

# LAS TRANSFORMACIONES EN LA NORMATIVA SOCIO-LABORAL DEL NUEVO MODELO DE DESARROLLO ARGENTINO\*

Demian Tupac Panigo\*\*  
Pablo Ignacio Chena\*\*\*  
Priscila Ailín Makari\*\*\*\*

## RESUMEN

A partir del año 2003 comienza en Argentina un nuevo modelo de desarrollo que desarticula el esquema neoliberal con eje en las finanzas, vigente hasta ese momento, para pasar a estructurar el funcionamiento económico en la figura del trabajador. En este contexto, el principal objetivo del artículo consiste en presentar las modificaciones más importantes en la legislación laboral asociadas a este nuevo modelo de desarrollo, con el propósito de exponer, de forma resumida y unificada, el conjunto de normas destinadas a mejorar el poder relativo de negociación de los trabajadores, sus ingresos (como activos y pasivos del sistema), sus posibilidades de inserción y estabilidad laboral, y la protección de los derechos del trabajo para las minorías históricamente más débiles.

**PALABRAS CLAVE:** Argentina, mercado de trabajo, normativa laboral y previsional, modelos de desarrollo.

## ABSTRACT

«Transformations/Changes in Socio-labor Regulations of New Argentinean Development Model». In 2003, a new worker-oriented model of development begins in Argentina, replacing the previous finance-led neoliberal scheme. In this context, the main objective of the paper is to present the most important changes implemented in the labour market legislation in order to improve workers negotiation power, wages, social inclusion and labour stability, as well as labour protection for historically weaker minorities.

**KEY WORDS:** Argentina, labour market, labour regulation, models of development.

## 1. INTRODUCCIÓN

Luego de la crisis económica más profunda y prolongada de la historia argentina y del fin del régimen de la convertibilidad en 2002, el nuevo gobierno implementa desde 2003 una serie de políticas macroeconómicas destinadas a controlar y sustituir el régimen de acumulación financiera pre-existente y promover un



régimen de acumulación productiva, con crecimiento sostenido de la producción, que se orienta a la generación de empleos y a lograr una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Entre las distintas políticas macroeconómicas implementadas, pueden destacarse los siguientes pilares del nuevo modelo de desarrollo:

1. Sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo (Frenkel, 2008).
2. Control a la entrada y salida de capitales.
3. Renacionalización de varias empresas públicas privatizadas que incumplieron sus contratos (Aspiazu, 2002).
4. Desendeudamiento del sector público.
5. Prudencia fiscal, sin ajuste recesivo; con mayor y mejor gasto público.
6. Equidad y eficiencia tributaria. Prioridad en la extracción de rentas extraordinarias generadas en varios sectores de actividad (Gaggero, 2009).
7. Apoyo al desarrollo de la negociación colectiva y aumento del salario mínimo vital y móvil.
8. Reforma del sistema previsional.
9. Aumento y mayor cobertura de las jubilaciones y del salario indirecto.
10. Regulación de sectores clave, con retenciones, compensaciones y acuerdos de precios.

Los 3 primeros pilares se relacionan con la búsqueda de una solución persistente al problema de brecha externa y de competitividad industrial que históricamente aqueja a nuestro país (Diamand, 1972; Bacha, 1982; y Thirlwall, 1979). Sin embargo, ellos no aseguran el incremento requerido en la demanda agregada para estimular la inversión, el crecimiento y la generación de nuevos puestos de trabajo. En este sentido, son los pilares 4, 5 y 6 los que han permitido implementar las medidas keynesianas que sostuvieron (durante 6 años consecutivos) un sostenido incremento del PIB, de los beneficios empresarios, los salarios y el empleo.

La conjunción de la reestructuración de la deuda externa (Plan Fénix, 2003, 2004) con una política fiscal prudente y expansiva, una estructura tributaria más progresiva y una estrategia de desendeudamiento del sector público, permitió recuperar la autonomía política necesaria para impulsar el empleo y la equidad distributiva (Gaggero, 2009).

Los pilares 7, 8, 9 y 10 son los que han permitido que la recuperación de la rentabilidad del sector industrial no sea a costa del poder adquisitivo de los trabajadores. Los tres primeros ítems resumen un amplio espectro de medidas destinadas a recomponer nominalmente el poder adquisitivo de los trabajadores (activos y pasivos). Sin embargo, sin intervención alguna del Estado en el proceso de formación

---

\* Recibido: 29-08-2010. Aceptado: octubre 2010.

\*\* UNLP, UBA y CEIL-PIETTE del CONICET. E-mail: panigo@gmail.com.

\*\*\* UNLP y CEIL-PIETTE del CONICET. E-mail: pablochena@yahoo.com.ar.

\*\*\*\* UBA. E-mail: priscilamakari@gmail.com.

de precios, dichos incrementos terminarían recayendo sobre el nivel de precios (en sectores protegidos o monopólicos, formadores de precios; Kalecki, (1977) [1971]), o sobre la tasa de rentabilidad de la industria competitiva de importaciones (poniendo en juego la propia viabilidad del modelo). Por este motivo es crucial el pilar 10 que, en la práctica, significó un esquema de tipos de cambios efectivos múltiples a nivel sectorial que permitió que los aumentos de ingresos nominales de los trabajadores se traduzcan en incremento reales (Diamand, 1972).

Tomadas en forma concomitante (aunque no aplicadas al unísono), las distintas medidas de política económica, resumidas brevemente aquí, configuraron un modelo que pudo combinar la creación sostenida de empleos y una progresiva recomposición del poder adquisitivo de los trabajadores. El objetivo del presente artículo es explicitar la forma en la cual dicho modelo, iniciado en 2003, se refleja en una legislación laboral que prioriza el bienestar de los trabajadores, independientemente del lugar que ocupan u ocuparon en la configuración del sistema socio-productivo.

Luego de esta breve introducción, en la cual se describen los principales ejes del nuevo modelo, el artículo se estructura de la siguiente manera: la sección 2 describe los cambios legislativos destinados a fortalecer y recuperar la actividad sindical; la sección 3 focaliza en las medidas destinadas a combatir el trabajo no registrado; las secciones 4 y 5 muestran los cambios en la legislación destinados a mejorar los ingresos y la estabilidad laboral respectivamente; la sección 6 detalla las medidas que tienen por finalidad proteger a los trabajadores históricamente vulnerables; la sección 7 analiza las medidas que procuran mejorar la inserción laboral de trabajadores desempleados y la sección 8 focaliza en los cambios legislativos destinados a incrementar la cobertura y las remuneraciones de los trabajadores pasivos (jubilados y pensionados). Por último, en la sección 9 se esbozan las reflexiones finales.

## 2. MEDIDAS PARA RECUPERAR Y FORTALECER LA ACTIVIDAD SINDICAL

La reforma más significativa en materia sindical se logró en marzo de 2004, momento en el cual el Congreso de la Nación promulga la Ley de Reforma Laboral 25.877 para modificar la negociación colectiva de trabajo. La nueva norma tuvo como rasgos destacados que:

- derogó el sistema establecido en la Ley 25.250;
- restableció la ultra-actividad (continuidad de la vigencia de la norma entre el convenio que caduca y el nuevo que se negocia);
- centralizó la facultad de negociación en el sindicato con personería gremial de más alto nivel, con representación de delegados de empresas hasta un número de 4;
- dictaminó la articulación convencional con preeminencia del convenio de ámbito mayor (excepto delegación expresa, materias no tratadas, organización empresarial o normas más favorables);



- estableció que los convenios posteriores de diferente ámbito sólo modifican al preexistente cuando resulten establecidas condiciones más favorables al trabajador.
- obligó a que las empresas en crisis solo puedan dejar de aplicar una convención colectiva de trabajo cuando se acuerde con las partes signatarias del convenio y mediante el procedimiento de crisis de la Ley 24.013 y normas complementarias.

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

De manera complementaria, el 31 de agosto de 2004, a partir del decreto 1.135, el Poder Ejecutivo Nacional ordenó las normas que rigen tanto las convenciones colectivas de trabajo (Ley 14.250) y las negociaciones colectivas (Ley 23.185). Esto dio lugar a una fase ascendente en la cantidad de negociaciones colectivas, de trabajadores involucrados y en la ampliación de la cobertura sindical (llevando la cantidad de convenios colectivos homologados de sólo 76 en el 2000 a más de 1.230 en el 2008).

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

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

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

### 3. POLÍTICAS PARA COMBATIR EL TRABAJO NO REGISTRADO

La reducción del porcentaje de asalariados sin descuento jubilatorio (principal mecanismo de detección del no registro) experimentado entre mediados de

2004 y principios de 2010 (del 52,4 al 34,6%) no sólo se explica por la menor volatilidad y el mayor crecimiento del producto bruto interno (factores centrales de esta dinámica) sino también por la implementación de un conjunto de medidas laborales asociadas a los siguientes ejes:

1. Simplificación del registro de nuevos puestos de trabajo;
2. Mayor y mejor supervisión del cumplimiento de la normativa laboral;
3. Transformación de un esquema de incentivos tributarios a otro de penalidades en materia de costos de rotación para reducir el trabajo no registrado en el sector privado; y
4. Traspaso de locadores de servicio a relación de dependencia en el sector público.

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

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

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

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

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

El 28 de mayo de 2003, el MTESS y la AFIP resolvieron (a través de las resoluciones conjuntas de la Secretaría de Trabajo del MTESS, 91/2003; de la Secretaría de Seguridad Social del MTESS, 5/2003; y de la AFIP, 1552) que «las Secretarías de Trabajo y de Seguridad Social comprobarán y verificarán, indistinta-



mente, el cumplimiento por parte de los empleadores de la obligación de declarar e ingresar los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial con destino al Sistema único de Seguridad Social y de la presentación de la solicitud de la Clave de Alta Temprana, de conformidad con lo establecido en la Resolución General N° 899-AFIP».

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

Por otra parte, el 30 de mayo de 2005 la AFIP (vía resolución N° 1.891) crea el «Registro de Altas y Bajas en Materia de la Seguridad Social», para centralizar la información a nivel federal sobre las relaciones empleador-trabajador.

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

Gracias a la implementación de este plan (que cuenta con unos 800 agentes involucrados, de los cuales 300 constituyen la «fuerza fiscalizadora») y el trabajo en conjunto desarrollado con las autoridades laborales de los gobiernos provinciales (con intervención del Consejo Federal del Trabajo), hasta fines de 2007 (último dato disponible) se habían podido fiscalizar más de 463.000 establecimientos y 1.358.000 trabajadores en todo el país.

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

Entre las principales características de esta disposición se destacaba que:

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

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

Desde marzo de 2004, conforme al artículo 6 de la Ley de Reordenamiento Laboral (25.877) y al decreto reglamentario 817/04, el nuevo gobierno disminuye

significativamente el universo de empresarios beneficiados por la reducción en las contribuciones patronales.

Confirmando el cambio de perspectiva respecto del esquema de incentivos y penalidades para combatir el trabajo no registrado, en mayo de 2010 el gobierno obtiene media sanción en la Cámara de Diputados, para un proyecto de modificación de la Ley de Contrato de Trabajo, estableciendo que:

ARTÍCULO 1º - Sustitúyese el artículo 1º de la Ley 25.323, por el siguiente texto:  
Artículo 1º - La indemnización prevista por el artículo 245 de la Ley 20.744 —Ley de Contrato de Trabajo— (t.o.1976), y sus modificatorias, la que en el futuro la reemplace o su equivalente en los estatutos especiales, será incrementada al doble cuando se trate de una relación laboral que al momento del despido no esté registrada o lo esté de modo deficiente. Cuando la relación laboral no registrada o registrada de modo deficiente se extinguiera por cualquier otra causal salvo en los casos de extinción por renuncia o por la voluntad concurrente de las partes, con las formas autorizadas por la ley, el empleador deberá abonar al trabajador al momento de la finalización del contrato, además de las indemnizaciones que correspondan, una indemnización equivalente a un (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres (3) meses, tomando como base la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor.

Para la media sanción de este proyecto (Expediente: 1179-D-2009), el oficialismo contó con 166 votos a favor y solamente 8 en contra.

De esta manera, las transformaciones normativas destinadas a reducir el trabajo no registrado en el nuevo modelo de desarrollo constituyen una nueva visión de política económica al respecto: la reducción generalizada y por tiempo indeterminado de las contribuciones patronales no sólo no genera nuevos o mejores puestos de trabajo, sino que perjudica significativamente el financiamiento de jubilaciones dignas a través del sistema previsional. El combate al trabajo en negro a través de este tipo de incentivos fiscales sólo debe focalizarse en un pequeño grupo de pequeñas empresas que, al comienzo de un ciclo de reactivación, requieren de un período de apoyo estatal para regularizar el empleo no registrado y contratar nuevos trabajadores. Para el resto de los establecimientos, la política más apropiada consiste en una combinación de mayores controles y penalidades más disuasivas para evitar que los empresarios encuentren rentable la contratación de trabajadores en forma irregular.

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

A los efectos de modificar (al menos progresivamente) esta situación, el Decreto 2.031 del 2006 dispuso que las personas contratadas para llevar a cabo



servicios profesionales bajo el régimen establecido por el Decreto N° 1.184/2001 (locación de servicios) en el ámbito de las jurisdicciones y entidades descentralizadas, con honorarios mensuales no superiores a \$2.164 (€432,8) mensuales, *deberán ser contratadas mientras continúen las razones de servicio que así lo justifiquen*. Posteriormente, por decreto 480 del 2008, el tope de honorarios a utilizar para el traspaso se elevó a \$3.041 (€608,2) por mes.

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

En este contexto, a mediados de mayo de 2010, el gobierno anunció la reapertura de los concursos para el pase a planta permanente generalizado de los trabajadores con contratos por tiempo determinado en el seno del sector público (posibilidad que estuvo vedada desde 1991 en adelante, por el virtual congelamiento de cargos y vacantes impuestos por el Decreto 1.887/91, firmado por Carlos Menem y Domingo Cavallo).

## 4. MEDIDAS PARA MEJORAR LOS INGRESOS LABORALES

### 4.1. RECOMPOSICIÓN DEL SALARIO MÍNIMO VITAL Y MÓVIL (SMVM)

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

Desde mediados de 1993 (por Resolución 2/1993 del Consejo Nacional del Empleo, la productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil) hasta mediados de 2003, el SMVM era de \$200 (€50)<sup>1</sup>.

El deterioro de las remuneraciones reales de los sectores más débiles de la sociedad asociado al congelamiento del SMVM por más de 10 años comienza a ser revertido en julio de 2003, a partir del Decreto 388 del Poder Ejecutivo Nacional, el cual elevaba la remuneración mínima de los trabajadores en un 50% (de \$200 (€50) a \$300 (€60)) en el lapso de 6 meses. De allí en adelante, el accionar del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el SMVM permitió una fuerte recomposi-

---

<sup>1</sup> La conversión de pesos argentinos a Euros se realiza a una tasa de cambio de 1 euro = 5 pesos.

ción del poder adquisitivo de los trabajadores de menores ingresos mediante la sucesiva implementación del Decreto 1.349/2003 y las resoluciones 2/2004, 2/2005, 2/2006, 2/2007, 3/2008 y 2/2009 del mencionado Consejo<sup>2</sup>.

Gracias a ello, a partir del 1° de diciembre de 2010, el SMVM se ha establecido en \$1.500 (€300) para los trabajadores mensualizados que cumplen la jornada legal de trabajo, conforme al artículo 116 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias, con excepción de la situación prevista en el artículo 92 del mismo cuerpo legal que lo percibirán en su debida proporción, y en \$7,50 (€1,50) por hora, para los trabajadores jornalizados. Es decir, un aumento del 650% respecto de mayo de 2003.

Para el caso del régimen especial del trabajo agrario, el incremento del poder adquisitivo de los empleados se encuentra directamente relacionado con los sucesivos incrementos de las remuneraciones mínimas resueltos por la Comisión Nacional de Trabajo Agrario que actúa en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Luego de haber permanecido durante más de 5 años congeladas, las remuneraciones mínimas de los distintos puestos de trabajo tipificados en el empleo rural comienzan a incrementarse a partir de la Resolución 11/2003 (subiendo a \$400 —€80— mensuales) para llegar en diciembre de 2009, gracias a la Resolución 71/2009, a \$1.700 (€340) por mes.

#### 4.2. LOS BENEFICIOS SOCIALES Y EL SALARIO INDIRECTO

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

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

Por otra parte, a partir del Decreto 368 del año 2004 se estableció que dentro de los componentes del salario debían calcularse las asignaciones familiares excluyéndose las horas extras y el sueldo anual complementario (SAC) en los casos de trabajadores en relación de dependencia, y la prestación anual complementaria en los casos de beneficiarios del sistema integrado de jubilaciones y pensiones. Adicionalmente, por el mismo decreto se aumentaron los montos de los beneficios y el tope máximo de salarios beneficiados por dichas asignaciones. En diciembre del mismo año, mediante el Decreto 1.691 se otorga un nuevo aumento, al tiempo que

---

<sup>2</sup> El Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el SMVM, que había estado inactivo por 11 años, se constituyó nuevamente en un espacio clave para el diálogo tripartito, recuperando el rol central del Sector Público en la determinación de los salarios en Argentina.

también se incrementa nuevamente el tope máximo de salarios beneficiados por dichas asignaciones. El Decreto 1.134, de septiembre de 2005, vuelve a incrementar los topes salariales a los que les corresponde el beneficio. Luego, los sucesivos decretos 33/2007, 1.345/2007 y 1.591/2008, actualizan nuevamente tanto las asignaciones familiares como los topes salariales máximos de los potenciales beneficiarios. De esta manera, el incremento en el salario indirecto desde 2003 en adelante ha llevado a más que triplicar las asignaciones familiares e incrementar en más del 200% el salario máximo por encima del cual los trabajadores ya no perciben las asignaciones familiares.

Finalmente, el 30 de octubre de 2009, mediante el Decreto del PEN 1602/09, se creó la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), una política que otorga una prestación no contributiva, similar a la que reciben los hijos de los trabajadores formales, «a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal», beneficio que sería financiado con recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del ANSES. En cuanto a las condicionalidades sanitario-educativas, el 20% del estipendio previsto en la AUH (que en total, y por el momento, asciende a \$180 (€36) por cada menor de 18 años) se cobrará acumulado a principios de cada año lectivo (acreditado en una cuenta bancaria), siempre que los beneficiarios presenten los certificados requeridos de vacunación y asistencia escolar. Respecto de la magnitud, el gasto previsto para el plan supera, tanto en términos relativos como en prestación por hogar, a todos los restantes programas de transferencias condicionadas de ingreso de la región, ya que el mismo representa actualmente 0,6% del PIB y se prevé que llegue al 0,8% del PIB cuando se logre la meta de 4.000.000 de niños incorporados al Plan (ver Agis y otros, 2010).

## 5. MEDIDAS PARA INCREMENTAR LA ESTABILIDAD LABORAL

### 5.1. REDUCCIÓN DEL PERIODO DE PRUEBA Y MODIFICACIÓN DEL RÉGIMEN DE PREAVISO

Hasta que se sanciona en 2004 la Ley 25.877, el régimen legal establecía la posibilidad de extender el período de prueba mediante convenio colectivo hasta 6 meses y en el caso de las PYMES establecía la posibilidad de un mínimo de 6 meses y un máximo de 12 meses por medio de acuerdo convencional.

Con la nueva norma, se abandonan tanto las distinciones entre PYMES y no-PYMES como la posibilidad de extensión convencional del período de prueba, estableciéndose un plazo máximo de 3 meses para todos los casos. Al mismo tiempo, la Ley 25.877 establece que el empleador debe realizar aportes y contribuciones desde el primer día del período de prueba y prohíbe la contratación bajo la forma de período de prueba a trabajadores con los que ya se haya mantenido en el pasado relación laboral.

El uso abusivo del período de prueba con el objeto de evitar la efectivización de trabajadores será pasible de las sanciones previstas en el régimen sobre infracciones

a las leyes de trabajo. El trabajador tiene derecho durante el período de prueba a las prestaciones por accidente o enfermedad del trabajo y también por accidente o enfermedad inculpable que perdurara exclusivamente hasta la finalización del período de prueba si el empleador rescindiese el contrato durante ese lapso. El mismo se computa como tiempo de servicio a todos los efectos laborales y de la Seguridad Social.

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

En conjunto, las medidas destinadas a modificar el período de prueba y el régimen de preaviso constituyen una reivindicación de los derechos del trabajador para uno de los segmentos más frágiles de la población económicamente activa: los trabajadores recién contratados, donde usualmente los jóvenes están sobre-representados. Las nuevas normativas conducen a restringir el uso del período de prueba, incentivando a que los empleadores no abusen de la misma para precarizar las condiciones laborales.

## 5.2. MAYORES INDEMNIZACIONES POR ANTIGÜEDAD

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

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

Con la primera de las modificaciones se evita que los incumplimientos del empleador logren la disminución de la base indemnizatoria (ver por ejemplo la sentencia 88.171 del 10/10/2006 «Pérez, Aníbal Raúl c/Disco S.A.»).

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

Esta postura de mejorar la protección laboral a través del monto de las indemnizaciones por antigüedad en caso de despido fue complementada con la sanción de la Ley 25.972/2004, que prorrogó los plazos de emergencia pública previstos por la Ley 25.561 y sus modificatorias en materia laboral (principalmente



la implementación de la doble indemnización), hasta que la tasa de desocupación elaborada por el INDEC resultara inferior al 10%.

El Decreto 1.433/2005 (BO 23/11/05) redujo el incremento indemnizatorio previsto en la Ley 25.972/2004 al 50% a partir del 1/12/05, y el Decreto 1.224/2007 de fecha 11/09/2007 dispuso el fin de la aplicación del incremento indemnizatorio establecido mediante la Ley 25.561 y sus normas complementarias, cuando la EPH del INDEC informó que la tasa de desocupación había caído por debajo del 10%.

Por otra parte, con fecha 11 de abril de 2006 se publicó en el Boletín Oficial la Ley N° 26.086, mediante la cual se realizaron modificaciones a aspectos puntuales de la Ley de Concursos y Quiebras (la «LCQ»). La reforma permite obtener un mayor beneficio para los acreedores laborales, afectando el 1% de los ingresos brutos de la concursada a la cancelación de los créditos con derecho a pronto pago y con el reenvío o radicación de los juicios laborales ante el fuero del trabajo; también incrementa en beneficio de los asalariados las responsabilidades de la sindicatura, al imponerle la obligación de producir nuevos informes (situación de los pasivos laborales; estado de evolución de la empresa) y ser parte necesaria en los procesos contra el concursado que tramiten ante otro juez que no sea el del concurso.

## 6. MEDIDAS ESPECÍFICAS PARA OTORGAR UNA MAYOR PROTECCIÓN A LOS TRABAJADORES HISTÓRICAMENTE MÁS VULNERABLES

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

### 6.1. SERVICIO DOMÉSTICO

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

El texto dice además que:

Para acceder a los beneficios del Sistema Nacional del Seguro de Salud los trabajadores del servicio doméstico deberán completar la diferencia entre los aportes efectivamente ingresados y las cotizaciones previstas en los incisos. Para el supuesto en que el trabajador deseara ingresar al sistema de obra social a sus hijos y ante la

inexistencia de obra social del cónyuge, las diferencias aludidas en el párrafo anterior serán soportadas por el dador de trabajo. Las disposiciones de este artículo surtirán efecto a partir de la fecha que estipule el Poder Ejecutivo Nacional, dentro de un plazo que no supere los noventa (90) días de promulgada la presente ley.

En función de esta ley es que, a partir del año 2006, la AFIP lanzó una moratoria para la regularización del personal doméstico que, según datos preliminares, ya ha permitido el registro de más de 400.000 personas. El registro formal del servicio doméstico no sólo reconoce efectivamente los derechos de los trabajadores involucrados (usualmente mujeres de bajos recursos) sino que provee al Estado de mayor información para asistir de distintas maneras a uno de los sub-grupos más frágiles de los trabajadores.

## 6.2. CONTRATO DE TRABAJO EVENTUAL

En el mes de noviembre del año 2006 el Poder Ejecutivo Nacional definió a la empresa de servicios eventuales, mediante el Decreto 1.694, como la entidad que, constituida como persona jurídica, tenga por objeto exclusivo poner a disposición de terceras personas (usuarias) a personal industrial, administrativo, técnico o profesional, para cumplir en forma temporaria, servicios extraordinarios determinados de antemano o exigencias extraordinarias y transitorias de la empresa, explotación o establecimiento, toda vez que no pueda preverse un plazo cierto para la finalización del contrato. La empresa de servicios eventuales debe abonar la remuneración al trabajador en los períodos en que lo ocupe efectivamente y también cuando se excedan los plazos máximos de inactividad, sin que pueda otorgarle nueva ocupación y el trabajador se mantenga a disposición sin hacer uso del derecho de rescindir el contrato de trabajo por injuria de la empresa.

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

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

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

Con estas modificaciones se intenta evitar la evasión al sistema de seguridad social por parte de las empresas de servicios eventuales situación que termina perju-



dicando a los trabajadores involucrados en el momento de reunir la documentación necesaria para intentar acceder a una jubilación.

### 6.3. EMPLEO RURAL

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

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

A partir de la resolución citada, se establece que:

la jornada ordinaria de trabajo diurna para todo el personal comprendido en el Régimen Nacional de Trabajo Agrario aprobado por la Ley 22.248, en todo el territorio del país y para todas las actividades, no podrá exceder de ocho (8) horas diarias y de cuarenta y ocho (48) horas semanales desde el día lunes hasta las trece (13) horas del sábado, siendo facultad privativa del empleador la distribución de las horas de trabajo diarias y su diagramación en horarios según la naturaleza de la explotación, los usos y costumbres locales y de conformidad con las pautas normativas que rigen el regular ejercicio del poder de dirección y organización del empleador.

De esta manera, se equiparó al trabajador rural con todos los demás trabajadores de otra rama o actividad, poniendo fin a una discriminación y a una injusticia de larga data.

Pero la calidad del trabajo agrario no sólo se ha mejorado con la reglamentación de la jornada de trabajo, sino que también se ha implementado la Ley de corresponsabilidad gremial (26.377/2008, reglamentada por el Decreto 1.370/2008) destinada a reducir el trabajo no registrado rural, apoyada fuertemente por el propio sindicato del sector (UATRE), que tenía una actitud crítica respecto del gobierno nacional en los últimos años<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> En este sentido vale destacar las palabras de José Antonio Voytenco, delegado de la Unión Argentina de Trabajadores Rurales (UATRE), el sábado 24 de mayo de 2008, en el *Diario Norte* de la Provincia del Chaco: «La aprobación de la corresponsabilidad gremial es un verdadero acto de Justicia Social, sólo comparable con el Estatuto del Peón Rural impulsado por nuestro líder Juan Domingo Perón».

Con esta herramienta<sup>4</sup>, se fijarán convenios específicos (regionales y por sub-rama de actividad) entre las cámaras empresarias y el sindicato del sector, en donde se definirán quién actúa como agente de retención y se encarga de cobrar y depositar en la AFIP los montos asociados a las tarifas sustitutivas de aportes y contribuciones que define el RENATRE.

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

Los trabajadores obtienen una creciente tasa de regularización de sus relaciones contractuales, con todos los beneficios asociados al trabajo registrado.

Para el empresario rural, la norma constituye la posibilidad de una herramienta de simplificación registral y de reducción de costos financieros, al posibilitarle la sustitución de pagos mensuales y diversos actos y trámites administrativos por un pago único al momento de la venta del producto. A partir de ese momento es central la tarea del RENATRE y de la autoridad de aplicación de la nueva norma para evitar que los resultados positivos de la misma sean sobre-compensados por efectos negativos derivados de problemas de implementación (principalmente ventas de la producción en negro, etc.). Los convenios firmados en los últimos meses parecieran demostrar que, por el momento, los efectos positivos resultan predominantes.

Recientemente, el Poder Ejecutivo ha enviado un anteproyecto de Ley (presentado a mediados de junio de 2010) para reformar la Ley de Trabajo Agrario. La norma propuesta, plantea que: 1) las remuneraciones básicas no podrán ser inferiores al salario mínimo vital y móvil vigente, 2) habrá paritarias como en todos los sectores, 3) la remuneración a destajo en ningún caso podrá ser inferior a la remuneración mínima garantizada y que le deberá ser abonada al trabajador aun cuando por fenómenos climáticos no se pudieren desarrollar tareas en forma normal, 4) los trabajadores agrarios tendrán un régimen previsional diferencial, que habilitaría la jubilación ordinaria a partir de los 57 años de edad, sin distinción de sexo, y con 25 años de aportes, y 5) se elimina el período de prueba.

#### 6.4. COOPERATIVAS DE TRABAJO

Con la promulgación de la Ley 25.877/2004, se pasa a prohibir la prestación de servicios eventuales por parte de aquellas empresas que figuraran como cooperativas de trabajo.

---

<sup>4</sup> Cuya autoridad de aplicación es la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que queda facultada para dirimir como árbitro las controversias o cuestiones que pudieran suscitarse en la aplicación o interpretación de los convenios de corresponsabilidad.



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

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

En definitiva, la modificación de la Ley 25.877/2004 al régimen de cooperativas de trabajo busca proteger a los trabajadores del proceso de «terciarización precarizadora», tan comúnmente utilizado en los años 90, incorporando restricciones legales a una de las típicas prácticas de degradación de las relaciones contractuales en desmedro del trabajador.

## 6.5. PASANTÍAS PARA ESTUDIANTES

Desde su puesta en marcha en el año 1992, con el Decreto 340 (posteriormente modificado por la Ley 25.165/1999 y el Decreto 487/2000), el régimen de pasantías ha sido frecuentemente utilizado tanto por el sector público como por el sector privado como un mecanismo que precarizó de hecho la relación laboral<sup>5</sup>.

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

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

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

- Fijación de un piso mínimo para las asignaciones estímulo. Hasta la nueva norma, estas asignaciones eran discrecionalmente acordadas entre la empresa usuaria del servicio del pasante y la institución educativa de procedencia, sin límite inferior alguno. A partir de la Ley 26.427 se establece que dicho

---

<sup>5</sup> Esta percepción se sustenta además en diversos fallos de la justicia en relación a la utilización de las pasantías como mecanismos de relaciones salariales encubiertas. A modo de ejemplo tómesese la causa «Novoa c/ La Mercantil Andina S.A.», en la cual la Cámara Laboral condenó a las empresas por ocultar fraudulentamente la relación laboral mediante un contrato de pasantías.

límite estará establecido por monto proporcional (en horas de trabajo) del salario mínimo del convenio colectivo de la empresa en donde se desempeña el pasante.

- Reducción del 50% en la jornada laboral (que pasa de 30 a 20 horas semanales, con no más de 4 horas diarias).
- Otorgamiento al pasante de todos los beneficios regulares, licencias y coberturas de salud (incluyendo seguros por riesgo de trabajo) que gozan los empleados de la empresa.
- Reducción de la duración de la pasantía de 4 años a sólo 1 año (con extensión única de 6 meses adicionales) a los efectos de evitar la transformación de la pasantía en una forma persistente de relación salarial encubierta.
- Prohibición de la utilización del período de prueba luego de finalizada la pasantía, en el caso de que la empresa desee efectivizar al pasante.

En definitiva, y aun cuando subsiste cierta discusión en torno a la verdadera necesidad de una figura como la de pasantía, la Ley 26.427/2008 constituye un avance significativo en el camino de la des-precarización de las condiciones de trabajo que afectan principalmente a los jóvenes que recién inician su historia laboral.

## 6.6. TRABAJO INFANTIL

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

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

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

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

Las personas mayores de catorce años y menores a dieciséis años solamente podrán ser ocupados en explotaciones cuyo titular sea su padre, madre o tutor, en jornadas que no podrán superar las tres horas diarias, y las quince horas semanales,



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

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

## 6.7. TRABAJADORES EXTRANJEROS

Para los trabajadores extranjeros, la Ley 25.871 del 2004 provee un aporte muy importante en materia de aplicación de sanciones. Ello sucede no sólo porque se aceptan las recomendaciones que en reiteradas oportunidades realizara la OIT, sino porque ello implica la modificación de un sistema que fomentaba la contratación ilegal toda vez que los trabajadores, desde la implícita condición de «delincuentes» que la anterior norma les atribuía, se encontraban impedidos de realizar reclamo alguno (ni siquiera salarios adeudados) con relación al contrato de trabajo.

El nuevo texto dice explícitamente:

ARTÍCULO 56. - La aplicación de la presente ley no eximirá al empleador o dador de trabajo del cumplimiento de las obligaciones emergentes de la legislación laboral respecto del extranjero, cualquiera sea su condición migratoria; asimismo, en ningún modo se afectarán los derechos adquiridos por los extranjeros, como consecuencia de los trabajos ya realizados, cualquiera sea su condición migratoria.

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

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

Por último, con la implementación de la Asignación Universal por Hijo, los inmigrantes que residan legalmente en el país desde hace 3 años o más podrán cobrar \$180 (€36) por hijo menor de edad, con lo que la cobertura legal para el

trabajo y la residencia se complementa con un apoyo económico para la subsistencia alimentaria.

## 7. MEDIDAS DE APOYO A LA INSERCIÓN LABORAL

Dado el contexto de desempleo estructural que atravesó nuestro país, las políticas destinadas a reinserter a los desocupados de larga duración dentro del entramado productivo jugaron un rol esencial en la reducción del desempleo de esa categoría de la PEA. La primera respuesta en términos de política pública a la gran crisis enfrentada por el país en año 2002 fue el «Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados» (PJJHD), el cual consistió en una transferencia monetaria de \$150 (€30), que en el año 2003 llegó a beneficiar a cerca de dos millones de personas. Posteriormente, el PJJHD fue complementado con otras políticas tendentes a mejorar la inserción ocupacional de la población, que serán comentadas a continuación.

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

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

- 1) La línea de promoción del empleo asalariado, cuyo objetivo es fomentar la inserción laboral de los beneficiarios de los programas PJJHD y Empleo Comunitario, y de otras acciones y/o programas por el que los beneficiarios perciban una ayuda económica mensual no remunerativa a cargo del MTEySS.
- 2) La línea de promoción del «autoempleo» que tendrá como objetivo fomentar el desempeño en oficios o el desarrollo de emprendimientos de carácter individual o asociativo de trabajadores desocupados beneficiarios de los demás programas.

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

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



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

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

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

## 8. MEDIDAS DESTINADAS A INCREMENTAR LA COBERTURA Y LAS REMUNERACIONES DE LOS TRABAJADORES PASIVOS (JUBILADOS Y PENSIONADOS)

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

### 8.1. PROGRAMA DE INCLUSIÓN PREVISIONAL

Mediante la Ley 25.994 y el Decreto 1.454/05 (entre fines de 2004 y fines de 2005), el gobierno argentino instauró el marco legal necesario para impulsar el programa de inclusión previsional de la ANSES, a los efectos de que obtuvieran su jubilación quienes contaban con la edad requerida (65 años los hombres y 60 años las mujeres), pero no con los aportes suficientes (30 años), debido al elevado y persistente desempleo involuntario que afectó a buena parte de la población (y más intensamente a la más vulnerable) desde mediados de los 80, y que aún hoy (aunque en mucha menor escala) sigue complicando la capacidad de acumular los 30 años de aporte al momento de llegar a la edad legal para jubilarse.

Con esta modificación normativa, y más recientemente con la sanción de la Ley 26.494/2009 (que dispuso un régimen previsional especial para los trabajadores de la construcción, quienes podrán acceder a la jubilación cuando alcancen la edad de 55 años, mientras puedan acreditar trescientos meses de servicios de aportes), se ha logrado incrementar la tasa de cobertura previsional al nivel más alto de los últimos años (más del 70% de jubilados y pensionados en relación al total de personas en edad legal de jubilarse, contra un 50% en los años 90). Esto implica que, gracias a las medidas asociadas al programa de inclusión previsional del nuevo modelo de desarrollo, unos/as 2.000.000 de trabajadores/as en edad de retirarse (que no podían acceder a una prestación previsional por el desempleo generado desde mediados de los años 80) hoy ya cuentan con el merecido sustento material de una jubilación o una pensión.

## 8.2. MAYORES HABERES JUBILATORIOS

Mediante sucesivos decretos, el Poder Ejecutivo Nacional incrementó significativamente los haberes mínimos jubilatorios entre 2003 y 2008. Así, a partir del Decreto 391/2003 y el Decreto 1.194/2003, el gobierno nacional llevó los haberes mínimos jubilatorios a \$220 (€44) y \$240 (€48), respectivamente.

En el mes de mayo del año 2004, mediante el Decreto 683, se estableció un aumento en las jubilaciones en dos etapas, llevándolas a \$260 (€52) el primero de junio y luego a \$280 (€56) a partir del primero de septiembre de ese mismo año. Ese mismo mes, mediante el Decreto 1.199, el Poder Ejecutivo Nacional otorgó un suplemento por movilidad del 10% del haber, a aplicarse sobre los aumentos otorgados por el decreto mencionado anteriormente, llevando el haber mensual mínimo a \$308 (€61,6).

Durante el año de 2005, la jubilación mínima, gracias al Decreto 748, llegó en el mes de junio a \$350 (€70), para luego volver a subir a \$390 (€78) en octubre (Decreto 1.273). El Decreto 764, del año 2006, otorgó un aumento del 11% en los haberes jubilatorios y estableció el haber mínimo en \$470 (€94).

A fines del año 2006 es sancionada en la Ley 26.198, promulgada parcialmente en enero de 2007. Dicha ley establece en su artículo 45 un aumento del 13% en los haberes jubilatorios y en su artículo 46 estableció la jubilación mínima en \$530 (€106). En octubre de ese mismo año, mediante el Decreto 1346, se incrementaron en un 12,50% los haberes jubilatorios y se estableció el mínimo de dichos beneficios en \$596,20 (€119,24).

En el año 2008, con el Decreto 279 se otorgó un incremento del 15% en dos etapas (siete con cincuenta centésimos por ciento (7,50%) a partir del primero de marzo de 2008 y en un siete con cincuenta centésimos por ciento (7,50%) a partir del primero de julio de 2008), llevando el haber mínimo, para el primero de julio de ese año, a los \$690 (€138). Ese mismo año se otorgó por única vez la suma fija de \$200 (€50), mediante el Decreto 2.300.

Pero el logro de mayor envergadura en materia de actualización de los haberes jubilatorios, reivindicación justificada y de larga data, llegó a partir de la sanción



de la Ley 26.417 en 2008, que estableció un sistema de movilidad de las prestaciones del Régimen Previsional Público, incluyendo en dicha norma que en ningún caso la aplicación de dicho índice podrá producir la disminución del haber que percibe el beneficiario. Aplicando la nueva norma, en marzo de 2009 se estableció un incremento del 11,69% y un haber máximo \$5.646 (€1.129,2).

### 8.3. MAYOR Y MEJOR FINANCIAMIENTO DEL SISTEMA

Una mención especial merece el caso de los aportes personales al régimen previsional. Luego de la reducción de los mismos del 11% al 5% en el año 2001 (Decreto 1.387), prorrogada hasta febrero de 2002 e incrementada en 2 puntos porcentuales desde febrero de dicho año en adelante por el Decreto 2.203/2002 y sus modificatorios, los aportes personales permanecieron reducidos hasta que la recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores permitió que, a comienzos del 2008, se retornara a la alícuota del 11% para así poder financiar genuinamente el necesario incremento de las jubilaciones, tanto en el sistema de reparto, como en el (hoy ya inexistente) régimen de capitalización.

Adicionalmente, mediante el Decreto 491/2004 el Poder Ejecutivo Nacional fue elevando consecutivamente (hasta su eliminación en octubre de 2005) los topes máximos impuestos por el Decreto 841/2001 al monto de salario sobre el cual se calculaban los aportes jubilatorios (\$4.800 (€960)). De esta forma el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones fue modificando progresivamente sus bases imponibles máximas, pasando de \$4.800 (€96) a \$6.000 (€1.200) hasta septiembre de 2004; a \$8.000 (€1.600) desde octubre de 2004 a marzo de 2005; a \$10.000 (€2.000) desde abril de 2005 a septiembre de 2005; quedando sin tope a partir de octubre del mismo año. Esta modificación no sólo incrementó la recaudación del sistema previsional, sino que también mejoró sustancialmente la progresividad del sistema tributario, sin generar efectos negativos sobre la creación de puestos de trabajo (ya que la misma fue implementada en el marco de un fuerte proceso de reactivación económica).

### 8.4. REFORMA DEL SISTEMA PREVISIONAL

Mediante la Ley 26.222/22.007, se estableció el derecho a optar entre el Régimen Previsional de Reparto (estatal) y el Régimen Previsional de Capitalización entendiéndose que, en caso de silencio, se ha optado por el Régimen Previsional Público y mediante el Decreto 897 del mismo año, el Poder Ejecutivo Nacional creó el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto (que luego, en el año 2008, por medio del Decreto 2.103, pasó a denominarse Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino), el cual es administrado por la ANSeS.

Sin embargo, la reforma más significativa en relación a la reforma del sistema previsional fue implementada a partir de la sanción de la Ley 26.425 que elimi-

nó el Régimen de Capitalización y dispuso la unificación del sistema a partir de la creación del Sistema Integrado Provisional (SIPA), con el objetivo de proteger a quienes aportaban a las AFJP (que constataban cómo la crisis internacional licuaba sus activos mientras que las AFJP obtenían enormes ganancias) y asegurar una jubilación digna para el conjunto de los beneficiarios del sistema. El Decreto 2.104/2008 del Poder Ejecutivo Nacional dispuso el traspaso de las personas del SIJP al SIPA, y los fondos existentes en las AFJP en calidad de aportes fueron transferidos al SIPA, cuyo administrador es la ANSeS.

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

## 9. REFLEXIONES FINALES

Una de las medidas que resume la importancia que el nuevo modelo de desarrollo otorga al trabajador y sus derechos, se encuentra en la sanción de la Ley 26.428, que cambia el artículo 9 de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 de la siguiente manera: «Art. 9 - En caso de duda sobre la aplicación de normas legales o convencionales prevalecerá la más favorable al trabajador, considerándose la norma o conjuntos de normas que rijan cada una de las instituciones del derecho del trabajo. Si la duda recayese en la interpretación o alcance de la ley, o en apreciación de la prueba en los casos concretos, los jueces o encargados de aplicarla se decidirán en el sentido más favorable al trabajador».

El presente artículo mostró que esta significativa modificación, que traslada el principio «In dubio pro operario» rector en el Derecho del Trabajo, al ámbito procesal (en cuanto a interpretación y apreciación de la prueba y otros institutos del trámite judicial), no fue un hecho formal y aislado, sino que vino acompañado de un conjunto de normas generales destinadas a mejorar el poder relativo de negociación de los trabajadores, sus ingresos (como activos y pasivos del sistema), sus posibilidades de inserción y estabilidad laboral, y la protección de los derechos del trabajo para las minorías históricamente más débiles.



## BIBLIOGRAFÍA

- AZPIAZU, D. (comp.). (2002). *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*. Buenos Aires: FLACSO/Editorial UNQUI/IDEP, Colección Economía Política Argentina.
- BACHA, E. (1982). «Crecimiento com oferta limitada de divisas: Uma reavali Uma reavaliação do Modelo de Dois Hiatos». *Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 12, núm. 2, 285-310.
- BERASUETA, Ana Cecilia y WAHLBERG, Verónica Laura (2009). «Presentación de las principales reformas legislativas en materia de derecho del trabajo y de la seguridad social instauradas en el periodo 2002-2008». *Documento de Trabajo, PICT 2383/06*, Buenos Aires: CEIL-PIETTE del CONICET, en prensa.
- CURIA, E. (2007). «Régimen monetario y banco Central 'desarrollista' en una economía emergente». *Jornadas monetarias y cambiarias del BCRA*.
- DIAMAND, M. (1972). «La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio». *Desarrollo Económico* vol. 12, núm. 45, 25-47.
- (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Buenos Aires: Paidós.
- FRENKEL, R. (2008). «Tipo de cambio real competitivo, inflación y política monetaria». *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 2, vol. 3 y 4, 21-32.
- GAGGERO, J. (2009). «La progresividad tributaria, su origen, apogeo y extravío (y los desafíos del presente)». *Documento de trabajo núm. 23*, Buenos Aires: CEFID-AR.
- IERAL (2009). *Informes de coyuntura*. Buenos Aires: Fundación Mediterránea.
- KALECKI, M. (1977 [1971]). *Ensayos escogidos sobre dinámica de la economía capitalista*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- PLAN FÉNIX (2004). «La Argentina y su deuda externa: enfrentar las presiones para entender la deuda social». *Documentos de Coyuntura*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires, junio.
- (2003). «La reestructuración de la deuda soberana en default. Condición necesaria pero no suficiente para crecer con equidad». *Documentos de Coyuntura*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas-Universidad de Buenos Aires, noviembre.
- THIRLWALL, A.P. (1979). «The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences». *Banca Nazionale Del Lavoro Quarterly Review*, 128, 48-53.