que reciben: “los trabajadores que se consideran tratados equitativamente trabajarán seguramente más duro”.<sup>3</sup> El efecto de salarios mínimos, criticados -como se mencionó- por reducir la demanda de trabajadores con menor calificación, beneficia a la eficiencia global al incrementar la oferta de esos grupos.

Por otra parte, los argumentos ortodoxos acerca de los efectos distorsivos de las regulaciones suelen tomar como marco de referencia un mundo de competencia perfecta sin analizar el contexto económico global, donde existen fallas de mercado y otras regulaciones. Un ejemplo lo brinda la legislación británica sobre la igualdad de las remuneraciones, a principios de los años setenta: en contradicción con la prescripción neoclásica, no existen evidencias de que el incremento relativo de los salarios de las mujeres que provocó esta norma se tradujera en una reducción del empleo femenino, lo cual pudo deberse a que no se verificó plenamente el paradigma de la competencia perfecta y los empleadores ejercieron algún grado de control del mercado. En ese contexto, la norma habría permitido incrementar la eficiencia global.<sup>4</sup>

Algunos autores heterodoxos señalan, desde una perspectiva más empírica, que si bien las normas protectoras tienen efectos distorsivos sobre los mercados de trabajo, no se miden los beneficios económicos que ellas generan, los que, por otra parte, resultan difíciles de cuantificar.<sup>5</sup> Ellos son, en efecto, indirectos, ocultos, intangibles, dilatados en el tiempo<sup>6</sup> y no localizados.

3. Akerlof, G. y Yellen, J. (1988), “Fairness and unemployment”, *American Economic Review*, Vol. 78, N° 2, pág. 45.

4. Gregg, P., Machin S. y Manning, A. (1994), “High pay, low pay and labour market efficiency” en Glyn A. y Miliband, D. (ed.), *Paying for inequality*, Londres, Rivers Oram Press, 1994, pág. 109.

5. Blank y Freeman, op. cit., págs. 31 y 32. Campbell y Sengenberger, págs. 13-4., Standing (1992), op. cit., por ejemplo, pág. 42.

6. Boyer, R., op. cit, pág. 26.

Así, se ha presentado el ejemplo de los costos impuestos por las normas sobre higiene y seguridad, los cuales resultan fáciles de estimar; esta característica también la tienen algunos de los beneficios (en términos de ahorro de erogaciones) que originan, tales como el del cuidado de los trabajadores accidentados y los gastos para su reemplazo. Más difícil es estimar la merma de productividad y de poder de compra así como lo perdido en los muy costosos accidentes industriales recientes,<sup>7</sup> para no mencionar valores humanos no mensurables económicamente como la vida y la salud. Muchos de estos fenómenos ocasionan, además, externalidades negativas que en general son difíciles de computar. La denominada economía institucional también enfatiza que las instituciones, entre ellas las laborales, contribuyen a mejorar la eficiencia en cuanto reducen ciertos costos de transacción. Así, por ejemplo, las negociaciones colectivas pueden considerarse un mecanismo eficiente que permite a la empresa obviar múltiples acuerdos individuales.

Un completo análisis costo-beneficio de cada programa social requiere que el incremento en el bienestar económico de los ciudadanos sea contrapuesto con sus costos directos e indirectos. La simple demostración de los efectos distorsivos o costos de ineficiencia no es suficiente.<sup>8</sup>

Esto último también apunta a que los argumentos ortodoxos no suelen tener en cuenta el efecto de las normas e instituciones protectoras sobre la distribución del ingreso. Algunas de ellas, como los sindicatos, cumplen un papel importante no sólo desde el punto de vista de la eficiencia sino que tienden a contrarrestar la natural diferencia de capacidad negociadora que existe entre trabajadores y empleadores. Incluso, en tanto se reconoce que los empleadores ejercen cierto poder del mercado -como se señaló anteriormente-, los sindicatos aumentan y no disminuyen la eficiencia.

7. Campbell y Sengenberger, op.cit.

8. Blank y Freeman, op.cit., pág. 32.

Aun en términos de la teoría económica ortodoxa, sostienen los heterodoxos, el señalamiento de que las normas laborales o los programas sociales reducen el crecimiento económico resulta débil. Los análisis indican una pérdida de eficiencia en términos estáticos, pero no una disminución de la intensidad de la dinámica productiva. La teoría del crecimiento no brinda predicciones claras respecto a cómo las distorsiones estáticas alteran el ritmo de desarrollo económico; más aún, de acuerdo a diversos argumentos arriba mencionados, las ineficiencias de corto plazo pueden ser compensadas por la eficiencia dinámica.

Conviene concluir esta sección con comentarios específicos sobre el tema de la competitividad. La capacidad de competir no depende sólo de la eficiencia o productividad relativa. Un país puede inundar a otro con bienes que produce menos eficientemente si la diferencia en los precios de los insumos y factores que intervienen en la producción son mayores que la existente en la eficiencia con que esos insumos y/o factores son empleados. Desde una perspectiva agregada esto significa que un país puede ser “competitivo” a partir de salarios bajos. Por tanto, una productividad reducida no implica siempre una menor posibilidad de competir sino menor calidad de vida.

La ortodoxia sostiene que la baja relativa de la productividad ocasiona una disminución de la competitividad sólo temporaria, en tanto los mecanismos de mercado provoquen una reducción de los salarios y/o de los precios de otros factores (bajan las exportaciones y/o suben las importaciones, lo cual promueve una caída de la producción y el empleo) que la tienden a recomponer. Como este mecanismo autoregulador está en parte impedido por la existencia de normas laborales, proponen su reducción para provocar una disminución del costo salarial que, al mejorar la competitividad, hará atractivo un proceso de inversión. Ello, con el tiempo, elevará la productividad y -en el marco de un crecimiento del empleo- también los salarios.

La crítica heterodoxa a esta propuesta llama la atención sobre una serie de puntos. En primer lugar, señala que el mejora-

miento de la competitividad basado en la baja de salarios: i) lleva a no profundizar la búsqueda del incremento de la eficiencia, ii) promueve una especialización en bienes relativamente simples, los que requieren mano de obra poco calificada y que suelen tener mercados con bajas posibilidades de expandirse durante períodos prolongados, iii) no puede considerarse una “estrategia” al no poder repetirse indefinidamente y debido a que sus efectos se verán superados por los incrementos de productividad de los otros países. En segundo lugar, recurren a los ya mencionados cuestionamientos a la idea ortodoxa de que la desregulación y los menores salarios favorezcan el crecimiento de la productividad.

Por otro lado, una creciente literatura viene señalando que “países con una más igualitaria distribución del ingreso tienen crecimientos más elevados”.<sup>9</sup> Posiblemente esto obedezca, entre otras cosas, a que una sociedad más equitativa muestra generalmente mayor estabilidad política, menor incertidumbre, una menor tendencia a políticas redistributivas populistas; en tales países también hay una escasa influencia de los grupos que promueven tratamientos impositivos especiales. En tanto las regulaciones laborales ayuden a alcanzar una más igualitaria estructura distributiva, potenciarían las posibilidades de crecimiento.

## 2. La evidencia

Una vez presentados sintética y esquemáticamente los argumentos teóricos en torno a la incidencia de las normas laborales en la eficiencia y la equidad, es conveniente hacer referencia a ciertas evidencias empíricas a las que se recurre para sostener las respectivas posiciones. Por lo general, éstas se han elaborado

9. Stewart, F (2000), “Income distribution and development”, Queen Elizabeth House Working, Paper N° 34, Oxford, pág. 8.

teniendo en cuenta el comportamiento disímil de los países desarrollados, particularmente los de la OCDE, por un lado, y los del Sur, por otro.

### *2.1. La cuestión en los países industrializados*

Respecto al mundo desarrollado se han establecido comparaciones entre las economías europeas -en especial las de la Comunidad-, con reglamentaciones y protección social nutridas, y los EEUU, con prestaciones de la seguridad social y regulaciones laborales más laxas. Frecuentemente también ha entrado en el análisis el Japón, que cuenta con normas laborales y sistemas de protección social más “rígidos” que los de los EEUU, aunque con negociación colectiva descentralizada y mayor flexibilidad salarial que Europa continental. En principio, la ortodoxia ha considerado a los Estados Unidos como país “paradigma” de la competitividad por sus escasas regulaciones, en tanto que la CEE encarna el opuesto.

#### *2.1.1. La relación de las normas laborales con la productividad y la competitividad*

Un estudio sistemático proveniente de canteras ortodoxas analiza el comportamiento de los países de la OCDE signatarios de acuerdos comerciales regionales, esto es: la CEE, los países del EFTA (los escandinavos, Suiza y Austria) y los del NAFTA<sup>10</sup>. Se analizaron las “reglamentaciones y disposiciones relacionadas con el tiempo de trabajo, los contratos, los salarios mínimos y los derechos de representación de los trabajadores” y se concluyó que “no existe una relación única y directa entre las nor-

10. En verdad, México no se analiza porque la información no es suficiente.

mas laborales y los resultados comerciales [...]. Sin embargo, es demasiado pronto para extraer esta conclusión: es necesario realizar más investigaciones empíricas”.<sup>11</sup>

El escepticismo respecto de las correlaciones entre normas protectorias y productividad es compartido por varios organismos internacionales. Así, un documento oficial de la OIT afirma: “procede contrastar [...] las ventajas teóricas de una competencia declarada y descentralizada en los mercados de trabajo con la constatación de que las tres economías más prósperas del mundo, Estados Unidos, Japón y Alemania tienen sistemas de fijación de los salarios, índices de densidad sindical, niveles de negociación y modalidades de coordinación de toda la economía muy diferentes. La conclusión más elemental es que tales disparidades no cuentan en lo que se refiere al empleo global y a otras variables macroeconómicas”.<sup>12</sup> En la Comisión Europea se han elaborado documentos de distinto tenor; en uno de ellos se señaló que “Existe unanimidad en lo relativo al *mal funcionamiento de los mercados de trabajo*. El origen de la rigidez es la falta de flexibilidad del mercado de trabajo, en especial desde el punto de vista de la organización del tiempo de trabajo, de los salarios y de la movilidad [...]”<sup>13</sup>. En otro documento oficial la “unanimidad” sobre el tema aparece cuestionada: “hay quienes arguyen que una normativa laboral excesivamente restrictiva trae consigo costes que reducen el carácter competitivo de empresas en un país o región respecto a otras. Por otra, muchos creen que la productividad y que las altas normas laborales siempre han sido parte integrante de la fórmula competitiva. La tensión en-

11. OCDE (1994), “Labour Standards and Economic Integration”, *Employment Outlook*, julio, págs. 161-2. Traducido en *Revista de Trabajo*, N°5, noviembre de 1995-febrero de 1996, “Las normas laborales y la integración económica”, págs. 235-6.

12. OIT (1995), *El empleo en el mundo 1995*, Ginebra, OIT, pág. 166.

13. Comisión Europea (1994), *Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco*, Luxemburgo, pág. 149. Énfasis del documento citado.

tre estos dos puntos de vista ha sido muy evidente [...]. Hay que decir que no hay ningún consenso claro en este punto [...].”<sup>14</sup> Un estudio publicado por la UNCTAD afirma que no existe evidencia *empírica* que refute o apoye la tesis que afirma que los derechos laborales laxos conducen a una ventaja competitiva comercial, por lo cual es preciso profundizar los estudios sobre cada una de las normas en consideración.<sup>15</sup>

En el ámbito académico tampoco se encuentran estudios que aporten evidencias concluyentes. En el trabajo de Blank y Freeman ya citado, se indica que si se revisan los argumentos acerca de las relaciones entre los programas de protección social, la flexibilidad del mercado de trabajo y el bienestar económico agregado, se comprueba la escasa evidencia disponible sobre numerosas cuestiones.<sup>16</sup> En el IV Congreso Regional Europeo de la Asociación Internacional de Relaciones Industriales se discutieron “Las ventajas competitivas de las relaciones industriales europeas, americanas y japonesas”. El relator oficial indicó que “los documentos preparados [...] están caracterizados por las actitudes cautelosas y los juicios reservados al evaluar las ventajas y los desarrollos potenciales de los bloques europeo, japonés y americano. De acuerdo con esos documentos, ninguna de las propiedades que se encuentran tras los tres grandes bloques mundiales tiene una superioridad general sobre sus competidores, teniendo cada uno de ellos sus méritos y desventajas relativas”<sup>17</sup>. En otro estudio se indican las complejidades de la

14. Comisión Europea (1994), *La Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión. Libro Blanco*, Luxemburgo, pág. 36.

15. De Castro, J. (1995), “Trade and labour Standards. Using the wrong instruments for the right cause”, Discussion Papers N° 99, UNCTAD, págs. 9 y 10.

16. Op.cit., pág. 36.

17. Jacobi, O. (1994), “Competitive Advantages of European, American and Japanese Industrial Relations”, 5, en Kauppinen, T. y Köykkä, V. (ed.). *The competitive advantages of European, American and Japanese industrial relations*, Helsinki, IIRA 4th Regional Congress, pág. 18.

cuestión, las “simplificaciones” en que incurren las diversas interpretaciones y la dificultad de adjudicar efectos a determinados incentivos económicos. En algunos casos parece estar suficientemente probado que algunas instituciones laborales, como las extremadamente rígidas normas italianas sobre reclutamiento o la falta de normas de protección de seguridad en el empleo en Estados Unidos, pueden ser asociadas con una pérdida de eficiencia económica global.<sup>18</sup> No son categóricas las conclusiones de un estudio comparativo de la competitividad de cinco países industrializados (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Alemania y Suecia) y el Estado de Bienestar: “[...] la falta de disciplina económica hace que el estatismo del bienestar entre en conflicto con la competitividad de precios [...] pero por el contrario, la productividad y la calidad se benefician del Estado de Bienestar [...]”<sup>19</sup>. En otra investigación más reciente se afirma que la evidencia teórica y empírica provee pocas razones para esperar que las diferencias en la normativa laboral contribuyan, significativamente, a diferencias en los costos de producción y, con ello, a las pautas de inversión y comercio.<sup>20</sup>

18. Buechtemann, C. (1993), “Introduction: Employment Security and Labor Markets”, en Buechtemann, C. (ed.), *Employment Security and Labor market Behavior. Interdisciplinary Approaches and International Evidence*, Ithaca, ILR Press, 1993, pág. 62.

19. Pfaller, A., Gough, I. y Therborn, G. (comp.) (1993), *Competitividad Económica y Estado de Bienestar. Estudio comparativo de cinco países avanzados*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pág. 368 y ss.

20. Anderson, K. (1995), “The entwining of trade policy with environmental and labour standards”, Documento presentado a la Conferencia del Banco Mundial “Uruguay Round and the Developing Economics”, 26-27 enero 1995, citado por Juan A. De Castro, op.cit., p. 10, nota 13.

## 2.1.2. La relación de las regulaciones con el comportamiento del mercado de trabajo

En este apartado se revisa la evidencia disponible respecto del impacto de regulaciones específicas sobre el comportamiento del mercado de trabajo.

### i) La regulación protectora del empleo

Una de las instituciones más cuestionadas es la regulación protectora del empleo: indemnizaciones por despido, preaviso, necesidad de autorización administrativa, etc. La tesis ortodoxa sostiene que si bien tales regulaciones permiten suavizar los movimientos cíclicos del empleo, significa un costo adicional que provoca una disminución de la ocupación promedio. También tendrían efectos distributivos negativos porque afectarían en mayor medida al empleo de los menos calificados. Algunos estudios provenientes del mundo académico tienden a mostrar algún efecto negativo de esta legislación sobre el nivel de empleo medio, aunque no sobre el desempleo<sup>21</sup>. En 1999 la OECD dio a conocer un estudio que relaciona la legislación protectora del empleo (EPL) y la *performance* del mercado de trabajo. Se considera la legislación protectora de veintisiete países entre fines de los '80 y fines de los '90 tomando en cuenta, específicamente, las regulaciones relativas a las indemnizaciones por despido en los contratos de trabajo por tiempo indeterminado y las normas sobre contratos por tiempo determinado. En forma coincidente con otros estudios previos, aparece poca o ninguna vinculación entre la estrictez de la EPL y el desempleo global. No se advierte una asociación estadísticamente significativa entre el volumen ocupacional, por un

21. Blau, F. y Kahn, L. (1999), "Institutions and laws in the labor market" en Ashenfelter, O. y Card, D. (ed.) *Handbook of labor economics*, Amsterdam, Elsevier, 1999, Vol. 3A.

lado, y la EPL, por otro, si se los considera de manera conjunta o separada<sup>22</sup>. Sin embargo, la estrictez de la EPL es un factor significativo en la expansión del empleo por cuenta propia, pero no se encuentra confirmación de su asociación con el empleo temporario. Por el contrario, muchos de los coeficientes estimados son altos, pero sus signos son uniformemente inconsistentes con las predicciones teóricas que auguran que la regulación del empleo típico incrementa la incidencia del empleo temporario, en tanto que su desregulación la reduce. La evidencia es asimismo inconsistente respecto del empleo total. Cuando se utilizan regresiones multivariadas para aislar el impacto causal de las EPL de otros determinantes del empleo, las correlaciones son débiles y estadísticamente no significativas. Tampoco se advierten claros vínculos entre las EPL y las dimensiones del empleo temporario; por el contrario, la evidencia es robusta respecto a que las EPL tienden a expandir las ocupaciones autónomas.<sup>23</sup>

## ii) Los salarios mínimos

La crítica al salario mínimo como generador de desempleo tiene también una larga tradición en el pensamiento neoclásico. La evidencia recogida en las últimas décadas en el mundo industrializado tiende, sin embargo, a mostrar un escaso si no nulo efecto negativo sobre el nivel ocupacional no sólo agregado sino incluso de los grupos potencialmente más afectados como los jóvenes o las personas con baja calificación.<sup>24</sup> Se ha mencio-

22. Para lo que se computa un indicador que combina *scores* asignados a los diferentes componentes de manera tal de diferenciar la situación entre países.

23. OECD (1999), "Employment protection and labour market performance" en *Employment Outlook*, pág. 88.

24. Brown, C. (1999), "Minimum wages, employment and the distribution of income" en Ashenfelter, O. y Card, D. (ed.) *Handbook of labor economics*, Amsterdam, Elsevier, 1999, Vol. 3A.

nado, sin embargo, que este escaso efecto se verifica debido a que se parte de niveles de salarios mínimos moderados y que “incrementos (en el salario mínimo) suficientes para eliminar las mayores desigualdades de ingresos [...] tendrían un efecto”.<sup>25</sup> Otros estudios señalan que los países con salarios mínimos relativamente altos tienen menos desigualdades de ingresos, una reducida incidencia de bajos ingresos y pobreza, así como menores diferencias de ingresos entre distintos grupos demográficos de trabajadores.<sup>26</sup>

### iii) El nivel de la negociación colectiva

La ortodoxia sostiene que la negociación colectiva debe ser descentralizada a fin de adecuar salarios y condiciones de trabajo a cada firma, lo que redundará en mayor eficiencia. La descentralización reduce el costo laboral e incrementa el nivel de actividad y la demanda de trabajo. La evidencia en los países industrializados indica que no hay relaciones estadísticamente significativas entre la *performance* económica (medida por tasa de desempleo, la relación empleo-población, la inflación, el crecimiento de los ingresos reales y la inequidad de ingresos<sup>27</sup>) y la negociación colectiva -utilizando diferentes indicadores para caracterizar el grado y tipo de negociación: densidad sindical, cobertura de la negociación colectiva o centralización y coordinación de la negociación-. La única excepción es la clara y robusta relación entre la desigualdad de ingresos y la estructura de la negociación. Economías con mayor centralización-coordinación de la negociación ob-

25. Modigliani, F (et al), “An economists’ manifesto on unemployment in the European Union”, Mimeo, s/d, pág. 6.

26. OECD (1998), op. cit.

27. Calculada en base a la relación entre el 9° decil de la distribución de ingresos con el 1° decil.

servan menor desigualdad de ingresos comparados con aquellas que cuentan con arreglos más descentralizados-descoordinados. Los países que se movieron en los '80 hacia negociaciones más descentralizadas o menos coordinadas han experimentado declives en la tasa de empleo superiores a los que registraron cambios en la otra dirección (OECD, 1997).

Un trabajo notable de Freeman concluye, después de examinar la literatura disponible en materia de regulaciones laborales en los países desarrollados, que “la idiosincrasia de instituciones o políticas laborales afectan los resultados económicos de manera significativa [...] las instituciones asociadas con la negociación colectiva y otras formas de determinación institucionalizada de los salarios reducen la dispersión de ingresos [...] pero las instituciones tienen más débiles e inciertos efectos en la eficiencia resultante [...]. A nivel nacional las intervenciones institucionales tienen impactos escasamente discernibles en la asignación de recursos [...]”<sup>28</sup>.

En síntesis, los salarios mínimos de cierto nivel, la negociación centralizada o la protección contra el despido no parecen estar asociados con mayor desempleo, menor eficiencia o baja competitividad, pero sí están inversamente relacionados con la dispersión e inestabilidad de los ingresos y la pobreza.

## 2.2. *La cuestión en los países en vías de desarrollo*

Se ha argumentado intensamente que la liberalización del mercado de trabajo es un ingrediente esencial de los programas de ajuste estructural en los países en vías de desarrollo, la cual es necesaria para tornar dinámica la economía e integrarla exitosamente al mercado mundial, mejorando su competitividad.

28. Freeman, R. (2000), “Single peaked vs. Diversified capitalism: the relation between economic institutions and outcomes”, Working Paper N° 7556, Cambridge, NBER, págs. 28-9.

Esta tesis ortodoxa ha entendido que “la excesiva reglamentación del mercado de trabajo en América latina ha exacerbado el dualismo estructural entre un sector urbano estructurado, muy protegido, y un sector urbano no estructurado que lo está apenas, y que ese exceso de reglamentación ha impedido que el mercado de trabajo se adaptara a la evolución de las fuerzas del mercado mientras que en los países asiáticos de industrialización reciente el mercado de trabajo está muy poco reglamentado, a lo cual se debe el éxito de las estrategias de desarrollo de las exportaciones”<sup>29</sup>; a esto habría contribuido la represión a los sindicatos sobre todo en su función de fijación de los salarios.

### 2.2.1. La discusión en torno a los nuevos países industrializados del sudeste asiático

Sin embargo, los heterodoxos han señalado que en vista de esas intervenciones represivas es “poco ingenuo pretender que se evitaran las distorsiones de precios en los casos exitosos de crecimiento industrial”.<sup>30</sup> Por otra parte, se ha argumentado que la represión a los sindicatos no fue generalizada: en Hong Kong se respetaron las tradiciones liberales *británicas* y tuvo un *comportamiento económicamente tan exitoso como los restantes “tigres”*. En los países restantes, los modelos de intervención de los sindicatos fueron diversos: en Singapur y Taiwan se ha mantenido el control sobre ellos a través de un partido único. El movimiento sindical de Singapur, gracias a su participación en el Consejo Salarial Nacional, ha podido ejercer cierta influencia en las políticas económicas y sociales dentro de límites reconocidamente estrechos. De todas formas, durante los años setenta, cuando se

29. OIT (1995), op.cit., pág. 93.

30. Standing, op. cit., pág. 26.

tendió a restringir alzas de las remuneraciones para que se mantuvieran por debajo del incremento del PBI, se establecieron políticas de corrección salarial para enfrentar la escasez de mano de obra y estimular a las empresas a emprender actividades de tecnología más compleja. Ahora bien, se ha planteado el interrogante acerca de si eran necesarias estas pautas de control del mercado de trabajo para el éxito competitivo del sudeste asiático. Según el mismo Banco Mundial, “En general, los trabajadores están más dispuestos a aceptar la flexibilidad salarial con una tendencia rápida al alza, porque un ajuste a la baja implica un ritmo más lento de aumento y no un descenso absoluto de los ingresos laborales reales”.<sup>31</sup> En otras palabras, la elevación constante de los salarios reales verificados en los “tigres” habría facilitado la aceptación generalizada de la flexibilización salarial, aunque el ritmo de incremento haya sido menor al de la productividad. Además, el grado de intervención del Estado en la economía fue muy intenso, con políticas industriales muy activas y coercitivas, las que pudieron haber determinado mucho más decisivamente el éxito económico que la desregulación del mercado de trabajo, o mejor dicho, su regulación represiva o paternalista, como dice Standing.<sup>32</sup> Se ha afirmado que probablemente uno de los más importantes rasgos del desarrollo económico coreano es el fuerte rol del Estado, particularmente por su capacidad para influenciar y disciplinar a las grandes empresas que dominan la economía coreana.<sup>33</sup> También se considera que “Lo que permitió a los países del este asiático disciplinar a sus empresas fue la relativa debilidad tanto de los grupos indus-

31. Fields, G. (1994), “Changing labor market conditions and economic development in Hong Kong, the Republic of Korea, Singapore and Taiwan”, *World Bank Economic Review*, Vol 8, N° 3, citado en OIT, 1995, op. cit., pág. 95.

32. Op.cit., pág. 38.

33. Young -ki Park, “Contemporary challenges to labour standards resulting from globalization: The case of Korea”, en Sengerberger and Campbell (ed.), op. cit., pág. 209.

triales como agrarios en los comienzos del desarrollo industrial de la posguerra”<sup>34</sup>

Por último, la progresiva incorporación de instituciones protectoras –el salario mínimo en Corea del Sur y Taiwan (China) y el seguro de desempleo en la primera– y el grado creciente de independencia del movimiento sindical no parecen haber alterado el grado de crecimiento de esos países. “Esa evolución normativa en Asia pone, pues, de manifiesto que para el éxito en los mercados de exportación no es indispensable ni un mercado de trabajo totalmente liberalizado ni la represión de las reivindicaciones de los trabajadores”.<sup>35</sup>

Otras perspectivas ponen en cuestión incluso que el tipo de intervención estatal en Corea haya sido exclusivamente represivo, ya que deben tomarse en cuenta los importantes ingredientes paternalistas de las políticas laborales en los últimos treinta años. Con vistas a ganar competitividad en los mercados internacionales, el trabajo fue extensamente regulado por el gobierno, lo cual no necesariamente implicó que la intervención en el mercado de trabajo se orientara exclusivamente al beneficio empresarial. En orden a prevenir la explotación de los trabajadores ante la ausencia de derechos laborales (colectivos), el gobierno estableció una serie de disposiciones protectorias e incluso alentó a los empleadores a mejorar las condiciones de trabajo hasta un nivel compatible con el grado de desarrollo económico.<sup>36</sup> Un estudio del Banco Mundial ha hecho notar, incluso, que el gobierno coreano se implicó fuertemente para asegurar tanto que los salarios no se incrementaran por encima de la productividad como que los trabajadores participaran en los frutos del crecimiento de

34. Amsden, A. (1995), “A theory of government intervention in late industrialization” citado por Hikino, T. y Amsden, A. (1995), “La industrialización tardía en perspectiva histórica”, *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 137, pág. 6.

35. OIT (1995), op. cit., pág. 95.

36. Young-bum Park, “State regulation, the labour market and economic development: The Republic of Korea”, en Rodgers (ed.), op. cit., pág. 149 y ss.

la misma.<sup>37</sup> Aunque se restringió la autonomía sindical, las revisiones de la ley laboral a comienzos de los '60 reforzaron la protección individual. A pesar de la severa opresión sobre los derechos colectivos, las revisiones de la ley del trabajo de 1970 incluyeron algunas medidas destinadas a elevar el bienestar de los trabajadores y, en 1981, una serie de disposiciones fueron adoptadas para mejorar las regulaciones de salud y seguridad. Un examen de la historia de la legislación laboral revela que el Estado continuó incrementando la protección de las relaciones individuales de trabajo, en tanto al mismo tiempo reducía las disposiciones legales protectorias de las relaciones colectivas. Los salarios reales crecieron desde 1965 a una tasa anual acumulativa del 7,5%, lo que excedió cualquier *performance* de los países industrializados, incluido Japón, en los períodos de rápido crecimiento. La distribución del ingreso también mejoró sustancialmente tornándose más igualitaria, y la participación de las remuneraciones de los asalariados en el ingreso nacional pasó del 31,8% en 1965 al 59,7% en 1990. Si bien tanto la extensión de la jornada de trabajo como la tasa de incidencia de los accidentes resulta en Corea la mayor entre las correspondientes a todos los países con datos en el Anuario de Estadísticas de la OIT, aquella ha decrecido sustancialmente desde 1980, mientras que los accidentes serían registrados en forma más completa que en las otras naciones.<sup>38</sup>

### 2.2.2. La situación en América latina

La argumentación ortodoxa es bien conocida en América latina: la elevada injerencia del Estado alterando las rentabilidades

37. Mazumdar, D. (1994), "The Republic of Korea", en Horton, S., Kanbur R. y Mazumdar D. (ed.), *Labor Markets in an Era of Adjustment*, Case Studies, Washington, The World Bank, 1994, Vol. 2, pág. 45.

38. Young-bum Park, op.cit.

relativas de los sectores y las barreras arancelarias ha generado economías con escasa capacidad de crecimiento y/o fuertes inestabilidades macroeconómicas. Las normas laborales, en particular, han quitado flexibilidad al mercado de trabajo, aumentando los costos no salariales y elevado desmedidamente -en algunos casos- la capacidad de presión de los gremios. Todo ello explica un costo salarial que no ha estado de acuerdo con la productividad alcanzada, lo cual ha perjudicado a la competitividad de estas economías así como su capacidad de generar ocupaciones productivas. Este último resultado se ha traducido en un alto grado de subutilización de la mano de obra que se manifiesta en la elevada proporción de trabajadores informales. La segmentación resultante explica en gran medida la desigual distribución personal del ingreso. La escasa dinámica productiva y generadora de empleo ha llevado también a que, a largo plazo, no pueda crecer la participación de los salarios en el ingreso nacional.

Las investigaciones comparativas realizadas en el contexto latinoamericano comparten, sin embargo, el escepticismo respecto de la contundencia de la evidencia disponible acerca del efecto de las regulaciones sobre la eficiencia global. Así, incluso en un estudio del Banco Mundial se ha afirmado que si se contrastan, por ejemplo, el relativamente exitoso ajuste de Costa Rica y el problemático de Bolivia es evidente que el desmantelamiento de las instituciones laborales no es ni necesario (Costa Rica) ni suficiente (Bolivia) para un ajuste exitoso. Asimismo, se agrega que en futuros estudios sería fructífero analizar el rol de las instituciones laborales, los sindicatos y la política económica, antes de lanzarse a una defensa global del desmantelamiento de esas instituciones.<sup>39</sup>

Desde una óptica diversa se afirma, al analizar los regímenes de protección de México, Colombia, Perú, Argentina, Chile,

39. Horton, S., Kanbur, R. y Mazumdar, D., "Labor markets in an era of adjustment: an overview", en Horton, S., Kanbur R. y Mazumdar D. (ed.), op.cit., págs. 45 y 57.

Brasil y Uruguay, que “no es evidente que la legislación laboral tuviera efectos precisos sobre la productividad industrial global [...] el presente estudio confirma que el principio que inspira las actuales propuestas políticas en algunos países latinoamericanos –a saber, que basta con flexibilizar los despidos y los contratos de trabajo para mejorar los resultados económicos– se basa en una concepción muy equivocada”<sup>40</sup>.

Otro estudio intenta responder a la cuestión de si la reducción de los costos laborales es necesaria para mejorar la competitividad. El análisis se concentra en la evolución del sector manufacturero en el período 1990-1995 en la Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Se concluye que aunque los costos laborales crecieron en cuatro de los cinco países estudiados, también lo hizo la productividad y a una tasa más elevada. Esto sugiere que los costos laborales no son un impedimento para el crecimiento de la competitividad, ya que su evolución se encuentra determinada en mayor medida por la productividad del trabajo que por los costos laborales. La investigación ilustra el fenómeno de costos laborales elevados con productividad alta comparando los costos promedio de los países analizados, que eran en 1994 un sexto de los de EEUU y la mitad de los de Corea del Sur, en tanto que la productividad de estos últimos era tres veces y una vez y media más alta, respectivamente, que la de los países latinoamericanos considerados. No se encontraron otros datos, pero los expuestos parecen ilustrativos. El estudio concluye que el incremento de los costos laborales medidos a precios internacionales -que pudo afectar la competitividad- fue generado principalmente por las políticas macroeconómicas que han establecido tipos de cambio sobrevaluados respecto del dólar y, consecuentemente, alteraciones en precios relativos en detrimento de bienes primarios e industriales. Esto determinó

40. Marshall, A. (1994), “Consecuencias económicas de los regímenes de protección de los trabajadores en América latina”, *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 113, N° 1, págs. 76-7.

que el aumento de los costos laborales para los empleadores de bienes transables no necesariamente implicara mejoras proporcionales en el salario real de los trabajadores. El salario industrial creció en el período analizado, pero se encuentra debajo del de 1980 en la Argentina (- 21%), México (-38% ) y Perú (-57%), en tanto que es un 10% más alto en Brasil y un 29% más alto en Chile.<sup>41</sup> Esto es, no se cuenta con datos contundentes respecto de la asociación entre regulaciones laborales (expresados como costos laborales totales) y competitividad, ya que son otras las variables decisivas.

El predominio generalizado de las políticas neoliberales en prácticamente toda la región, impulsado por los organismos de *Bretton Woods*, indujo a desmontar el sistema de protección social y desregular el mercado de trabajo. Sin embargo, tal como lo señalan Marshall<sup>42</sup> y Marín y Vega<sup>43</sup>, el grado e intensidad de las reformas han variado en los diversos países dependiendo de las características previas de la legislación, la naturaleza de las coaliciones gobernantes y la energía y capacidad de las oposiciones; de cualquier manera, las reformas fueron de carácter flexibilizador en la mayor parte de los casos.

Los acuerdos de préstamo firmados con el Fondo Monetario y el Banco Mundial incluyen condicionamientos tendientes a desregular o flexibilizar la legislación del trabajo y de la seguridad social. En un texto ejemplar del Banco Mundial se sostiene

41. Tokman, V. y Martínez, D. (1995), "The impact of labour costs on competitiveness and worker protection in the manufacturing sector of Latin America". Trabajo presentado en la "Conference on Labour Market Policy in Canada and Latin America Under Economic Integration", University of Toronto, diciembre de 1995.

42. Marshall, A. (1996), "Protección del empleo en América latina: las reformas de los años 1990 y sus efectos en el mercado de trabajo", *Estudios del Trabajo*, N°11.

43. Marín, Enrique y Vega, María (2000), *La reforma laboral en América latina. Un análisis comparado*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América latina y el Caribe, pág. 9.

que el problema del desempleo se solucionará a través de las siguientes medidas: i) reducir los costos laborales, lo que incluye la eliminación de las rigideces institucionales que obstaculizan la flexibilidad salarial; ii) disminuir las contribuciones a la seguridad social (llamadas impuestos al trabajo<sup>44</sup>); iii) bajar el costo del despido; iv) descentralizar la negociación colectiva<sup>45</sup>. La receta, se asegura, solucionará el problema del desempleo lo que a su vez mejorará, supuestamente, la protección social de los trabajadores. A continuación analizamos tales recetas.

### i) Regulaciones protectoras del empleo

Los estudios disponibles en este campo se interrogan si en América latina “las reformas al régimen jurídico de protección del empleo, que facilitaron despidos y contrataciones flexibles, fueron instrumentos efectivos. Si en base a las evidencias analizadas nos centramos en su impacto inmediato, la respuesta parece ser positiva, en el sentido que la desprotección se reflejó en una intensificación de los despidos y en una sustitución del personal permanente por trabajadores temporarios. Sin embargo, la respuesta es indudablemente negativa si examinamos los efectos de las reformas sobre la creación de empleo, precisamente el propósito declarado de la “flexibilización”: “[...] los recortes a la protección no se tradujeron en un mejor desempeño del empleo: si tuvieron algún efecto éste fue precisamente el opuesto, a causa de la expansión de los despidos y el avance del empleo temporario”<sup>46</sup>.

En un sentido similar, respecto del empleo temporario –generalmente sin protección contra el despido– se ha sostenido

44. Esta cuestión será analizada en la sección correspondiente al análisis de las reformas argentinas, ya que es el caso más ilustrativo.

45. Guasch, José Luis (1999), *Labor Market Reform and Job Creation*, Washington, The World Bank, págs. 49-57.

46. Marshall (1996), op. cit., pág. 25..

que “en todos los casos analizados se produce una reducción en los costos laborales pero a costa de una mayor precarización de la estructura. La precarización se deriva de la mayor inestabilidad ocupacional que introducen los contratos por tiempo determinado y la no-declaración de la relación laboral en los no registrados”.<sup>47</sup>

Cierto es que el debate no ha finalizado: se ha sostenido que “nuestra evidencia sugiere que las regulaciones sobre seguridad en el empleo son un mecanismo extremadamente ineficiente e inequitativo para proveer seguridad en el ingreso a los trabajadores”,<sup>48</sup> y se sugiere un considerable impacto negativo de las regulaciones de protección del empleo en las tasas de empleo así como en su distribución, con efectos más graves entre jóvenes, mujeres y no calificados. Sin embargo, esa evidencia no parece ser concluyente: el mismo documento admite que el efecto de las regulaciones en el empleo en los países latinoamericanos es más bajo que en los industrializados, que el impacto sobre la relación formal-informal no es concluyente, y se acepta que resulta necesario contar con más evidencia para entender la relación entre el empleo no cubierto y las regulaciones sobre seguridad en el empleo en América latina<sup>49</sup>. Asimismo, se debe tener en cuenta que este estudio reconoce limitaciones en sus datos<sup>50</sup> e incluso algunos son incorrectos.<sup>51</sup>

47. Tokman, V. y Martínez, D. (ed.) (1999), *Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación*, OIT, pág. 16.

48. Heckman, J. y Pages, C. (2000), “The cost of job security regulation: evidence from Latin American labor markets”, Working Paper 7773, Cambridge, NBER.

49. Incluso, afirma que los efectos de las regulaciones cambian de positivos a negativos y no están asociados significativamente con la tasa de empleo femenino (pág. 18).

50. Se trata de unas pocas series de observaciones por país, no necesariamente consecutivas (pág.16).

51. Por ejemplo, sostiene que en la Argentina las causas económicas justifican el despido (pág. 27), en tanto que la regulación vigente establece indemnizaciones de 1/2 a 2/3 del despido incausado.

## ii) Los salarios mínimos

La evidencia en América latina indica que el salario mínimo puede constituir un instrumento para mejorar los ingresos de los pobres: “Nuestros resultados indican que los incrementos del salario mínimo están asociados con caídas en las tasas de pobreza en los países en desarrollo”<sup>52</sup>. En una investigación se señala que su efecto resulta positivo y llega, pero no supera, a un nivel cercano a los dos tercios del salario pagado por las microempresas; de esta manera es posible elevar los salarios mínimos sin que dicho efecto sea compensado por pérdidas de cobertura, aumentos de la informalidad o del desempleo. El mismo trabajo concluye que si el salario mínimo supera dicho límite, el mayor costo laboral para las empresas medianas y grandes redundaría en reducciones de la cobertura y en aumentos de informalidad de los asalariados; a pesar de ello, el desempleo podría disminuir.<sup>53</sup>

## iii) Descentralización de la negociación colectiva

La evidencia en los países latinoamericanos sugiere que en tiempos de relativa libre negociación colectiva, y de manera similar a lo encontrado en países de la OECD, el grado de centralización de las estructuras de negociación está inversa, aunque no estrechamente asociada con los grados de inequidad salarial. La dispersión salarial intra-industria es más fuerte donde preva-

52. Lustig, N. y Mc Leod, D. (1995), “Minimum wages and poverty: a Cross-Section analysis for Developing countries”, Documento presentado a la Conferencia sobre mercados de trabajo en América latina, Buenos Aires, pág. 20. Este trabajo está basado en resultados de un ejercicio que compara datos de varios países, la mayor parte de los cuales (pero no todos) son de América latina.

53. OIT (1998), *Panorama Laboral '97*, Lima, N° 4, pág. 44

lece la negociación descentralizada (Chile y Perú, así como el Brasil, si se admite que la descentralización también caracteriza a este país), a excepción de Colombia, donde se observan escasas diferencias entre el salario mínimo y el medio, y una gran debilidad de las organizaciones sindicales. Por otra parte, se concluye que los países con negociación normalmente descentralizada tienen estructuras sindicales extremadamente débiles, cuando no abiertamente reprimidas.<sup>54</sup> Es decir, la descentralización incrementa la desigualdad y se asocia con la debilidad sindical.

Los resultados alcanzados por el conjunto de reformas laborales que se han analizado parecen responder plenamente a los criterios denunciados por Stiglitz<sup>55</sup>: “Estoy terminando ya tres años de servicio como economista jefe del Banco Mundial. Durante este tiempo sin duda surgieron cuestiones relativas al mercado laboral, pero muchas veces, en su gran mayoría, desde una óptica económica estrecha, e incluso en esos casos, con un análisis aún más estrecho en la medida que se enfocaba a través del lente de la economía neoclásica. Se creía que la rigidez salarial, a menudo fruto de duras luchas de negociación, era parte del problema que enfrentaban muchos países, que contribuía además a un elevado desempleo. El mensaje estándar era que había que aumentar la flexibilidad del mercado laboral. El corolario no tan sutil era que había que bajar los salarios y despedir a los trabajadores excedentarios [...]. Se les pidió a los trabajadores que escucharan sermones acerca de “soportar el sufrimiento”, apenas poco después de haber escuchado, de los mismos predicadores, sermones sobre cómo la

54. Marshall, Adriana (1999), “Wage Determination Regimes and Pay Inequality: a comparative study of Latin American countries”, *International Review of Applied Economics*, Vol. 13, N° 1, págs. 32-3

55. Stiglitz, Joseph E. (2001), “Desarrollo democrático y normas laborales”, Resumen de la ponencia presentada ante la Asociación de Investigación de Relaciones Industriales, presentado en enero de 2001, en Boston ([http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-129\\_130/analisis01.html](http://www.tercermundoeconomico.org.uy/TME-129_130/analisis01.html)).

globalización y la apertura de los mercados de capital les traerían un crecimiento sin precedentes [...]”.

Los efectos de la desregulación y flexibilización laboral en el mundo en desarrollo no parecen, por lo tanto, ser muy diferentes en su signo de los que se pueden identificar en los industrializados.

En síntesis, la evidencia disponible en los estudios de los países del Sur tampoco es contundente respecto de las relaciones entre instituciones laborales, por un lado, y competitividad y/o *performance* del mercado laboral, por otro. Investigaciones provenientes de distintas fuentes cuestionan las visiones simplistas que asocian en forma directa la desregulación o la ausencia de normas con las ventajas competitivas. En todo caso, mayores investigaciones resultan necesarias para poder desbrozar las complejas interrelaciones entre la multiplicidad de variables que determinan la competitividad incluso a corto plazo, pero aun más a largo plazo. En lo que se refiere a los resultados de las reformas laborales en América latina, vale recordar que “[entre] los nuevos rasgos que caracterizan al mercado de trabajo en los países de América latina en los años noventa, sobresale la precariedad e inestabilidad de una alta proporción de empleos [...]”<sup>56</sup>. Precisamente tal inestabilidad ha determinado la variabilidad de los ingresos de hogares y ha provocado que una proporción creciente de familias se encuentre en situación de vulnerabilidad frente a la pobreza o que, sin caer en ella, se sumerjan en la inseguridad.<sup>57</sup>

56. OIT (1999b), *Panorama Laboral '99, América latina y el Caribe*, Lima, N° 6, pág. 54.

57. CEPAL, *Desarrollo*.



---

## Las instituciones laborales argentinas y las reformas de los noventa

### 1. Descripción de las reformas

Las reformas a las regulaciones laborales en la Argentina constituyeron uno de los ingredientes de las reformas estructurales llevadas a cabo durante los noventa. Sus fundamentos explícitos, especialmente los de aquellas encaradas hasta 1998, fueron los siguientes:

- reducir el costo laboral no salarial a través de:
  - la disminución de las contribuciones patronales a la seguridad social, y
  - la rebaja de los costos asociados a eventos como el despido o el accidente;
- aumentar la previsibilidad del costo laboral;
- flexibilizar la distribución del tiempo de trabajo;
- descentralizar la negociación.

En esta sección se abordan sucesivamente la reducción de las contribuciones patronales, el salario mínimo, la disminución del costo del despido (a través de una baja de las indemnizaciones o el acotamiento –total o parcial– de su ámbito de aplicación, vía la contratación a prueba y las modalidades promovidas), la negociación colectiva y la legislación sindical.

#### *1.1. La disminución de los aportes patronales*

Una de las medidas más importantes tomadas con relación al

costo laboral fue la disminución de algunas de las contribuciones que los empleadores deben efectuar a la seguridad social. Hasta el año 1998 fueron reducidas entre el 30 y el 80% dependiendo de la localización del establecimiento, proporción que aumenta a medida que se incrementa la distancia respecto de la Ciudad de Buenos Aires y cuando la zona (el partido o departamento<sup>1</sup>) tiene una elevada incidencia de pobreza estructural. Al momento de ponerse en vigencia la medida -en 1994- el beneficio se otorgó exclusivamente a establecimientos de la industria, la producción primaria, la construcción, el turismo y las actividades de investigación y desarrollo. En 1995, y dados los inconvenientes de orden fiscal que se derivaban de los efectos de la crisis internacional, las proporciones de reducción de las contribuciones patronales fueron disminuidas (las que pasaron a variar entre el cero y el 50%) pero se extendió el subsidio a todas las ramas de actividad. Desde enero de 1996 se volvió a las proporciones de reducciones originales (30 al 80%) y se mantuvo la extensión del descuento a todas las actividades.

Se ha estimado, teniendo en cuenta esta última situación, que la tasa promedio de disminución fue aproximadamente del 40%.<sup>2</sup> Las reducciones se aplicaron a todos los componentes de las contribuciones patronales, salvo para el sistema de obras sociales. En lo que hace a este ítem, la disminución fue de un punto porcentual para todos los casos, esto es, independientemente de la localización del establecimiento productivo. Por otro lado, las contribuciones se fueron reduciendo adicionalmente para el período de prueba y las modalidades promovidas primero, y luego (en la Ley 25.250 del año 2000) para las nuevas contrataciones por tiempo indeterminado en exceso del plantel previo.

1. Que son las entidades en que se divide el territorio de cada provincia.

2. Szretter, H. (1997), "Argentina: costo laboral y ventajas competitivas de la industria, 1985-1995", en OIT, *Costos laborales y competitividad industrial en América latina*, Ginebra, OIT, pág. 53, nota 11.

En el año 2001 se verificaron una serie de complejas modificaciones: en los acuerdos de competitividad (ya derogados) se restablecieron las alícuotas sin rebajas, pero los pagos se consideraron a cuenta del IVA y hubo diferenciales según actividades. Durante el año 2002 se elevaron nuevamente las contribuciones con destino al INSSPJ (PAMI) y las obras sociales.

En el Cuadro 1 se presenta la evolución de las contribuciones promedio a lo largo de la última década.

**Cuadro 1**  
**Alícuotas de contribuciones patronales**

<i>Norma y fecha</i>	<i>Alícuota</i>
Ley 23.966. Agosto 1991	32,85%
Ley 24.013. Diciembre 1991	32,89%
Decreto 2609/93 (enero 1994) Decreto 385/94 (marzo 1994) y Decreto 859/94 (abril 1994)	20,20%
Decreto 372/95. Marzo 1995	30,10%
Decreto 492/95. Septiembre 1995	26,90%
Decreto 492/95. Noviembre 1995	24,20%
Decreto 492/95. Enero 1996	21,50%
Decreto 96/99. Febrero 1999	18,50%
Decreto 1520/98. Agosto 1999	17,80%
Decreto 1520/98. Diciembre 1999	15,40%
Ley 25.453. Julio 2001.	22,99%*
Ley 25.565 y 25.656, Dec. 814/01 y otras normas. Marzo 2002	24,00%**

Fuente: Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, en base a datos de SIJP – DGI.

Promedio ponderado de las alícuotas vigentes declaradas por los empleadores en la DDJJ-SIP-AFIP

\*\*Estimación propia del promedio.

## *1.2. Regulaciones sobre el despido*

La forma de reducción del costo del despido operó a través de instrumentos diversos: i) la reducción de las indemnizaciones propiamente dichas, ii) la reducción del ámbito de aplicación de las indemnizaciones, por la implantación de modalidades pro-

movidas, y del período de prueba con indemnizaciones nulas o reducidas.

### 1.2.1. Reducción de las indemnizaciones

La legislación establece como principio general que el contrato de trabajo es por tiempo indeterminado, un elemento sustancial de la conceptualización de empleo “típico”. La ruptura incausada de este contrato da lugar a indemnizaciones; pero la reducción de las indemnizaciones por despido, verificada a lo largo de la década, ha limitado la estabilidad y ha tendido a atenuar el principio de indeterminación del plazo al restringir el resguardo ante el despido arbitrario.

El despido incausado de los trabajadores con contrato de duración indeterminada, según la Ley de Contrato de Trabajo (N° 20.744 de 1974 modificada, aunque no sustancialmente en este aspecto, en 1976), debía ser indemnizado con el pago de un mes por cada año de servicio o fracción mayor a tres meses, considerando la mejor remuneración normal y habitual, con un tope a la base de cálculo: tres salarios mínimos. La indemnización mínima era de dos meses de sueldo. Además, debía preavisarse con un mes de anticipación a los trabajadores que tenían hasta 5 años de antigüedad y con dos meses a los de mayor antigüedad, debiendo agregarse los días restantes del mes en el que se efectuaba la comunicación (“integración del mes de despido”). La falta de este preaviso debía indemnizarse.

En 1989, la primera regulación del gobierno de Menem en esta materia tendió a incrementar el costo del despido al eliminar el tope antedicho (Ley 23.697, de emergencia económica). En 1991 la Ley 24.013 estableció un nuevo límite: la base de cálculo de la indemnización no podía exceder el equivalente al triple del promedio de las remuneraciones convencionales, salvo la antigüedad. Este máximo redujo las indemnizaciones promedio, pero aún el tope siguió siendo más elevado que el de la Ley de Contrato de

Trabajo. La reducción del costo del despido en esta ley surge de las modalidades promovidas, lo que se analiza más adelante.

Con la vigencia de estas normas, se calculó que el costo de la indemnización por despido alcanzó al 3,2% y el del preaviso al 1,4% de la masa salarial, o sea un total del 4,6%.<sup>3</sup>

En 1995, la Ley 24.467 incluyó un capítulo sobre el régimen laboral de la pequeña empresa. A través del mismo se eliminó la integración del mes de despido y se lo redujo a un mes, cualquiera fuere la antigüedad del trabajador, pero rige exclusivamente para los trabajadores contratados a partir de la sanción de dicha ley. Además, ésta autorizó a los convenios colectivos a modificar el régimen de extinción del contrato de trabajo, incluso a través de la introducción de mecanismos de capitalización individual, lo que en algunos convenios se ha pactado. Esta reducción del costo laboral, sumada al período de prueba (analizado más abajo), fue estimada como del orden del 1% de la nómina.<sup>4</sup>

Con la sanción de la Ley 25.013, en 1998, se modificaron las pautas de indemnización por despido reduciendo la mínima y estableciendo una proporcionalidad más estricta (la regla es 2,5 días por mes o fracción de más de 10 días); también pueden observarse otras reformas en los Cuadros 2 a 4. La incidencia en costos ha sido levemente bajista, en tanto se establecieron reducciones en el máximo del período de prueba y se eliminó la integración del mes de despido. Por otro lado, regula una nueva relación entre el despido incausado y el motivado por razones de fuerza mayor, falta o disminución de trabajo; en tanto que hasta 1998 el despido por razones económicas equivalía a la

3. Cálculo que considera una rotación de 0,18. Véase, al respecto, Galin, P, Monza, A. y Szretter, H. (1993), "El costo laboral del despido", Informe 5, Proyecto ARG/92/009, Buenos Aires. Cálculos relativamente similares, del orden del 5% en FIEL (1995), "Costos laborales en el Mercosur", Buenos Aires, FIEL; y Bour, J. (1995), "Los costos laborales en Argentina", en MTSS, *Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina*, Buenos Aires, MTSS, 1995.

4. Szretter, H. (1999), "Los costos laborales en Argentina", en Tokman, V. y Martínez, D. (ed.), 1999, op. cit., pág. 39.

mitad del incausado, a partir de esa fecha alcanza los dos tercios, lo que implicó una elevación de su costo. También se incorporaron normas que agravan la indemnización por despido discriminatorio. Por otra parte, esta norma impuso el criterio de flexibilización en el margen, ya que se aplica a los nuevos contratos y no a los precedentes.

Las reformas de la Ley 25.250 en el 2000 también tuvieron efectos ambiguos en el costo: nuevamente extienden el período de prueba, como se verá, pero disponen que durante el mismo deben pagarse contribuciones por todos los conceptos. Además, se redujeron a la mitad o a un tercio, según los casos, las contribuciones patronales en caso de que el empleador renunciara al período de prueba por trabajadores contratados, incrementando la dotación. La experiencia ha indicado que algo más de un 50% de los trabajadores incorporados con estos descuentos lo fueron fraudulentamente (más de 30 mil), o que su regularidad es improbable porque el empleador no declaró el mes de control del incremento de la nómina (más de 61 mil). El costo fiscal de esta norma superaba hacia febrero de 2002 los 21 millones de pesos.<sup>5</sup> La eliminación del mínimo indemnizatorio de la Ley 25.013 alentó este curso, ya que la renuncia del empleador al período de prueba ahorra establemente costos más relevantes (del orden del 10 al 15%) que los indemnizatorios promedio (alrededor del 4%). La conjugación de ambas reformas incrementó la rotación espuria.

Por último, la Ley 25.165 del 2002 duplicó la indemnización por despido incausado durante la emergencia que abarcará, por un decreto de necesidad y urgencia posterior, hasta entrado el 2003. Decretos reglamentarios establecieron que la duplicación abarcaba todos los rubros indemnizatorios, instituyeron procedimientos administrativos previos y limitaron la posibilidad de despidos por fuerza mayor, falta o disminución de trabajo.

5. Datos elaborados por la Dirección Nacional de Relaciones Federales del Ministerio de Trabajo.

**Cuadro 2**  
**Preaviso**

<i>Antigüedad</i>	Hasta 1995 Ley 20.744	1995 - 1998 Ley 24.465	1995.. Ley 24.467 (para las pequeñas empresas)	Ley 25.013 (1998 ... ..) Se aplica a los contratos celebrados desde su sanción	Ley 25.565 (Primer semestre 2002)
Hasta 30 días	Un mes	Sin preaviso	Sin preaviso	Sin preaviso	Duplicación (según la norma aplicable)
De 31 días hasta tres meses	Un mes	Sin preaviso	Sin preaviso	15 días	Duplicación (según la norma aplicable)
De tres meses a cinco años	Un mes	Un mes (Si el período de prueba se prorrogó, sin preaviso)	Un mes	Un mes (Si el período de prueba se prorrogó, sin preaviso)	Duplicación (según la norma aplicable)
Más de cinco años	Dos meses	Dos meses	Un mes	Dos meses	Duplicación (según la norma aplicable)
Integración del mes	Sí	Sí	Eliminado	Eliminado	Duplicación (según la norma aplicable)

**Cuadro 3**  
**Indemnización por despido incausado**

	<i>Hasta 1995 (Ley 20.744)</i>	<i>1995... (Para pequeña empresa. Ley 24.467)</i>	<i>1998... (Ley 25.013. Se aplica a los contratos celebrados desde su vigencia)</i>	<i>2002 (Ley 25565) (primer semestre)</i>
Mínimo	Dos meses	Los CCT pueden modificar el régimen (incluidas las cuentas de capitalización individual)	5 días	Duplicación, según la norma aplicable
Regla General	Un mes por año de servicios o fracción mayor de 3 meses	Los CCT pueden modificar el régimen (incluidas cuentas de capitalización individual)	2,5 días por mes o fracción mayor a 10 días	Duplicación, según la norma aplicable.

**Cuadro 4**  
**Indemnización por antigüedad en caso de despido por fuerza mayor, falta o disminución de trabajo**

	<i>Hasta 1995 (Ley 20.744)</i>	<i>1995... (Para pequeñas empresas. Ley 24.467)</i>	<i>1998... (Régimen general. Ley 25.013)</i>
Mínimo	Un mes	Los CCT pueden modificar el régimen	3,33 días
Regla General	Medio mes por año de servicios o fracción mayor de 3 meses	Los CCT pueden modificar el régimen (incluido cuentas de capitalización individual)	1,66 días por mes o fracción mayor a 10 días

### 1.2.2. El período de prueba

El período de prueba se introdujo por primera vez en la legislación argentina en la Ley 24.465 de 1995. Se ha considerado que la previsión del período de prueba en el contrato de trabajo cumple la finalidad de permitir apreciar las aptitudes y destrezas del trabajador, y al dependiente experimentar si el empleo le resulta conveniente. El Mensaje de elevación del Poder Ejecutivo fundaba su introducción en la “finalidad principal de facilitar la entrada de nuevos trabajadores” y en evitar las contrataciones “en negro”, las que eran utilizadas por los empleadores ante la falta de período de prueba.<sup>6</sup>

En la regulación original del período de prueba se estableció que el contrato se presume celebrado a prueba<sup>7</sup> y que cualquiera de las partes puede extinguir la relación laboral sin expresión de causa ni derecho a indemnización alguna. Así, se eliminó el preaviso para la terminación del contrato de trabajo para los empleados con hasta tres meses de antigüedad, el cual podía extenderse hasta seis meses si se acordaba por convenio colectivo. Durante la vigencia del período de prueba no se efectuaban aportes al sistema previsional ni al Fondo Nacional de Empleo (con lo cual no se computaba para el acceso a las prestaciones por desempleo sino solamente como tiempo de servicio para la jubilación<sup>8</sup>).

La accidentada evolución de las regulaciones del período de prueba se presenta en el Cuadro 5. La Ley 25.013 de 1998 redu-

6. Ley 24.465. Modificación de la Ley de Contrato de Trabajo, Antecedentes Parlamentarios, Año 1995, N° 6, Ed. La Ley, pág. 16.

7. En otras legislaciones se admite el período de prueba por contrato individual o colectivo, pero no está presumido por la ley como en esta ley (legislaciones italiana, francesa y española).

8. En el contexto del nuevo régimen previsional, el tiempo de servicios es indiferente para la adquisición de derechos previsionales, ya que se computan exclusivamente los años de servicios con aportes (Art. 19, inc. c) Ley 24.465).

jo la duración del mismo a sólo 30 días, período en el que continuaban rigiendo las exenciones a la seguridad social. Durante la extensión convencional (de hasta 6 meses) procedían el preaviso y las indemnizaciones por despido, pero podían ser reducidas hasta en un 50%. La Ley 25.250 del año 2000 estableció que la extensión convencional podía llegar hasta un año; durante ese lapso no regían las indemnizaciones, pero se eliminaron las exenciones a la seguridad social en todos los casos.

### 1.2.3. Las modalidades contractuales

Entre las modalidades contractuales diferentes a las del contrato por tiempo indeterminado pueden distinguirse las tradicionales, de naturaleza causal, y las nuevas, instauradas a partir de 1991. Estas últimas, que constituyen un aspecto sustancial de las reformas, son aquellas a ser analizadas en esta sección.

La Ley 24.013, de 1991, incorporó a la legislación nacional nuevas modalidades de contratación, inspiradas en la legislación española, que se apartaban de un principio de derecho laboral argentino, el de la necesaria causalidad objetiva para la contratación temporal. Estos contratos no podían exceder el 30% del plantel total permanente de cada establecimiento de más de 25 trabajadores, estableciéndose proporciones más amplias para las empresas de menor tamaño.

Las modalidades contractuales establecidas fueron cuatro: dos orientadas a los jóvenes con la exención del 100% de las contribuciones patronales al sistema jubilatorio y asignaciones familiares (*trabajo formación y práctica laboral para jóvenes*), y otras dos con exención del 50% (*de fomento del empleo y de nueva actividad*). Hasta el mes de abril de 1995 se registraron 303 mil contratos bajo estas modalidades, entre los cuales más del 50% correspondían a los Programas Intensivos de Trabajo (PIT), efectuados con recursos del Fondo Nacional de Empleo, todos según la modalidad de fomento del empleo. Se ha estimado que

Cuadro N° 5  
Período de prueba

<i>Regulación</i>	<i>Hasta 1995 (Ley 20.744)</i>	<i>1995 - 1998 (Ley 24.465)</i>	<i>1998 - 2000 (Ley 25.013)</i>	<i>2000 -... (Ley 25.250)</i>
Período máximo legal	No previsto	3 meses	30 días	3 meses
Por CCT		6 meses	6 meses (con indemnizaciones reducidas hasta el 50% a partir de los 30 días)	6 meses (sin indemnización)
Preaviso		No	De uno a tres meses: 15 días 3 a 6 meses: 1mes.	No
Pequeña empresa		Aplica la norma general	Aplica la norma general	6 meses prorrogables por CCT hasta un año
Contribuciones y aportes		Sólo obras sociales y asignaciones	Sólo obras sociales y asignaciones	Sin exenciones

este tipo de contrataciones alcanzaron un número *significativo* pero limitado<sup>9</sup>.

Sin embargo, el Gobierno estimó que algunos requisitos de estas modalidades habían dificultado su efectiva utilización y eran innecesarios, inconvenientes o implicaban cargas administrativas adicionales (Mensajes N° 1950 del 4-11-94 y 84 del 10-1-95), y por lo tanto promovió otras que fueron sancionadas en la Ley 24.465 (*especial de fomento del empleo y de aprendizaje*). Asimismo, la Ley 24.467 estableció un régimen laboral para la pequeña empresa (de hasta 40 trabajadores, límite que se extendió para algunos convenios colectivos) que redujo las exigencias para utilizar las modalidades promovidas, ya analizadas, originalmente establecidas en la Ley 24.013.

También se ampliaron los porcentajes de los planteles que podrían estar contratados bajo estas modalidades: 10% adicional en el caso de la especial de fomento del empleo, más otro 10% del contrato de aprendizaje. En las empresas que tenían hasta 5 trabajadores, las proporciones podían llegar hasta el 100% para cada una de esas modalidades, y para las de 6 a 25 ocupados hasta el 50%. El máximo de contratos del sector privado con estas modalidades se observó hacia agosto y setiembre de 1998, meses en los que superaron los 245 mil<sup>10</sup>, incluyendo el período de prueba, descendiendo luego a partir de la sanción de la Ley 25.013, que las derogó.

Estas leyes de 1995 incorporaron otras formas contractuales que, aunque no eran estrictamente modalidades, redujeron la protección y flexibilizaron la contratación:

i) El *contrato de trabajo a tiempo parcial* determinó reglamentariamente las prestaciones de la seguridad social teniendo en cuenta el tiempo trabajado y las de salud. El Decreto

9. Ver próxima sección.

10. *Revista de Trabajo*, N° 13, noviembre 1999, Cuadro 1.11.1, pág. 175.

492/95 estableció que el trabajador a tiempo parcial cuyas remuneraciones fueran inferiores a cierto límite<sup>11</sup> “podrá optar por los beneficios de la obra social, integrando el aporte a su cargo y la contribución del empleador, correspondientes a un salario de 3 AMPOS [...] Cuando no se ejerza la opción [...] el trabajador y el empleador quedarán eximidos de sus respectivos aportes y contribuciones para este régimen”. Con ello se estableció un contrato en el cual puede ser voluntaria la cobertura de salud.

ii) El *contrato de aprendizaje* estableció una relación contractual especial que vinculaba a un “joven sin empleo” con un empresario que, de acuerdo al decreto reglamentario, tenía un carácter “no laboral”, no contribuía a la seguridad social, tenía cobertura de salud reducida y de riesgos sólo a través de pólizas de seguro.

Otras normas establecieron diversas formas contractuales que también flexibilizaron la contratación:

- Las pasantías fueron reguladas en principio por el Decreto 340/92, originado en el Ministerio de Educación. Las mismas consisten en la concurrencia de alumnos y/o docentes a las entidades públicas y privadas a fin de que completen su formación teórica con una experiencia práctica y se les paga una “asignación”, lo que no crea ningún vínculo entre el pasante y la entidad pública o privada. Algunas perspectivas críticas entienden que se trata de verdaderos contratos de trabajo donde no se acuerda ningún derecho laboral al pasante-trabajador. Esta contratación sigue persistiendo como no laboral ni causada, y ha sido nuevamente regulada por la Ley 25.165 y reformada otra vez por el Decreto de necesidad y

11. 3 AMPOS o sea \$225 mensuales a esa fecha y \$240 posteriormente, cuando se los denominó MOPRES.

urgencia N° 487/2000 (éste en un sentido más flexible). Se ha señalado que “si bien no se cuenta con informaciones globales sobre el alcance cuantitativo de las pasantías en sus diversos tipos, los datos parciales de algunas facultades y universidades, así como de algunas empresas líderes sugieren que su alcance es considerable: seguramente varios miles o quizás decenas de miles de pasantes se desempeñan en el país. La diversidad de los tipos y experiencias ha quedado aludida en algunos estudios o por datos parciales. La legislación de otros países brinda, por lo general, una protección equivalente (de seguridad social y de salud) o vinculada a la del trabajador (en la remuneración en algunos casos). En este sentido, la legislación argentina vigente [...] se emparenta más con la peruana que con las otras estudiadas”<sup>12</sup>. Otro estudio ha constatado que “en muchos casos se usa la argucia legal de la ‘pasantía’ sólo para precarizar a los trabajadores ya que bajo la figura de la ‘formación’ del decreto de pasantías no se establece relación laboral ni se pagan cargas sociales”<sup>13</sup>.

- Con respecto a las cooperativas de trabajo, el Art. 27 de la Ley de Contrato de Trabajo establece que los socios que prestan a la sociedad toda o parte principal de su actividad en forma personal y habitual, con sujeción a las instrucciones o directivas que le impartan o pudieran impartírsele, serán considerados como trabajadores dependientes de la sociedad.

En tensión con esta solución, resoluciones del Instituto Nacional de Acción Cooperativa (183/92) y de la Administra-

12. Batistini, O. y Galin, P. (1998), “Informe sobre pasantías”, Documento de Trabajo N° 2, CIAL, Buenos Aires, MTSS, pág. 12.

13. Novik, M. (1998), “Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en América Latina y el Caribe: su articulación con el aprendizaje de la empresa”, CEPAL-GTZ, (FRG/96/S38), Santiago de Chile, pág. 29, nota 9.

ción Nacional de Seguridad Social (784/92) establecieron que los trabajadores de las cooperativas de trabajo son *de carácter autónomo o asociativo, y en consecuencia están exentos de la protección de la legislación laboral*. Debe anotarse, sin embargo, que la Resolución del INAC prevé que debe brindarse cobertura, además de la previsional, de salud al trabajador-socio y a sus familiares, así como protección en el caso de incapacidad o muerte derivada de enfermedad o accidentes profesionales, en condiciones que no podrán ser inferiores a las que establezcan las leyes aplicables a los trabajadores en actividad. El cumplimiento de estas últimas normas protectorias parece muy reducido. La caracterización de los socios de las cooperativas de trabajo como autónomos por vía normativa tiene una importancia significativa: más de 102.000 socios revistaban en casi 2.500 cooperativas. Reiteradamente se las ha señalado como vehículo de fraudes laborales, especialmente en ramas como la agrícola, los servicios de vigilancia y limpieza, etc.

A partir de 1998 (Ley 25.013) fueron eliminadas la mayoría de las modalidades promovidas (las cuatro de la Ley 24.013 y la especial de fomento del empleo de la Ley 24.465). El contrato de aprendizaje, aunque se mantiene, ha perdido el carácter no laboral de la Ley 24.465, por lo que en sentido estricto puede considerarse una modalidad “causada” y su utilización parece haber disminuido drásticamente desde esa fecha.

**Cuadro N° 6**  
**Nuevos contratos flexibles**

<i>Norma y fecha</i>	<i>Contratos</i>
Ley 24.013 (1991)	Por tiempo determinado (de fomento del empleo, de nueva actividad, de práctica laboral para jóvenes, de trabajo formación),
Dec. 340 de 1992, Ley 25.165 (1999) y Dec. 487/2000	Pasantías
Ley 24.465 (1995)	Especial de fomento del empleo de tiempo parcial de aprendizaje
Ley 24.467 (1995)	Flexibilización de las modalidades promovidas para las pequeñas empresas
Ley 25.013	Derogó las modalidades de 1991 y 1995, reconoció el carácter laboral del aprendizaje. Mantuvo pasantías.

### *1.3. La regulación de la jornada de trabajo*

La dictadura militar tendió, a través de diversas reglamentaciones, a extender la jornada de trabajo ampliando el número de horas extras que podía autorizarse. En 1979 estableció que esa cantidad debía ser de 320 anuales y 3 diarias, incrementado el límite vigente desde 1933 de 200 anuales y 30 mensuales.

En la década de los '90 la práctica administrativa fue libérrima, salvo algún período, puesto que autorizó virtualmente cualquier tipo de peticiones violando así la Ley 11.744 que dispone que las autorizaciones deben otorgarse teniendo en cuenta el nivel de desempleo.

El Decreto 484 del año 2000, so pretexto de reducir el número máximo de horas suplementarias, dispuso que el número de las autorizadas pueda ser superior a 30 horas mensuales y a 200 horas anuales. Sus considerandos, que sugieren volver al criterio más restrictivo establecido en 1933, indican que “se torna necesario restablecer el criterio original del Decreto 16.115/33”, pero acotan que “mediante el presente se establecen límites ra-

zonables [...] por lo que resulta innecesaria la autorización administrativa prevista en el Decreto 23.696/44”. El Convenio N° 1, (ratificado el 30/11/33) sobre las horas de trabajo en la industria, en su Artículo 6 dispone que los reglamentos que autoricen las excepciones temporales para permitir que las empresas hagan frente a aumentos extraordinarios de trabajo deben determinar el número máximo de horas extraordinarias que pueden ser autorizadas *en cada caso*; y el Convenio N° 30 (ratificado en 1950) dispone que los reglamentos deben establecer el número de horas extraordinarias que podrán permitirse al día y al año (Art. 7.3).

La Resolución Ministerial 303 del año 2000 facultó a la Secretaría de Trabajo a autorizar “Las excepciones permanentes y temporarias previstas en el Art. 4° de la Ley 11.544 en relación al Decreto 484/2000”, lo que en la práctica administrativa se ha entendido como que existe un nuevo límite de jornada (8 horas diarias más 30 extras mensuales que pueden llegar a 200 anuales sin necesidad de autorización administrativa). Disposiciones de la Secretaría de Trabajo autorizaron horas extras sin límite o sin plazo. En alguna de ellas se ha autorizado una excepción permanente para satisfacer a demandas extraordinarias o para enfrentar el carácter estacional de la producción (cuando sólo corresponde para trabajos preparatorios o complementarios fuera del límite asignado para el trabajo general del establecimiento, Ley 11544, Art. 4° a). Por otro lado, no se ha tenido en cuenta en ningún momento el requisito de la misma ley que “Para acordar estas autorizaciones se tendrá en cuenta el grado de desocupación existente” (*Idem, in fine*). Este grosero exceso reglamentario tiene además consecuencias deletéreas sobre el nivel de empleo, puesto que se han otorgado autorizaciones en el contexto del desempleo más elevado de la historia argentina. Tal exceso radica en que esta disposición anula el “en ningún caso” que el decreto mantuvo y para lo cual no se cuenta con ninguna delegación. La Resolución dejó al arbitrio de la Secretaría extender sin límite la prestación de horas suplementarias,

constreñida solamente por los períodos mínimos de descanso diario y semanal. En contra de las disposiciones de los Convenios números 1 y 30 de la OIT que revisten jerarquía suprallegal por el Artículo 75, inciso 22 de la Constitución, se vuelven a autorizar horas suplementarias exorbitantes, como lo establecieron los decretos de la dictadura, que precisamente el Decreto 484/2000 pretendía acotar “volviendo al régimen original del Decreto 16115/33”. Por esta vía se liberalizó aun más el régimen de horas extras.

#### 1.4. *La negociación colectiva en los '90*

Es conveniente tener presente algunos datos al analizar las reformas a la negociación colectiva de la última década. Hacia 1999 se encontraban cubiertos por la negociación colectiva alrededor de unos 3 millones y medio de trabajadores, o sea el 39% de los asalariados (se excluyen los de la administración pública -salvo los comprendidos en el convenio de UPCN y otros de la administración central-, los del régimen nacional del trabajo agrario, los del servicio doméstico y los jerárquicos). En una perspectiva internacional esta cifra representa, por lejos, el mayor nivel de América latina<sup>14</sup> y ubica a la Argentina por encima de los EE.UU. (18% en 1990), Japón (23%) y por debajo de Canadá (38%); mientras que en los restantes países de la OCDE se registran proporciones superiores.

Esta relativamente amplia cobertura de la negociación colectiva se encuentra estrechamente vinculada a la negociación por rama, predominante entre los países de la región, solamente en el nuestro y el Uruguay. Por ello, no es extraño que uno de los

14. Szretter, H. (1994), “Personal comprendido en la negociación colectiva”, Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales, MTEFRH, 1999. Los datos de cobertura de otros países provienen de OCDE, *Employment Outlook*, 1994.

objetivos de las reformas de orientación ortodoxa haya sido la descentralización de la negociación. Los argumentos conceptuales de tal propuesta fueron abordados anteriormente, pero ella resultó de particular relevancia localmente debido a esa nota peculiar nacional.

Otro aspecto que ha sido materia de debate (e intento de modificación) es el relativo a la ultractividad de los convenios colectivos, esto es, a la vigencia de sus cláusulas más allá del vencimiento del plazo convencional.

En lo sucesivo se analizan sucintamente las normas tendientes a modificar las regulaciones sobre la negociación colectiva, los datos de las negociaciones y sus contenidos en la experiencia de los '90.

#### 1.4.1. Las modificaciones normativas

Diversas disposiciones sancionadas a partir de inicios de la década tendieron a promover la descentralización de la negociación colectiva. Así el Decreto 2284/91 consideró “que a pesar de que no existe impedimento para negociar un convenio colectivo de trabajo en un nivel inferior, es importante establecer reglamentariamente las normas de procedimiento para apoyar en forma efectiva a las asociaciones sindicales y profesionales de empleadores cuando decidan autónomamente negociar en un nivel diferente al convenio vigente”, y agregó en la parte dispositiva la sugerente frase al Art. 1° del Dec. 200/88: “Las partes no están obligadas a mantener el ámbito de aplicación del Convenio Colectivo anterior, pudiendo modificar el nivel de negociación al momento de su renovación, a petición individual de cualquiera de ellas”. Por su parte, los decretos 1334/91 y 470/93 que establecieron que los incrementos salariales sólo podían negociarse por productividad como requisito para la homologación, también indujeron a la descentralización de la negociación.

El estímulo a la negociación descentralizada y la limitación o derogación de la ultractividad encontró cúspides en los decretos 1.553, 1.554 y 1.555/96, declarados parcialmente como inconstitucionales por la Cámara del Trabajo y sobre cuya validez la Corte Suprema no tuvo oportunidad de expedirse, ya que el Gobierno desistió de los recursos extraordinarios interpuestos. La Ley 25.013, de 1998, estableció que sólo las convenciones de ámbito mayor regulaban la organización colectiva del trabajo en cuanto a jornada y descansos. Además, permitía que un convenio de ámbito menor prevaleciera sobre otro de ámbito mayor posterior, pero el de menor ámbito vence al año de vencido el plazo pactado y en ese caso vuelve a regir el mayor.

En la Ley 25.250, ya durante el Gobierno de De la Rúa, el impulso a la descentralización fue aun más notable: “uno de los principios básicos de la reforma [es] que un convenio colectivo de ámbito menor prevalece sobre otro anterior de ámbito mayor y que el primero no puede ser afectado por un ulterior de ámbito mayor [...]. Nos encontramos así en plena descentralización”<sup>15</sup>. Esta disposición ha sido considerada como probablemente violatoria de los convenios de libertad sindical por Ermida Uriarte<sup>16</sup>.

También la cuestión de la ultractividad ha sido motivo de debates. Con respecto a ésta, cabe señalar que en las negociaciones entre el Gobierno argentino y el FMI en 1998 se estableció su eliminación como condicionalidad, lo cual recogía una perspectiva de juristas vinculados al sector empresario. Se sostuvo que “la ultractividad se ha justificado en base a que es necesario evitar que la falta de renegociación de un convenio colectivo produzca un vacío normativo [...] sin embargo esta afirmación

15. Von Potobsky, G. (2000), “Contrato de trabajo y negociación colectiva en la reforma laboral”, *Revista de Derecho Laboral*, Reforma Laboral Ley 25.250, Número Extraordinario, pág. 74.

16. Ermida Uriarte, O. (2001), *La flexibilidad*, Montevideo, Editorial Universitaria, 2° ed.

se podría revisar actualmente en nuestro país, dado que la densidad y detalle y la legislación pública difícilmente daría lugar a un vacío sustancial [...] no es seguro que esta prórroga automática de vigencia no haya resultado en los hechos a favor de la ausencia de negociaciones”<sup>17</sup>. Esta posición ha sido cuestionada: “en los períodos en que cesa la ultractividad (podrían regir) las normas de la Ley de Contrato de Trabajo [...] [y] a falta de regulación convencional nos encontraríamos con el salario mínimo”<sup>18</sup>. Este comentario pareciera que apunta certeramente a la motivación profunda de la doctrina que propugna el cese de la ultractividad: la reducción salarial. Diversas normas han intentado imponer su caducidad, como el Art. 99 de la Ley 24.476 relativo al régimen laboral de la pequeña empresa, el cual dispone: “Si no mediare estipulación convencional en contrario, los convenios colectivos se extinguirán de pleno derecho a los tres meses de su vencimiento”. La Ley 25.013 dispuso el cese de la ultractividad de los convenios anteriores a 1988, salvo que hubieran sido objeto de modificaciones con posterioridad al 1° de enero de ese año. En razón que prácticamente todos los convenios tuvieron modificaciones, al menos salariales, no hubo caída efectiva de la ultractividad por esta disposición. La Ley 25.250 estableció un cronograma para la renegociación de los convenios ultractivos, pero no llegó a concretarse en la práctica ya que en el 2002 fue diferida la actuación de las unidades de negociación convocadas, las que, por otra parte, habían avanzado sólo marginalmente.

A pesar de estos avatares diversos puede señalarse que, como se verá en los párrafos siguientes, el proceso de descentralización de la negociación y la modificación de contenidos se verifi-

17. Rodríguez Mancini, J. (1993), *Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Editorial Astrea, pág. 535.

18. Simón, J. (1998), “Negociación Colectiva”, en *Derecho Colectivo del Trabajo*, Buenos Aires, Ed. La Ley, pág. 466.

caron en la práctica (aunque las normas ultractivas parecieran seguir, al menos formalmente, vigentes en su mayoría).

Además, las reformas normativas de la década tendieron a otorgar atribuciones a la negociación colectiva sobre instituciones antes solamente modificables por vía legislativa. La Ley 24.013 estableció que por vía de los convenios colectivos se “podrán establecer métodos de cálculo de la jornada máxima en base a promedio, de acuerdo a las características de la actividad”. Esto abrió camino a la “anualización de la jornada”. En un informe de la OIT se señaló que esta norma se apartó de la experiencia europea en la materia, que autorizó el cómputo por períodos superiores al semanal, pero reduciendo la jornada total. En esta norma no se redujo la jornada, lo que, como se verá, indujo a su prolongación.

La Ley 24.467 que estableció un régimen especial de relaciones de trabajo en la pequeña empresa –algunos de cuyos aspectos fueron comentados en una sección anterior– autorizó a los convenios colectivos a:

- a) Modificar en cualquier sentido las formalidades, los requisitos, aviso y oportunidad de goce de la licencia anual ordinaria (esto abrió paso al fraccionamiento de las vacaciones, así como a su otorgamiento en cualquier época del año).
- b) Fraccionar el pago del aguinaldo hasta en tres períodos.
- c) Modificar el régimen de extinción del contrato de trabajo, incluso a través de la introducción de cuentas de capitalización individual.
- d) Pactar condiciones a la baja, limitando la aplicación de ciertos estándares establecidos por leyes (estatutos especiales) o convenios en el caso de reestructuración por razones tecnológicas, organizativas o de mercado.

Estas normas permitieron la flexibilización de la legislación protectora a través de la negociación colectiva y se aplicaron frecuentemente, lo que se examina más adelante.

#### 1.4.2. La negociación en los noventa y los avances en su descentralización

En el período que comprende desde el segundo semestre de 1991 hasta el primero de 1999 (incluido), se homologaron 1.598 acuerdos o convenios<sup>19</sup>. Lo que sigue se basa extensamente en el trabajo de Novik, pero las líneas generales están confirmadas por otros estudios<sup>20</sup>.

La tendencia a bajar el nivel de negociación al ámbito de la empresa fue una de las dinámicas más claras del período, tanto en el caso de acuerdos como de convenios, y este comportamiento se localizó en casi todos los sectores<sup>21</sup>.

De esos 1.598 convenios y acuerdos, 654 correspondieron a nivel de rama o actividad y 944 (60%) a nivel de empresa. Entre 1988 y 1993, utilizando una metodología algo diversa, se estimó que el 77% de las negociaciones fueron centralizadas, 13,75% descentralizadas y un 9% correspondía a la “negociación media o neutra, que combina en forma equilibrada ambas modalidades”<sup>22</sup>.

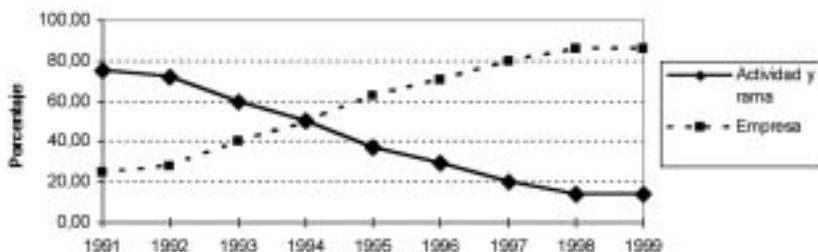
19. Novick, M. (1999), “La Negociación Colectiva en el Período 1991-1999”, en *Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales*, Buenos Aires, inédito.

20. El de Novik es el estudio más extenso y comprensivo que conozcamos. Otros de conclusiones similares en este aspecto: Goldin, A. (1997), *El trabajo y los mercados*, Buenos Aires, Eudeba; Strega, E. (2000), “*Sindicatos, empresarios, gobierno y las reformas laborales*”, Buenos Aires, Ciudad Argentina; Goldin, A. (2000), Documento presentado en el Seminario “Mercado de trabajo e intervención sindical: ¿nuevas pautas?”, Buenos Aires, IDES, 4-5 de octubre de 2000.

21. Novick, op. cit. El texto indica que la única excepción la constituye el sector de agricultura, caza, silvicultura y pesca; y explotación de minas y canteras donde proporcionalmente mantiene cierto peso la negociación a nivel de rama o actividad, explicado también por el bajo número de firmas con tamaño relativo para negociar de manera individual.

22. Ragusa, A. (1995), “Estructura de la negociación colectiva. Centralización y descentralización. Niveles de negociación”, *Trabajo y Seguridad Social*, 1995 - B, pág. 15.

**Gráfico N° 1**  
**Negociaciones según ámbito de aplicación**



Como puede verse en el Gráfico, el proceso de descentralización se fue desarrollando a lo largo de toda la década. Más recientemente continuó observándose un comportamiento similar: de los 76 convenios negociados en el 2000 (la mitad que el año anterior) el 84% correspondió al ámbito empresarial.<sup>23</sup> Los datos disponibles para el año siguiente volvieron a indicar que más del 80% de los acuerdos y convenios se celebraron a nivel de empresa<sup>24</sup>. La dinámica de negociación de los acuerdos estuvo relativamente concentrada en algunas actividades y gremios. En efecto, seis actividades representaron 282 convenios, lo que significa el 23% del total (mecánicos, petroleros, químicos, ferrocarriles, telecomunicaciones y energía eléctrica)<sup>25</sup> Son sectores de servicios públicos privatizados o en los cuales se verificó una importante afluencia de inversión extranjera directa. Goldin

23. Trajtemberg, D. y Heredia, F. (2001), "Negociación colectiva en el año 2000", Documento de la Dirección, Dirección Nacional de Negociación Colectiva, MTREFRH, abril.

24. Trajtemberg, D. y Heredia, F. (2001), "Negociación colectiva II Cuatrimestre 2001" y "Negociación colectiva III Cuatrimestre 2001", Documento de la Dirección Nacional de Negociación Colectiva, MTREFRH, noviembre 2001 y abril 2002, respectivamente.

25. Considerados sobre la base de acuerdos no exclusivamente salariales.

ha estimado que el número de trabajadores abarcados por estas negociaciones no superaría el 6% de los asalariados.<sup>26</sup>

Si bien este número es modesto debe tenerse en cuenta que, dada la concentración en empresas de cierta envergadura y en los sectores más dinámicos, la nueva negociación de la década tiene una repercusión mayor que la simple cifra de los trabajadores comprendidos en ella.

### 1.4.3. Los contenidos

Varios autores, virtualmente todos los que analizaron la negociación colectiva en la década, han señalado la novedad de los temas involucrados en los convenios y acuerdos celebrados. Algunos se han inclinado por perspectivas un tanto apologéticas, sugiriendo una renovación y modernización muy importante de los contenidos de los convenios.

Sin embargo, la principal dimensión negociada fue la correspondiente a la jornada de trabajo, que aparece en el 47% de las unidades.<sup>27</sup> En el mismo sentido, analiza Goldin, “se destacan las cláusulas de modulación (flexibilización) de la jornada de trabajo y los descansos, distribución y fraccionamiento de las vacaciones”<sup>28</sup>. Este mismo autor muestra que el primer lugar por la cantidad de cláusulas que contienen lo ocupan largamente las relativas al “aumento del tiempo efectivo de trabajo” (225), y el cuarto a “distribución anual de vacaciones” (154). Otro estudio estima que en el 74% de los convenios de 1998 se observan cláusulas que afectan al tiempo operativo de la jornada y/o a

26. Trabajo presentado al Seminario del IDES “Mercado de Trabajo e Intervención Sindical: ¿Nuevas Pautas?”, Buenos Aires, 2000.

27. Novik, op. cit., pág. 6.

28. Goldin, A., “El estado de la negociación colectiva y la reciente reforma laboral”, Trabajo presentado en el Seminario del IDES “Mercado de Trabajo e Intervención Sindical: ¿Nuevas Pautas?”.

las vacaciones; proporción que fue del 50% en 1997. La cláusula más frecuente es la distribución anual y el fraccionamiento de las vacaciones, que alcanza al 76% de los convenios de ambos años<sup>29</sup>.

El caso es que muchas de esas cláusulas han sido pactadas violando las normas protectoras de la Ley de Contrato de Trabajo, y a pesar de ello los convenios fueron homologados. La transgresión de las normas ha sido justificada considerando que la flexibilización impuesta por la ley era insuficiente: “El Gobierno en materia de *relación individual de trabajo* tuvo en el período una conducta que no sirvió a los actores sociales, razón por la cual se vieron obligados a sustituir esa carencia por acuerdos individuales y colectivos que sustituyeran la legislación vigente”<sup>30</sup>.

En lo referente a la anualización de la jornada se ha indicado que “En algunos casos se hizo una interpretación correcta de la finalidad de los módulos [...] pero para otras [...] implicó [...] el no pago de horas extraordinarias, sin contraprestación efectiva para el trabajador [...] [Debido] a las extensas jornadas dispuestas convencionalmente algunos convenios fijan una jornada igual o mayor a las 2.400 horas”<sup>31</sup>. Un cálculo de la jornada máxima anual, respetando estrictamente los feriados, licencias y vacaciones mínimas (14 días), admitirían un máximo de unas 2.300 horas. En la mayoría de los acuerdos y convenios que incorporan este tipo de cláusulas no se hacen las reservas del caso, por lo que en definitiva implican una extensión de la jornada de trabajo que sortea la autorización necesaria para su contratación y ahorra el pago del adicional por horas extras.

29. Wainer, V. y Montes Cató, J. (2000), “Flexibilización de la jornada de trabajo en el marco de la desregulación del mercado laboral”, *Epoca, Revista Argentina de Ciencia Política*, Año 2, N° 2, noviembre, págs. 139 y 140.

30. Strega, op.cit., pág. 116

31. MTSS (1999), “La utilización de jornadas de trabajo plurisemanales en Argentina”, Documento interno, Comisión Técnica de Productividad y Salarios, Buenos Aires, marzo pág. 3.

En una muestra de algunas decenas de convenios se encuentran numerosas cláusulas de CCT violatorias de normas legales indisponibles (o sea, que no pueden ser modificadas convencionalmente) relativas a tiempo de trabajo. Por ejemplo: limitación de los descansos semanales a sólo 6 horas mensuales, con una reducción de los descansos de más de 100 horas anuales, autorización para limitar el descanso de 12 horas entre jornadas, fraccionamiento de vacaciones en empresas que no son pequeñas (esto es muy frecuente), salarios básicos que incluyen el pago de 15 horas extras, francos compensatorios por el descanso semanal gozados más allá del plazo establecido por la ley, exclusión del régimen de jornada de personal que no es de dirección ni de vigilancia, y otros numerosos casos en los que se tiende a la extensión de la jornada efectiva de trabajo. También en otras cláusulas pactadas en la negociación de los '90 se observan desvíos de la legislación aplicable, como el pago de las horas extras que se difiere por el sistema de créditos y débitos. Respecto a esto, Ragusa afirma que "No es éste el sistema previsto por la LCT que establece el pago mensual de todos los rubros cuyas sumas se devenguen en esa forma"<sup>32</sup>. En materia de vacaciones "se observa una fuerte tendencia a desmejorar la situación prevista por la Ley de Contrato de Trabajo en función del Artículo 154 de esa ley y la homologación que admitiría lo dispuesto por el CCT en relación con el rubro". En especial los suscritos después de 1993 "contienen disposiciones francamente perjudiciales para el trabajador"<sup>33</sup>. Este tema de la extensión de la jornada de trabajo será analizado más adelante.

Como señalan Novik y Goldin, otras cláusulas muy frecuentes son la habilitación de modalidades promovidas, y la extensión convencional del período de prueba. Por contraste, las

32. Ragusa, A. (1999), "La negociación en la empresa en los últimos diez años", *Trabajo y Seguridad Social*, Buenos Aires, pág. 1156.

33. Idem, pág. 1157.

cláusulas relativas a “Inversiones con innovaciones tecnológicas sustantivas” fueron solamente tres (las menos frecuentes) entre 1997 y 1998<sup>34</sup>. El derecho a la información es un ítem poco instituido y alcanza sólo al 8% de las unidades de negociación, según indica Novik<sup>35</sup>.

También importa tener presente la revisión de hecho y el impulso a la revisión a la baja (*in peius*) de cláusulas convencionales y de leyes por medio de la negociación colectiva. Por un lado, se dejaron sin efecto o se suspendió la aplicación de cláusulas convencionales en las empresas públicas, y especialmente en el sector portuario y del transporte marítimo<sup>36</sup>. Ahora bien, si la negociación de las nuevas cláusulas de los ‘90 fue claramente a la baja, ¿existió alguna compensación para los trabajadores y los sindicatos, en el contexto de la ultractividad, en que bastara negarse a acordar manteniendo las cláusulas anteriores vigentes?

En materia salarial puede pensarse que han existido ciertas concesiones, particularmente en las negociaciones realizadas a nivel de empresas. A partir del análisis de los salarios que surgen de las escalas establecidas, el que excluye los conceptos variables y la antigüedad en 101 convenios de empresa y 27 convenios de rama que se consideraron suficientemente cercanos, se verificó que en sólo 9 de ellos los promedios de los salarios del convenio de actividad son mayores que el de empresa, en tanto que lo opuesto se observa en los otros 92<sup>37</sup>. En consecuencia, puede entenderse que en la mayoría de los casos la

34. Cfr. Goldin.

35. Op. cit., pág. 6.

36. Recalde, Hector Pedro (1995), “1989-1995. Política Laboral”, Buenos Aires, Ediciones Organización Mora Libros, e IDEP (1993), “Privados de Justicia. Estado actual de la justicia del Trabajo”, mayo.

37. Szretter, H. y Trajtemberg D. “Comparación de salarios de convenio de empresa y de actividad”, Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales, MTEFRH.

negociación a la baja en las “nuevas” cláusulas ha obtenido cierta compensación salarial.

Otro aspecto compensatorio -aludido por Goldin como “incorporación (del poder sindical) a nuevos negocios”- no está estrictamente ligado a la negociación colectiva: las cláusulas obligacionales que regulan aportes de los empleadores o de los trabajadores al sindicato. Una revisión incompleta de los convenios posteriores a 1993 indica que 201 de ellos incluyeron este tipo de cláusulas, representando el 40% de las unidades de negociación del año 1994 y el 37% en 1998. El lapso 1996-98 fue aquel durante el cual se advierte el mayor incremento, en forma semejante a la dinámica general observada<sup>38</sup>.

Las cláusulas son de diverso tipo, pero vale ejemplificar con el convenio de plásticos, el cual impone una contribución de los empleadores al sindicato del orden de un 7% de los salarios, reconoce como pequeña empresa a toda menor de 300 trabajadores y reduce el régimen indemnizatorio. Éste es otro aspecto compensatorio de la negociación de los ‘90, que explicaría la negociación a la baja de las condiciones de trabajo. Otro ejemplo es el régimen de jubilación privada convencional de empleados de comercio que se intentó consolidar legislativamente a través del artículo 12 de la Ley 25.013, observado por el Poder Ejecutivo<sup>39</sup>. El resultado de esta negociación no es exclusivo de la Argentina reciente (Crouch mencionaba que en los ‘80 algo parecido se observó en la negociación europea).

Un aspecto asociado a estos tipos de *trade off* es la negociación en las empresas privatizadas. El Decreto 1757/90 estableció que estas empresas debían elevar al Ministerio de Economía un informe sobre las cláusulas y normas de sus convenios colectivos, a fin de corregir los factores que pudieran atentar contra los objetivos de eficiencia y productividad. La Ley 23.696 de Reforma del Estado dispuso que la emergencia constituía una

38. Novik, op.cit.

39. Strega, op.cit., pág. 142.

causal de fuerza mayor, lo que autorizaba al Ministerio de Trabajo a suspender los convenios colectivos hasta que se suscribieran nuevos, lo que fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Caso “Soengas”, y Fallos 308: XXIII y 314: XXIII); de tal forma quedaron legalizadas las revisiones administrativas de negociaciones colectivas vigentes. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, un aspecto que se reiterará en otras instituciones: la contrapartida del Régimen de Propiedad Participada, sistema por el cual los trabajadores pasaban a ser titulares de parte de las acciones de las privatizadas, con intervención de las organizaciones sindicales. Las cifras manejadas en estos procesos alcanzaron cifras varias veces millonarias y no pocos fueron los cuestionamientos a la transparencia de las administraciones.

### *1.5. Regulaciones de la actividad sindical*

La característica principal de la regulación sindical en la Argentina es la personería gremial, la que otorga derechos exclusivos a las organizaciones que cuentan con ella. Tales derechos se refieren, entre otros, a la defensa y representación de los intereses –individuales y colectivos– de los trabajadores, a la intervención en las negociaciones colectivas, a la vigilancia del cumplimiento de las leyes laborales y de la seguridad social, a la administración de sus propias obras sociales, a que los empleadores les retengan las cuotas de afiliación u otros aportes, a ser eximidos impositivamente o a que sus dirigentes tengan protección (“tutela sindical”). Los gremios con personería gremial sólo pueden ser desplazados de su representación para una misma zona por otra asociación si la cantidad de afiliados cotizantes fuera “considerablemente superior” (10% según el decreto reglamentario) a la preexistente. Asimismo, sólo puede otorgarse personería a un sindicato de empresa cuando no obrare en la zona y actividad o categoría una asociación sindical con

personería gremial. Los sindicatos de oficio, profesión o categoría tienen muchas restricciones para obtener personería gremial<sup>40</sup>. Este régimen ha sido denominado de “unicidad promocionada”<sup>41</sup> o, en una versión crítica, “promocional excluyente restrictivo”<sup>42</sup>, y ha recibido diversas objeciones de inconstitucionalidad en tanto juzgado violatorio del Convenio 87 de la OIT, sobre libertad sindical.

Se deja de lado, en tanto excede el marco de este informe, la cuestión de las obras sociales, la que reviste una importancia fundamental. A partir de 1991 “toda la actuación sindical estuvo basada en la defensa de sus Obras Sociales y del sistema de salud que representan, aunque en muchas oportunidades se hayan utilizado otros reclamos laborales para cubrir el verdadero objetivo de la rebeldía sindical [...]. Hay que señalar que toda la estructura sindical se apoya económicamente en el régimen de Obras Sociales. Durante los años 1996 y 1997 las peleas entre el gobierno, los dirigentes sindicales, las peleas entre ellos y los empresarios, que también tuvieron diferencias, mostraron un panorama de permanente conflictividad en torno a las leyes laborales y su reforma, pero básicamente tenían como trasfondo por el lado de los dirigentes sindicales la desregulación del sistema de Obras Sociales”<sup>43</sup>.

40. También les brinda el derecho de participar en instituciones de planificación y control, colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas de los trabajadores, constituir patrimonios de afectación que tendrán los mismos derechos que las cooperativas y mutualidades.

41. Rodríguez, E. y Recalde, H. (1989), *Nuevo Régimen de Asociaciones sindicales*, Buenos Aires, Ediciones Gizeh.

42. Goldin, A. (1997), *El Trabajo y los mercados. Sobre las relaciones laborales en la Argentina*, Buenos Aires, EUDEBA, pág. 45.

43. Strega, op.cit., pág. 283-4. En un sentido similar: Cortés, R. y Marshall, A. (1999), “Estrategia Económica, Instituciones y Negociación Política en la Reforma social de los Noventa”, *Desarrollo Económico*, Vol.39, N° 154, pág. 206-7.

En la década de los '90 no se observaron cambios regulatorios mayores, pero ciertas reglamentaciones y prácticas administrativas, en cierta medida, tendieron a atenuar algunos de los rasgos de exclusivismo. En lo que sigue se examinan aquellas medidas que en la década anterior tendieron a matizar el régimen de unicidad sindical.

#### 1.5.1. Las organizaciones con inscripción gremial

Estas asociaciones tienen el derecho de representar a sus afiliados individualmente a su pedido, y colectivamente sólo en el caso que no exista en el mismo ámbito una organización con personería gremial. Algunos autores han considerado que estas pocas y limitadas atribuciones prácticamente consagran una suerte de unicato.

En los '90 se observó un crecimiento notable de las organizaciones simplemente inscriptas. Por un lado, en 1997 se otorgó la inscripción gremial a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA); decisión trascendente, ya que consagró formalmente un pluralismo sindical de tercer grado. Si bien por lo general este pluralismo se observaba de hecho, por la existencia de varias centrales que se disputaban la representación de la CGT, el reconocimiento lo formalizó respecto de una estructura diversa, en tanto permite la afiliación directa de trabajadores e incluso de desocupados y reviste características más permanentes.

También se advirtió, particularmente durante el período del Ministerio de Caro Figueroa, un crecimiento considerable del número de organizaciones simplemente inscriptas, como puede verse en el cuadro siguiente.

**Cuadro N° 7**  
**Número de asociaciones sindicales con personería gremial y simplemente**  
**inscriptas según grado y fecha de otorgamiento**

<i>Tipo de Asociación</i>	<i>Año de otorgamiento</i>	<i>1<sup>er</sup> Grado</i>	<i>2<sup>do</sup> Grado</i>	<i>3<sup>er</sup> Grado</i>
Inscripción gremial	Hasta 1989	386	5	1
Inscripción gremial	1989 – 2002	854	19	6
Inscripción gremial	Total	1246	24	7
Personería gremial	Hasta 1989	1161	69	3
Personería gremial	1989 – 2002	121	1	1
Personería gremial	Total	1282	83	4

Fuente: Elaboración propia de Datos del MTSS Dirección de Asociaciones Sindicales

Como puede verse, el número de asociaciones con inscripción gremial virtualmente duplicó durante la década de los '90 el registro histórico, en tanto que las que ostentan personería gremial crecieron un 8%.

### 1.5.2. Modificaciones reglamentarias

Adicionalmente, se sancionaron una serie de reformas reglamentarias impulsadas por las observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. El Decreto N° 1096/00 creó la Comisión Tripartita Mixta a fin de analizar las observaciones realizadas por esa Comisión de Expertos, a fin de avanzar con el compromiso asumido por el Gobierno en el sentido de adecuar progresivamente la legislación en la materia a las pautas establecidas por la OIT. En consonancia con las recomendaciones de esa Comisión Tripartita se dictaron una serie de normas:

a) Como se ha indicado, la exención impositiva es, de acuerdo a la Ley 23.551, un derecho exclusivo de las asociaciones con personería gremial. Una Resolución Conjunta de la Subsecretaría de Relaciones Laborales y la AFIP (103/2001 y General

1.027) dispuso que los actos y bienes de las asociaciones sindicales con inscripción gremial destinados al ejercicio de los derechos derivados de los Artículos 5 y 23 de la Ley N° 23.551, gozan del mismo tratamiento tributario que las entidades sin fines de lucro, con los alcances consignados en las distintas leyes tributarias. Asimismo, el Decreto 760/2001 facultó al Ministerio de Trabajo a gestionar, ante las jurisdicciones provinciales y municipales, la incorporación en sus regímenes fiscales del principio de exención a favor de las asociaciones sindicales admitidas por la normativa nacional.

b) El Dec. 757/01 estableció que las asociaciones sindicales de trabajadores, desde su inscripción, gozan del derecho de representar ante el Estado y los empleadores los intereses individuales de sus afiliados.

c) El Dec. 758/2001 dispuso que las asociaciones sindicales con inscripción gremial podían solicitar a la entidad bancaria pagadora de los salarios de los afiliados que representan que practique el débito de la cuota sindical. Sin embargo, este decreto tuvo poca vida, ya que el Dec. 922/01 lo derogó<sup>44</sup>.

Estas reformas, como podrá verse en el capítulo final, aceptaron parcialmente sólo algunas de las observaciones de la Comisión de Expertos de la OIT.

## 2. Eficacia de las normas

No sólo las características de la legislación influyen sobre el comportamiento de los mercado laborales sino también el grado de cumplimiento efectivo de las normas, hecho cuya impor-

44. Además, con una técnica jurídica inusual, hizo “resucitar” la norma derogada.

tancia se ha enfatizado<sup>45</sup>. Las normas deben ser examinadas en cuanto a su validez y grado de eficacia. Una norma es eficaz en tanto en caso de violársela se aplican las sanciones previstas en ella, por la justicia o por la inspección del trabajo.<sup>46</sup>

Uno de los indicadores más relevantes para evaluar este aspecto es el relativo al empleo no registrado<sup>47</sup>. Este tipo de empleo ha sido caracterizado como “aquel que sin ser ilícito en sí mismo no está declarado a una o varias autoridades que deberían tener conocimiento de él y, por este hecho, se sustrae a la reglamentación o a los impuestos o lleva a una reducción de las prestaciones de la seguridad social.”<sup>48</sup> Por lo tanto, esta caracterización excluye a los empleos generados de actividades ilícitas por su objeto, como el narcotráfico o el contrabando, y alude solamente al ocultamiento a las autoridades con la voluntad de eludir las normas laborales, de la seguridad social o evadir impuestos. La desprotección que deviene de este ocultamiento, manifestado más ostensiblemente en materia de seguridad social, abarca también la protección laboral en sentido estricto, tanto la individual como la colectiva. El crecimiento de un segmento de trabajadores desprotegidos deteriora no sólo su capacidad de autodefensa, sino la de negociación de los protegidos.<sup>49</sup>

45. Squire, L. y Suthiwart-Narueput, S. (1997), “The impact of labor Market Regulations”, *The World Bank Economic Review*, January, pág. 119.

46. Un análisis previo en Feldman, S. (1995), “Informe sobre las regulaciones y performance económica en Argentina”, Policopiado, Trabajo presentado a la reunión sobre Regulación del Mercado de Trabajo y Performance Económica: Argentina, Brasil y Chile, OIT, diciembre.

47. Una denominación frecuente ha sido la de “empleo en negro”, utilizada incluso por nosotros. Un dirigente de la CUT brasileña la descalificó por su connotación peyorativa e implícitamente racista. Por ello, la evitamos cuidadosamente e invitamos a hacer lo propio.

48. OCDE (1988), *Flexibilidad y mercado de trabajo. El debate actual*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, N°2, pág. 198.

49. Standing, G. (1986), *Labour flexibility: towards a research agenda*, WEP, OIT.

Este tipo de empleo es la manifestación más grave y extendida del empleo precario.<sup>50</sup>

Cabe mencionar que son numerosos los trabajos producidos en nuestro país que han estudiado la evolución, las dimensiones y las características del empleo no registrado.<sup>51</sup>

50. En algunas publicaciones se aludió a los trabajadores no registrados como “sin contrato” (por ejemplo, en OIT (1999), *Trabajo Decente y Protección para Todos*, Lima, pág. 30, y en Infante, R. (ed.) (1999), Santiago de Chile, OIT; “La calidad del empleo”, idem anterior), lo que motivó observaciones en la XIV Reunión Regional de la OIT, Lima, agosto de 1999. Recientemente se ha rectificado parcialmente esta óptica: “Debe señalarse que en rigor los trabajadores sin contrato, de acuerdo con las leyes laborales, son considerados como trabajadores por tiempo indeterminado”, Tokman, V. (2000), “El sector informal posreforma económica”, en Carpio, Jorge y Novacovsky, Irene (comp.), *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, OIT – FCE – SIEMPRO, pág. 73, nota 2.

51. Entre ellos, Orsatti, A. y Beccaria L. (et al.) (1988), “Trabajadores desprotegidos socialmente en el Gran Buenos Aires, 1985”, en CIAT-OIT MTSS, Buenos Aires *El empleo precario en Argentina*, 2/ , pág. 16 y ss. De los trabajos incluidos en el volumen colectivo “La precarización del empleo en la Argentina”, Galin, P. y Novick, M. (comp.), CEAL, CIAT-OIT, CLACSO, 1990, hacen uso o referencias a este indicador Oiberman, Irene, “El perfil de la precariedad en los diferentes sectores sociales”; Cortés, R., “Precarización y empleo femenino”; Carpio, J. y Orsatti, A., “Precariedad laboral en el conurbano bonaerense en 1988. Resultados de un estudio sobre pobreza familiar”; Pok, C., “Propuesta de medición del empleo precario en el marco de la Encuesta de Hogares” y Beccaria, L. y Orsatti, A., “Precarización laboral y estructura productiva en la Argentina: 1974-1978”; Giordano, O. y Torres, A. (1994), “Estudio sobre la Reforma Laboral”, MTSS, Gráfico 6; Montoya, S. y Dutari, J. (1995), “Ley de Fomento del empleo. Cómo afecta al mercado de trabajo?”, en *Novedades Económicas*, junio; Montoya, S. y Perticará, M. (1995), “Los migrantes limítrofes: ¿aumentan el desempleo?” en *Novedades Económicas*, febrero, pág. 10 y ss.; Montoya, S. y Perticará, M. (1995), “Los migrantes de países limítrofes en los mercados de trabajo urbanos”, en *Estudios*, octubre - diciembre de 1995, pág. 141 y ss.; López, N. y Orsatti, A. (1991), “Análisis preliminar del módulo de precariedad laboral”, Policopiado, INDEC, MTSS, PRONATASS, pág. 22; Cafferata, A. y Roudil, H. (1989), “La Diferenciación Interna de los Asalariados del Gran Buenos Aires”, PRONATASS, PNUD/ARG/88/005, Proyecto ARG/92/009, “El empleo clandestino. Evolución y características”, In-

En síntesis, los datos que surgen de estos estudios indican que el empleo asalariado no registrado alcanza un 40%, que se ha incrementado en un tercio en la última década y que se distribuye en todas las ramas de actividad, en diversos tamaños de empresas, grados de calificación, educación e ingresos de los trabajadores, aunque con dispar incidencia: los sectores y trabajadores más vulnerables tienen incidencias más altas. Un tema de significación es que alrededor de un tercio del empleo no registrado se localiza en establecimientos de 6 y más trabajadores, superando el límite tradicionalmente considerado para identificar al sector informal.<sup>52</sup>

El salario horario de los trabajadores no registrados en la industria manufacturera y en los servicios alcanzaba, hacia fines de los noventa, aproximadamente a 45% del de los registrados de la misma rama.<sup>53</sup> La tasa de desempleo en el Gran Buenos Aires de los trabajadores cuyo último empleo fue registrado, en ese momento era del 9,8%, en tanto que la de los no registrados llegaba al 20%. Como consecuencia de ambos factores, mayor desempleo y salarios más bajos, la incidencia de la pobreza (porcentaje de trabajadores de hogares pobres en cada categoría, ocupados y desocupados) entre los trabajadores no registrados alcanzaba al 23,5%, duplicando la proporción de los asalariados registrados.<sup>54</sup>

---

forme /4, 1992, "El empleo no registrado en el período 1989 - 1994", Informe/ 21, abril de 1995, "Evolución y características del empleo no registrado en la industria de la construcción", diciembre de 1994; Galín, P. (1996), "Empleo en negro y políticas laborales", Segundo Congreso Nacional de Ciencia Política, "El empleo no registrado a nivel nacional", "El empleo no registrado en el servicio doméstico", (1998) "Empleo no registrado en el Mercosur y las políticas para reducirlo", OIT; Roca, E. y Moreno, J. (2000), "El trabajo no registrado y la exclusión de la seguridad social", en *Informalidad y exclusión social*, op.cit. (una versión preliminar de este trabajo fue presentada al XIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo, Bariloche, 1999).

52. Galín, P. (1996), op.cit., pág. 13.

53. Szretter, H. (1999), op. cit., pág. 65, Cuadro 8, y pág. 76, Cuadro 12.

54. Cimillo, E. (2000), "Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta", en *Informalidad y exclusión social*, op.cit., Cuadros 4 y 5, pág. 184 y 187.

Actualmente, la desprotección de los trabajadores no registrados es casi completa: el 80% de los que carecen de cobertura previsional<sup>55</sup> tampoco cuentan con aguinaldo, vacaciones, obra social ni cobertura por riesgos del trabajo.<sup>56</sup>

Este indicador del cumplimiento de la legislación laboral sugiere que las medidas de diverso tipo adoptadas en la década de los '90, tendientes a controlar el cumplimiento de la legislación laboral, han sido claramente ineficaces, si no perversas. En lo que sigue se analizará la inspección del trabajo y de la seguridad social, la justicia laboral, el servicio de conciliación laboral obligatorio y otras instituciones aparentemente destinadas a promover el cumplimiento de la legislación protectoria.

## 2.1 *La inspección del trabajo*

La relevancia de la inspección del trabajo ha quedado consagrada por su incorporación normativa casi universal: “Una legislación social, por muy avanzada que sea, arriesga quedarse efectivamente en letra muerta si no hay en el país sistema de inspección del trabajo encargado de controlar su aplicación. La necesidad de tal control se hace sentir de manera especial cuando una coyuntura económica desfavorable puede incitar a relegar a un segundo plano la mejora de las condiciones de trabajo”.<sup>57</sup> Este carácter relevante de la inspección hace necesario un examen completo de su evolución en la década.

55. El indicador generalmente utilizado para estimar el empleo no registrado sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares es la respuesta negativa del trabajador a la pregunta sobre si se le efectúan descuentos previsionales, lo que supone falta de cobertura.

56. Galín, P. (1998), op. cit., pág. 39.

57. OIT (1985), “La inspección del trabajo”, op.cit., p. 12.

### 2.1.1. La desconcentración

A partir de 1984 las provincias reorganizaron servicios de administración del trabajo en general y de inspección en particular, dictando leyes que establecieron sistemas de sanciones específicos. Incluso algunas constituciones provinciales -como las de Buenos Aires, Córdoba, Río Negro y el Estatuto de la Ciudad de Buenos Aires- establecen que la facultad de inspección del trabajo es exclusiva e indelegable de esas jurisdicciones.

Por su parte, el Gobierno Nacional celebró acuerdos con las provincias entre 1985 y 1988 por los cuales delegó en éstas la atribución de inspección, pero se reservó algunas facultades en lugares sujetos a jurisdicción federal exclusiva<sup>58</sup>. A partir de 1990 esta delegación de facultades se hizo más completa, por lo que las atribuciones provinciales devinieron casi exclusivas en sus jurisdicciones.

En 1996, fecha a partir de la cual se observaron movimientos oscilantes pero que en definitiva confirmaron la descentralización, el Decreto 772 estableció que el Ministerio de Trabajo de la Nación ejerce las facultades de superintendencia y autoridad central de la inspección, que tiene atribuciones para desarrollar planes nacionales y que en ciertas circunstancias puede establecer planes de reorganización de los servicios provinciales. Esta medida fue inducida por el desempeño insatisfactorio de varias administraciones provinciales, revelado en pronunciamientos tripartitos del Consejo del Trabajo y el Empleo, así como el constante incremento del empleo no registrado, con resultados deletéreos para el financiamiento de la seguridad social en la materia. También impulsaron este curso la Reforma Constitucional de 1994, que atribuye nivel supralegal a los convenios internacionales, entre ellos los N° 81 y 129 de la OIT. Aplicando estas facultades, el Ministerio nacional organizó un programa nacional dirigido a controlar el empleo no re-

58. Vázquez Vialard, A. (1990), *Policía del Trabajo*, Buenos Aires, ASTREA.

gistrado, en el cual participaron las administraciones provinciales<sup>59</sup>.

La Ley 25.212, por el contrario, aprobó el Pacto Federal del Trabajo, el que si bien unificó el régimen de sanciones, dispuso que la autoridad central de la inspección radicara en el Consejo Federal del Trabajo (con predominio provincial). La casi inmediata Ley 25.250 pretendió moderar los efectos de la anterior norma al establecer que tal autoridad radicara en el Ministerio nacional, pero el decreto reglamentario desnaturalizó este principio, otorgando nuevamente mayor relevancia al Consejo Federal.

### 2.1.2. La pluralidad de los servicios especializados

Una evaluación tripartita del sistema de inspección efectuada hacia fines de los '80 por una misión de la OIT concluyó: "el complejo sistema argentino de inspección del trabajo exhibe hasta dieciséis planos principales de pluralidad inspectora, sin perjuicio de otras combinaciones derivadas, lo que integra un panorama organizativo disperso y perturbador que redundo en perjuicio y detrimento de la unidad y eficacia de la función inspectora en el orden laboral. Falta de coordinación y colaboración entre los distintos órganos con competencia inspectora en el plano nacional".<sup>60</sup> Una evaluación de 1994 constató que no se había avanzado considerablemente en la unificación y coordinación en el plano federal, verificando otras deficiencias de la inspección.<sup>61</sup>

59. Se habrían inspeccionado unos 40.000 establecimientos en un período de diez meses, constatando más de un 20% de empleo no registrado. Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo, "Programa Nacional de Regularización Laboral y Previsional", septiembre de 1997, Buenos Aires, MTSS.

60. OIT (1989), "Informe de la Misión Tripartita para evaluar la eficacia de la inspección del trabajo en la Argentina", Ginebra, OIT.

61. Rubio Ruiz, A. (1994), "Informe y conclusiones del Programa", Policopiado, Cooperación técnica entre los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social de la Argentina y España, agosto.

Este pluralismo no ha sido sustancialmente revertido sino que se ha tornado más complejo, como se describe a continuación.

### 2.1.3. La reforma del sistema de riesgos del trabajo

La reforma del sistema de riesgos del trabajo (accidentes y enfermedades profesionales) atribuye a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo las facultades que antes tenía la Dirección Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo. La Ley 24.557 dispuso que no serían sancionadas las empresas que se encontraran cumpliendo el plan de mejoramiento, establecido en el contrato entre el empleador y las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART). En este sentido, quedó a cargo de las ART el control del cumplimiento de las normas sobre higiene y seguridad en tanto se encuentren comprendidas en el plan de mejoramiento, lo que implicó una privatización parcial de la inspección del trabajo en esta materia.

Las autoridades provinciales en algunas jurisdicciones ejercen actualmente, en ocasiones en forma directa y en otras por delegación de la misma SRT, el control de cumplimiento de esas normas y la aplicación de medidas urgentes (como la suspensión de tareas en caso de riesgo grave e inminente). Sin embargo, no se aprecia ninguna mejora significativa en la frecuencia y gravedad de los accidentes del trabajo<sup>62</sup>.

62. Estadísticas de la SRT ([http://nvaweb/ind\\_estadisticas/publicaciones/infosin/sin97/index.html](http://nvaweb/ind_estadisticas/publicaciones/infosin/sin97/index.html) y [http://nvaweb/ind\\_estadisticas/publicaciones/infosin/sin00/titsin.htm](http://nvaweb/ind_estadisticas/publicaciones/infosin/sin00/titsin.htm)).

#### 2.1.4. La reforma del régimen de la industria de la construcción

Se ha delegado en un organismo bipartito el control de cumplimiento de las normas relativas al Régimen de la Industria de la Construcción, al asignar al Instituto Nacional de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (compuesto por UOCRA, UAC y CAC) las atribuciones que tuviera hasta 1996 el Registro Nacional de la Industria de la Construcción, en punto al cumplimiento de diversas normas registrales de los trabajadores del sector. Esta delegación es también una forma de privatización del control de cumplimiento de la normativa laboral.

#### 2.1.5. La delegación del control de cumplimiento de recaudación de la seguridad social a la administración tributaria

Por el Decreto 507 de 1993, luego ratificado por ley, se transfirió a la Administración Federal de Ingresos Públicos la fiscalización de los ingresos de la seguridad social. El grado de cumplimiento de las normas de recaudación de la seguridad social ha descendido drásticamente desde ese momento, lo que revela el fracaso de la supuesta intención de mejorar tal recaudación (y con ello la protección, ya que los trabajadores no registrados ante la seguridad social se encuentran casi totalmente desprotegidos, como ya se adelantara). Un factor importante en este resultado es que la retribución de los agentes de la AFIP cuenta con un fondo estímulo compuesto por parte de los recursos recaudados. En razón de que la verificación del cumplimiento de la seguridad social resulta menos rentable que el de los tributarios típicos (como IVA y ganancias), debido a los montos involucrados y a la dificultad de fiscalización y especialidad de los inspectores, parecería que existe mayor preocupación por controlar los tributos generales.

Más recientemente se ha tendido a privatizar la fiscalización de la seguridad social. El Decreto N° 1.394 del 2001 creó el Ins-

tituto Nacional de los Recursos de la Seguridad Social (INARSS), como ente público no estatal, y desde entonces le han sido asignadas una serie de funciones, responsabilidades y acciones, entre las cuales se encuentra la de gestionar el Sistema de Información y Recaudación para la Seguridad Social (SIRSS), instituido éste también por el citado decreto. Además, se han delegado en el INARSS las facultades de la AFIP y de las demás entidades de la seguridad social en materia de aplicación, recaudación y fiscalización de los recursos de la seguridad social, pudiendo ejercer estas competencias por sí o a través de mandatarios contratados. Con esta norma se desprenden del sector público, representado por la AFIP, ciertas competencias propias para ser transferidas a un ente de naturaleza no estatal, como es el INARSS. Por su carácter no estatal, el Instituto no integra el conjunto de organismos del Estado ni los cuadros de la administración pública nacional.

Refuerza también el carácter privado del INARSS las características de su órgano de dirección. Según lo dispuesto en el Art. 28 de la ley y por el Art.3° de la Res. M.E. N° 684/2001 (modificado en el 2002, pero sólo lateralmente), la conducción del Instituto estará a cargo de un Consejo de Administración integrado por seis miembros, todos en un plano de igualdad, de los cuales sólo dos representan al Estado Nacional (el titular de la AFIP y el Director Ejecutivo de la ANSeS), mientras que los cuatro restantes representan a entidades no estatales: uno por las AFJP, uno por las ART, uno por las obras sociales del personal de conducción y uno por las obras sociales sindicales.

#### 2.1.6. La limitación del campo de actuación

El proceso de tercerización que las empresas han hecho de algunas de sus actividades ha obstaculizado en forma relevante la actuación de los servicios de inspección, en tanto muchas

disposiciones vigentes son burladas a través de simulaciones, transferencias de servicios o establecimientos efectuados en violación a las normas vigentes o eludiendo su cumplimiento<sup>63</sup>. La posible intervención de la inspección del trabajo ha sido limitada severamente por la jurisprudencia dominante, que ha vedado a la inspección ‘interpretar la ley’, lo que obstaculiza su eventual intervención. También ha sido limitada su posibilidad de actuación en materia de cooperativas de trabajo, frecuentemente creadas u operadas en forma fraudulenta. En general se observa una actuación tolerante e incluso estimulante en otros órganos estatales nacionales y provinciales, los que han otorgado autorizaciones y reconocimientos a cooperativas de trabajo con tales prácticas.

#### 2.1.7. El personal de la inspección

En lo que sigue se analiza la dotación del personal de inspección, tanto en su cantidad como en ciertas características cualitativas como su formación y estatuto profesional.

i) *Número*. Los datos aportados por el informe de 2000 permiten la primera aproximación reciente a la descripción cuantitativa del personal de inspección.<sup>64</sup> En el Cuadro N° 8 se presentan también los datos de otros países para los que se pudo contar con información, comparándolos con el número aproximado de trabajadores empleados en los establecimientos a inspeccionar.

63. Este tema ha sido recurrentemente mencionado en reuniones del Consejo Federal de Administraciones del Trabajo.

64. En cuanto al número de inspectores, el gobierno no presentó los informes anuales debidos a la OIT desde 1984 hasta 1996.

**Cuadro N° 8**  
**Inspectores del trabajo en varios países**

<i>País</i>	<i>Personal de inspección</i>	<i>Número de trabajadores del sector privado (miles)</i>	<i>Trabajadores por funcionario de inspección</i>
Argentina	537	7.345	13.677
Brasil	3.053	44.084	14.439
Uruguay	83	849	10.228
España	1.216*	8.880	7.302

Fuentes: Argentina, año 2000; Brasil, 2001; Uruguay, 1998. Información inédita brindada por los países al MERCOSUR. España, 1989. Datos de personal Dirección General de la Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, 1989, Trabajadores, OIT, Anuario Estadístico 1990.

\*Inspectores y controladores.

Las cifras presentadas deben ser tomadas con cierta cautela. Las de España, a diferencia de los restantes casos, incluyen a controladores de menor jerarquía y además abarcan a todo el orden social, incluyendo a los inspectores de la seguridad social (precisamente, más de la mitad de las actuaciones realizadas por la inspección española eran –en el año 1989, para el que corresponden los datos– relativas a este ámbito). Las cifras de Argentina son un promedio de situaciones provinciales dispares. En tanto que en Córdoba hay un inspector cada 7.350 trabajadores del sector privado, en la Provincia de Buenos Aires hay un inspector por cada 21.000 trabajadores.<sup>65</sup>

ii) *Estatuto, formación y retribución de los inspectores*. El informe de la OIT de 1988 señala, como parte de su diagnóstico, la “ausencia de un estatuto profesional propio y de condiciones laborales suficientes del inspector del trabajo [...] [y] carencia de medios materiales para el ejercicio de la función inspec-

65. Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo, Área de Estadística, Datos oficiales de 1999. Información enviada al MERCOSUR.

ra”<sup>66</sup>. El informe de Rubio Ruiz llega a las mismas conclusiones. Por otra parte, en algunas jurisdicciones no se cuenta con la estabilidad de funcionario público exigida por los Convenios 81 y 129 de la OIT.

De acuerdo a Rubio, muchos servicios denotan un nivel de formación insuficiente de los inspectores. El promedio de educación formal de los inspectores es de 12,5 años de escolaridad, lo que equivale a enseñanza media completa<sup>67</sup>. El nivel de formación de las inspecciones uruguaya y brasileña alcanzan a 16 años, lo que corresponde aproximadamente a una educación universitaria completa. En la regulación española los inspectores deben estar titulados en una carrera universitaria de, al menos, cinco años, y los controladores de tres.

#### 2.1.8. Los controladores laborales

Por el Decreto 1.183/96 se autorizó la designación de controladores laborales, a propuesta de los sindicatos, los que fueron facultados a requerir a las empresas controladas la información necesaria para identificar los casos de trabajo no registrado. Esta disposición fue objeto de severas objeciones por parte de diversas organizaciones de empleadores (entre ellas la UIA) que consideraron inconstitucional su contenido porque delegaba funciones estatales en los sindicatos. Con anterioridad, en 1973, se habían sancionado normas que disponían que los delegados sindicales eran auxiliares de la inspección del trabajo, una disposición más amplia que la actual.

Hacia fines de la década se observó que muy pocas actuaciones fueron impulsadas por los controladores laborales, lo que sugiere la esterilidad de la institución o su uso al menos inapropiado.

66. OIT (1989), “Informe de la Misión Tripartita para evaluar la eficacia de la inspección del trabajo en la Argentina”, Ginebra, OIT, pág. 46-48.

67. DNRT, informe citado en nota 65.

### 2.1.9. Establecimientos inspeccionados, infracciones y sanciones

En todo el país en el año 2000 se habrían inspeccionado<sup>68</sup> algo más de 52.000 empleadores, esto es, el 14% del total de establecimientos privados registrados ante la Administración Nacional de Seguridad Social. Al momento de discutirse el Convenio N° 81 de la OIT se propuso establecer que las empresas debían ser inspeccionadas al menos una vez al año, pero ello fue considerado un objetivo muy difícil de alcanzar, por lo que la propuesta no fue aceptada. Al ritmo actual se inspeccionaría cada establecimiento registrado ante la seguridad social una vez cada siete años. Por carecer de información cuantitativa siquiera aproximada, no pueden hacerse estimaciones sobre los establecimientos no registrados en absoluto.

En 1996 se levantaron algo más de 21.000 infracciones y se impusieron casi 11.500 multas por un total de \$ 12.500.000, o sea, un promedio de algo más de \$ 1.000 por cada multa impuesta. En el año 2000 se aplicaron casi 10.000 sanciones y percibieron multas por algo más de 2 millones de pesos. Como puede advertirse, a pesar del agravamiento de las sanciones reguladas por la Ley 25.212, el importe de las mismas se ha reducido en más de un 80%. Si se comparan estas sanciones con los 13 mil millones estimados de evasión previsional derivadas del empleo no registrado<sup>69</sup>, es evidente que las sanciones distan de ser disuasivas sino que, por el contrario, son casi un aliciente al no registro.

68. Diversos indicios hacen dudar de la confiabilidad de las cifras informadas: algunas provincias informan haber relevado a todos los empleadores inscriptos, pero en los establecimientos inspeccionaron a un trabajador por cada 3 empleadores.

69. Cálculo estimado por el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1998.

Como un elemento de comparación regional, puede tomarse en cuenta que la información oficial brasileña indica que se inspeccionaron en el 2001 más de 490.000 establecimientos y se impusieron multas por 376 millones de reales, de los cuales se percibieron 58 millones. Esto indica que se habrían inspeccionado más del 10% de los empleadores y las multas impuestas superarían, incluso en términos comparativos, las nacionales.

## 2.2. *La jurisprudencia*

En este apartado se analiza la evolución de la jurisprudencia. En primer término se encara la cuestión de su orientación general y a continuación se analiza su eficacia en aspectos diversos: los intereses aplicados, que desalientan el litigio y devalúan los créditos laborales, la demora en su tramitación y la consecuencia de descenso de la litigiosidad.

### 2.2.1. Los criterios

La manifestación más importante de la modificación de los criterios jurisprudenciales se ha descrito justamente como la “sensación [de] que se está trastocando la subordinación ‘clásica’ del convenio colectivo al ‘orden público social’ y atendiendo a las urgencias de las ‘crisis’ se le reconoce al ‘orden público económico’ una gran preponderancia [...] nuestra Corte Suprema por ejemplo ha enfatizado la importancia que ahora reviste el ‘orden público económico’ en los casos ‘Soengas’, ‘Peralta’, ‘YPF’ y ‘López’<sup>70</sup>”. Esta preponderancia del “orden público económico” ha fundado diversos fallos relativos a distintos temas

70. Carcavallo, H. (1994), pág. 19.

laborales e incidido para que la interpretación en especial de la Corte Suprema, pero no exclusivamente, adopte una tendencia menos protectora que la precedente. La reorientación jurisprudencial ha abarcado tanto temas sustantivos como procesales, todos ellos en el sentido apuntado.

En materia de “*jus variandi*”, o sea el poder del empleador de introducir cambios relativos a la forma y modalidades de la prestación de trabajo, la legislación laboral fue modificada con relación a las pequeñas empresas (Ley 24.467, Art. 94 y 99)<sup>71</sup>. Además, la jurisprudencia se inclina cada vez más en un sentido desfavorable a los trabajadores (esta afirmación se hace respecto de todos los países integrantes del Mercosur)<sup>72</sup>. Una de las manifestaciones de esta reorientación sería la incorporación del principio civilista que considera al silencio como una manifestación tácita de la voluntad, a pesar de que el Art. 58 de la Ley de Contrato de Trabajo establece que no se admitirán presunciones en contra del trabajador que conduzcan a sostener la renuncia a cualquier derecho<sup>73</sup>.

### 2.2.2. Desvalorización de los créditos laborales

Los créditos laborales han sufrido una devaluación en el curso de los últimos años, especialmente a partir de la Ley de Convertibilidad, por la reducción de los intereses aplicados en juicio y por el acotamiento de los mecanismos de indexación. En lo que sigue se analizan las dos cuestiones.

71. También se han elaborado proyectos de aplicación general, por ejemplo, el “Borrador de texto articulado de la Ley de Contrato de Trabajo”, artículos 86 a 92, en Caro Figueroa, A. (1993), pág. 414.

72. Aldabe, E. (1995), *Derecho del Trabajo*, 1995-B, pág. 1196 y ss.

73. Pose (1995), *Manual Práctico del jus variandi*, Buenos Aires.

## i) Aplicación de la tasa de interés pasiva

A partir de la sanción de la Ley de Convertibilidad, la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo resolvió aplicar la tasa de interés activa (la que cobran los bancos a sus deudores). En un fallo de la Corte Suprema, dictado el 3 de marzo de 1992, se dispuso que debe aplicarse la tasa pasiva (la pagada por las entidades financieras a sus depositantes)<sup>74</sup>. Este criterio fue seguido por la generalidad de los tribunales del trabajo, de allí que se haya estimado que entre abril de 1991 y julio de 1992 el valor de los créditos laborales sufriera una desvalorización del 56%<sup>75</sup>. Un juez consideró que “la tasa pasiva [...] se puede constituir en una nueva fuente de financiamiento para los morosos, quienes por el mero transcurso del tiempo serán beneficiados ya que la deuda resultará menos onerosa en comparación con el interés que deben satisfacer en sede bancaria o parabancaria a la que hubieran de recurrir para satisfacer en tiempo su obligación”<sup>76</sup>. Se ha entendido que esta tasa es diversa a la que se aplica en otros casos (deudas tributarias, de servicios o de los depósitos en los recursos de queja ante la propia Corte)<sup>77</sup>. Los defensores de la tesis de la Corte Suprema han sostenido que para sujetar la inflación, objetivo prioritario, corresponde a los jueces interpretar la ley de modo de dar efecto a la intención del legislador<sup>78</sup>.

La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo decidió recientemente aplicar el promedio mensual de la tasa activa del Banco Nación, aplicable a partir de enero de 2002<sup>79</sup>.

74. *El Derecho*, Buenos Aires, 1992, pág. 208 y ss.

75. IDEP, op.cit., pág. 15

76. CNTrab, sala VI, 4-9-92, voto en disidencia del Dr. Capón Filas, *Derecho del Trabajo*, 1992-B, 2425.

77. IDEP, op.cit., pág. 16; Zas, O. (1992), *Derecho del Trabajo*, 1992-B, pág. 1826 y ss. y Trab N° 3 La Matanza, 29/11/93, *La Ley*, Buenos Aires, 1994, p. 57.

78. Carcavallo, H. (1992), “Los intereses en el período post inflacionario”, en *El Derecho*, Buenos Aires, pág. 208 y ss.

79. Acta N° 2357 de la CNAT, *Trabajo y Seguridad Social*, mayo 2002, pág. 476 y ss.

## ii) Desindexación de los créditos laborales

La Ley 24.283 estableció que cuando deba actualizarse el valor de una cosa o bien o cualquier otra prestación aplicándose índices, la liquidación judicial o extrajudicial no podrá establecer un valor superior al real y actual de dicha cosa. Con esta disposición tendió a evitar la aplicación de indexaciones que, de acuerdo a ciertos criterios, conducían a resultados exorbitantes. La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo resolvió en 1994 que esa ley “no es aplicable a la obligación de pagar sumas de dinero emergentes de las relaciones laborales”. En consecuencia, esta disposición de la jurisprudencia laboral tendía a mantener plenamente el sistema indexatorio y la reparación integral. La Corte Suprema, en mayo de 1995, estableció<sup>80</sup> que esa legislación es aplicable a los créditos laborales, con lo cual acota el sistema de indexación de estos y eventualmente abre el camino para su devaluación exigiendo un análisis casuístico de los resultados del mismo.<sup>81</sup>

### 2.3. La eficacia de la justicia

#### 2.3.1. La limitación del concepto de salario

El concepto del salario ha sido limitado por los Decretos 1.477 y 1.478/89 (relativos a los vales de comida)<sup>82</sup> y el 333/93 sobre

80. Bolaños, *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1995-A, pág. 1012.

81. Sobre esta evolución ver: Arredondo, G. (1995), “Desindexación de los créditos laborales o de cómo dar a cada uno lo suyo”, en *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, julio. pág. 1218 y ss.

82. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha solicitado explicaciones sobre esta norma, en relación con el cumplimiento del Convenio sobre protección del salario (Nº 95).

muchos otros pagos (de servicios médicos, uso de auto, viáticos, ropa de trabajo, provisión de automóvil, etc.). Posteriormente se modificaron estas normas, en la Ley 24.714 y sus decretos reglamentarios, pero manteniendo el carácter no remunerativo de los tickets y ampliando progresivamente su campo de aplicación. Como el salario es la base de cálculo de las indemnizaciones, la limitación aludida tiene efecto sobre la protección otorgada a los trabajadores por el despido incausado, las enfermedades y accidentes, etc. Recientemente, la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT “subraya nuevamente que en virtud de los términos del Convenio sobre la protección del salario debería abarcar toda forma de remuneración o ganancia tal como se define en el *artículo 1 del convenio*, incluyendo los vales alimentarios y otras prestaciones destinadas a mejorar la calidad de vida del trabajador y su familia. La Comisión reitera su esperanza de que el Gobierno tomará todas las medidas necesarias en un futuro muy próximo para garantizar el pleno cumplimiento con las exigencias del Convenio”.<sup>83</sup>

### 2.3.2. La legislación sobre quiebras

Otra forma en que se verifica el cumplimiento de la legislación laboral es a través de los procedimientos de quiebra, en caso de falencia de las empresas. La Ley 24.522, de julio de 1995, (que en este aspecto no ha sufrido modificaciones en la reforma del 2002) ha establecido que el privilegio de los créditos laborales es renunciable, con citación a la asociación gremial correspondiente, pero sólo en el caso de trabajadores convencionados (Art. 43). La misma ley establece que se opera la suspensión del

83. Conferencia Internacional del Trabajo. 90° Reunión, 2002, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (parte IA)*, Ginebra, pág. 348.

convenio colectivo por la apertura del concurso, y respecto de los adquirentes de la empresa en funcionamiento el contrato de trabajo se resuelve definitivamente. Se ha considerado que “restringe en grado sumo las posibilidades que un trabajador pueda cobrar sueldos, aguinaldos, vacaciones e indemnizaciones”<sup>84</sup>.

### 2.3.3. El Servicio de Conciliación Laboral Obligatorio

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se ha establecido el servicio de conciliación laboral obligatoria. En el caso de la justicia nacional de la Capital Federal, se ha observado que tal Servicio de Conciliación Laboral Obligatorio (SECLO) de carácter administrativo tiende a reducir la litigiosidad, reduciendo a la vez y sustancialmente los montos reclamados por los trabajadores. Si bien los datos publicados aluden a las proporciones de casos conciliados (el 40%)<sup>85</sup>, no se presentan datos acerca del monto de lo conciliado respecto de lo reclamado. El mecanismo de retribución de los conciliadores, como multiplica el monto en caso de no lograr un acuerdo, induce a arribar a la conciliación incluso en casos de evidente desproporción entre el derecho y lo ofrecido por el empleador. El mecanismo de acuerdos “espontáneos” facilita casos de representación letrada sólo formal del trabajador, con frecuencia víctima de patrocinios simulados por abogados del mismo estudio del empleador. Así se ha indicado que el SECLO “carece de validez axiológica y [...] se encuentra en pugna el espíritu de la Ley Fundamental, transgrediendo indirectamente el principio de división de poderes [...] un autor tan mesurado y prudente como Bidart Campos no vacila en afirmar que un sistema de mediación prejudicial

84. Recalde, H. (1995), op. cit., pág. 105.

85. Servicio de Conciliación Laboral Obligatorio - SECLO, junio 2001, MTEFRH, pág. 18, inédito.

obligatoria que dependa de la órbita del Poder Ejecutivo viola el Art. 109 de la Constitución Nacional”.<sup>86</sup>

## 2.4. Otras medidas

Esta sección tiende a individualizar otras medidas orientadas a promover la protección y el cumplimiento de la legislación. Se enumeran y analizan brevemente las políticas recientes más significativas que han tenido como objetivo, explícito o implícito, la regularización del empleo y la protección de los asalariados no registrados.

### 2.4.1. Las políticas orientadas a la disociación de intereses

Estas políticas, bastante conocidas como una variante entre las tributarias, tienden a disociar los intereses entre el empleador y el trabajador no registrado. Pueden distinguirse dos especies diferenciadas:

i) Las indemnizaciones otorgadas en favor de los trabajadores no registrados

En esta categoría puede mencionarse la indemnización<sup>87</sup> equi-

86. Pose, C. (2001), “Sobre la dudosa validez axiológica del régimen de conciliación obligatoria laboral”, *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires 2001-B, pág. 1317. En un sentido similar el citado Bidart Campos (1998), “La mediación prejudicial obligatoria en la órbita del Poder Ejecutivo”, *La Ley*, Buenos Aires, 1998-F, pág. 467, y García, H. (1998) “La ley 24635 instrumento para la defensa de los derechos del trabajador?”, *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1998-A, pág. 234 y ss.

87. “No son multas ni salarios”, señala Carlos A. Etala (1993), *La regularización del empleo no registrado*, Buenos Aires, ERREPAR, pág. 90.

valente al 25% de los salarios abonados y no registrados, la que se conjuga con la duplicación de la indemnización por despido al trabajador que intimara la regularización a su empleador y no la obtuviera en el plazo de 30 días, conforme a lo establecido por la Ley N° 24.013.

Estas medidas no parecen haber tenido mucha repercusión. La regularización transitoria de la Ley 24.013 tuvo cierta eficacia en cuanto a la promoción de una regularización anterior a la puesta en vigencia del régimen permanente (se regularizaron unos 130.000 trabajadores hacia mediados de 1992). Después de este período solamente ha tendido a hacer más gravosas las indemnizaciones de los despidos de los trabajadores total o parcialmente no registrados<sup>88</sup>, pero no parece haber influido notoriamente en un movimiento hacia el registro: tan sólo pocos centenares de trabajadores fueron regularizados ante el Sistema Único de Registro Laboral a consecuencia de intimaciones de los trabajadores.

La Ley 25.323, promulgada en octubre de 2000, establece la duplicación de las indemnizaciones por despido cuando se tratare de una relación laboral que, al momento del despido, no esté registrada o lo estuviera de modo deficiente.

La Ley 25.345, promulgada en noviembre de 2000, establece que si el empleador hubiese retenido aportes del trabajador con destino a los organismos de seguridad social u otros aportes establecidos legal o convencionalmente o cuotas sindicales al momento de extinguirse la relación laboral por cualquier causa, deberá pagar al trabajador una sanción mensual equivalente a la remuneración del trabajador, la que se devengará hasta que el empleador acredite que ha hecho efectivo el ingreso de los fondos retenidos.

88. Feldman, S. y Galín, P. (1994), "El Sistema Permanente de Regularización del Empleo No Registrado: Análisis de una muestra de Juicios de Despido", *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, febrero 1994 - A.

Estas dos leyes recientes han sido de escasa aplicación. Informantes calificados aseguran que incluso no se tienen en cuenta estas sumas en los acuerdos a los que se arriba en el Servicio de Conciliación Laboral Obligatorio.

ii) Pagos efectuados al trabajador registrado directamente por el Estado

En esta categoría puede incluirse a las asignaciones familiares de pago directo en la Argentina, que en algunas provincias elevan sus montos o extienden su cobertura. Tal medida de promoción regional del empleo, de antigua data y coeficientes más elevados en el pasado (llegaron al triple y cuádruple, pero el régimen fue atenuado en octubre de 1996 por la Ley 24.714), estableció que esos pagos fueran efectuados directamente por el órgano de seguridad social (hoy la Administración Nacional de la Seguridad Social) y la contribución del empleador reducida (llegó al 3% frente al 7,5%, en algunas provincias). En las provincias de la Patagonia, privilegiadas por ese régimen, se observan los índices de no registro más bajos del país, lo que sugiere cierto impacto positivo de tales prestaciones diferenciadas en el nivel de registro, pero, desde luego, no parece viable generalizarlas.

#### 2.4.2. Delitos contra la seguridad social

Otra medida de política tendiente a combatir el empleo no registrado fue la sanción de normas que tipificaron como ilícitos penales a las conductas de evasión a la seguridad social. En la última década, la Ley penal tributaria N° 23.771 –y la N° 24.769 que la modificó– incorporaron tipos penales así como la Ley 24.241 de reforma del régimen previsional. La Ley 24.769 incrementó las penas de la Ley 23.771, lo que convirtió a algu-

nos tipos en no excarcelables, eliminó la excusación basada en la falta de retención o percepción y estimuló la regularización<sup>89</sup>.

Sin embargo, la eficacia de estos tipos aparece como muy limitada, a juzgar por el hecho de que casi ninguno de los expedientes tramitados en el fuero Penal Económico, por infracciones a la ley penal tributaria y al régimen previsional, culminaron en condenas.<sup>90</sup> Es probable que las sucesivas moratorias previsionales no hayan incrementado el efecto disuasivo de estos tipos penales.

### *2.5. Un balance del grado de aplicación de la ley*

Es un criterio generalmente aceptado que en las dos últimas décadas se ha deteriorado el servicio de inspección del trabajo: pluralidad y falta de coordinación creciente de los servicios, reducción del número y capacidad de los efectivos de la inspección, restricciones al ámbito de actuación. Este proceso ha acompañado la limitación de la acción del Estado, debilitado en todos los planos y especialmente en los mecanismos de control.

El curso advertido con las reformas de los '90 verificó la acentuación de la descentralización de los servicios y la cesión de áreas al sector privado: la de seguridad e higiene –al menos parcialmente– a aseguradoras con fines de lucro, y la correspondiente a la construcción a un órgano bipartito. Por último, se dispuso la privatización virtual de la fiscalización de los recursos de la seguridad social.

89. El ilícito se perfecciona diez días después del vencimiento del plazo de ingreso de las sumas retenidas y el imputado no reincidente puede solicitar su sobreseimiento una vez regularizada y pagada la liquidación del ente recaudador.

90. Saravia, D. (2000), "Delitos contra la seguridad social", Documento de Trabajo N° 13, información de la base de datos de la Secretaría de Estadísticas de la Corte Suprema, Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales, MTEFRH, marzo.

En el ámbito de la justicia, la Corte de los '90 se ha inclinado por doctrinas claramente alineadas con el consenso dominante, privilegiando el "orden público económico"<sup>91</sup>. La creación de nuevos institutos, como la conciliación laboral administrativa obligatoria, ha inducido a la baja la aplicación de las normas protectorias, legalizando ex post el incumplimiento de la ley. Otras medidas ensayadas han sido inocuas o tendido a remover o derogar en los hechos las instituciones de protección (como la legislación sobre quiebras).

Ya se ha señalado varias veces la incongruencia de normas de menor jerarquía con las de mayor. También la práctica administrativa se ha caracterizado, en muchos casos, por omitir o soslayar el cumplimiento de las normas. Estas inconsistencias no han sido en muchos casos gratuitas: el flagelo de la corrupción ha penetrado -desde hace mucho tiempo- el área laboral en todos los niveles. Por ejemplo la ley "Banelco", resoluciones, disposiciones y actos administrativos han sido lubricados por el cohecho, casi siempre en perjuicio de los trabajadores.

Los instrumentos de garantía de aplicación de la ley, en definitiva, han consagrado la reducción de los ya disminuidos derechos laborales de la década pasada.

### 3. Los resultados de las reformas

Dos enfoques son utilizados en esta sección al evaluar los resultados que tuvieron las reformas de las regulaciones y de las formas de aplicar las reglamentaciones encaradas en los noventa. En el primer apartado se analiza la intensidad de tales modificaciones, independientemente de sus efectos sobre el

91. Un análisis de esta orientación en un marco temporal y temático más amplio en Gargarella, R. (1998), "Después del diluvio. El perfeccionismo conservador en la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema (1990- 1997)", *Desarrollo Económico*, N° 149.

comportamiento del mercado de trabajo. En el segundo se discuten, precisamente, las evidencias acerca de estos efectos.

### 3.1. ¿Se alcanzaron los objetivos planteados?

Para contar con una visión de cuán drásticos han sido los cambios regulatorios, se consideran tanto los objetivos planteados por sus promotores como la experiencia internacional.

En lo que hace a este último aspecto, vale contrastar las peculiaridades que asumió el proceso en la Argentina respecto de sus similares en América latina en el curso de los '90. Así, tanto Marshall<sup>1</sup> como Lora y Pagés<sup>2</sup> y Vega Ruiz<sup>3</sup> consideran que las reformas argentinas y peruanas han sido las que han tenido carácter más flexibilizador. Esta última autora señala que en nuestro país se han alternado más de cinco modificaciones con orientaciones diversas, a las que agrega la impulsada por De la Rúa en el año 2000. Una visión algo diversa es la de Ermida Uriarte, quien señala que “el *proceso flexibilizador desarrollado en Argentina desde 1991* es de difícil catalogación. Si bien lo fue desde el comienzo, ya que las primeras normas adoptadas tenían aspectos desreguladores pero también ostentaban otros que parecían constituir una interesante tentativa de generar una flexibilidad autónoma o legislaciones consensuadas, más adelante parecieron primar formas de desregulación impuesta”.<sup>4</sup>

Conviene recordar, en el mismo sentido que señala este último autor, que en algunos campos como el relacionado con los

1. Marshall (1996), op. cit. .

2. Lora, E. y Pagés C. (1996), *Legislación laboral: el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*, Washington, BID.

3. OIT (2001), *La Reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*, Lima, OIT

4. Ermida Uriarte, O. (2001), *La flexibilidad* (2° ed.), Montevideo, Editorial Universitaria.

contratos promovidos hacia el final del período se revirtieron algunas de las alteraciones flexibilizadoras iniciales.

Marshall indica que, en el conjunto de las reformas legislativas de la región, las más protectoras al inicio del proceso -como la Argentina- observaron las mayores modificaciones en tanto que las más flexibles observaron cambios de menor envergadura, concluyendo en una cierta convergencia general.

La perspectiva de considerar los objetivos planteados por los propulsores de las reformas no deja de tener inconvenientes, ya que tales objetivos no siempre pueden identificarse claramente. Como se ha señalado reiteradamente, el aumento del empleo total y registrado era el fin alegado de la flexibilización de las normas y la disminución del costo laboral. Sobre esta cuestión se efectúan algunos comentarios más adelante. El hecho es que para algunas personas o grupos el objetivo era (y lo continúa siendo) una suerte de “blanco móvil”: ante cada avance hacia la flexibilización se planteaba la necesidad de continuar “profundizando” las reformas. Para muchos de ellos, las que se pusieron en práctica siempre eran “insuficientes”. Por otro lado, ciertas propuestas -generalmente de reformas importantes- deben entenderse como parte de una estrategia de negociación donde las partes la inician con una demanda de máxima. Cabe enfatizar, en este sentido, que una característica del derecho del trabajo en general y del argentino en particular es que estas normas, al menos en contextos democráticos aunque no exclusivamente, resultan finalmente producto de complejas negociaciones y concesiones recíprocas en las que intervienen muy activamente los empleadores y los sindicatos.

Ejemplos de estos objetivos de máxima pueden ser las propuestas del Banco Mundial<sup>5</sup>:

- eliminación de las negociaciones centralizadas o sectoriales,

5. World Bank (2000), *Poor people in a rich country*, Washington, World Bank, págs. 41, 42, 88-91.

- autorizar modalidades de contratación temporarias con reducción de aportes,
- eliminar el sistema de indemnización por despido y sustituirlo por un seguro de desempleo basado en cuentas individuales portables,
- Reducir costos y régimen especial de negociación para PYMES (50 empleados)

De lo analizado más arriba se deduce que se ha avanzado en buena medida en la reducción de las cargas patronales a un enorme costo fiscal. En lo que hace a la disminución del costo del despido debe observarse el resultado final: al terminar el decenio se habían alcanzado, como se verá, los objetivos principales. Otra área donde se ha avanzado hacia la flexibilización ha sido la referente al tiempo de trabajo. También han sido importantes la descentralización de la negociación colectiva y la reducción general de los costos laborales, derivados del creciente incumplimiento de la legislación por la decadencia del sistema de fiscalización.

En lo que hace al costo del despido se han cumplido buena parte de los reclamos del mayor inspirador de la flexibilización en esta materia: “el costo de los despidos ‘sin causa’ de trabajadores con poca antigüedad –por aplicación de los mínimos indemnizatorios– lo estimó elevado en relación con el de despido de trabajadores con antigüedad media o alta. La inexistencia [...] de ‘umbrales’ por debajo de los cuales funciona una suerte de despido ‘libre’, constituye un dato de rigidez [...] en relación con el preaviso, la llamada ‘indemnización integrativa’ [...] la equiparación a un año de los períodos de antigüedad superior a tres meses [...] son considerados flecos que elevan los costos quebrando el principio de razonabilidad”.<sup>6</sup> La evolución de la

6. Caro Figueroa, Armando (1993), *La flexibilidad laboral*, Buenos Aires, Editorial Biblos, págs. 306-7.

legislación hasta la emergencia permitió eliminar estas “rigideces” que se cuestionaban: eliminación del mínimo y del preaviso -por un máximo de hasta un año- a través del período de prueba extenso (con despido “libre”), proporcionalidad estricta (regla de 10 días equivalente a 1 mes), eliminación de la integración del mes en el preaviso.

### *3.2. Las reformas y el comportamiento del mercado de trabajo*

En una sección anterior se indicó que las regulaciones, de acuerdo a la mayor parte de los estudios comparados, han sido un factor que tuvo escasos efectos sobre los resultados macroeconómicos, prácticamente nulos sobre el nivel de empleo y de desempleo, pero considerables en la distribución del ingreso y la equidad. En esta sección se indaga acerca de cuáles han sido los impactos de las reformas regulatorias analizadas sobre el comportamiento del mercado de trabajo argentino durante los noventa. Debe tenerse en cuenta que los cambios que el mismo ha experimentado han sido enormes: se triplicaron las tasas de desocupación abierta y subocupación visible, y la de empleo desprotegido aumentó en un 30%. Las remuneraciones reales, si bien crecieron durante la primera parte del decenio respecto de los muy reducidos niveles de los años de los episodios de hiperinflación, fueron como promedio de todo el decenio 12% inferiores al de los años 1980-88.

Sin embargo, debido a la multiplicidad de factores que influyen sobre la dinámica laboral, resulta siempre complejo aislar los efectos de variables específicas tales como las institucionales; además, precisarlos requiere implementar metodologías que están más allá de las posibilidades de este trabajo. De allí que los objetivos de esta sección son: comentar resultados de algunas investigaciones que han abordado el estudio del impacto de algunas reformas, y hacer un análisis de información sobre el comportamiento del empleo y las remun-

neraciones en la Argentina durante los noventa que permita fundamentar algunas hipótesis.

En un principio se analizan las eventuales influencias de las reformas a la ley de empleo y de la reducción de los aportes patronales sobre la evolución del nivel ocupacional agregado, y también se examina la influencia que tuvo sobre la composición del empleo de acuerdo a las diferentes modalidades de contratación. Asimismo se hace referencia al fenómeno de la rotación en tanto esos cambios regulatorios pudieron haber afectado su intensidad. Luego, se discute el probable resultado de la flexibilización del uso del tiempo, y posteriormente se considera en qué medida las alteraciones a las normas pudieron haber contribuido al importante crecimiento experimentado por la desocupación abierta y al también drástico incremento del empleo desprotegido. La relación entre descentralización de la negociación y dispersión salarial es la otra temática a tratar. Finalmente, se efectúan algunas referencias a la influencia que los procedimientos seguidos en la aplicación de las reglamentaciones han podido tener sobre las variables analizadas.

A efectos de ubicar en el contexto pertinente el análisis de la influencia de las modificaciones en el marco regulatorio sobre la ocupación, cabe reseñar brevemente su evolución a lo largo de la década. Entre sus extremos –el inicio de la convertibilidad en junio de 1991 y octubre de 2001– el empleo urbano se expandió lentamente: a una tasa anual del 1,0%. A lo largo de ese mismo período, el nivel de actividad agregado lo hizo a un ritmo del 2,4% anual. Ello arroja una elasticidad empleo-producto de 0,39 o, expresado de otra manera, el incremento anual de la relación producto/empleo superó el 1,4%. Estos valores se encuentran levemente afectados por lo acontecido durante la recesión que la economía argentina viene atravesando desde 1998. Cuando se considera el período que medió entre los segundos trimestres de 1991 y 1998 (máximo cíclico este último) se observa que la elasticidad se reduce al 0,31 y el crecimiento de la productividad del trabajo aumenta al 2,8% anual.

La dirección e intensidad que exhibió la evolución del empleo fue cambiando a lo largo del decenio y se pudo observar que algunas de las fases estuvieron directamente asociadas a la dinámica productiva, mientras que ello no aconteció en otras dada la preponderancia que tuvieron determinadas variables. La estabilización y su impacto sobre el consumo, el clima favorable para la inversión y la posibilidad de financiamiento internacional -facilitada por un flujo internacional de capitales abundante y las más bajas tasas de interés en décadas- permitieron revertir el estancamiento productivo prevaleciente a principios de los noventa y dar inicio a un proceso de expansión que repercutió muy favorablemente sobre el empleo a lo largo de 1991 y 1992. No obstante ello, rápidamente comenzaron a operar factores que redujeron la generación de empleo por unidad de producto y llevaron a que la ocupación agregada se estancase o aun cayese -y el desempleo aumentase- en un período de fuerte incremento del nivel de actividad, como ocurrió a lo largo de 1993 y 1994. Durante esos años, la expansión económica permitió ocupar capacidad instalada ociosa y modificar el aprovechamiento de la mano de obra ya empleada ampliando la intensidad y la duración de la jornada. En el mismo sentido operó el efecto de la reestructuración productiva derivada de las reformas estructurales -apertura, desregulación, privatizaciones-, de la reanimación de la inversión y de la apreciación cambiaria. Ellos tendieron a morigerar la elasticidad empleo-producto de la economía tanto por sustitución de trabajo por capital e insumos importados como por la elevación de la productividad conjunta de los factores. Ambos efectos se manifestaron a nivel mesoeconómico y microeconómico. En el primer nivel se observó un avance relativo de las actividades intensivas en capital, en insumos importados y en recursos naturales, y un retroceso relativo -con mortandad neta de empresas- de las intensivas en trabajo. A nivel de las unidades productivas, se registraron procesos de racionalización de la producción ahorradores de mano de obra.

La recesión de 1995, ligada a la crisis internacional, tuvo un fuerte impacto sobre la ocupación al agudizar la tendencia declinante del nivel de actividad que se venía observando durante los meses anteriores. La consecuencia fue una expansión inusitada del desempleo abierto, el que superó el 18% en ese año.

Durante la recuperación posterior al episodio del “tequila”, el nivel de actividad se expandió a una tasa similar a la experimentada durante los cuatro primeros años de la convertibilidad -alrededor del 8% anual-. En esta fase -que se extendió entre fines de 1995 y el segundo trimestre de 1998- se registró, sin embargo, un crecimiento significativo de la ocupación y, consecuentemente, de la relación marginal empleo-producto. Tal aumento de la elasticidad durante este período -y especialmente a partir de fines de 1996- podría sugerir que las dificultades de empleo iniciales del régimen instaurado a principios de la década eran transitorias. Se habrían superado las consecuencias de la reconversión productiva y la incorporación de cambio técnico (incorporado y no incorporado).

En este marco, la discusión acerca de la influencia de los cambios normativos sobre el nivel agregado de empleo se ha concentrado en lo sucedido durante esta última fase de recuperación. Se ha argumentado que la profundización del proceso de desregulación y reducción de costo laboral que implicaron las reformas de 1995 fue una de las razones que explican los elevados niveles de elasticidad alcanzados. Según esta visión, la disminución de las contribuciones patronales, la facilitación del uso de las modalidades promovidas y la implantación del período de prueba habrían incrementado la capacidad empleadora del aparato productivo.

Específicamente, la elasticidad empleo-producto que surge de considerar los extremos de la fase expansiva -octubre de 1995 (tercer trimestre del año) y mayo de 1998 (segundo trimestre)- fue de 0,49 (ver Cuadro N° 9). Pero éste es un valor que, si bien es elevado, cuenta con antecedentes similares durante episodios de los ochenta (1982-84 y 1985-87). Sin embargo, fueron las

**Cuadro Nº 9**  
**Elasticidad empleo - Producto entre 1996.4 y 1998.2**

	1996.4-1998.2	1995.3-1998.2
Construcción	1,54	0,62
Comercio	0,43	0,37
Hoteles y restaurantes	0,71	-0,14
Transporte	0,81	0,54
Bancos y seguros	0,44	0,16
Servicios públicos privatizados	-0,66	-0,43
Servicios profesionales y a empresas	2,33	1,20
Educación y salud	2,68	1,80
Gobierno	-6,80	-9,99
Otros servicios	0,37	0,50
Servicio doméstico	-0,05	-0,36
Industria	0,49	0,10
Total excluido sectores primarios	0,82	0,49
Total excluido primaria y gobierno y educación/salud	0,56	0,34

magnitudes alcanzadas en ciertos subperíodos -como el 0,82 observado entre fines de 1996 y mediados de 1998- las que promovieron el tipo de argumentación recién comentada acerca de una eventual mayor capacidad de la economía para generar empleo. Conviene, por tanto, evaluar más detenidamente lo sucedido con el empleo durante esta fase.

En primer lugar, resulta elevada la relación marginal en Educación y Salud, sector en el cual es alta la incidencia del sector público, así como en Gobierno. Una parte del importante incremento del empleo en esta última rama -cuyo PBI se redujo en el período- pudo deberse a que se incluyen a los beneficiarios de los programas activos de empleo. Cuando se deja de lado a estos dos sectores, la elasticidad promedio desciende de aquel valor de 0,82 a 0,56. Entre las otras actividades, resulta llamativo el comportamiento del empleo en transporte y en servicios profesionales a las empresas. En definitiva, la exclusión de tales ramas lleva a que la elasticidad media aún continúe siendo alta

pero se acerque a valores más razonables. Los registros de otros sectores parecen asimismo elevados, como por ejemplo en la construcción y en la industria. Lo acontecido en el comercio en esos años, por su parte, debió haber estado influenciado por la instalación de grandes unidades (super e hipermercados) y no cabe esperar que tal dinámica del empleo relativo a la producción prosiga al mismo ritmo en el futuro cuando, por el contrario, el escenario de un descenso del empleo en pequeñas unidades prevalezca.

Así como los muy bajos valores de la elasticidad empleo-producto advertidos durante los años de reestructuración productiva de principios de los noventa deben considerarse como transitorios, tampoco existen elementos que permitan suponer que las características de la demanda de trabajo que prevalecieron desde mediados del decenio impliquen niveles particularmente elevados de aquella relación. Por tanto, no parece haber habido una influencia discernible de la reducción del costo laboral en el empleo.

A una conclusión similar arribó un informe de la Universidad Argentina de la Empresa que, al analizar el efecto de las reducciones de los aportes patronales sobre el empleo industrial, sostiene: “La reducción del costo laboral en la industria pareciera haber tenido escasos efectos sobre la demanda de trabajo argentina. En este aspecto la rebaja de las cargas patronales impulsada desde principios de 1994, si bien redujo el costo laboral un 9% (suponiendo salarios estables), coexistió con una casi nula generación de puestos de trabajo formales. En las provincias de Misiones, Chaco, Santiago del Estero y Formosa, el descuento de aportes patronales alcanzó un máximo, con reducciones que fueron desde un 70 a un 80%. Paradójicamente, en la mayoría de estas provincias el empleo formal descendió - un 18,4% en Formosa, un 10,4% en Misiones y un 9,2% en Santiago del Estero- mientras que en Chaco se observa un aumento del 5,6%. De acuerdo con la información relevada en relación con las distintas jurisdicciones provinciales, tanto el empleo

como los salarios se han comportado con cierta independencia del grado de disminución de las alícuotas patronales”. El estudio concluye que “se argumenta que la existencia de impuestos al trabajo es una de las causales de la informalidad en el empleo<sup>7</sup>, por lo tanto, una disminución de las cargas patronales reduciría el incentivo de mejorar la competitividad a través de la no-declaración del personal ocupado. En nuestro país, por el contrario, el crecimiento del trabajo informal fue *indiferente* a las mayores deducciones impositivas sobre los salarios”.<sup>8</sup> (Énfasis propio).

Debe tenerse en cuenta, además, que de acuerdo a la EPH sólo el 34% del conjunto de las nuevas ocupaciones creadas entre octubre de 1995 y el mismo mes de 1998 correspondieron a posiciones asalariadas registradas, mientras que una cantidad mayor consistió en puestos de trabajo no registrados (ver Cuadro 10). El crecimiento que en ese período tuvieron los puestos registrados del sector privado según esa fuente (3,0% anual) es sólo algo menor que el derivado de los datos de la seguridad social (3,6% anual). Como señaló el informe recién citado, el abaratamiento del costo laboral por reducción de contribuciones no modificó, por tanto, la tendencia hacia una creciente presencia de puestos sin cobertura de la seguridad social. Acerca de este mismo tema, el Ministerio de Trabajo efectuó un cálculo de correlación lineal entre las evoluciones de las alícuotas totales de contribuciones patronales (incluidos los aportes al INSSJyP, al FONAVI y a la obra social, las contribuciones a la seguridad social y las asignaciones familiares) y el porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio, utilizando como indicador de esta última variable al porcentaje de asalariados no registrados en el Gran Buenos Aires. Los resultados a los que llegan indican que

7. En este texto informalidad es sinónimo de no registrado.

8. UADE (1999), “Estudio de Coyuntura. Niveles de Remuneraciones y Mercado de Trabajo”, N° 149, Buenos Aires, agosto, págs. 7-8 y 11.

**Cuadro Nº 10**  
**Evolución del empleo total. Área urbana**

	(%)				
	1991.1-1994.4	1994.4-1995.4	1995.4-1996.4	1996.4-1999.4	1991.1-1999.4
<b>Tasas anuales de crecimiento</b>					
Ocupación total	0,8	-1,7	3,9	1,5	1,7
<b>Asalariados</b>	1,0	-0,7	5,3	1,8	2,4
Privados	0,9	-1,0	5,2	1,9	2,3
Registrados	0,8	-5,4	3,0	0,9	0,8
No Registrados	1,2	9,7	9,5	3,7	5,3
Públicos	1,8	2,3	6,2	-1,3	3,0
Registrados	1,2	3,2	2,6	-1,4	1,6
No Registrados	10,8	-9,2	41,1	-0,6	16,4
<b>No asalariados</b>	0,5	-3,6	1,2	1,3	0,4
<b>Distribución de la variación total</b>					
Variación total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Subocupados horarios	132	-160,0	16,9	15,2	60,0
No subocupados horarios	-32	268,0	83,1	84,8	40,0
<b>Formal</b>	75,2	-21,9	61,2	32,7	70,3
<b>Informal</b>	24,8	121,9	38,8	67,3	29,7
<b>Asalariados</b>	78,9	24,8	89,2	71,9	92,6
Privados	63,6	33,4	78,0	78,2	80,5
Registrados	38,7	129,4	29,7	24,1	19,4
No Registrados	23,9	-96,0	48,3	54,2	61,0
Públicos	14,3	-8,8	11,2	-6,3	12,1
Registrados	6,9	-11,5	4,3	-5,9	5,9
No Registrados	5,4	2,7	6,9	-0,4	6,3
<b>No asalariados</b>	22,9	76,4	10,8	28,1	7,4

Fuente: Altini y Seccaria (2000) y estimaciones propias.

durante la década del '80<sup>9</sup> existía entre aquellos una asociación positiva y significativa.<sup>10</sup> En cambio la rebaja de las tasas de contribuciones patronales realizadas entre 1994 y 1999 se correspondieron con un aumento en el porcentaje de trabajadores asalariados sin descuento jubilatorio; el coeficiente de correlación lineal para este período fue de -0,52, o sea, un efecto opuesto al esperado.

9. A principios de los '80 se eliminaron las contribuciones patronales previsionales, restauradas a partir de 1984.

10. El coeficiente R<sup>2</sup> alcanzó 0,88

El costo fiscal estimado de las reducciones en las contribuciones patronales, excluidas las obras sociales, entre 1995 y 2001 (los datos de 1994 no están disponibles) habría alcanzado la suma de \$ 27,8 mil millones de pesos.<sup>11</sup>

Algunos analistas han sugerido que la falta de eficacia de estas reducciones se debe a que aún no se ha disminuido suficientemente el costo de la indemnización por despido<sup>12</sup>. Esta perspectiva no parece tener asidero, ya que el costo de la indemnización por despido fue estimado entre el 4,6% y el 5,9% de la masa salarial<sup>13</sup>, en tanto que las reducciones de las contribuciones patronales triplicaron esos porcentajes: bajaron de un 33% a un 17,8% promedio hacia agosto de 1999, tal como se señala en 2.1. Se ha sostenido, además, que los empleadores no estuvieron dispuestos a contratar nuevos trabajadores a pesar de la rebaja de alícuotas, porque éstas fueron dispuestas por decreto y esto no les otorgaba certeza ni estabilidad suficientes<sup>14</sup>. Tal afirmación, sin embargo, no se ha sustentado en ningún tipo de evidencia.

El hecho de que los diferentes aspectos de la reforma no hayan influenciado la evolución del empleo total no debe llevar a descartar que hayan tenido efecto sobre su composición. Podría considerarse que parte del crecimiento de la incidencia del empleo no registrado al que ya se aludió pudo ser

11. Dirección Nacional de Políticas de Seguridad Social (2002), Cálculos inéditos.

12. UADE, op.cit., pág. 11

13. Galín, P., Monza, A. y Szretter, H. (1993), "El costo laboral del despido" Informe 5, Proyecto ARG/92/009, Buenos Aires; FIEL (1991), "Costos laborales en el MERCOSUR", Buenos Aires; Bour J. (1995), "Los costos laborales en la Argentina", en Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995), *Libro Blanco sobre el empleo*, Buenos Aires, MTSS, pág. 184. La ley 25.013 redujo ese costo.

14. Propuesta presentada ante el Taller de Trabajo N° 4 del 1er Congreso Nacional de Empleo y Capacitación Laboral, Mar del Plata, 16 y 17 de noviembre de 1999.

consecuencia, en alguna medida, del incremento del peso de los trabajadores en período de prueba. Esto no se observa, sin embargo, cuando se intenta identificar esta condición en la Encuesta de Hogares –considerando quienes no son sujeto de descuento jubilatorio pero están cubiertos por alguna obra social–, aunque este indicador tiene un grado de confiabilidad bajo. Además, la proporción de los puestos no registrados continuó creciendo luego de 1998, cuando se redujo la aplicación y las supuestas ventajas relacionadas con el período de prueba.

Los contratos promovidos también habrían tenido el efecto de sustituir contratos por tiempo indeterminado. Una primera evidencia de esto es que la cantidad que existía hacia el primer semestre de 1994 representaba el décuplo del empleo adicional generado desde 1992. Una porción importante de los nuevos empleos privados creados durante la fase expansiva 1995-98 habría consistido también en contratos a tiempo determinado, según surge de la encuesta del Ministerio de Trabajo. Los datos del sistema de seguridad social también muestran que el 40% del incremento del empleo privado registrado se explica por la mayor presencia de contratos promovidos.

Las posiciones no registradas están claramente asociadas a una elevada rotación: la probabilidad de salida de un puesto asalariado no registrado era, hacia la segunda parte de los noventa, tres veces y media superior a la de los registrados. Por su parte, el creciente empleo de modalidades promovidas y del período de prueba contribuyó también a elevar la rotación, incluso entre los asalariados registrados.<sup>15</sup> Los datos de la Encuesta del Ministerio de Trabajo son elocuentes, al mostrar que las tasas de salida de los trabajadores que se encuentran en esa última situa-

15. Se trata de cómputos realizados a partir de paneles construidos con la Encuesta de Hogares. Debe tenerse en cuenta que parte de trabajadores en período de prueba pueden estar considerados como no registrados cuando se recurre a esta fuente.

ción eran ocho veces superiores a la de aquellos contratados a tiempo indeterminado. Ello indicaría que aquel no es usado exclusivamente para su objetivo natural -esto es, para comprobar la idoneidad del trabajador para el puesto- sino que se recurriría al mismo como una manera de contratar trabajadores con un costo total bajo. Precisamente, uno de los ejecutores de las reformas ha admitido que: “La presencia de contratos temporales -especialmente si son promovidos a través de desgravaciones-<sup>16</sup> tiende a incentivar espuriamente la movilidad externa de la mano de obra, aumentan la rotación de trabajadores con el objetivo de aprovechar las ventajas que brindan los contratos temporales (*versus* la rigidez de los por tiempo indeterminado)”.<sup>17</sup> En un sentido similar se afirmó en un análisis de la Fundación Mediterránea de junio de 1995 que: “puede llegar a existir un desplazamiento de trabajadores que hoy están contratados por tiempo indeterminado a estas modalidades contractuales, dejando sólo en el centro del mercado de trabajo a aquellos indispensables. Esto, además, añade cierto escepticismo sobre el impacto de las reformas en la tasa de precarización, ya que las razones que originan su perdurabilidad en el tiempo no son directamente afectadas”.<sup>18</sup>

La sobrerotación y la sustitución de trabajadores estables por temporales han sido señaladas por varios autores. Así, a mediados de 1996 se indicaba “La intensidad con que están creciendo los contratos a prueba, y el hecho de que las altas de este tipo de contratos superan en 3,5 veces las bajas de la categoría, puede indicar que son utilizadas más allá de las necesidades inmediatas de las empresas, como un medio habitual para maximizar la

16. Este es el caso del período de prueba y de las modalidades comentadas más adelante, hasta la sanción de las leyes 25.013 (parcialmente) y 25.250.

17. Giordano, O. y Torres, A. (1994), *Estudio sobre el proyecto de Reforma Laboral*, Buenos Aires, MTSS, pág. 34.

18. Montoya, S. y Dutari, J. (1995), “Ley de Fomento de empleo: ¿Cómo afecta al mercado de trabajo?” *Novedades Económicas*, junio, pág. 19.

flexibilidad laboral. Desde luego, esto desvirtúa el sentido de la ley y coloca a los trabajadores involucrados en una situación no deseada de desprotección”.<sup>19</sup> Meses más tarde la misma fuente afirmó: “La característica del mercado de trabajo en este período es que el aumento de la ocupación se apoya totalmente en las modalidades flexibles [...] La modalidad más utilizada es el trabajo a prueba [...] *Esto sugiere que muchos empleadores utilizan el trabajo a prueba como un instrumento de reducción de costos laborales y flexibilidad en la contratación y el despido*”<sup>20</sup>. También Cortés<sup>21</sup> y Perelman<sup>22</sup> se refieren al incremento en la tasa de rotación asociada a los empleos precarios y Giosa a la absorción vulnerable mediante el período de prueba.<sup>23</sup>

Por lo tanto, la presencia del período de prueba y la creciente importancia de los puestos no registrados y de contratos a tiempo determinado llevaron necesariamente a un incremento de la rotación de la mano de obra. Evaluaciones más globales del grado de movilidad que se registra en el mercado de trabajo estiman<sup>24</sup>, en el mismo sentido, una mayor tasa de salida promedio

19. Kritz, E. (1996), “Encuesta de Indicadores Laborales”, Policopiado, Buenos Aires, junio, inédito.

20. *Ibidem*, abril de 1997, policopiado. Resumen Ejecutivo. Énfasis de la cita.

21. “La calidad del empleo urbano en la Argentina en los ‘90”, p. 16, trabajo presentado al Seminario “Mercado de Trabajo e Intervención Sindical: ¿Nuevas Pautas?” Buenos Aires, IDES, 4-5 de octubre de 2000, inédito

22. En el trabajo de Perelman, L., “Condiciones de empleabilidad y vulnerabilidad al desempleo de los trabajadores del GBA: un estudio de panel”, presentado al Seminario “Mercado de Trabajo e Intervención Sindical: ¿Nuevas Pautas?” Buenos Aires, IDES, 4-5 de octubre de 2000, inédito

23. “Reestructuración productiva y heterogeneización del mercado de trabajo”, pag. 49. presentado al Seminario “Mercado de Trabajo e Intervención Sindical: ¿Nuevas Pautas?” Buenos Aires, IDES, 4-5 de octubre de 2000, inédito.

24. Se trata, como se señaló en la nota 15, de estimaciones realizadas en base a la Encuesta de Hogares.

desde mediados de los noventa para el conjunto de los asalariados producto, tanto de un incremento entre los registrados como de la mayor presencia de los no registrados.

Podría concluirse, en primer lugar, que los cambios regulativos tendieron a intensificar la rotación de los trabajadores registrados. En segundo término, que esta elevación de la movilidad no debe verse como un mecanismo que mejoró la asignación del trabajo entre sectores y/o empresas. Las mayores probabilidades de salida de puestos cubiertos por la seguridad social no han sido acompañadas de mayores probabilidades de entrada en puestos estables. La mayor rotación reflejaría, meramente, el interés por aprovechar alternativas con menores costos así como estrategias disciplinarias.

Los efectos negativos de una excesiva rotación sobre el bienestar de los trabajadores y sus hogares, y también sobre la eficiencia económica, ya han sido señalados. Cabe agregar aquí que “la sobrerotación conduce a la sub-inversión en capital humano. En efecto, en la medida que el vínculo laboral se plantea desde su inicio con carácter transitorio, se generan incentivos muy débiles para que el empleador invierta en mejorar las calificaciones del trabajador. La difusión de estas actitudes naturalmente afecta los niveles de productividad, tanto en el ámbito de la empresa como desde una perspectiva general de la economía”.<sup>25</sup> Esta mayor rotación también da cuenta de la creciente inestabilidad de los ingresos familiares.<sup>26</sup>

Si bien la evidencia es débil, la flexibilización del uso del tiempo habría contribuido al objetivo perseguido en tanto se sustituyeron horas extras por horas normales, y se habría logrado, por tanto, una reducción del costo laboral. Se apreció en una sección anterior la modulación de la jornada y la distribución del tiempo; en general, éste fue el tema de la mayor cantidad de

25. Giordano, O. y Torres, A., op. cit., pág. 34.

26. Beccaria, L. (2001), “Inestabilidad laboral y de ingresos en Argentina”, *Estudios del Trabajo*, N° 21.

cláusulas en los acuerdos negociados. La Encuesta de Hogares señala, en este sentido, que entre 1995 -cuando la economía se encontraba atravesando una fase recesiva- y 1998 -el pico de la fase expansiva- se mantuvo prácticamente la cantidad de horas totales promedio trabajadas por asalariado registrado del sector privado. Sin embargo, disminuyó la cantidad de horas extras como consecuencia de la caída de la proporción de asalariados que las realizan -del 11% al 4%-.

Las características del régimen económico que se instauró desde principios de los noventa, los efectos de la reestructuración productiva que el mismo promovió y la sobrevaluación fueron los determinantes principales del lento crecimiento del empleo a tiempo completo y, por lo tanto, de gran parte de la significativa elevación de la desocupación abierta. De cualquier manera, es posible considerar que algunas de las reformas también contribuyeron a este último resultado. Debe tenerse en cuenta que una porción importante del incremento de la tasa de desempleo se produjo como consecuencia de un aumento del tamaño de los flujos de entrada hacia ese estado. Si bien también se prolongó la duración media de los episodios de desempleo, aquel fue el factor que tuvo mayor influencia. Ese incremento del volumen de ingresos a la desocupación fue una de las consecuencias de la mayor tasa de rotación que experimentó la fuerza de trabajo en su conjunto y también los asalariados registrados, fenómeno este último que, como se analizó más arriba, debió estar influenciado por las reformas flexibilizadoras implementadas en el decenio.

Otro factor coadyuvante a la lenta expansión del empleo y, en consecuencia, al dinamismo de la desocupación habría sido la flexibilización horaria y del régimen de jornada y descansos, en tanto ella debió haber reducido la contratación de personal adicional.

Los elementos disponibles dificultan poder arriesgar alguna hipótesis acerca de cuáles han sido los efectos de la descentralización de la negociación colectiva sobre la dispersión de las re-

muneraciones. Durante la segunda mitad de los noventa, y luego del estancamiento observado en los años iniciales del decenio, continuaron creciendo los indicadores de desigualdad de los sueldos y salarios prolongando una tendencia iniciada a mediados de la década de los setenta. Diversos estudios sugieren que ello está básicamente asociado a una creciente dispersión entre los ingresos de ocupaciones de diferente grado de calificación. Si bien la base empírica es débil, ello parece indicar que el efecto inter-firmas “puro” no habría sido importante, esto es, no habría habido una ampliación de la dispersión entre los salarios abonados por empresas diferentes a personas de similar calificación. En cambio, esto último parece haber estado presente en los ochenta. El mayor crecimiento relativo de la demanda de personas con elevadas calificaciones explicaría lo sucedido con las remuneraciones relativas en los noventa. Sin embargo, la creciente dispersión asociada al factor calificación puede que refleje el resultado de la ampliación de las distancias entre los salarios que se fijan o acuerdan en distintas firmas, en cuanto las estructuras de los planteles difieren entre ellas.

De cualquier manera, aun cuando esta última hipótesis resulte adecuada, no debe deducirse que tal comportamiento haya sido enteramente consecuencia de las normas que promovieron la descentralización de la negociación. Pudo haber sido también producto de acuerdos informales y/o decisiones de firmas individuales igualmente alentadas por la permisividad en materia de descentralización negocial.

En un período donde la dinámica del mercado laboral facilitó la continuación del deterioro distributivo -algunas de cuyas fuentes acaban de mencionarse-, ciertas alteraciones regulatorias ya comentadas reforzaron tal tendencia. Ya se hizo referencia al incremento de la rotación, fenómeno que fue generalizado pero más intenso entre los asalariados de menor calificación.<sup>27</sup> Tal

27. Véase Beccaria (2001), op. cit.

desarrollo indujo un aumento de la inestabilidad de los ingresos del hogar, factor asociado a una mayor incertidumbre y vulnerabilidad. En consonancia con aquel comportamiento diferencial de la movilidad laboral, la inestabilidad de ingresos mostró un crecimiento mayor entre los hogares de bajos recursos.

Podría concluirse que las reformas de los noventa han efectivamente contribuido a un comportamiento más flexible del mercado de trabajo urbano. La reducción del costo indemnizatorio, la instauración y progresiva ampliación del plazo de período de prueba, las modalidades promovidas de contratación y de aprendizaje (hasta 1998) estimularon la rotación al reducir el costo de salida y facilitar la sustitución por trabajadores de menores ingresos y costos. Como ya se indicó, resulta dudoso que ello haya sido necesario para –y que se haya logrado– una mejor asignación de trabajadores a las firmas. Más adecuado parece considerar que se alcanzó el objetivo buscado de incrementar la tasa de rotación –lo que trajo aparejado un aumento del desempleo– para contribuir a mantener salarios reales estables en un contexto de fuerte incremento del producto y de la productividad. Giordano señaló, precisamente, que tales reformas debían ser sostenidas en razón de tratarse de un “*second best*”, frente a la rigidez salarial impuesta por la “fuerte resistencia a los cambios en la legislación”.<sup>28</sup> La reducción del costo laboral –debido a la disminución de las contribuciones patronales, del costo del despido así como de otras medidas– no estuvo asociada a una sustitución de empleos no registrados por puestos cubiertos por la seguridad social. Por el contrario, estos últimos se expandieron menos aceleradamente que los primeros a lo largo de todo el decenio, con lo cual no se alcanzó uno de los objetivos generalmente declamados como la razón de tales modificaciones regulatorias.

28. Giordano, O. y Torres A., op. cit., p. 34.

Al evaluar los efectos del marco regulatorio resulta conveniente considerar no sólo las características de las normas sino también la manera en que ellas fueron efectivamente aplicadas. Como fue relatado en el apartado 2.3, durante los noventa se debilitaron los medios administrativos para controlar la efectiva aplicación de la ley; ejemplos de ello son la provincialización de la inspección del trabajo, la derivación de la de seguridad social a la tributaria, su privatización en algunos casos o la instauración de un régimen administrativo conciliatorio prejudicial tendiente a facilitar acuerdos ruinosos para los trabajadores. Este tipo de desarrollos acentuó la flexibilización y desregulación establecidas en la legislación sustancial, incluso en instituciones no reformadas. Desde luego, esto facilitó el gran incremento del empleo no registrado y con ello la reducción del costo laboral total y la participación del trabajo en el ingreso. La aplicación irrestricta del límite horario con base superior al semanal (“anualización de la jornada”) a través de homologaciones permisivas, frecuentemente en contra de la ley, fue otro elemento que contribuyó a explicar el aumento de la jornada normal comentado más arriba.

Otros factores coadyuvantes al incremento del desempleo derivaron de las reformas, no analizadas aquí, al régimen de la seguridad social: la elevación de la edad jubilatoria y los mayores requisitos para acceder (años de aportes, siendo indiferentes los de servicios) elevaron fuertemente la oferta y la tasa de desempleo de los mayores de 60 años. Éstas también se habrían expandido entre los discapacitados, por las restricciones derivadas de las reducidas indemnizaciones y pensiones impuestas por la ley de riesgos del trabajo. Incluso medidas de otro orden y de carácter indudablemente progresista, como la eliminación del servicio militar obligatorio, hicieron crecer la oferta en otro grupo etario.



### III ---

## Recomendaciones

En esta sección se explicitan propuestas de modificación de algunos aspectos de la normativa laboral, así como de su administración. Ellas se refieren fundamentalmente a revisiones de las reformas examinadas -alternativas que se discuten en el segundo apartado-, pero también se sugiere, en el último, la conveniencia de introducir un nuevo mecanismo de participación de los trabajadores en la empresa. Inicialmente se hace una breve referencia a los criterios generales sobre los que se apoyan las sugerencias.

### 1. Criterios generales

La relevancia de la cuestión del análisis de las regulaciones jurídicas desde la perspectiva de la ciencia política se desarrolla en un trabajo de Guillermo O'Donnell<sup>1</sup> que, en síntesis, sostiene:

- a) la ley es un elemento constitutivo del Estado: es la “parte” que proporciona la textura subyacente del orden social existente;
- b) un estado fuerte, independientemente de su tamaño burocrático, es un Estado que establece con eficacia la legalidad;

1. O'Donnell, Guillermo (1993), “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”, *Desarrollo Económico*, N° 130, julio-septiembre, pág. 163-184. Ver también O'Donnell, G. (2000), “Teoría Democrática y Política comparada”, *Desarrollo Económico*, Vol.39, N° 156.

c) en oposición a la legalidad trunca del Estado autoritario, la del Estado democrático es completa en tanto aplica universalmente sus normas;

d) un Estado incapaz de imponer su legalidad sustenta una democracia de “baja intensidad”.

e) los residentes en barrios pobres, entre otras limitaciones, carecen de “derechos laborales”. Estas restricciones “implican la ineffectividad del Estado-en-tanto-ley”.

El primer criterio que orienta a las recomendaciones que se efectúan en esta sección se inspira largamente en el de O’Donnell: el fortalecimiento del Estado y de la calidad de nuestra democracia se elevará sustancialmente si la seguridad jurídica abarca a los ciudadanos trabajadores, particularmente a los más desprotegidos. En materia laboral la Constitución tiene un programa (el Artículo 14 bis) y la Reforma de 1994 lo completó con los Convenios internacionales de jerarquía supralegal (el C. 87, como veremos, tiene jerarquía constitucional). Es preciso ajustar la normativa nacional a ese programa, así como mantener la pirámide jurídica frecuentemente alterada por decretos o resoluciones que no se ajustan a normas de superior jerarquía. A la vez, el mantenimiento de esa jerarquía requiere la eliminación de las prácticas corruptas en el seno de la administración pública del trabajo y de la justicia, especialmente en sus niveles más elevados. Estos son objetivos generales de un programa de reconstrucción del Estado, y, por ello, las acciones deben ser también globales.

El segundo criterio orientador es el que surge de la evaluación de las reformas de los ‘90, sobre cuyo enfoque y efectos se ha abundado. En esta materia, la justicia distributiva es un valor central que guía nuestras sugerencias. En tanto ha quedado ilustrado que el impacto de las reformas de los ‘90 ha sido proficuo en desmejorar la distribución del ingreso, pero escaso, nulo o perverso en la eficiencia económica, es poco lo que se aconseja conservar de aquellas.

## 2. Revisión de las reformas

### 2.1. *La reducción de las contribuciones patronales*

Hasta el año 2001 las contribuciones patronales se habían reducido en un 50% (en términos de promedio, de un 33% a un 17% , llegando a un 10% para los nuevos contratados con el régimen de la Ley 25.250). No se conoce de reducciones similares en otros países.<sup>2</sup> En los últimos meses se han incrementado las cotizaciones respecto de los niveles más bajos, pero aún el que se alcanzó -del 24% promedio, aproximadamente- es reducido respecto de los de comienzos de los '90.

Teniendo en cuenta los nulos efectos que la disminución de las contribuciones tuvo en la década pasada, no parece aceptable repetir este tipo de políticas. Queda el interrogante acerca de si debiera eliminarse la reducción, establecida por la Ley 25.250, para las nuevas contrataciones en exceso del plantel anterior. Como ya se ha indicado, esta medida tiene un costo fiscal considerable y buena parte (hasta el 50%, probablemente) de tales contrataciones no se han producido para incrementar efectivamente la nómina, lo cual constituye un fraude a la ley. Debe tenerse en cuenta que resulta muy difícil prever una mejora rápida del control de su aplicación. Sin embargo, su eliminación en el contexto del masivo desempleo actual podría ser objetable, ya que encarecería las nuevas contrataciones.

2. Las cotizaciones totales a la seguridad social en la Argentina aparecen como similares, en sus valores actuales, a las de varios países de la Unión Europea (Bélgica, Alemania, Francia, Países Bajos, Austria, Suecia, Grecia), y de países en transición (Polonia, Hungría). Son más bajos en Estados Unidos, Japón, México, Turquía, Corea. Los datos son de OCDE, citados por OIT, 89<sup>a</sup>. Conferencia, "Seguridad Social: Temas, retos y perspectivas", 2001, Ginebra.

## 2.2. *Las indemnizaciones por despido*

Las indemnizaciones que, como se ha argumentado largamente, tienden a desalentar conductas oportunistas o arbitrarias de los empleadores, ya han sido reducidas considerablemente. El costo promedio del despido se encuentra entre el 5% y el 6% de la masa salarial (incluyendo la contribución destinada a las prestaciones por desempleo). Esta estimación colocaría a la Argentina en el rango más bajo entre los de América latina y el Caribe, ya que los prevalecientes en la región han sido estimados entre un 5% y un 12% por el Banco Mundial.<sup>3</sup>

No se sugiere derogar la proporcionalidad estricta ni la eliminación del mínimo, ambos establecidos por la Ley 25.013. El restablecimiento de un mínimo indemnizatorio a los 3 meses produciría una serie de despidos antes del cumplimiento de ese plazo, por la elevación abrupta del costo de conservar a ese trabajador. En cambio se propone reducir el período de prueba; cabe insistir en que el hecho que pueda llegar a un año para las pequeñas empresas constituye casi un récord mundial. Precisamente, la diferenciación de la duración del período de prueba de acuerdo al tamaño de la firma carece de sentido y, en cambio, resulta más aceptable establecer distinciones en razón de la calificación del trabajador, tal como lo hace la legislación italiana, por ejemplo. Una duración razonable sería de 3 meses para los no calificados y de seis para las mayores calificaciones (profesionales).

Varias veces se ha propuesto reemplazar, total o parcialmente, el sistema indemnizatorio por uno de cuentas o de fondos individuales. Sin embargo, la conclusión señalada, en el sentido de que el costo del sistema actual argentino es comparativamente bajo, ha sido compartida por un trabajo (el único que cono-

3. Guasch, José Luis (1999), *Labor Market Reform and Job Creation*, Washington, The World Bank.

ceмос en el país) que evalúa la sustitución del régimen indemnizatorio por sistemas alternativos. Dicho estudio, luego de analizar el régimen nacional y el de países que han establecido sistemas de cuentas individuales o de fondos de indemnización, afirma que: “si se comparan los regímenes analizados con el vigente en la Argentina puede concluirse que los costos son sensiblemente superiores en estos países”.<sup>4</sup> Asimismo señala que “al pasar a un sistema de capitalización con cuentas propiedad del trabajador los costos potenciales del despido se convierten en ‘costos hundidos’ [...] la inmovilización de los fondos habrá de conllevar un costo financiero (entendido como costo de oportunidad) dado por la diferencia entre la tasa de interés pasiva y la tasa de interés activa a la que tiene acceso la empresa para su financiamiento [...] el aspecto de incremento de los costos laborales será especialmente relevante en el corto plazo”. Esto es, el paso al sistema de capitalización implicaría un incremento de los costos laborales, particularmente a corto plazo, con lo cual pierde sustento el argumento principal de sus propulsores.

### 2.3. *Las nuevas formas de contratación*

Tras la eliminación de las modalidades promovidas, quedan dos formas nuevas de contratación surgidas o desarrolladas fuertemente en los ‘90: las pasantías y las contrataciones a través de cooperativas de trabajo. Sucesivamente se examinan ambas.

a) *Las pasantías*. Como se ha indicado, esta forma de contratación tiene una regulación similar solamente a la del Perú, en tanto en la mayoría de las otras experiencias se reconocen derechos similares a los de los trabajadores. Sería aconsejable, en consecuencia, asimilar la condición de los pasantes a la de los trabajadores, parti-

4. Etala, C.; Melinsky, J. y Montuschi, L. (1999) “Cobertura del trabajador ante la extinción de la relación laboral”, (inédito).

cularmente en materia de seguridad social y prevención de riesgos, así como en las restantes condiciones de trabajo. De tal forma se limitaría el recurso a esta forma contractual para precarizar el empleo, preservando su papel sustancial de formación.

b) *Las cooperativas de trabajo*. En la muy reciente Conferencia de la OIT de junio de 2002 se ha establecido que todos los trabajadores de las cooperativas deben gozar de los derechos fundamentales en el trabajo (prohibición del trabajo forzoso, eliminación del trabajo infantil, no-discriminación, libertad sindical y negociación colectiva) y que debe evitarse que sean utilizadas como vehículo de fraude laboral. Para atender estos objetivos es preciso que los derechos básicos y, por ello, el costo de incorporar a un “socio” fraudulento de cooperativa para encubrir una relación laboral sea similar al de un trabajador. Por ello sería conveniente: i) que manteniendo la categoría de monotributistas de los socios de las cooperativas de trabajo, reconocida por la AFIP, se establezca el carácter de agente de retención de la cooperativa, para brindar efectiva protección de la seguridad social a esos socios; ii) hacer cumplir efectivamente las normas del INAC que establecen cobertura de salud a los socios y a sus familiares no inferiores a las de los trabajadores.

#### 2.4. *La regulación de la jornada de trabajo*

a) La regulación sobre horas extras actual es muy irregular. El decreto vigente no está en consonancia con la Ley 11.544 ni tampoco la resolución ministerial con el decreto. Es preciso rever la reglamentación, poniéndola en consonancia con las normas superiores y restableciendo los topes de horas extras vigentes hasta 1979. En cuanto a la autorización de horas extras para hacer frente a demandas extraordinarias de trabajo, la administración debe atenerse a la norma de la ley mencionada: “Para acordar estas autorizaciones se tendrá en cuenta el grado de desocupación existente”.

b) La facultad otorgada a la negociación colectiva para calcular el límite de la jornada en períodos superiores al semanal ha sido aplicada en forma abusiva, lo que debe ser corregido hacia el futuro (la revocatoria de homologaciones establecidas no parece viable jurídicamente). Además, el mismo esquema de la Ley 24.013 ha sido cuestionado: en la experiencia europea la “anualización” de la jornada se compensaba con su reducción, lo que no ocurre en el caso argentino. Sería conveniente promover la reforma de la ley, en el sentido de autorizar a que se acuerden cálculos en períodos superiores al semanal solamente si se redujera (a 40 ó a 44 horas, según que la jornada convencional fuera de 44-45 horas o 48, respectivamente).

## 2.5. *Negociación colectiva*

a) *La homologación.* La Comisión de Expertos de la OIT ha objetado que las homologaciones estén sujetas a criterios de productividad, inversiones, incorporación de tecnología, y sistemas de formación profesional. En la práctica tales requisitos se han sorteado, en la inmensa mayoría de los casos, con referencias retóricas a esas cuestiones. Por el criterio enunciado de otorgar prioridad a las normas constitucionales y supralegales, cuya aplicación además no reviste ninguna consecuencia práctica, es conveniente atender la observación mencionada y modificar las normas objetadas (Art. 3 de la Ley 23.545, Art. 6 de la Ley 23.546 y Art. 3 del Decreto 470/93).

b) *Prevalencia del convenio de inferior jerarquía.* Como se ha indicado, esta norma es objetable a la luz de los principios de libertad sindical y debería ser revocada.

c) *Ultractividad.* La situación normativa actual es muy compleja: algunas comisiones negociadoras constituidas se encuentran negociando convenios ultractivos (muy pocas), pero la

mayoría de las convocatorias fracasaron o se suspendieron. Por otro lado, hay ultractividad diversa: de los convenios anteriores a 1975, los anteriores a 1988 y los posteriores. Pareciera necesario emprender un debate con participación de todas las centrales de trabajadores, las más representativas de empleadores así como del ámbito académico para sondear la posibilidad de destrabar la situación actual y promover la negociación. Quizás la cooperación de la OIT en este campo en especial pueda allanar el camino.

## 2.6. *Legislación sindical*

Es necesario atender las Recomendaciones de la Comisión de Expertos de la OIT, ya que las normas objetadas violan, además, la Constitución Nacional. Cabe enfatizar que el Convenio N° 87 de la OIT tiene jerarquía constitucional, por su incorporación a los Pactos de derechos civiles y políticos, y al de derechos económicos, sociales y culturales<sup>5</sup>.

En consecuencia, deben equipararse las organizaciones simplemente inscriptas a las que cuentan con personería gremial en cuanto a la facultad de requerir al empleador que actúe como agente de retención de la cuota sindical, a representar a los trabajadores y a otorgar protección a sus representantes.<sup>6</sup> También deberían eliminarse las restricciones a las organizaciones sindicales de empresa y de oficio o profesión y, respecto a la disputa de la personería gremial, tendría que removerse el requisito de “considerablemente superior” en el número de afiliados.

5. Etala, C. (2001), *Derecho Colectivo del Trabajo*, Buenos Aires, Editorial Astrea, pág. 135.

6. En este sentido, entre otros, Cuartango, Oscar y Cuartango, Gonzalo O. (2002), “La tutela de los trabajadores que desempeñan cargos sindicales en entidades simplemente inscriptas”, *Derecho del Trabajo*, enero.

## 2.7. Eficacia de las normas

### 2.7.1. Inspección del trabajo

Se propone recuperar para la seguridad social la fiscalización del área. Para ello, debiera eliminarse el INARSS otorgando las facultades a la Secretaría de Seguridad Social. El nuevo sistema de fiscalización podría jerarquizarse fuera dotado con los recursos que hoy se gastan en el fondo estímulo para la AFIP (en parte para otras áreas de inspección nacional especializada, por ejemplo, en materia de salud y seguridad). Asimismo, debería reformarse el decreto reglamentario de la Ley 25.250 en lo relativo al sistema integrado de inspección del trabajo, y recuperar plenamente el papel de autoridad central de la inspección para el Ministerio nacional, con facultades de superintendencia.

### 2.7.2 Eficacia de la justicia

i) Reformar el sistema de “tickets” ajustándolo a los comentarios de la Comisión de Expertos de la OIT: la protección del salario debe abarcar toda forma de remuneración o ganancia.

ii) Reformar la legislación de quiebras, manteniendo el principio de permanencia del Convenio Colectivo de Trabajo (el que sólo podría reformarse por vía de la negociación colectiva).

iii) Eliminar el carácter obligatorio del SECCLO. Como se ha indicado, esta conciliación obligatoria es objetable constitucionalmente y ha sido vehículo para limitar la aplicación de la ley al atenuar el impacto de las normas por vía de reducción inducida.

### 3. La participación de los trabajadores en la empresa

En la Argentina, como en otros países, varias empresas han avanzado en la aplicación de esquemas de remuneraciones con porciones variables<sup>7</sup> ligadas a algún criterio de *performance*, individual o de la empresa.

El criterio a considerar puede ser de diverso tipo: la participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas, el desempeño individual de cada trabajador (como las comisiones de los vendedores) o de un *team* o sección u otro conjunto de empleados de la firma. En algunos casos, el tamaño del componente variable se juzga en base a la utilidad de la firma, pero la variable considerada puede ser, en otros, el monto de ventas o del valor agregado o de la relación entre costo laboral y ventas (en este caso, la relación es lógicamente inversa).

Dos son los argumentos usualmente esgrimidos en apoyo de esos esquemas: por un lado, incentiva un mejor desempeño del trabajador -y, consecuentemente, mejoraría el nivel de productividad global- ya que una parte de sus ingresos se encuentra ligada a algún indicador de su *performance* o de la *performance* de la firma. Por otro lado, resalta su contribución a mitigar las fluctuaciones cíclicas. Esto último obedecería a que, en las fases descendentes, tal esquema permitiría que se redujesen los ingresos de los trabajadores posibilitando que la empresa despida menos personal que en una situación en la cual los ingresos totales (incluida la participación en las ganancias) permanecen fijos. También se afirma que permitiría elevar el nivel medio de empleo; sin embargo, ello sólo es posible en tanto dicho mecanismo provoque un descenso de la remuneración media. Tal situación se verificaría cuando la porción variable, asociada al indicador de desempeño de la firma, resulte un sustituto de par-

7. Véase, por ejemplo, Soifer, R. (1997), "Reestructuración industrial, remuneraciones fijas y variables y estructuras de costos en Argentina en los años 1990", *Estudios del Trabajo*, N°13.

te de la remuneración fija, ya que en tal circunstancia el salario que resulta de promediar el registrado a lo largo de las diferentes fases resultaría menor que aquel asociado a un esquema de remuneración fija. Por lo tanto, el efecto positivo sobre la ocupación total no estaría presente cuando se plantea que la participación en los beneficios constituya un adicional al salario fijo. Este punto es importante ya que buena parte de las propuestas para modificar los sistemas de remuneraciones, hacia esquemas como los que se están analizando, consideraron a la porción variable como *agregados* a los existentes sueldos o salarios fijos.

Se ha llamado la atención sobre algunas cuestiones que podrían llegar a limitar la eventual influencia positiva sobre la productividad de la participación en los beneficios así como otros esquemas de remuneraciones con una parte variable. Se ha señalado, por ejemplo, que no necesariamente ellos incentivarán el desempeño de los trabajadores ya que el ingreso de cada uno de ellos va a depender de lo que haga el conjunto de sus compañeros; cuanto más grande es la firma, menor la influencia del esfuerzo del asalariado individual. Incluso, cuando la variable que define el tamaño de la parte variable es la utilidad, el trabajador puede incluso considerar que ella no depende exclusivamente de la eficacia con la que desempeña sus tareas la fuerza de trabajo.

También se ha mencionado que los esquemas de remuneraciones variables elevan la incertidumbre del trabajador a través de una mayor variabilidad de su ingreso. Sin embargo, este fenómeno sólo es relevante en tanto la introducción de tal esquema implique reemplazar una parte de la remuneración hasta ese momento fija. Asimismo, puede dar lugar a presiones de los sindicatos por no aumentar el empleo, en tanto ello podría llegar a disminuir las utilidades por trabajador.

La evidencia empírica tiende a mostrar que los esquemas de ingresos variables -especialmente los de participación en los beneficios- tienen una débil influencia positiva sobre la productividad. Un punto que parece relevante, sin embargo, es que al-

guna evidencia muestra que tal efecto resultaría mayor cuando el bono variable va unido a algún tipo de “participación” de los trabajadores. Tal participación puede asumir diferentes formas como círculos de calidad, *teams*, consultas obrero-patronales o representación de los trabajadores en los directorios. De cualquier manera, parece razonable considerar que un esquema en el cual parte de los ingresos está ligado a indicadores de desempeño de la firma, lógicamente requeriría algún mecanismo que permita a los trabajadores examinar determinado tipo de información de la empresa.

Según lo expuesto al inicio sobre el desarrollo que viene registrándose en la Argentina, parece conveniente promover, con los trabajadores y empresarios, un debate acerca de las reglamentaciones que permitan a los trabajadores tener alguna participación en determinados aspectos de la gestión de las firmas y/o acceso a información que facilite el uso de mecanismos como los analizados.

---

## Bibliografía

- Akerlof, G. y Yellen, J. (1988), “Fairness and unemployment”, *American Economic Review*, Vol. 78, N° 2.
- Aldabe, E. (1995), *Derecho del Trabajo*, 1995-B.
- Amsden, A. (1995), “La industrialización tardía en perspectiva histórica”, *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 137.
- Anderson, K. (1995), “The entwining of trade policy with environmental and labour standards”, Documento presentado a la Conferencia del Banco Mundial “Uruguay Round and the Developing Economics”, 26-27 enero 1995.
- Arredondo, G. (1995), “Desindexación de los créditos laborales o de cómo dar a cada uno lo suyo”, *Derecho del Trabajo*, julio.
- Batistini, O. y Galin, P. (1998), “Informe sobre pasantías”, Documento de Trabajo N° 2, CIAL, Buenos Aires, MTSS.
- Blank, R. y Freeman, R. (1994), “Evaluating the connection between social protection and economic flexibility” en Blank, R. (ed.), *Social protection versus economic reality: is there a trade-off?*, Chicago University Press.
- Blau, F y Kahn, L. (1999), “Institutions and laws in the labor market” en Ashenfelter, O. y Card, D. (ed.) *Handbook of labor economics*, Amsterdam, Elsevier, Vol. 3A.
- Beccaria, L. (et al.) (1988), “Trabajadores desprotegidos socialmente en el Gran Buenos Aires, 1985”, en *El empleo precario en Argentina*, 2, CIAT-OIT MTSS, Buenos Aires.
- Beccaria, Luis y Galin Pedro (1998), “Competitividad y regulaciones laborales”, *Revista de la CEPAL*, N° 65, agosto 1998, págs. 71-84.

- Bidart Campos (1998), “La mediación prejudicial obligatoria en la órbita del Poder Ejecutivo”, Buenos Aires, La ley.
- Bolaños (1995), *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1995-A.
- Bour, J. (1995), “Los costos laborales en Argentina”, en MTSS, *Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina*, Buenos Aires, MTSS, 1995.
- Boyer, R. (1994), “Do labour institutions matter for economic development? A ‘regulation’ approach for the OECD and Latin America with an extension to Asia”, en Rodgers, G. (ed), *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia*, Ginebra, International Institute for Labour Studies, 1994.
- Brown, C. (1999), “Minimum wages, employment and the distribution of income” en Ashenfelter, O. y Card, D. (ed.), *Handbook of labor economics*, Amsterdam, Elsevier, 1999, Vol. 3A.
- Buechtemann (ed.), *Employment Security and Labor market Behavior. Interdisciplinary Approaches and International Evidence*, Ithaca, ILR Press, 1993.
- Cafferata, A. y Roudil, H. (1989), “La Diferenciación Interna de los Asalariados del Gran Buenos Aires”, Documento de Trabajo, PRONATASS, PNUD/ARG/88/005, Proyecto ARG/92/009.
- Carcavallo, H. (1992), “Los intereses en el período post inflacionario”, *El Derecho*, Buenos Aires.
- Caro Figueroa, Armando (1993), *La flexibilidad laboral*, Buenos Aires, Editorial Biblos, págs. 306-7.
- CEPAL (2000), *Panorama Social de América Latina 1999-2000*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cimillo, E. (2000), “Empleo e ingresos en el sector informal en una economía abierta”, en *Informalidad y exclusión social*.
- Comisión Europea (1994), “Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI”, en *Libro Blanco*, Luxemburgo.
- Comisión Europea (1994), “La Política Social Europea. Un paso adelante para la Unión”, en *Libro Blanco*, Luxemburgo.
- Cortés, R. y Marshall, A. (1999), “Estrategia Económica, Insti-

- tuciones y Negociación Política en la Reforma social de los Noventa”, *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 154.
- Cuartango, Oscar y Cuartango, Gonzalo O. (2002), “La tutela de los trabajadores que desempeñan cargos sindicales en entidades simplemente inscriptas”, *Derecho del Trabajo*, enero.
- De Castro, J. (1995), “Trade and labour Standards. Using the wrong instruments for the right cause”, Discussion Papers N° 99, UNCTAD.
- Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo, “Programa Nacional de Regularización Laboral y Previsional”, septiembre de 1997, Buenos Aires, MTSS.
- Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo (1999), “Área de Estadística, Datos oficiales de 1999”, Documento enviado al MERCOSUR.
- Ermida Uriarte, O. (2001), *La flexibilidad*, Montevideo, Editorial Universitaria, 2° ed.
- Etala, C. (2001), *Derecho Colectivo del Trabajo*, Buenos Aires, Editorial Astrea.
- Feldman, S. (1995), “Informe sobre las regulaciones y *performance* económica en Argentina”, Policopiado, Trabajo presentado a la reunión sobre Regulación del Mercado de Trabajo y Performance Económica: Argentina, Brasil y Chile, OIT, diciembre.
- Feldman, S. y Galín, P. (1994), “El Sistema Permanente de Regularización del Empleo No Registrado: análisis de una muestra de Juicios de Despido”, *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, febrero 1994 - A.
- FIEL (1995), *Costos laborales en el Mercosur*, Buenos Aires, FIEL.
- Fields, G. (1994), “Changing labor market conditions and economic development in Hong Kong, the Republic of Korea, Singapore and Taiwan”, *World Bank Economic Review*, Vol 8, N° 3.
- Freeman, R. (2000), “Single peaked vs. Diversified capitalism: the relation between economic institutions and outcomes”, Working Paper N° 7556, Cambridge, NBER.

- Galín, P. (1999), “La inspección del trabajo: Tendencias históricas y reformas recientes”. *Derecho del Trabajo*, mayo 1999, año LIX, Número 5.
- Galín, P. (2000), “Formas de protección de los trabajadores precarios”. *Derecho del Trabajo*, año LX, Número 9, septiembre de 2000.
- Galín, P. y Pautassi, L. (2001), “Cambios en el mundo del trabajo y su relación con las políticas sociales en América Latina”, *Estudios del Trabajo*, n° 22, Segundo Semestre de 2001.
- Galín, P., Monza A. y Szretter H. (1993), “El costo laboral del despido”, Documento de Trabajo, Informe 5, Proyecto ARG/92/009, Buenos Aires.
- García, H. (1998), “La ley 24.635 ¿Instrumento para la defensa de los derechos del trabajador?”, *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires, 1998 - A.
- Gargarella, Roberto (1998), “Después del diluvio. El perfeccionismo conservador en la nueva jurisprudencia de la Corte Suprema (1990– 1997)”, *Desarrollo Económico*, N° 149.
- Goldin, A. (1997), *El Trabajo y los mercados. Sobre las relaciones laborales en la Argentina*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Goldin, A. (2000), “El estado de la negociación colectiva y la reciente reforma laboral”, Trabajo presentado en el Seminario del IDES “Mercado de Trabajo e Intervención Sindical: ¿Nuevas Pautas?”.
- Gregg, P., Machin S. y Manning, A. (1994), “High pay, low pay and labour market efficiency” en Glyn A. y Miliband, D. (ed.), *Paying for inequality*, Londres, Rivers Oram Press, 1994.
- Guasch, José Luis (1999), *Labor Market Reform and Job Creation*, Washington, The World Bank.
- Heckman, J. y Pages, C. (2000), “The cost of job security regulation: evidence from Latin American labor markets”, Working Paper 7773, Cambridge, NBER.
- Hikino, T. y Amsden, A. (1995), “La industrialización tardía en perspectiva histórica”, *Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 137.

- Horton, S., Kanbur, R. y Mazumdar, D. (1994), "Labor markets in an era of adjustment: an overview", en Horton, S., Kanbur, R. y Mazumdar, D. (ed.), en *Labor Markets in an Era of Adjustment, Case Studies*, Washington, The World Bank, 1994, Vol. 2.
- IDEP (1993), "Privados de Justicia. Estado actual de la justicia del Trabajo", mayo.
- Jacobi, O. (1994), "Competitive Advantages of European, American and Japanese Industrial Relations", 5, en Kauppinen, T. y Köykkä, V. (ed.). *The competitive advantages of European, American and Japanese industrial relations*, Helsinki, IIRA 4<sup>th</sup> Regional Congress.
- López, N. y Orsatti, A. (1991), "Análisis preliminar del módulo de precariedad laboral", Policopiado, INDEC, MTSS, PRONATASS.
- Lora, E. y Pagés C. (1996), *Legislación laboral: el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- Lustig, N. y McLeod, D. (1995), "Minimum wages and poverty: a Cross-Section analysis for Developing countries", Documento presentado a la Conferencia sobre mercados de trabajo en América latina, Buenos Aires.
- Marin, Enrique y Vega, María (2000), *La reforma laboral en América latina. Un análisis comparado*, Lima, OIT.
- Marshall, A. (1994), "Consecuencias económicas de los regímenes de protección de los trabajadores en América latina", *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 113, N° 1.
- Marshall, A. (1996), "Protección del empleo en América latina: las reformas de los años 1990 y sus efectos en el mercado de trabajo", *Estudios del Trabajo*, N° 11.
- Marshall, Adriana (1999), "Wage Determination Regimes and Pay Inequality: a comparative study of Latin American countries", *International Review of Applied Economics*, Vol. 13, N° 1.
- Mazumdar, D. (1994), "The Republic of Korea", en Horton, S.,

- Kanbur, R. y Mazumdar, D. (ed.), *Labor Markets in an Era of Adjustment*, Case Studies, Washington, The World Bank, 1994, Vol. 2.
- Modigliani, F. (et al.), "An economists' manifesto on unemployment in the European Union", Mimeo, s/d.e.
- Montoya, S. y Dutari, J. (1995), "Ley de Fomento del empleo. ¿Cómo afecta al mercado de trabajo?", *Novedades Económicas*, junio
- Montoya, S. y Perticará, M. (1995), "Los migrantes limítrofes: ¿aumentan el desempleo?", *Novedades Económicas*, febrero
- Montoya, S. y Perticará, M. (1995), "Los migrantes de países limítrofes en los mercados de trabajo urbanos", en *Estudios*, octubre - diciembre.
- MTSS (1999), "La utilización de jornadas de trabajo pluri-semanales en Argentina", Documento interno, Comisión Técnica de Productividad y Salarios, Buenos Aires, marzo.
- Novick, M. (1999), "La Negociación Colectiva en el Período 1991-1999", en *Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales*, Buenos Aires, inédito.
- Novik, M. (1998), "Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en América Latina y el Caribe: su articulación con el aprendizaje de la empresa", Documento de Trabajo, CEPAL-GTZ (FRG/96/S38), Santiago de Chile.
- OCDE (1988), *Flexibilidad y mercado de trabajo. El debate actual*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, N°2.
- OCDE (1994), "Labour Standards and Economic Integration", *Employment Outlook*, julio. Traducido en *Revista de Trabajo*, N°5, noviembre-febrero de 1995.
- OECD (1997), *Employment Outlook*, París.
- OECD (1999), "Employment protection and labour market performance", *Employment Outlook*.
- O'Donnell, G. (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", *Desarrollo Económico*, N° 130, julio-setiembre.
- O'Donnell, G. (2000), "Teoría Democrática y Política comparada", *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156.

- OIT (1989), “Informe de la Misión Tripartita para evaluar la eficacia de la inspección del trabajo en la Argentina”, Ginebra, OIT.
- OIT (1995), *El empleo en el mundo 1995*, Ginebra, OIT.
- OIT (1998), *Panorama Laboral '97*, Lima, N° 4.
- OIT (1999b), *Panorama Laboral '99, América latina y el Caribe*, Lima, N° 6.
- OIT (1999), “Trabajo Decente y Protección para todos”, Lima.
- OIT (2001), *La Reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*, Lima, OIT.
- Pose, C. (2001), “Sobre la dudosa validez axiológica del régimen de conciliación obligatoria laboral”, *Derecho del Trabajo*, Buenos Aires.
- Pfaller, A., Gough, I. y Therborn, G. (comp.) (1993), *Competitividad Económica y Estado de Bienestar. Estudio comparativo de cinco países avanzados*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ragusa, A. (1995), “Estructura de la negociación colectiva. Centralización y descentralización. Niveles de negociación”, *Trabajo y Seguridad Social*, 1995 - B.
- Ragusa, A. (1999), “La negociación en la empresa en los últimos diez años”, *Trabajo y Seguridad Social*.
- Recalde, Hector P. (1995), *1989-1995. Política Laboral*, Buenos Aires, Ediciones Organización Mora Libros.
- Rodgers, G. (ed.) (1994), *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia*, Ginebra, International Institute for Labour Studies.
- Rodríguez Mancini, J. (1993), *Curso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Buenos Aires, Editorial Astrea.
- Rodríguez, E. y Recalde, H. (1989), *Nuevo Régimen de Asociaciones sindicales*, Buenos Aires, Ediciones Gizeh.
- Rubio Ruiz, A. (1994), “Informe y conclusiones del Programa”, Policopiado, Cooperación técnica entre los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social de la Argentina y España, agosto.

- Simón, J. (1998), “Negociación Colectiva”, en *Derecho Colectivo del Trabajo*, Buenos Aires, Ed. La ley.
- Soifer, R. (1997), “Reestructuración industrial, remuneraciones fijas y variables y estructuras de costos en Argentina en los años 1990”, *Estudios del Trabajo*, N°13.
- Squire, L. y Suthiwart-Narueput, S. (1997), “The impact of labor Market Regulations”, *The World Bank Economic Review*, January.
- Standing, G. (1992), “Ajuste estructural y políticas laborales: ¿hacia el ajuste social?”, *Estudios del Trabajo*, N° 3.
- Standing, G. (1986), *Labour flexibility: towards a research agenda*, WEP, OIT.
- Stewart, F (2000), “Income distribution and development”, Queen Elizabeth House Working, Paper N° 34, Oxford.
- Strega, E. (2000), “*Sindicatos, empresarios, gobierno y las reformas laborales*”, Buenos Aires, Ciudad Argentina
- Szretter, H. (1994), “Personal comprendido en la negociación colectiva”, Documento de Trabajo, Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales, MTEFRH, 1999.
- Szretter, H. (1997), “Argentina: costo laboral y ventajas competitivas de la industria, 1985-1995”, en OIT, *Costos laborales y competitividad industrial en América latina*, Ginebra, OIT, 1997.
- Szretter, H. y Trajtemberg D., “Comparación de salarios de convenio de empresa y de actividad”, Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales, MTEFRH.
- Tokman, V. (2000), “El sector informal posreforma económica”, en Carpio, Jorge y Novacovsky, Irene (comp.), *Informalidad y exclusión social*, Buenos Aires, OIT – FCE – SIEMPRO.
- Tokman, V. y Martínez D. (1995), “The impact of labour costs on competitiveness and worker protection in the manufacturing sector of Latin America”. Trabajo presentado en la “Conference on Labour Market Policy in Canada and Latin America Under Economic Integration”, University of Toronto, diciembre de 1995.

- Tokman, V. y Martínez, D. (ed.) (1999), *Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación*, OIT.
- Trajtemberg, D. y Heredia, F. (2001), “Negociación colectiva en el año 2000”, Documento de la Dirección Nacional de Negociación Colectiva, MTREFRH, abril de 2001.
- Trajtemberg, D. y Heredia F. (2001), “Negociación colectiva II Cuatrimestre 2001”, Documento de la Dirección Nacional de Negociación Colectiva, MTREFRH, noviembre de 2001.
- Trajtemberg, D. y Heredia F. (2001), “Negociación colectiva III Cuatrimestre 2001”, Documento de la Dirección Nacional de Negociación Colectiva, MTREFRH, abril de 2002.
- Vázquez Vialard, A. (1990), *Policía del Trabajo*, Buenos Aires, ASTREA.
- Von Potobsky, G. (2000), “Contrato de trabajo y negociación colectiva en la reforma laboral”, *Revista de Derecho Laboral*, Número Extraordinario.
- Wainer, V. y Montes Cató, J. (2000), “Flexibilización de la jornada de trabajo en el marco de la desregulación del mercado laboral”, *Época, Revista Argentina de Ciencia Política*, Año 2, N° 2, noviembre.
- World Bank (2000), *Poor people in a rich country*, Washington, World Bank, págs. 41, 42, 88-91.
- Young-Ki Park, “Contemporary challenges to labour standards resulting from globalization: The case of Korea”, en Sengerberg and Campbell (ed.).
- Young-bum Park (1994), “State regulation, the labour market and economic development: The Republic of Korea”, en Rodgers (ed.) (1994).



---

# Índice

INTRODUCCIÓN .....	7
I. EL DEBATE ALREDEDOR DE LAS REFORMAS LABORALES	
1. Las regulaciones laborales: el debate conceptual .....	9
2. La evidencia .....	15
2.1. La cuestión en los países industrializados .....	16
2.1.1. La relación de las normas laborales con la productividad y la competitividad .....	16
2.1.2. La relación de las regulaciones con el comportamiento del mercado de trabajo .....	20
2.2. La cuestión en los países en vías de desarrollo .....	23
2.2.1. La discusión en torno a los nuevos países industrializados del sudeste asiático .....	24
2.2.2. La situación en América latina .....	27
II. LAS INSTITUCIONES LABORALES ARGENTINAS Y LAS REFORMAS DE LOS NOVENTA	
1. Descripción de las reformas .....	37
1.1. La disminución de los aportes patronales .....	37
1.2. Regulaciones sobre el despido .....	39
1.2.1. Reducción de las indemnizaciones .....	40
1.2.2. El período de prueba .....	46
1.2.3. Las modalidades contractuales. ....	47
1.3. La regulación de la jornada de trabajo .....	53
1.4. La negociación colectiva en los '90 .....	55
1.4.1. Las modificaciones normativas .....	56

1.4.2. La negociación en los noventa y los avances en su descentralización .....	60
1.4.3. Los contenidos .....	62
1.5. Regulaciones de la actividad sindical .....	67
1.5.1. Las organizaciones con inscripción gremial .....	69
1.5.2. Modificaciones reglamentarias .....	70
2. Eficacia de las normas .....	71
2.1 La inspección del trabajo .....	75
2.1.1. La desconcentración .....	76
2.1.2. La pluralidad de los servicios especializados ..	77
2.1.3. La reforma del sistema de riesgos del trabajo ..	78
2.1.4. La reforma del régimen de la industria de la construcción .....	79
2.1.5. La delegación del control de cumplimiento de recaudación de la seguridad social a la administración tributaria .....	79
2.1.6. La limitación del campo de actuación .....	80
2.1.7. El personal de la inspección .....	81
2.1.8. Los controladores laborales .....	83
2.1.9. Establecimientos inspeccionados, infracciones y sanciones .....	84
2.2. La jurisprudencia .....	85
2.2.1. Los criterios .....	85
2.2.2. Desvalorización de los créditos laborales ....	86
2.3. La eficacia de la justicia .....	88
2.3.1. La limitación del concepto de salario .....	88
2.3.2. La legislación sobre quiebras .....	89
2.3.3. El Servicio de Conciliación Laboral Obligatorio .....	90
2.4. Otras medidas .....	91
2.4.1. Las políticas orientadas a la disociación de intereses .....	91
2.4.2. Delitos contra la seguridad social .....	93
2.5. Un balance del grado de aplicación de la ley .....	94

## ÍNDICE

3. Los resultados de las reformas .....	95
3.1 ¿Se alcanzaron los objetivos planteados? .....	96
3.2. Las reformas y el comportamiento del mercado de trabajo .....	99
III. RECOMENDACIONES	
1. Criterios generales .....	117
2. Revisión de las reformas .....	119
2.1. La reducción de las contribuciones patronales .....	119
2.2. Las indemnizaciones por despido .....	120
2.3. Las nuevas formas de contratación .....	121
2.4. La regulación de la jornada de trabajo .....	122
2.5. Negociación colectiva .....	123
2.6. Legislación sindical .....	124
2.7. Eficacia de las normas .....	125
2.7.1. Inspección del trabajo .....	125
2.7.2 Eficacia de la justicia .....	125
3. La participación de los trabajadores en la empresa .....	126
BIBLIOGRAFÍA .....	129