

# **Congreso Mundial de Sudáfrica**

## **Tema 4**

### **Ley y desarrollo laboral**

**Alvaro D. Ruiz y Alejandro Pisarev**

#### **1) Introducción**

Uno de los temas más polémicos acerca del rol del Estado lo constituye el relativo a los mecanismos de asignación de recursos en la economía. La opción Estado versus mercado impregnó buena parte de las discusiones en los distintos países, con marcadas oscilaciones en las preferencias a lo largo de la pasada centuria.

Ahora bien, tampoco debemos perder de vista que no siempre los ejemplos de Estados intervencionistas que se nos pretenden mostrar como ineficientes lo han sido por el modelo en sí cuando sus ocasos han resultado motorizados justamente por presiones y políticas económicas que diversas naciones han impuesto en nuestros países (“subdesarrollados” o “emergentes”) y muchas veces con complicidad de sectores nacionales. Estas intervenciones cuando no han logrado imponerse asfixiando económicamente el modelo lo han hecho a través de procesos dictatoriales.

No hay dudas de que existen problemáticas que sólo pueden resolverse de manera aceptable si se abordan bajo el marco de la gestión pública, como así también que existen sectores y recursos que deben residir en cabeza del Estado, aunque en ocasiones se necesite del aporte privado para impulsar diversas acciones.

Así las cosas, la postura asumida plantea como premisa la intervención estatal como promotor y articulador de las políticas públicas y eficaz redistribuidor de ingresos en la sociedad dentro de un marco económico capitalista con una clara orientación social.

La concentración del poder económico ha crecido global y exponencialmente. En consecuencia, su poder de acción e influencia sobre las políticas de los países ha traspasado límites éticos, humanos y geográficos. Es así que se replantea la idea de un

Estado que no claudique ante las apetencias desmedidas de ciertos sectores del capital, no deje librado al mercado la orientación y generación de políticas públicas y las encauce desde y para el bienestar social.

Prueba de ello, y particularmente en la materia abordada relativa al ámbito específico del derecho del trabajo y la seguridad social, lo demuestran las políticas asumidas por el Estado argentino a partir del año 2003 y de lo que significó la sanción de la ley 25.877 en el año 2004.

Para comenzar a describir la nueva normativa es necesario tener presente el marco legal y político que ha imperado desde la década de 1990 (y en muchos casos desde el gobierno de facto de 1976) en materia de Derecho del Trabajo.

## 2) **La matriz neoliberal**

A mediados de la década del '70, con gran influencia de acontecimientos a escala mundial y local, se produjo el quiebre del concepto de Estado benefactor. Entre los acontecimientos del ámbito mundial se pueden citar: la crisis del petróleo de 1973 y la vigencia del mundo bipolar (Guerra Fría y sus secuelas). Por otra parte, los factores nacionales determinantes fueron: la crisis fiscal y fundamentalmente el terrorismo de Estado con el advenimiento de la dictadura cívico-militar en 1976 que se entronca más allá de nuestras fronteras con la política impuesta en toda la región.

Todo ello se produjo en el marco de la llamada “Doctrina de Seguridad Nacional” en referencia a las acciones de política exterior de los Estados Unidos de América tendientes a que las fuerzas armadas de los países latinoamericanos modificaran su misión para dedicarse con exclusividad a “garantizar el orden interno”, con el fin de combatir aquellas ideologías y movimientos que, dentro de cada país, pudieran favorecer políticas de autodeterminación y con claros componentes en materia social (cuyos vectores principales resultaban estudiantes y trabajadores). La visión que se pretendía reflejar era que dichas políticas podrían apoyar al comunismo en el contexto

de la Guerra Fría. Con ello legitimaban la toma del poder por parte de las fuerzas armadas y la violación sistemática de los derechos humanos.<sup>1</sup>

Estas acciones resultaban necesarias para implantar un nuevo orden económico por sobre los gobiernos democráticos. El nuevo patrón de acumulación impuesto se llevó a cabo bajo las tendencias neoliberales a la apertura económica, influyendo significativa y negativamente en la industria local. Las consecuencias directas fueron cierres de fábricas, despidos masivos, disminución drástica de la tasa de afiliación sindical y, en lo que se refiere particularmente a las relaciones laborales, la aparición de nuevas formas de empleo y el notorio incremento de desocupados y subocupados.

El advenimiento de la democracia y los graves crímenes perpetrados por las fuerzas armadas durante la dictadura cívico-militar (1976-1983) no dejaban gran margen para la profundización de estas políticas a través de la fuerza sino que ahora se debieron llevar a cabo por medio de gobiernos condicionados. En nuestro país, paradójicamente, los cambios se profundizaron y lograron consolidarse con un gobierno democrático, a partir de la década del '90 con la llegada al gobierno de claros exponentes de estas tendencias neoliberales, cuya eje resultó el conjunto de reformas impartidas por los Estados Unidos de América, Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial en lo que se denominó como "Consenso de Washington".

### **3) La "Doctrina de Seguridad Nacional" y el "Consenso de Washington". El impacto de las políticas neoliberales en el sistema de relaciones laborales a través de gobiernos condicionados**

Con apoyo en la "Doctrina de Seguridad Nacional", el "Consenso de Washington" y a través del condicionamiento e injerencia directa por parte de los Estados Unidos de

---

<sup>1</sup> Empleando la "Doctrina de Seguridad Nacional", los Estados Unidos consiguen unificar el accionar de las distintas dictaduras latinoamericanas, como la de Augusto Pinochet en Chile (1973-1990), Alfredo Stroessner en Paraguay (1954-1989), el Proceso de Reorganización Nacional en Argentina (1976-1983), Juan María Bordaberry en Uruguay (1973-1985), el general Hugo Banzer en Bolivia (1971-1978), la dinastía de los Somozas en Nicaragua, de los gobiernos de El Salvador durante sus más sangrientos años de guerra civil, y del gobierno colombiano de Julio César Turbay Ayala con su famoso "Estatuto de Seguridad" (1978-1982).

América y los organismos multilaterales de crédito en los gobiernos latinoamericanos, y en especial respecto de la Argentina, se profundizó durante la década de 1990 el desguace del sistema de relaciones laborales, como resultado de un conjunto diverso y complejo de hechos de carácter económico, político y social.

La consolidación de la desindustrialización y la apertura económica, además de la reforma de la legislación laboral con el falso fundamento, verificado por sus resultados, de “reducción de costos”, implicaron la distribución regresiva del ingreso, el crecimiento del desempleo, el avance de la precarización de las condiciones de trabajo, la flexibilización laboral y el debilitamiento del movimiento sindical.

En esa década se produjo una profunda transformación del Estado reformulando su perfil y funciones. El discurso neoliberal (y la línea directriz impuesta por los organismos multilaterales –léase Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, entre otros-) adjudicó al Estado benefactor directa responsabilidad por la crisis: el mercado proveerá y lo hará mejor en la medida que el Estado sea mínimo y los sindicatos intervengan menos. La intervención estatal en este caso, entonces, fue desreguladora.

Se imponía el ideario en torno del cual las leyes protectorias en materia laboral conformaban una importante traba hacia el libre juego de la oferta y la demanda en una economía de mercado que se universalizaba. Para competir mundialmente se afirmaba que no se debía obstaculizar el desarrollo económico de los países, debiéndose eliminar aquéllas normas protectorias laborales, las que se interpretaban como producto de un contexto determinado donde la apertura económica no asomaba. Se partió de una premisa errónea, que reflejaba más que un yerro una conducta abiertamente maliciosa: considerar que el crecimiento económico de un país sólo podía tener lugar y ser acompañado de una disminución y hasta casi aniquilación de los umbrales mínimos que imponía el derecho del trabajo. El acontecer de los hechos demostró lo contrario.

El “achicamiento” del Estado se tradujo con la privatización de las empresas públicas (industriales, comerciales y de servicios). El proceso de privatización restringió el ámbito de acción del Estado y modificó la relación capital-trabajo en la medida que

disciplinó al asalariado y gran parte de sus organizaciones: se estimuló los retiros voluntarios, estigmatizó la figura del “viejo” trabajador, produjo una ruptura de la identidad colectiva preexistente con el objetivo de crear una nueva identidad asociada a la empresa, debilitó el poder sindical, achicó el número de empleados a través de los despidos, al tiempo que inducía a una alta rotación de trabajadores mediante la reducción de los costos de contratación y despido, debilitando así la ya de por sí endeble estabilidad de la relación de trabajo.

El proceso de privatizaciones significó la venta de las empresas públicas a capitales extranjeros (en su mayoría). Así, se redujo el gasto público y se aumentaron los impuestos regresivos con el objeto de mantener equilibrada la balanza comercial.

Las economías regionales y las provincias también sufrieron embates producto de los cambios vinculados a la actividad productiva y el empleo. Hubo importantes centros urbanos afectados por la privatización o cierre de actividades productivas estatales y provincias que debieron asumir nuevos gastos con las transferencias de servicios sociales.

La esgrimida “integración” del país en el mundo y el “achicamiento” del Estado, se tradujo en el terreno laboral en un crecimiento del desempleo, y una mayor precariedad salarial y de las condiciones de trabajo. Es la flexibilización laboral.

La sanción de diversas leyes desreguladoras durante la década de 1990 y apenas entrado el nuevo milenio creó una nueva relación entre capital y trabajo, signada por la legalidad de la explotación de la fuerza laboral como consecuencia de la complicidad entre el Estado y los empleadores.

En materia de derecho del trabajo y la seguridad social, los ejes de la política de reformas se orientaron bajo consignas de flexibilización y reducción de costos laborales (flexibilidad interna y externa; disminución de aportes y contribuciones laborales – reducción del salario indirecto), debilitamiento del poder sindical (reglamentación del derecho de huelga, descentralización de la negociación colectiva llevándola al ámbito de la empresa prevalentemente, la quita del manejo centralizado de las Obras Sociales a los

sindicatos, adopción de medidas para la eliminación de la ultraactividad de los convenios<sup>2</sup>), y privatización de la Seguridad Social, con creación de un mercado de capitales y nuevos negocios en el área social (privatización de los fondos previsionales –AFJP<sup>3</sup>–, implementación de las aseguradoras de riesgos del trabajo –ART<sup>4</sup>–, y desregulación de las Obras Sociales).

Esta situación dio lugar también a una importante transformación de las agencias estatales en materia de contralor y administración.

Bajo este marco también se trató de condicionar los incrementos salariales al aumento de la productividad de las empresas<sup>5</sup>, es decir priorizando la situación empresarial por encima del costo de vida o bien de las normales pujas en materia salarial entre capital y trabajo en el marco de un modelo capitalista.

En el año 1991 se sancionó la ley 24.013 (“Ley de Empleo”) incorporando aspectos vinculados con el trabajo polimodal, la “polivalencia funcional”, la flexibilidad horaria, las modalidades promovidas de la contratación laboral (contratos por tiempo determinado y con significativa desprotección hacia los dependientes), entre otros. Si bien el objetivo declarado de estas últimas modalidades era la promoción del empleo, en la práctica se observó que promovieron la sustitución del empleo por tiempo indeterminado en lugar de generar nuevos empleos.

Durante esta década también se incorporó a la normativa laboral el período de prueba para los contratos por plazo indeterminado en un régimen general que no era de estabilidad, sino que habilitaba el despido libre indemnizado al que, eufemísticamente,

---

<sup>2</sup> La ley 25.013 sancionada en el año 1998 preveía la caducidad de los convenios prorrogados por vía de ultraactividad de sus normas.

<sup>3</sup> En el año 1993 y mediante la Ley 24.240 de “Jubilaciones y Pensiones”, se crean las AFJP.

<sup>4</sup> Ley 24.577 de Riesgos de Trabajo. Año 1996. Establece topes a las indemnizaciones, limita la responsabilidad del empleador, deja fuera de cobertura a un sinnúmero de enfermedades que desde antaño se consideraron provocadas y/o agravadas por el trabajo, impide el conocimiento originario de los jueces del trabajo al establecer un procedimiento administrativo sin necesidad para el trabajador de contar con patrocinio letrado, entre otras tantas cuestiones.

<sup>5</sup> Decreto 1334/91. Aquí la dificultad principal radicaba en el acceso por parte de los sindicatos y de los trabajadores a la información de las empresas.

se denomina de “estabilidad relativa impropia”. La ley 24.465 del año 1995 lo estableció durante los primeros tres meses del vínculo laboral, pudiendo ser ampliado a seis meses a través de los convenios colectivos de trabajo<sup>6</sup>.

Ésta última norma también incorporó un contrato de aprendizaje, pretendidamente “no laboral”.

Asimismo, en 1995 se sancionó la denominada “Ley Pyme” (Nº 24.467), la que también introduce una serie de prerrogativas flexibilizadoras a través de la disponibilidad colectiva del contrato de trabajo para los trabajadores que presten tareas en empresas que cumplan los requisitos exigidos a fin de ser consideradas pequeñas<sup>7</sup>.

Según el “diagnóstico” oficial de aquella época, este conjunto de acciones habría de generar una mayor inversión y, por lo tanto, un crecimiento sostenido y genuino del empleo. Sin embargo, no es posible encontrar resultados positivos en esta materia. Como ejemplo, la reducción de contribuciones patronales<sup>8</sup> insumió un alto costo económico fiscal, sin que existan evidencias claras y contundentes que muestren que esta transferencia haya generado más puestos de trabajo que los que se hubiesen generado de todos modos. Por el contrario, crecieron el desempleo, la subocupación y el trabajo precario. De hecho, a partir de 1994 la tasa de desocupación superó los dos dígitos llegando a ubicarse en el 18% de promedio nacional en 1995. Para mayo de 2001 la misma ascendía al 15,4%, cuando en el año 1989 era de sólo el 5,9%.

Respecto al empleo público, a partir de los años noventa se inició un ajuste basado en los despidos del personal estatal, la privatización de las empresas, los cierres de

---

<sup>6</sup> La ley 25.013 de 1998 redujo dicho plazo a treinta días; el que fue nuevamente ampliado por la ley 25.250, sancionada en el año 2000, a 3 (TRES) meses, pudiendo ser ampliado a 6 (SEIS) meses por negociación colectiva. Asimismo esta última norma estableció que si el empleador resultaba ser una pequeña empresa conforme los parámetros de la ley 24.467, el plazo del periodo de prueba comprendía los primeros seis meses, pudiendo extenderse a través de los convenios colectivos de trabajo hasta un máximo de doce meses cuando se trate de trabajadores calificados según definición que efectuarían los propios convenios.

<sup>7</sup> Reglamentada por el Decreto 146/99.

<sup>8</sup> Las contribuciones patronales descendieron significativamente. En consecuencia hubo menos transferencia de fondos por parte de los empleadores para el sistema jubilatorio y las obras sociales, destacando también que al contrario de las políticas orientadas exclusivamente en beneficio de la patronal, el sector asalariado no experimentó reducción alguna de aportes.

organismos y las transferencias a provincias del personal docente, de salud y otros sectores. Disminuyeron los cargos permanentes de la estructura de personal, y paralelamente, el Estado Nacional comenzó a promover nuevas formas de contratación laboral basadas en formas flexibles de empleo.

Se buscó asimilar el empleo público con la lógica del empleo privado en términos de productividad, desconociendo el concepto de “servidor público”, que se relaciona con un trabajo que no genera productos ni persigue el lucro en un sentido mercantil. La nueva concepción buscó orientarse, exclusivamente, en la lógica del simple intercambio de prestación de trabajo por salario, obviando conceptos tales como “interés general” y “bien común”. Se perdió de vista también el rol estatal como empleador y dinamizador de la economía.

Es necesario destacar que esta lógica si bien ha tenido particular impulso en los años noventa, es congruente con la estigmatización del empleo público y el valor social del servicio público que promovieron los gobiernos militares, que en lugar de priorizar una mayor democratización y modernización estatal, privilegió la lógica del ajuste fiscal y el achicamiento del Estado, en funciones, dimensión e inserción.

Durante esa década, también se advierte un incremento del nivel de desigualdad del ingreso (más del 55% aproximadamente), ensanchando la brecha social entre ricos y pobres.

Para 2001, la cantidad de personas por debajo de la línea de indigencia se acrecentó considerablemente. Asimismo, se calculaba que el 37% del total de los mayores de 60 años no percibía ninguna pensión ni cobertura médica, lo cual respondía a la falta de trabajo y a la expansión del trabajo informal. La proyección de mantenerse esa tendencia para el año 2010, era que la mitad de las personas en edad de jubilarse carecerían de todo tipo de cobertura e ingreso.

Toda esta situación de indigencia, pobreza y desocupación implicó fuertes límites respecto al financiamiento de las coberturas del sistema de jubilaciones y pensiones, de riesgos de trabajo, de asignaciones familiares, de desempleo y de obras sociales;



obligando al Estado a financiar dicho déficit mediante impuestos, a reformar el sistema de obras sociales, a tomar préstamos de los organismos internacionales que a su vez imponían las mismas políticas que llevaron a dicha situación generando así un círculo vicioso.

Estas políticas orientadas a la reducción del “costo laboral” no lograron aumentar significativamente la competitividad externa de la economía en la Argentina, ni consiguieron generar un mayor número de puestos de trabajo estables, registrados y con mejores salarios. La caída de los salarios y el incremento de la desocupación y el empleo esporádico afectaron el consumo agravando la crisis del mercado interno y generando un importante déficit en las cuentas públicas. La búsqueda de una mayor productividad y competitividad, es un fenómeno complejo que no se resuelve atendiendo solo al mal llamado “costo laboral”, ya que no es posible obtener calidad en el largo plazo. Estas políticas cortoplacistas de flexibilización impiden el involucramiento de los trabajadores con la producción, la productividad y la competitividad en el largo plazo.

Así las cosas y al amparo de todas estas políticas llegamos a principios del año 2003 con una tasa de desocupación que ascendía a más del 24%, de pobreza de más del 46%, y de indigencia (aquellos que no acceden a una alimentación mínima) que ascendía a más del 19%.<sup>9</sup>

#### **4) Cambio de paradigma (Estado presente y promotor de políticas sociales)**

A partir del 25 de mayo de 2003<sup>10</sup> se observa un cambio de paradigma en la asunción de un nuevo rol estatal ante la economía. Se prioriza la centralidad del trabajo, lo social, lo humano, es decir el sentido natural que debiera tener cualquier gobierno que resulta electo por individuos y para satisfacer el interés general y no el de minorías privilegiadas quienes no necesitan de la intervención estatal en su favor en tanto

---

<sup>9</sup> Para fines de 2013 la tasa de pobreza se ubicaba en el 13,2% y la de indigencia en el 4%. (Informe económico especial, Nro. II, Abril 2014, Centro de Estudios Económicos y Sociales “Scalabrini Ortiz”).

<sup>10</sup> Ese día asume la presidencia el Dr. Néstor Carlos Kirchner.

encuentran suficiente respaldo a través de los propios medios a su alcance para la satisfacción de sus necesidades.

Este nuevo periodo no se encuentra signado por la lucha ferviente contra el capital sino en proveer desde el Estado las políticas necesarias que articulen la función social sustentando un capitalismo razonable.

Se postuló que el Estado debe asumir su rol como garante del bienestar general, evitando resultar condicionado por los grupos económicos y de poder que no representan a la mayoría de la población. Se redescubre el verdadero sentido de la política, el gobernar para la sociedad y no en favor de dichos grupos.

a) **El derecho laboral no representa una barrera para el desarrollo y la creación de empleo.**

La afirmación muchas veces escuchada -sobre todo por parte de sectores reaccionarios o que representan abierta o subrepticamente los intereses del capital concentrado- en torno de que “el derecho del trabajo se presenta como una barrera para el desarrollo y la creación de empleo” resulta conceptual y fácticamente falsa.

En nuestro país en esta nueva etapa, el empleo fue colocado en el centro de las políticas públicas, orientándolas hacia la promoción del trabajo decente.

La posición del gobierno partió de la premisa de que “la creación de nuevos puestos de trabajo remite al diseño de una política de empleo integral, la que pasa por diversas vías principales de acción que son en general ajenas al ordenamiento jurídico de las relaciones laborales. Esto último puede aportar complementariamente a la generación de más puestos de trabajo, aunque naturalmente no puede constituirse en el eje de una política de promoción del empleo”<sup>11</sup>. Esta posición difiere de la perspectiva general difundida y que “animara la dirección adoptada por algunas reformas de la normativa en

---

<sup>11</sup> Carlos A. Tomada, “La Ley de Ordenamiento Laboral: objetivos y criterios rectores”, Sup. Esp. Reforma Laboral 2004 (marzo), 29/03/2004, Editorial La Ley.

la década de los 90, a menudo en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito”.

Los efectos que puede tener una ley en el nivel de empleo o en las modalidades a que se ajusta la ejecución del trabajo son mucho menores que los que dimanarían de las condiciones del mercado.<sup>12</sup> En ese sentido, pensar en el derecho del trabajo como culpable de la crisis o la variable de ajuste es incurrir en una falsedad ideológica o en una actitud deliberada en procura de generar transferencias de recursos desde los sectores del trabajo hacia el capital sin equilibrio en el intercambio.

Resulta de suma importancia tener en claro las causas de la problemática del empleo, ya que de ese modo se podrán identificar las políticas públicas que logran promover la creación de nuevos puestos de trabajo.

Estas políticas deben pasar centralmente por alcanzar un ritmo elevado y sostenido de crecimiento económico, con una orientación que no debilite la generación de empleo. Otras de las vías para la generación de puestos de trabajo remite a la idea de ejecución de planes masivos de obras públicas (con sus efectos positivos adicionales sobre la eficiencia sistémica del aparato productivo del país), así como a la ejecución de un menú amplio e integrado de programas y políticas activas de empleo que enfatizan la reinserción laboral de los desocupados en el sector privado formal, a través de actividades dirigidas al desarrollo de infraestructura local con la utilización de tecnologías intensivas en mano de obra, el apoyo tecnológico, gerencial y crediticio a las pequeñas empresas y otras formas asociativas con reconocida capacidad de generar empleo, la capacitación y formación profesional y la mejora de los sistemas de intermediación laboral, entre otras acciones.

Los datos empíricos (así como el análisis de destacados intelectuales a nivel mundial<sup>13</sup>) confirman este diagnóstico.

---

<sup>12</sup> Arturo Bronstein, “Retos Actuales del Derecho del Trabajo”, Revista Latinoamericana de Derecho Social, N° 2, Enero-Junio de 2006.

<sup>13</sup> En particular, R. Freeman y el Premio Nobel de Economía J. Stiglitz. También se destaca el estudio de la OCDE (OECD, Employment Outlook, 1999) que determina la insignificante vinculación entre la mayor o menor rigidez de la legislación protectora laboral y el desempleo global.

**b) Legislación protectoria – Promoción de la negociación colectiva centralizada y por actividad.-**

No es intención del presente trabajo efectuar un pormenorizado análisis ni enumeración de todas las normas promovidas en esta época respecto al fomento de la protección legal del trabajador, individual y colectivamente considerado. Sin perjuicio de ello, sí resulta imperioso destacar aquella normativa central que ha virado por completo el rumbo flexibilizador desprotectorio de las políticas instauradas por el neoliberalismo.

Un primer hito de este cambio en lo que hace a política legislativa en materia de relaciones laborales fue la sanción de la ley 25.877.

Algunos de los aspectos que abarca la ley 25.877 como ser, la negociación centralizada o la protección contra el despido no aparecen asociados con mayor desempleo, menor eficiencia, o baja competitividad, pero sí estarían inversamente relacionados con la dispersión e inestabilidad de los ingresos y con la incidencia de la pobreza.

Esta norma viene entonces a promover por sobre todas las cosas el trabajo decente. El régimen jurídico de las relaciones laborales sí tiene una incidencia significativa sobre este aspecto cualitativo del trabajo<sup>14</sup>.

En este sentido, bajo la promoción del trabajo decente, la inclusión social, la generación de un círculo virtuoso tanto desde la promoción de la economía como así también de empoderamiento de recursos y derechos a una mayor cantidad de personas; y consecuentemente, el rol secundario que podría llegar a tener sobre la generación de empleo, esta norma introdujo, en líneas generales y en lo que aquí interesa, los siguientes cambios.

Establece el periodo de prueba para los contratos a plazo indeterminado hasta los primeros tres meses de la relación laboral sin ser susceptible de ampliación por C.C.T. y

---

<sup>14</sup> La ley adhiere en forma expresa en su art. 7° al trabajo decente.

al margen del tamaño de la empresa como ocurría en la ley anterior. En este sentido hay un acortamiento del instituto que había sido transformado en una modalidad precaria más.

Respecto a la protección contra el despido arbitrario, la ley incorpora y acompaña la noción de trabajo decente, modificando la normativa en tal sentido y logrando una protección adecuada.

Se deroga la norma que permitía que los C.C.T. referidos a las pequeñas empresas modifiquen el régimen de extinción del contrato de trabajo, inclusive estableciendo cuentas de capitalización individual, todo en detrimento del régimen general. El nuevo régimen indemnizatorio resulta, entonces, del general para todos los trabajadores.

También introduce modificaciones en relación a los despidos catalogados como discriminatorios. Al respecto se derogan las normas que habían definido el trato discriminatorio en forma restrictiva y con una tarifa reparatoria irrisoria. Vuelven a regir las previsiones del régimen previsto en la ley 23.592 que coloca al trabajador discriminado en igualdad de condiciones con los demás habitantes de la Nación y no – valga la redundancia- discriminándolo justamente por su condición de trabajador. En consecuencia el trabajador podrá requerir la nulidad del acto del despido, como la reparación integral del daño.

Con todas estas observaciones alcanzaría para significar una de las pautas que debería contener un modelo de política laboral progresista según Ermida Uriarte<sup>15</sup> tal como resulta la revalorización de la continuidad de la relación individual de trabajo, es decir el estímulo por la contratación por tiempo indeterminado que logre otorgar una mayor “estabilidad” al vínculo laboral. El citado autor refiere que la inestabilidad extrema sólo es funcional al empleador en el corto plazo y a los sectores que se basan en mano de obra poco calificada; fuera de ello resulta disfuncional para todos, ya que atenta contra la capacitación y el compromiso del trabajador con los objetivos de la empresa.

---

<sup>15</sup> Ermida Uriarte, Oscar, “La política laboral de los gobiernos progresistas, el Posneoliberalismo y el movimiento sindical”, Revista *Nueva Sociedad*, N° 211, Set. – Oct. 2007, Fundación Friedrich Elbert, Argentina.

En materia de derecho colectivo, la ley 25.877 restablece el régimen tradicional y tutelar de la ultraactividad de los convenios colectivos. Ello apunta a establecer un adecuado equilibrio en la mesa de negociaciones y no verse obligado el sindicato a negociar “algo” para no perder “todo”.

Se modifica la descentralización de la negociación colectiva. Se establece un sistema de articulación voluntaria entre convenios de distintos niveles, en forma descendente desde el CCT de ámbito mayor, hacia el CCT menor. Se admite la negociación articulada. El CCT de la actividad actuaría como piso, manteniéndose como pauta interpretativa "la norma más favorable para el trabajador", utilizando el criterio comparativo de conglobamiento por instituciones. Sólo podrían modificarse “a la baja” las condiciones establecidas en un CCT a través de la negociación de otro semejante pero de igual ámbito.

En materia de descentralización de la negociación colectiva es destacable resaltar, que “la posición ortodoxa en esta materia sostiene que la negociación colectiva debería ser descentralizada a fin de adecuar salarios y condiciones de trabajo a cada empresa, lo que redundaría en mayor eficiencia. La descentralización reduciría el costo laboral e incrementaría el nivel de actividad y la demanda de trabajo. Sin embargo, la evidencia empírica analizada en los países industrializados indica que no se encuentran relaciones estadísticamente significativas entre el desempeño económico -medido por la tasa de desempleo, la relación empleo/ población, la inflación y el crecimiento de los ingresos reales- y la modalidad de la negociación colectiva (utilizando indicadores para caracterizar el grado y tipo de negociación como la densidad sindical, la cobertura de la negociación colectiva o el grado de centralización y coordinación de la negociación). Por el contrario, se encuentra una correlación clara y robusta entre la desigualdad de los ingresos y la estructura de la negociación. Las economías con mayor grado de centralización y coordinación de la negociación colectiva presentan menor desigualdad de ingresos en comparación con aquellas que cuentan con arreglos más descentralizados y menos coordinados. Los sistemas de negociación más coordinados aparecen asociados con menor desempleo y mayor tasa de empleo. Los países que se movieron en la década de los 80 hacia negociaciones más descentralizadas o menos coordinadas han experimentado caídas en la tasa de empleo superiores a los que registraron cambios en

la dirección opuesta.”<sup>16</sup> Asimismo los países con negociación mayormente descentralizada tienen estructuras sindicales débiles.

También en materia de negociación colectiva, la ley 25.877 establece la obligación para las partes de negociar de buena fe, definiendo las conductas a cumplir, en especial el deber de información del empleador.

Asimismo, respecto a la regulación de la huelga en los servicios esenciales, la norma pone fin a un proceso de avance sobre la restricción de la misma.

La ley promueve una mayor simplificación registral, con el objeto de facilitar una mejor fiscalización, al tiempo que impacta positivamente sobre la creación de puestos de trabajo en el segmento de las unidades productivas más pequeñas.

La nueva norma creó un "Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social" destinado al control y fiscalización del cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad social en todo el territorio nacional.

Asimismo y con el objeto de evitar el fraude que puede tener lugar bajo el sistema de cooperativas de trabajo, se habilita a los servicios de Inspección de Trabajo a ejercer el contralor de las mismas a fin de constatar el cumplimiento de las disposiciones laborales y de seguridad social, tanto de sus socios como de los trabajadores dependientes de las cooperativas.

El avance del Estado en materia social y su correlación con la intervención económica en materia de redistribución del ingreso, orientar políticas respecto a la generación del empleo, procurar garantizar las necesidades básicas y elementales de todos los habitantes de la Nación, en particular de los sectores más vulnerables, continuó con otros tantos acontecimientos, que sin agotar el análisis de todos ellos, nos permite identificar los más salientes.

---

<sup>16</sup> Carlos A. Tomada, "La Ley de Ordenamiento Laboral: objetivos y criterios rectores", con apoyo en OECD, Employment Outlook, 1997.

Ante el fracaso evidenciado por el sistema de administración de fondos de jubilaciones y pensiones de forma privada, al constituirse en una transferencia directa de ingresos a empresas de dicho sector (a las que se debía abonar comisiones sin participación alguna del trabajador), no logrando aumentar la cobertura, y alejándose del concepto de solidaridad y universalidad que debe primar en este orden, es que el Estado decidió recuperar la administración de la seguridad social en tanto ineludible instrumento de la redistribución e inclusión. Así las cosas, un hito histórico que muestra la asunción por parte del Estado de actividades que otrora habían sido delegadas en el ámbito privado (al mercado) y en entidades que perseguían fines de lucro, resultó ser la sanción en el año 2008 de la ley 26.425 (ley SIPA) a través de la cual se recupera el sistema de seguridad social por el Estado.

En diciembre de 2008 se sancionó la ley 26.427, saldando una deuda histórica en la materia y regulando las pasantías para garantizar la realización de prácticas calificantes para los jóvenes y evitar el fraude laboral.

Respecto a la calidad del empleo no puede menos que destacarse la constante formación profesional impulsada desde agencias gubernamentales, especialmente desde el Ministerio de Trabajo, quien cuenta con una Subsecretaría de Políticas de Empleo y Formación Profesional especialmente dedicada a la temática. En este sentido, el accionar estatal no sólo cumple con esta tarea al interior de su organización sino que la ofrece para cualquier tipo de trabajador, sea ocupado, desocupado o en vías de generar sus proyectos en forma autónoma. Bajo estos lineamientos, el Estado se convierte en una suerte de articulador social al promover y acompañar las condiciones de formación y reconocimiento de las competencias laborales que exigen los diversos sectores productivos con la preocupación puesta no solo sobre el factor cuantitativo sino también cualitativo<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Algunos de los programas existentes son: Cursos de Formación Profesional, Certificación de Competencias Laborales, Certificación de Estudios Formales (promueve la finalización de la escolaridad primaria y secundaria), Programa de Crédito Fiscal a fin de incentivar a las empresas para que generen proyectos de formación para los trabajadores, contando también con una Red de Instituciones de Formación Continua, y estableciendo Programas vinculados a la formación y generación de empleos de calidad para los Jóvenes (Programa Jóvenes con más y mejor Trabajo), entre otros.



Asimismo, este cambio de paradigma revirtió el proceso de expulsión de trabajadores del ámbito de protección del derecho del trabajo que había impuesto el neoliberalismo, como así también reconoció el estatus de trabajadores a ciertos colectivos que han resultado desamparados por diversos gobiernos a lo largo de la historia. En algunos de esos supuestos con regímenes especiales implementados por gobiernos de facto. Al respecto a fines del año 2011 y mediante la sanción de la ley 26.727 se modificó el régimen de trabajo agrario dignificando el trabajo prestado por los trabajadores rurales<sup>18</sup>.

Bajo esta misma orientación, en el año 2013 se sancionó la ley 26.844 de “Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares” procurando amparo a trabajadoras que antes no poseían protección laboral alguna por el solo hecho de prestar tareas por espacio menor a determinada cantidad de días u horas de trabajo semanales; y en el caso de superar dicho umbral se encontraban regidas por un estatuto totalmente anacrónico, desprotectorio y con abiertos sesgos discriminatorios para este colectivo laboral.<sup>19</sup>

También en materia “laboral” - penal se ha logrado avanzar, particularmente con la sanción de las leyes que castigan la trata con fines de explotación laboral y respecto al empleo de menores.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Como ejemplo del avance que significó esta norma vale destacar el amparo que se dio a una categoría de trabajadores que prestaban tareas bajo una modalidad anteriormente no amparada como ser en el caso de los trabajadores agrarios que prestan tareas de manera permanente con prestación discontinua. Asimismo se erradica el perverso régimen de trabajo de “sol a sol” y condiciones laborales aberrantes; y se refuerza el sistema de responsabilidad solidaria de quienes son beneficiarios de los servicios prestados por los trabajadores agrarios en las distintas especialidades.

<sup>19</sup> Para ampliar sobre la temática véase al respecto: Ruiz, Alvaro, “*El trabajo doméstico: frente a la inminente sanción de un nuevo estatuto legal*”, Publicaciones Infojus, 2013; Ruiz, Alvaro – Gambacorta, Mario L., “*Un reconocimiento justo, necesario y postergado: donde hay una necesidad nace un derecho*”, Editorial La Ley, 2013; Ruiz, Alvaro, “El nuevo régimen para el personal de casas particulares y su reglamentación”; Gambacorta, Mario L., “El tribunal administrativo para el personal de casas particulares: funciones, marcos y contextos para la instrumentación de una especial instancia tutelar”; Terny, Leandro y Pisarev, Alejandro, “El régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares: la creación de una nueva instancia de diálogo social”, éstos últimos publicados en Revista de Derecho Laboral, Edición 2013-2, “Estatuto del Personal de Casas Particulares”, 1ª ed., Rubinzal-Culzoni Editores, 2013.

<sup>20</sup> Leyes 26.364, 26.842 y 26.847 respectivamente.

Todas estas políticas, la realidad evidenciada por las consecuencias dejadas por el neoliberalismo y la nueva integración del máximo tribunal nacional con jueces de reconocida trayectoria, también animaron a que la Justicia asumiera un mayor compromiso con el sistema protectorio laboral, dejando de lado criterios netamente mercantilistas.

Los tribunales en nuestro país a partir del año 2004 han tenido una gran incidencia en la recuperación de criterios básicos y olvidados de aplicación e interpretación del Derecho Laboral, al concebir en clave social los postulados respectivos. Sin perjuicio de utilizar la normativa constitucional y supra legal del trabajo para lograr estos objetivos lo llamativo resulta que esa normativa se encontraba vigente desde el año 1994, pero sus mandatos habían sido soslayados o tergiversados en favor del mercado.

Como corolario entonces se observa que la ampliación de derechos sociales ha ido en constante ascenso y extensión, sin que momentos económicos tensos o críticos hayan traído consigo una reducción o desmantelamiento de los mismos; todo lo contrario, el empoderamiento de derechos para los sectores más desprotegidos y débiles de la sociedad y de los individuos en relación al mercado continuó creciendo. Postura ésta que debe colegirse de las políticas contra cíclicas adoptadas en materia económica para paliar los efectos de las tensiones existentes, sin caer en las viejas recetas del neoliberalismo cuyos resultados ya han sido comentados.

Por último y reivindicando una cuestión central del texto original del Régimen de Contrato de Trabajo, aprobado por la ley 20.744 (1974)<sup>21</sup>, en torno del sustento que le da sentido y asume la normativa laboral dentro del régimen imperante, y que resume las políticas implementadas destáquese la sanción de la ley 26.592 que incorpora como nuevo artículo 17 bis de dicho régimen la declaración de principio que dispone que “...las desigualdades que crea esta ley a favor de una de las partes, sólo se entenderán como forma de compensar otras que de por sí se dan en la relación”.

---

<sup>21</sup> Este régimen fue severamente restringido a través de la ley N° 21.297 en el año 1976 a iniciativa del gobierno cívico militar que tomó el poder “de facto” a través del golpe de Estado.

c) **¿Cuán sostenibles resultaron estas políticas? ¿La negociación colectiva es una barrera para el crecimiento de la pequeña empresa? ¿Cómo de asequible, o realista, son las normas laborales mínimas en condiciones de desempleo masivo? La realidad es contundente.**

Las respuestas a estas preguntas se encuentran, sin más, en la experiencia fáctica acontecida a lo largo del periodo que se inicia con el gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003.

Frente al avance de la regulación laboral en clave protectoria nos encontramos con un panorama absolutamente distinto al que nos ofreciera la década del '90 del Siglo XX.

Llegamos a la actualidad con grandes avances en materia social. En ese sentido vale resaltar la abrupta reducción del trabajo no registrado, recuperándose la Inspección del Trabajo. En el ámbito nacional, el Ministerio de Trabajo contaba con 20 inspectores en el año 2003, y hoy tiene más de 450, fortaleciéndose también el Consejo Federal del Trabajo para una acción coordinada con las Provincias.

Para fines de 2013 la tasa de pobreza se ubicaba en el 13,2% (habiendo partido desde una tasa que superaba el 53% en el año 2002) y la de indigencia en el 4%<sup>22</sup>.

La cantidad de empleo registrado en la actualidad es uno de los más altos de los últimos treinta años. En particular, la cantidad de puestos formales en el segundo trimestre de 2014 (9.500.000) es un 70% superior que en el mismo trimestre de 2002 (5.600.000), y es un 53% más elevado que en el período de mayor empleo formal durante la década del noventa (cuarto trimestre de 1998). El 75% de los empleos formales que se han generado desde el segundo trimestre de 2002 al mismo periodo de 2014 han sido concentrados en empresas privadas.

---

<sup>22</sup> Informe económico especial, Nro. II, Abril 2014, Centro de Estudios Económicos y Sociales "Scalabrini Ortiz".

La tasa de desempleo a diciembre de 2014 se ubicó en el 6,9%. Esta tasa se mantuvo por debajo de los dos dígitos desde el segundo trimestre de 2007. No puede olvidarse que en el año 2003 llegó a más del 24%.<sup>23</sup>

Desde el año 2003 a la fecha, el ritmo de la negociación colectiva ha aumentado exponencialmente. Se incrementaron la cantidad de convenios y acuerdos colectivo año tras año, de un promedio inferior a 200 anuales se pasó en la actualidad a más de 1.800.

Asimismo y como ejemplo de la cobertura de la negociación colectiva, destácase que la misma en el año 2012 fue un 90% más elevada en relación al año 2002.

En materia de protección social, hoy en día el 95% de las personas mayores recibe una transferencia por parte del sistema, al tiempo que cerca de 2.800.000 personas mayores de 60 años que no podían alcanzar una cobertura previsional, acceden actualmente a la jubilación mínima.

Desde el punto de vista de la distribución de la renta, los asalariados incrementaron su participación, pasando del 34% a más del 51,4% del Producto Bruto Interno. El índice Gini, que mide la distribución del ingreso personal mejoró un 22%, es decir que la sociedad es actualmente más equitativa. Más de la mitad de la mejora en la equidad se debe al crecimiento de empleos registrados. Alrededor de un cuarto de la mejora en la distribución se relaciona con la pérdida de relevancia de las actividades precarias de refugio, en especial el empleo por cuenta propia. Una quinta parte de la reducción de la desigualdad se vincula a las jubilaciones y pensiones, tanto por los incrementos en el haber jubilatorio como por la extensión a hogares de más bajos ingresos.

## **5) A modo de síntesis**

El sistema de relaciones laborales se nutre de diversas fuentes normativas pero se destacan la estatal –legal en sentido lato- y la proveniente de la autonomía colectiva,

---

<sup>23</sup> “Situación del mercado de trabajo en el 2º trimestre 2014”, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Dirección General de Estudios y Estadísticas laborales, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Agosto de 2014.

que guardan entre sí una relación dialéctica con sesgo protectorio conforme el principio de progresividad.

El grado e intensidad de la predominancia de una u otra de las fuentes aludidas está ligado, por una parte, al nivel de desarrollo de la libertad sindical en términos de capacidad de organización, de negociación y de conflicto que en un momento dado posean las organizaciones sindicales; y por otro, al desarrollo social, cultural y productivo alcanzado, como a la fortaleza de los grupos concentrados de la economía y su poder de incidencia en las decisiones soberanas de un país.

El rol del Estado como equilibrador de las desigualdades propias que se verifican entre el capital y el trabajo, determinará a su vez la medida de su necesaria intervención en las relaciones sociales y de producción, en función de los factores anteriormente señalados.

En tal orden de ideas y como se desprende del recorrido que desde su inicio evidencia el Derecho del Trabajo, la ley posee un papel fundamental en la promoción de la justicia social y su relevancia se acrecentará respecto de los sectores del trabajo más vulnerables como también –y ya no sólo a su respecto- en épocas críticas que por sí mismas generan una mayor vulnerabilidad para quienes viven de su trabajo.

La Argentina, y en general Latinoamérica toda, ha sido a fines del siglo XX un laboratorio de políticas fundadas en un pretendido Orden Público Económico, bajo el axioma de un anunciado derrame de supuestos beneficios laborales y sociales como destino natural del libre juego de las fuerzas del Mercado. El costo de esa experiencia fue altísimo en términos de pobreza, atraso, precariedad laboral y baja calidad institucional afectando profundamente la vida democrática.

Entonces, no parece razonable ni aún bajo una óptica de puro ejercicio intelectual o cientificista, plantearse dilemas tales como *si el derecho laboral puede ser una barrera para el desarrollo o para la creación de empleo*; o interrogarse sobre *si la desregulación asegura la creación de empleo*; o hablar de *demasiada protección contra el despido* cuando en el mundo en general y en esta región del planeta en particular lejos se está de contar con dispositivos tuitivos que permitan una calificación semejante; o

poner en cuestión el valor de la negociación colectiva como instancia democratizadora de las relaciones laborales y fundamental para una regulación equitativa de las mismas, preguntándose si puede operar como *barrera para el crecimiento de la pequeña empresa*; o dudar acerca de lo *asequible o realista* de contar con *normas laborales mínimas en condiciones de desempleo masivo* sin siquiera poner en consideración cuáles serían las causas, los responsables y beneficiarios de una situación semejante.

La reflexión precedente parte de la idea de que se supone que no hablamos de cualquier empleo, como mera estrategia de supervivencia, sino de un trabajo digno, con derechos y que permita la realización humana de quien trabaja; ni que el debate que se propone sea únicamente en clave de productividad, competitividad y rentabilidad en favor de una acumulación unilateral, reñida con una distribución adecuada entre los factores que convergen para la creación de riquezas.

El Derecho todo es un catalizador de las conflictividades sociales y ordenador de la vida en comunidad dotado de principios, valores y fines teleológicos determinados, y como tal nunca es neutro. Mucho menos el Derecho del Trabajo que es por antonomasia no neutral, en tanto desde su nacimiento se ha declarado de tal modo al estructurar todo su edificio conceptual a partir del principio protectorio.

En consecuencia, la ley y el desarrollo laboral no pueden pensarse en términos antitéticos, sino como consustanciales para el progreso social y la creciente humanización del trabajo, que debe ser la consecuencia del progreso económico.