

LA CENTRALIDAD DEL EMPLEO COMO POLÍTICA DE ESTADO

Rafael A. Selva

Una característica principal del esquema de crecimiento adoptado durante la última década ha sido el papel preponderante que adquirió la defensa del nivel de empleo y la coordinación detrás de ese objetivo.

A partir de la exposición de las principales medidas que han impulsado la creación de empleo durante el período, se intenta dar cuenta de la centralidad del trabajo como organizador social, otorgando lógica sistémica a las medidas de política económica y validando socialmente al actual proyecto político.

Introducción

Una característica principal del esquema de crecimiento adoptado durante la última década ha sido, el papel preponderante que adquirió la defensa del nivel de empleo y la coordinación de toda la política económica detrás de este objetivo.

Así, las medidas de política cambiaria, comercial, monetaria, de crédito, la política fiscal, de empleo y de ingresos han buscado, en primer lugar, la generación y, durante la etapa constreñida del ciclo, el sostenimiento del nivel de ocupación de la economía en su conjunto.

A su vez, se sumaron principios rectores nuevos a la centralidad que como sujeto social le ha dado históricamente al trabajador el peronismo. Aparecieron en la agenda pública conceptos como “el trabajo decente”, con el trabajo formal y asalariado como principal componente, o “el piso de protección social” a partir de las políticas de inclusión masiva a los sistemas de seguridad social, la convocatoria al consejo del salario y las convenciones colectivas de trabajo como instrumento.

A esto se suma la enorme cantidad de leyes que dotaron a la relación salarial de una moderna institucionalidad, potenciando la participación del trabajo en la generación de la riqueza por encima de otros objetivos de política económica. En efecto, el sostenimiento del nivel de ocupación se erige en esta etapa como un objetivo superior al “equilibrio fiscal” o la “estabilidad de precios” que caracterizaron las prioridades de la etapa anterior en la que rigieron las políticas impulsadas por los organismos internacionales rectores del capital y la mundialización de las finanzas, y sus exequatas locales.

Además, resulta imprescindible rescatar que, el mayor grado de independencia económica alcanzado, fue posible gracias al desendeudamiento y la desconexión de los movimientos especulativos de capitales y de sus órganos rectores, como el Fondo Monetario Internacional. Esto ha permitido, durante la última década, impulsar la recuperación y reconstrucción de un Estado, capaz de llevar adelante las transformaciones necesarias para propender al desarrollo de las fuerzas productivas, y sostener el empleo de la mayoría de la población activa.

A lo largo de esta nota intentaremos dar cuenta de ello, a partir de la exposición de las

principales medidas que han impulsado, en estos años, la creación de empleo, dotando al trabajo de una centralidad en el imaginario colectivo y dando sentido y lógica sistémica a todas las medidas de política económica.

“EL OBJETIVO BÁSICO DE LA POLÍTICA ECONÓMICA SERÁ EL DE ASEGURAR UN CRECIMIENTO ESTABLE, QUE PERMITA UNA EXPANSIÓN DE LA ACTIVIDAD Y DEL EMPLEO CONSTANTE” NÉSTOR C. KIRCHNER, 25 DE MAYO DE 2003

Durante la última década, la defensa del nivel de ocupación en la economía, se ha convertido en un eje articulador de la política económica. Así, detrás de ese objetivo, explícitamente, se han ido coordinando las diferentes herramientas de política pública que en estos años han conformado en conjunto un sistema, un modelo de crecimiento económico con inclusión.

Las medidas de política han ido variando en el tiempo, de acuerdo a la coyuntura política y económica, local e internacional, en cada caso. Pero lo que se ha mantenido, como un sendero irrenunciable, es el sostenimiento y la profundización de un camino que promueva el trabajo genuino, formal y de calidad, de la mayor parte de la población económicamente activa.

La última “década larga” está signada por su origen en la crisis social, política y económica en la que el desempleo, la vulnerabilidad y la exclusión conformaban el eje desestructurador de la sociedad argentina. Luego de años, en que los únicos anuncios en materia económica implicaron políticas de ajuste y sacrificios por parte de la población más desprotegida y vulnerable, el descrédito en las instituciones y el rol del Estado, quedó de manifiesto en el “que se vayan todos”, que se vociferaba en las calles.

Retomar las riendas de la conducción política, en aquel país desarticulado, implicaba la búsqueda y el fortalecimiento de mecanismos de participación popular y de legitimidad ante la sociedad. En ese marco, la defensa del trabajo de los argentinos se inserta, a partir de una visión crítica del neoliberalismo, entre las banderas históricas de soberanía política, independencia económica, justicia social e integración regional, junto a la defensa irrestricta de los derechos humanos y las políticas de memoria, verdad y justicia, a las que se abrazó el kirchnerismo, desde 2003.

No se trató, como dijimos, de una cuestión declarativa, sino de hechos concretos mediante los cuales, el trabajo, se convirtió en el centro de las políticas económicas.

Así podemos mencionar, por ejemplo, a la **política cambiaria**, que a través del sostenimiento y administración del tipo de cambio en niveles estables e impidiendo la tendencia a la apreciación, por el influjo de capitales externos, y regulando la permanencia de capitales de corto plazo con fines especulativos, actuó como colchón de competitividad. Esto tuvo efectos positivos sobre las actividades de menor rentabilidad relativa, pero con fuerte incidencia para la ampliación del mercado laboral local y la contratación de mano de obra.

En los años posteriores al estallido de la crisis internacional, a partir de la creciente volatilidad financiera mundial, la política cambiaria se concentró en la regulación de la relativa escasez de divisas. Así, mediante la administración de la paridad cambiaria, para evitar fuertes fluctuaciones en el valor internacional de la moneda, que agregan incertidumbre e inestabilidad a la economía real, se procuró sostener el nivel de reservas internacionales y superávits comerciales. En tanto, se acompañaron las variaciones de las monedas de los países emergentes, sin convalidar las corridas cambiarias con las que los especuladores intentaron torcer las políticas del gobierno.

La estabilidad del tipo de cambio es particularmente importante para economías altamente dolarizadas, como la argentina, porque niveles de tipo de cambio real muy apreciados, o muy depreciados, generan tensiones financieras que terminan siendo adversas para la actividad económica y el empleo. Así, los controles sobre la captación o comercialización de activos externos y el ingreso o egreso de divisas por el canal financiero, resultan adecuados, para que el conjunto de la población no sufra los costos que significan modificar bruscamente la paridad cambiaria, ante alteraciones especulativas en la oferta y demanda de dólares.

De esa forma, la política de administración del tipo de cambio se convirtió en garante del crecimiento con más empleo, impidiendo las tendencias del mercado financiero internacional. Esto es, la apreciación que recorta competitividad a los sectores industriales y a las economías regionales, con la consiguiente destrucción de empleo, y la depreciación brusca, que aumenta la inestabilidad, reduce la inversión productiva, dando lugar a la especulación financiera, y destruye empleos, a partir del cierre de establecimientos por los efectos nocivos para el crecimiento de la devaluación, que encarece insumos importados y retrae la demanda doméstica.

En igual sentido actuó la **política exterior**, defendiendo en los foros internacionales las políticas de crecimiento e inclusión, bregando por más y mejor trabajo e integración con las naciones del hemisferio sur. Un ejemplo concreto del quiebre en la política exterior, y de la centralidad puesta en el empleo, se da en la cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en 2005, cuyo tema central, a propuesta de Argentina, fue “crear trabajo para erradicar la pobreza y fortalecer la democracia”. El lema, contenía la fórmula exacta para poner en evidencia los desafíos que enfrentaba, entonces, la región y el país, con la desocupación y la marginalidad, dejando en claro, además, que se trataba de una etapa de cambio en las relaciones internacionales en el continente, en oposición al neoliberalismo imperante. Hasta entonces, en esas cumbres, se proponía la integración al ALCA y políticas de flexibilización laboral.

Como destaca el entonces canciller argentino, Jorge Taiana¹, “fuera de la labor de la OIT, el tema del trabajo fue el gran ausente de las cumbres celebradas en los años '90 en el marco de las Naciones Unidas y de los organismos multilaterales. El trabajo desaparece del escenario de los temas multilaterales en una época dominada por la flexibilización laboral y la pérdida de empleo”.

Este año se cumplen diez años del “NO al ALCA” y a medida que pasa el tiempo se hace más notorio el carácter estratégico de esa decisión. La resistencia al tratado de libre comercio, junto a la política de reestructuración de la deuda externa y el rechazo de la tutela de los burócratas del FMI, marcó tal como lo planteaba el entonces y aún hoy ministro de trabajo argentino, Carlos Tomada² “la condición de posibilidad” para una refundación social que implique la recuperación de la autonomía del Estado de los poderes fácticos.

En el caso de la Argentina, el ingreso a un tratado de libre comercio dominado por EE.UU., hubiera significado un nuevo “estatuto del coloniaje” como lo fue el firmado tras la crisis de 1929. Además, su rechazo constituye el apoyo a otro modelo de integración en la región, con países de la periferia como nosotros, respetando nuestras prioridades e identidades.

Estas decisiones se ligan hasta hoy cuando la Argentina enfrenta a los “fondos buitres”, que buscan obligar al país a desandar el camino de la reestructuración soberana de su deuda. También con la búsqueda de financiamiento e intercambio tecnológico con otras naciones emergentes, que permiten el sostenimiento de las políticas de crecimiento, en defensa del empleo y la inclusión en momentos de crisis.

De igual manera se actuó en materia de **política comercial** cuando la Argentina enfrenta el

1) “Reflexiones sobre el No al ALCA y la cumbre de Mar del Plata”, Diario Página/12 (13 de abril de 2015)

2) “La trayectoria de una política laboral para la inclusión”, Revista de Trabajo, Año 10 Numero 12 (2014)

proteccionismo que, en materia de alimentos, mantienen las potencias desarrolladas en la Organización Mundial de Comercio. El sostenimiento de esas políticas de subsidios en los países más avanzados, además de mostrar una gran hipocresía respecto de su discurso de “libre comercio”, repercute en menores exportaciones alimentarias para el país y una menor captación potencial de divisas internacionales, que podrían ser reinvertidas para el desarrollo y el empleo local.

No caben dudas, para nosotros, de que la Argentina necesita mantener una política de administración de comercio, para proteger y desarrollar el trabajo en los sectores sensibles a la competencia internacional. La transformación productiva, que supone la industrialización en una economía, como la Argentina, no se logra con el libre mercado, esto ya ha quedado debidamente demostrado por la experiencia que implicó la apertura comercial y financiera desde 1976 hasta el colapso de la convertibilidad.

Por eso, cuando al comienzo de la crisis internacional, proliferaban medidas para arancelarias, como las “licencias no automáticas”, era para resguardar el empleo nacional que se veía amenazado por los saldos exportables de las principales economías exportadoras, que perdían su demanda producto de la depresión de los países centrales. De esa forma, se protege a la producción local de la competencia desleal. Una vez más el centro fue el sostenimiento del empleo.

Algo similar ocurre, en años más recientes, con las Declaraciones Juradas Anticipadas para la Importación (DJAI) que, además de cuidar a la producción y el empleo interno, colaboran con la sostenibilidad del crecimiento económico permitiendo planificar la necesidad de divisas para el pago de las importaciones.

Respecto de la **política monetaria**, la salida del régimen de convertibilidad le devolvió a la autoridad monetaria la capacidad de hacer política contra cíclica. Es decir, independiente de los vaivenes del flujo internacional de capitales y orientada a las necesidades de expansión del nivel de actividad y empleo doméstica.

Tras una primera etapa de reordenamiento y unificación monetaria —a partir de la captación de todas las cuasi monedas que dejó la crisis del régimen monetario anterior—, la política monetaria acompañó el objetivo de estabilización y sostenimiento del tipo de cambio en valores competitivos. Esto redundó en una fuerte recuperación del nivel de actividad, la ocupación y en superávits externos que propiciaron la acumulación de reservas en el Banco Central de la República Argentina (BCRA) permitiéndole, al igual que en otros países emergentes, contar con recursos propios que fueron necesarios para protegerse de los efectos adversos de las condiciones internacionales a partir del estallido de la crisis internacional.

En un plano más estructural, y en línea con la recuperación de espacios para la política económica, la nueva Carta Orgánica del BCRA, resultó más que un símbolo del cambio de época. Al explicitar la promoción de un nivel de sostenible de creación de empleo, entre sus objetivos, la autoridad monetaria recuperó, atribuciones que habían formado parte de su concepción, desde 1935, orientada al desarrollo de la economía y se habían perdido tras la reforma de 1992. Ahora el Banco Central abandona el autismo respecto de los conflictos de la economía real al que lo había sometido, doctrinariamente, el neoliberalismo.

Así, el Banco Central dispone, por ejemplo, de más instrumentos para orientar el crédito y regular sus condiciones (plazos, tasas de interés y otros cargos) y se amplió su capacidad de financiamiento para la inversión productiva y la generación de trabajo.

En el mismo sentido, y apoyadas en los cambios en materia de política monetaria, se impulsó el crédito orientado al consumo doméstico y a la inversión interna, el

financiamiento a tasas subsidiadas para pequeñas y medianas empresas y líneas de producción de bienes de consumo durable nacionales que cooperan con los objetivos centrales de sostenimiento del nivel de actividad y ocupación.

En resumen, en materia monetaria se recuperaron prácticas e instrumentos que estuvieron en la génesis de los bancos centrales orientados al desarrollo³. A su vez, la reforma de la Carta Orgánica también refleja la necesidad de enfrentar un mundo con tensiones financieras permanentes que han puesto en debate el paradigma de la política monetaria y el rol de los bancos centrales durante las últimas décadas.

Por el lado de la **política fiscal**, el hito que significó el rechazo de la tutela del FMI a través del desendeudamiento en 2005, permitió la recuperación de grados de libertad para sostener políticas de expansión del gasto y de inversión pública en momentos en que la coyuntura internacional así lo requería.

De esa forma el Estado recuperó la capacidad de llevar adelante una política fiscal contra cíclica, manteniendo subsidios a las tarifas de los servicios públicos, elevando así el salario indirecto de los trabajadores, incrementando la inversión en infraestructura social, fomentando planes de obra pública y vivienda social intensivos en la generación de puestos de trabajo, e incrementando del gasto social con fuerte impacto expansivo, generando un círculo virtuoso de impulso de la demanda interna, expansión productiva orientada al mercado interno, aumento del ingreso y generación de empleo.

Desde 2003 se logró también, una importante disminución de la deuda externa en relación al tamaño de la economía, acompañada por un alargamiento de los plazos de vencimiento, principalmente a partir de los canjes de la deuda pública de 2005 y 2010. Así, la política de administración de pasivos, la ampliación del espacio fiscal y la recuperación de instrumentos de financiamiento del Estado, que habían sido relegados a la administración privada, como los fondos que manejaban en beneficio propio las AFJPs, permitieron al Estado recuperar su rol en la redistribución de la riqueza, el fomento del trabajo y el desarrollo económico.

Y esto, sin propiciar el endeudamiento externo para financiar atesoramiento privado, como era requisito en el régimen de convertibilidad, dada la pérdida de autonomía en el manejo de la política económica que aquella estrategia generaba.

La expansión fiscal permitió, además, llevar adelante importantes **políticas de ingresos** orientadas a garantizar un piso de consumo y demanda efectiva de las clases populares, que fueron el sostén de la economía interna en momentos en que la demanda externa se redujo, como sucedió desde el estallido de la crisis internacional y la disminución del crecimiento de nuestros principales socios comerciales.

Sin lugar a dudas, la extensión del universo de trabajadores que perciben asignaciones familiares, así como los más recientes programas de ingresos para jóvenes entre los 18 y 24 años que no trabajan, lo hacen informalmente o tienen un salario menor al mínimo, además de su vinculación con el mundo del trabajo y la capacitación, impactan positivamente sobre la demanda, potenciando el mercado interno y la generación de trabajo en la economía doméstica.

La defensa del salario, como ingreso de los trabajadores, se transforma así en una expresión de la política social del Estado y la definición de un piso para los ingresos, se convierte por lo tanto en un instrumento de política económica.

A su vez, las **políticas de administración de precios** y los planes de estímulo del consumo de bienes de producción local, redundan en fuertes incentivos para sostener el nivel de actividad económica y proteger el empleo de los sectores con mayor propensión

3) Epstein, Gerald (2007) “Los bancos centrales como agentes de creación de empleo”, Naciones Unidas
Departamento de Asuntos Económicos y Sociales,
Documento de Trabajo N°38

marginal a consumir. Además de orientar la demanda hacia la producción de bienes y servicios que potencien la generación o el sostenimiento de puestos de trabajo locales.

Finalmente, la **política de formación y capacitación** para el trabajo y la empleabilidad de sectores vulnerables y la inserción al mundo del trabajo de los jóvenes llevados adelante coordinadamente por los Ministerios de Trabajo y Empleo, de Desarrollo Social, de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y de Educación, impactan positivamente sobre el empleo, pero además, redundan en políticas de desarrollo que vinculan a los jóvenes con el perfil productivo que el país requiere.

Y por supuesto, las modificaciones en la **legislación laboral**, sobre las que abordaremos más adelante.

En definitiva, lo que se pretende destacar es que toda la política del gobierno nacional se coordina detrás de objetivos claros: el aumento de la capacidad productiva nacional mediante la consolidación de un proceso de transformación productiva y el sostenimiento de niveles elevados de ocupación y de demanda interna como motores del crecimiento.

Por eso, hay una marcada diferencia con respecto a la década de los noventa, cuando la estabilidad del nivel general de precios se convirtió en el cepe que legitimó socialmente el ajuste económico, coordinando todas las políticas públicas y las expectativas sociales detrás de su continuidad, hasta hundirse por el peso de las propias tensiones sociales que generó. Hoy, el organizador social es otro. Luego de un proceso de al menos 12 años, atravesado por diferentes etapas y conflictos, el que tanto sus defensores como detractores llaman “el modelo”, tiene en el trabajo el centro de la validación social del proyecto político que lo encarna. Y es, por lo tanto, el común denominador que, a nuestro entender, unificó todo el período y se constituyó en el principal organizador social.

“SE COLOCA A LAS POLÍTICAS DE EMPLEO COMO EJE DE LA POLÍTICA SOCIAL PARA SUPERAR LA POBREZA Y FAVORECER LA INTEGRACIÓN”. NÉSTOR C. KIRCHNER, CONSEJO DE LAS AMÉRICAS, NEW YORK, 2004.

El proceso que se inicia con el estallido de la convertibilidad y que se proyecta a partir de la regularización de la institucionalidad democrática tras la asunción de Néstor Kirchner el 25 de mayo de 2003, atravesó diferentes etapas.

Como dijimos, el trabajo —la principal demanda social en el origen del periodo— había “desaparecido” a niveles inimaginables una década antes, en medio de la “euforia” noventista.

El desempleo superaba el 20 por ciento de la población económicamente activa y la urgencia requería de políticas novedosas y masivas en la materia que dieran respuesta a la emergencia. Así, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados⁴ comenzó a gestionarse a principios de 2002 para más de dos millones de mujeres y hombres afectados por el desempleo, convirtiéndose en el programa de subsidio estatal más extendido hasta entonces. A diferencia de los programas que configuraron la política de la década del noventa en esta materia, por su alcance y la velocidad con que se instrumentó, el plan resultó efectivo para apaciguar un conflicto social que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional en un gobierno de transición.

Ahora bien, reconocido esto, que no es poco cuando se recuerda que el conflicto laboral se resolvía con represión policial, es necesario decir que el plan no consagraba un derecho, sino que se limitaba a subsidiar una situación de desempleo de proporciones inéditas con un monto que pronto resultó exiguo y sobre un universo acotado temporalmente.

El reconocimiento y la ampliación de derechos será justamente el principal rasgo de las

4) El Plan se instrumentó mediante los Decretos PEN N°165/02 y N°565/02. Para más referencias sobre el plan ver CELS (2003) “Plan jefes y jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos?” o “El plan jefes y jefas de hogar desocupados. Análisis de sus características y objetivos. fortalezas y debilidades” en Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales (Neffa et al. compiladores – Clacso, 2009)

políticas que podemos llamar de “segunda generación” en materia laboral, pero que ya comenzó a delinarse desde esta primera etapa de emergencia. Es decir, que a medida que se apaciguó la urgencia social, se fueron estableciendo las bases institucionales para una política laboral de inclusión.

Basta como ejemplo la incorporación de los primeros incrementos salariales de suma fija otorgados por Decreto al salario mínimo⁵ que fueron el comienzo de una política de ingresos que se continuó y complejizó con el correr de los años, a medida que las relaciones laborales volvían a funcionar y que los principales actores del mundo del trabajo se reencontraban.

El salario mínimo constituye un piso de las remuneraciones en trabajos registrados y además una referencia para las remuneraciones de los trabajadores no registrados, que son los más vulnerables. Pero por sobre todas las cosas se constituye en un derecho para todos los trabajadores. A su vez, al establecerse que los aumentos de suma fija debían incorporarse a los básicos de convenio, se estaba promoviendo el comienzo de las paritarias.

Por eso, la reforma más significativa de esta primera etapa fue, en marzo de 2004, la sanción de la Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral (Ley 25877), que derogó la tristemente célebre “ley banelco” y que recuperó la vigencia de los convenios colectivos⁶ a través de la vuelta de los conceptos de ultra-actividad y prevalencia de la norma más favorable (“pilares tradicionales del sistema jurídico de convenios colectivos de trabajo”), fortaleciendo así las negociaciones sectoriales. Esto es relevante porque son los empresarios y los representantes gremiales los actores que deben convocar a la negociación colectiva. El rol del Estado es tan sólo el de promover ese ámbito como mecanismo para la solución de los conflictos laborales, respetando la autonomía de las partes, ejerciendo el control de la legalidad de los convenios.

El cambio de política por parte del Estado, al promover la actividad de los sindicatos, resultó un giro respecto de la década de los noventa cuando el Estado se alejó de la determinación directa de salarios, prohibiendo la indexación y promoviendo la flexibilización y la negociación salarial a nivel de la empresa. Uno de los resultados de esa política fue la des-sindicalización de los trabajadores y la casi nula actividad sindical en paritarias y convenios generales.

Finalmente, también se potenció la inspección del trabajo y las competencias nacionales para inspeccionar la registración de los trabajadores en la seguridad social. Esta iniciativa fue complementada con el Plan Nacional de Regularización del Trabajo, recuperando una institución desgastada, descentralizada y debilitada.

Así, en esta primera etapa, se logró la recuperación del salario y los montos de los haberes jubilatorios con políticas directas de ingreso, y se comenzaron a recuperar herramientas de política laboral e institutos del mundo del trabajo que habían sido perdidos o destruidos durante la etapa neoliberal.

Esto resulta importante por cuanto es obviamente diferente la dinámica de los aumentos de suma fija por decreto iniciales, con el proceso de consolidación de las negociaciones colectivas ininterrumpidas y anuales, la convocatoria constante del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil tripartito, la Comisión Nacional de Trabajo Agrario o la política de capacitación y de regularización del trabajo no registrado que fue tomando cuerpo a lo largo de la década.

Así, la política laboral fue, junto con la gestión educativa desde la nación, la política en materia salud, la protección y desarrollo social y la política económica respecto de por

5) A partir del Decreto PEN N°388/03, se elevó la remuneración mínima de los trabajadores en un 50% (de \$200 a \$300) en el lapso de 6 meses, luego de más de 10 años en los que se mantuvo congelado. Luego el Decreto PEN N°1349/03 lo elevó a \$350 desde enero de 2004.

6) A su vez, mediante el Decreto PEN N°1135/04 se ordenó el texto de las normas que rigen tanto las convenciones colectivas de trabajo (Ley 14.250) como las negociaciones colectivas (Ley 23.185).

7) Recalde, Héctor (2014). “Derecho del Trabajo. Una historia pendular y un camino irreversible”. Revista del Trabajo, Año 10 N°12.

ejemplo la aplicación de subsidios y congelamiento de tarifas de servicios públicos privatizados, parte fundamental de la reconstrucción del Estado.

“EL CRECIMIENTO ECONÓMICO PARA SER VIRTUOSO DEBE GENERAR EMPLEO” CFK, 1 DE MARZO DE 2010

A medida que las paritarias de actividad fueron adquiriendo volumen y el empleo se recuperó gracias a las políticas que sostuvieron fuertes tasas de crecimiento de la economía, se fue produciendo una mejora notable en el salario real.

Las paritarias anuales, junto al Consejo del Salario Mínimo y la Comisión Nacional de Trabajo Agrario, ya formaban parte de un esquema esencial para regular el ingreso al mundo del trabajo de una cada vez más amplia mayoría de trabajadores en el país.

No obstante, una porción importante de la población se encontraba sólo tangencialmente alcanzada por esas políticas. Por ello, una segunda generación de políticas de inclusión resultó necesaria para continuar el camino iniciado de ampliación de derechos en materia laboral y de seguridad social.

En consecuencia, se habilitó un régimen de jubilación anticipada, que permitió a trabajadores y trabajadoras en edad de jubilarse desempleados acceder a un haber jubilatorio. Esta política, sumada a diversas moratorias⁸ y reformas de regímenes especiales, permitió incorporar a casi 3 millones de personas al sistema de prestaciones de la Seguridad Social, garantizando la inclusión de esta franja de la población con mayores dificultades de acceso al empleo formal.

Durante la década anterior, la administración de los aportes y contribuciones con los que se financiaba el régimen fueron transferidos a administradoras privadas mientras la exclusión social de quienes cumplían la edad para jubilarse fue la regla. Así, el gobierno puso en funcionamiento medidas consistentes y eficaces para avanzar en la inclusión incrementando la tasa de cobertura previsional al nivel más alto.

Consecuentemente con esto, en noviembre de 2008, se dejó sin efecto el sistema de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión recuperando los recursos correspondientes a los salarios diferidos de los trabajadores. Así, el fantástico perjuicio fiscal que representaba el régimen anterior quedó trunco y, por el contrario, se lograba con el nuevo esquema un incremento notable de la capacidad del Estado de intervenir en la economía con políticas de transferencias con fuerte impacto en la redistribución de la riqueza.

A su vez, con el objetivo de profundizar las políticas de inclusión laboral, el plan original de jefes y jefas de hogar —que se fue reduciendo en función de la recuperación del empleo—, se fue complementando con otras políticas de inserción ocupacional de la población desocupada, como el programa de Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa de Inserción Laboral, el Programa de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo o el Plan Familias.

Todas estas políticas con un claro sesgo inclusivo, potenciaron la actividad económica. Al expandir el ingreso de sectores con alta propensión consumir, se generó la demanda interna que impulsó la rentabilidad y las inversiones que hicieron posible el crecimiento de la economía y de los puestos de trabajo privados. A su vez, el aumento del empleo asalariado y formal, le da sustentabilidad al régimen de reparto solidario de las prestaciones sociales que brinda el Estado a partir de sus transferencias dinerarias.

8) Actualmente se encuentra vigente la Segunda Etapa de Inclusión Previsional (Ley 26970) mediante la cual más de 500.000 personas que se encuentran entre los sectores más vulnerables podrán completar sus aportes y acceder a una jubilación, logrando de esta manera la universalización de la cobertura..

**“GOBERNAMOS CON METAS DE CRECIMIENTO DEL TRABAJO Y DEL EMPLEO. ESTOS SON LOS EJES DE NUESTRO GOBIERNO Y ESTOS VAN A SEGUIR SIENDO”
CFK, 10 DE DICIEMBRE DE 2011**

Al comienzo de la crisis, advertíamos desde el CIEPYC⁹ que era necesario pensar en alternativas superadoras y audaces para encarar la crisis protegiendo los avances alcanzados en materia social, en particular, poniendo el acento en el sostenimiento del nivel de empleo.

Cuando la crisis internacional finalmente llegó a la economía real de los países de la periferia, el gobierno nacional enfrentó el golpe con medidas económicas que no acompañaron el embiste sino más bien todo lo contrario. La defensa del empleo y el nivel de ocupación alcanzado requirieron de medidas con un claro sentido contra cíclico.

Por la creación de casi 4 millones de nuevos puestos laborales y la mejora en la calidad del empleo, el trabajo era, para el conjunto de la sociedad que aún recordaba la crisis de finales de siglo como su peor pesadilla, símbolo del éxito del esquema macroeconómico.

Fue ante la amenaza de retroceder en términos de los logros obtenidos en materia de empleo que se tomó la medida más audaz, que venía siendo objeto de estudio y reclamada desde la crisis de la convertibilidad por sectores progresistas, como fue el programa de transferencia de recursos condicionado más extenso de América Latina — la AUH—. Esta contenía a su vez, un rasgo que la hace distintiva, el hecho de convertirla en un derecho de todos los trabajadores, aún los desocupados o los que se desempeñan en la informalidad, y de financiarla con la misma fuente y pagarla desde la misma “ventanilla” que al resto de los trabajadores asalariados formales.

Desde el CIEPYC siempre entendimos que toda medida conducente a mantener y más aún elevar el poder adquisitivo, sosteniendo el empleo y atendiendo a las diferentes restricciones estructurales de la economía argentina con más políticas de reconversión productiva, ha sido la forma correcta de enfrentar la crisis externa y de proteger el nivel de vida de los argentinos.

Por eso, la crisis internacional fue un importante laboratorio para probar a los sectores más liberales que las estrategias de crecimiento de los países emergentes como Argentina, eran no solo sustentables, sino además más efectivas que las del ajuste ortodoxo al contener los costos económicos y sociales de los efectos de la crisis, mantener el nivel del salario, los empleos y prestaciones sociales y reducir el tiempo de recuperación.

El ingreso mínimo, por ejemplo, actúa como red de seguridad social imponiendo límites inferiores a toda la escala de remuneraciones. Pero contribuye además con la distribución de la riqueza a favor de trabajadores y desocupados, combate la pobreza y la exclusión y es también una política de sostenimiento de la demanda. Y en tal sentido, articulada con el programa de desarrollo, asume el papel de una de sus piezas clave.

El caso del Programa de Recuperación Productiva (REPRO) constituyó también un ejemplo, de cómo las instituciones del mercado laboral y la intervención del Estado pueden coordinarse para funcionar como estabilizadores del empleo y por lo tanto del nivel de actividad en las fases contractivas del ciclo. Esto sin duda también refleja un aprendizaje respecto de las respuestas de flexibilización que en oportunidades anteriores bajo otro paradigma dominante fueron adoptadas con consecuencias muy perjudiciales.

Por esa razón, los resultados en materia laboral desde el estallido de la crisis también dan cuenta de la centralidad que el sostenimiento del empleo ha adquirido, para lo cual se ha avanzado enormemente en aspectos que pocos vinculan con este fin.

9) Saller, German “Luz amarilla en el mercado de trabajo y la creación de empleo” Entrelíneas de la Política Económica N°14 y Selva, Rafael A. “Crisis, empleo, salarios e ingreso” Entrelíneas de la Política Económica N°17

Aún hoy, que la crisis en los países centrales perdura y el desempleo en vastas regiones de Europa se muestra reacio a declinar, aquí la inversión y el número de ocupados crecieron en el mismo periodo que subieron los salarios y la demanda agregada. Y esto ocurrió además en el caso de los trabajadores formales, aquellos donde se aduce —desde los defensores de la flexibilización de la relación laboral— que la mayor “rigidez” de la normativa es dañina.

Esto demuestra que proyectos centrados en el empleo, que crean trabajo, al mismo tiempo mejoran las perspectivas de la demanda y la productividad en el mediano plazo. En efecto, el trabajo, con protección social y más derechos, pasa a ser un articulador de las condiciones de vida de la población. Desafiando las teorías ortodoxas, en los últimos años el fortalecimiento de las instituciones de la administración del trabajo, han logrado que el empleo crezca y se haya sostenido en niveles elevados y con un descenso constante de la informalidad.

“EL PARLAMENTO ARGENTINO VOTÓ 48 LEYES LABORALES, Y NO TUVIERON QUE AVERGONZARSE DE NINGUNA, AL CONTRARIO, NO FUERON LEYES LABORALES DONDE SE QUITABAN DERECHOS, NO FUERON LEYES LABORALES SOSPECHADAS DE SOBORNOS, FUERON LEYES LABORALES DANDO DERECHOS, AMPLIANDO DERECHOS” CFK, 1 DE MARZO DE 2015

El derecho laboral surge como protección de la parte más débil en la negociación, que es la del trabajo. El Estado no interviene caprichosamente en esta disputa sino que ingresa en ella representando sus propios intereses coincidiendo en determinados momentos históricos en mayor o menor medida con alguno de los exponentes en pugna.

En la historia reciente, la economía argentina —y en buena medida la región— ha resultado laboratorio de prueba de las políticas tendientes a la desregulación y mundialización del capital financiero, para lo cual resultó necesaria la disgregación y limitación del poder de los trabajadores, impulsadas desde el centro a la periferia a través de sus órganos de poder mundial y sus apéndices locales que justifican de manera teórica el asalto a las conquistas sociales del siglo XX.

De acuerdo a la lógica de las políticas laborales impuestas desde el 24 de marzo de 1976 e impulsadas también durante los gobiernos democráticos en la década larga de los noventa, el empleo y la eficiencia económica aumentarían con menos intervenciones institucionales —fundamentalmente normas laborales— que impiden la flacidez de los salarios o aumentan el costo que las empresas deben afrontar para contratar y despedir mano de obra. Así, la legislación laboral en esos años fue subsidiaria de los beneficios económicos de las empresas¹⁰

Contrariamente, durante la última década larga la Argentina se convirtió en ejemplo, internamente y en los foros internacionales, de que la flexibilidad en la contratación de mano obra sólo logró beneficios empresariales y la desprotección de los trabajadores, la parte más débil de la relación laboral. En esta línea la legislación del trabajo ha vuelto a ser la herramienta que tiende a asegurar derechos consagrados en normas internacionales y la propia constitución argentina, que son resultado de la lucha de la clase trabajadora por más de un siglo.

La normativa laboral del período, como queda de manifiesto (Ver RECUADRO)¹¹, se ha direccionado a la restauración de viejas conquistas y a la creación de nuevos derechos, donde hay necesidades que así lo han exigido. Las normas sancionadas en el período son una clara muestra del sentido que la política llevada adelante desde el año 2003 ha tenido,

10) Ver Recalde, Hector (2014) “Derecho del Trabajo. Una historia pendular y un camino irreversible”
11) Ver Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Revista del Trabajo, Año 10 N°12

procurando la ampliación de derechos cívicos, económicos, sociales y laborales en el marco de una política general de más inclusión.

En esta etapa, la estrategia apuntó además a promover la inclusión de los colectivos víctimas de un mayor grado de "invisibilidad" y por lo tanto más vulnerables, como los trabajadores rurales, los de casas particulares, y en general, los empleados no registrados. Estos trabajadores están entre los más castigados por estar históricamente en la informalidad, no tienen la organización sindical de otros colectivos han sido marginados de la legislación laboral general.

Por lo tanto, se requería crear nuevos marcos laborales para nuevos sujetos de derecho, e ir más allá de la restauración de viejas conquistas perdidas. Así, el Nuevo Estatuto del Peón Rural, el nuevo Régimen de Trabajo en Casas Particulares, y Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral se enfocan en los trabajadores no registrados intentando revertir esa situación.

En el caso de esta última, por ejemplo, se termina con la descentralización neoliberal en materia de control del fraude laboral. Además, se crea un Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL), que expone a los empleadores que no cumplen la normativa y actúa como mecanismo de disuasión del fraude laboral, y diseña un nuevo Régimen de Seguridad Social para la Microempresa orientado a promover la registración de ese sector sin afectar derechos del trabajador.

RECUADRO: PRINCIPALES LEYES LABORALES PROMULGADAS DURANTE EL PERIODO

- Ley 25877 de ordenamiento del régimen laboral por la cual se reinstala como regla la ultra actividad de los convenios colectivos y la aplicación de la convención más favorable, se limitó el período de prueba a tres meses y se unificó la tarifa de la indemnización por despido mediante la fórmula de un mes de sueldo por año de antigüedad.
- Ley 25994 habilitó un régimen de jubilación anticipada, que permitió a trabajadores y trabajadoras en edad de jubilarse desempleados acceder a un haber jubilatorio
- Ley 26025 por la cual se derogó el artículo 19 de la Ley 24463 que establecía que las sentencias definitivas de la Cámara Federal de la Seguridad Social eran apelables ante la Corte Suprema mediante recurso ordinario, cualquiera fuere el monto del juicio.
- Ley 26086 modificatoria de la ley de concursos y quiebras, por la cual se repuso la competencia de la Justicia del Trabajo en los juicios laborales contra empresas concursadas.
- Ley 26088 sobre ius variandi que restableció el originario artículo 71 sancionado en 1974, para el mantenimiento de las condiciones de trabajo frente al ejercicio abusivo de esta facultad patronal.
- Ley 26222 que modificó la Ley 24241, estableciendo la libre opción por el régimen previsional público de reparto o por el de capitalización el cálculo de la prestación adicional por permanencia en el régimen de reparto.
- Ley 26341 por la cual se derogó la referencia a los vales de almuerzo, tarjetas de transporte, vales alimentarios y las canastas de alimentos que, a partir de su entrada en vigencia, adquirieron carácter remuneratorio en forma escalonada y progresiva.
- Ley 26377 de corresponsabilidad gremial por la cual se establece un nuevo régimen particular de recaudación de aportes y contribuciones a la seguridad social para los trabajadores rurales.

- Ley 26390 sobre prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente que elevó la edad mínima de admisión al empleo a dieciséis años.
- Ley 26417 de movilidad jubilatoria por la cual se establece un sistema de movilidad semestral de los haberes previsionales.
- Ley 26425 por la cual se dispuso la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público denominado Sistema Integrado Previsional Argentino, financiado a través de un sistema solidario de reparto.
- Ley 26427 de pasantías educativas para los estudiantes de educación superior, de educación permanente de jóvenes y adultos, y de formación técnico-profesional.
- Ley 26428 por la cual se amplía el alcance de la regla in dubio pro operario a la apreciación de la prueba en juicio, disponiendo que en caso de duda el juez deba resolver a favor del trabajador.
- Ley 26474 sobre trabajo a tiempo parcial por la cual se dispone que en caso de excederse el límite de la jornada parcial el empleador deberá abonar la remuneración correspondiente a un trabajador de jornada completa.
- Ley 26574 por la cual se establece que también son irrenunciables los mejores derechos provenientes del contrato individual.
- Ley 26590 por la cual se establece la gratuidad de la cuenta sueldo, cualquiera fuera la modalidad extractiva empleada.
- Ley 26592 sobre igualdad de condiciones, estableciendo que las desigualdades que crea la ley tienen por finalidad compensar las desigualdades que se dan en la relación de trabajo.
- Ley 26597 por la cual quedan únicamente exceptuados de los límites máximos de la jornada los directores y gerentes.
- Ley 26598 por la cual se derogó el artículo que prohibía que se tomara al salario mínimo, vital y móvil como base de cálculo de otros institutos legales o convencionales.
- Ley 26669 de aprobación del convenio de la OIT sobre el trabajo en el sector pesquero.
- Ley 26684 por la cual se reformaron varias disposiciones de la ley de concursos y quiebras para suprimir la norma que suspendía la aplicación de la convención colectiva de trabajo, y también para facilitar la adquisición de la empresa en quiebra por los trabajadores.
- Ley 26693 de aprobación del convenio de la OIT sobre la seguridad y salud de los trabajadores.
- Ley 26696 por la cual se califica como temeraria y maliciosa la conducta del empleador que no cumple con los acuerdos conciliatorios, estableciendo un interés igual a dos veces y media el que cobren los bancos oficiales, para operaciones corrientes de descuento de documentos comerciales, desde la fecha de la mora y hasta la efectiva cancelación.
- Ley 26704 por la cual se amplía la gratuidad de la cuenta sueldo a los trabajadores no comprendidos en la LCT, jubilados, pensionados y beneficiarios de planes y programas del Gobierno Nacional.
- Ley 26727 por la cual se establece un nuevo régimen de trabajo agrario.
- Ley 26773 de ordenamiento de la reparación de los daños derivados de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, por la cual se instituyó el pago único como principio general indemnizatorio y la actualización automática de los pisos mínimos y las compensaciones adicionales.
- Ley 26816 de creación del Régimen Federal de Empleo Protegido para Personas con Discapacidad tendiente a

promover el desarrollo laboral de las personas con discapacidad.

- Ley 26844 de creación del Régimen de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares.
- Ley 26847 que castiga con pena de prisión de uno a cuatro años al que aprovechar económicamente el trabajo de un niño o niña en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil.
- Ley 26909 sobre la prohibición del trabajo de menores en Minería.
- Ley 26911 por la cual el empleador no podrá realizar encuestas, averiguaciones o indagar sobre las opiniones políticas, religiosas, sindicales, culturales o de preferencia sexual del trabajador.
- Ley 26913 sobre régimen reparatorio para ex presos políticos de la República

Argentina.

- Ley 26920 de aprobación del convenio OIT sobre el trabajo marítimo.
- Ley 26921 de aprobación del convenio de la OIT sobre el trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos.
- Ley 26928 que tiene por objeto crear un régimen de protección integral para las personas que hayan recibido un trasplante, y promover programas de empleo, de emprendimiento y talleres protegidos destinados a dichas personas.
- Ley 26940 de promoción del trabajo registrado y prevención del fraude laboral. Creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales.
- Ley 27072 que establece el marco general para el ejercicio profesional de trabajo social.

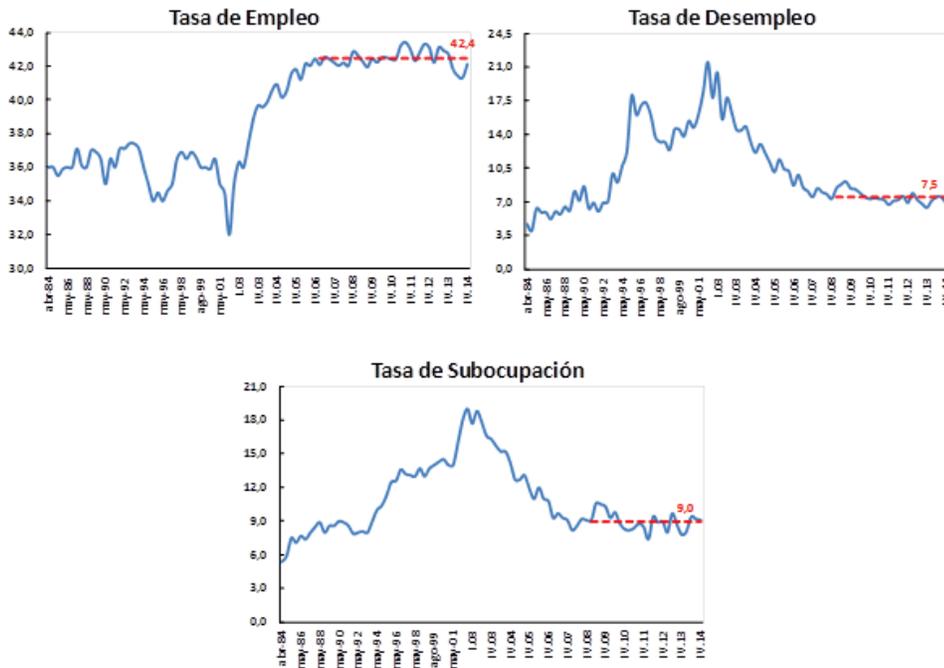
“CUIDEMOS LO MÁS IMPORTANTE QUE HEMOS LOGRADO EN ESTOS AÑOS: EL TRABAJO, QUE HA SIDO EL GRAN ARTICULADOR” CFK, 22 DE MAYO DE 2014

Hoy, la economía argentina se encuentra en una etapa de recuperación del crecimiento, a tasas más modestas que las de inicios del ciclo, pero partiendo de una realidad social, en particular respecto del nivel de empleo, mucho más viable que la dejada por el régimen de convertibilidad.

En efecto, la relación entre los ocupados y el total de la población promedia el 42,4% desde 2007, un nivel de empleo que se demuestra relativamente elevado. A su vez, su sostenimiento en el tiempo, evidencia que la creación de empleo, año a año, emparda el crecimiento poblacional.

En tanto, las tasas de desocupación y subocupación, se anclaron desde 2008 en niveles en torno al 7,5% y 9% de la PEA, respectivamente. Estos valores resultan aún elevados en términos históricos, pero muy inferiores a los registrados en los años noventa y hasta aproximadamente 2006.

Gráfico 1: Evolución de las principales tasas



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

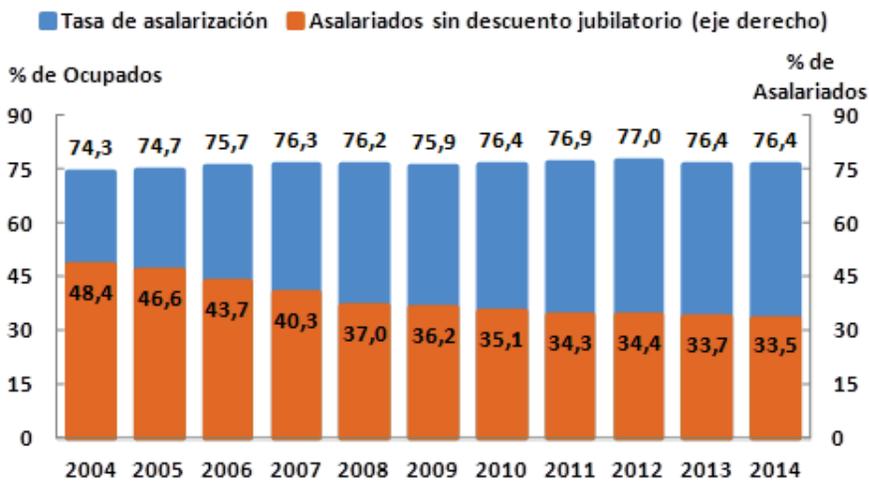
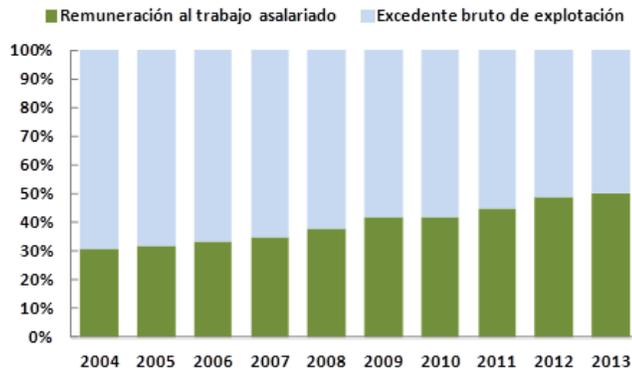


Gráfico 2: Evolución de los asalariados y asalariados sin descuento jubilatorio
Promedio anual 2004 – 2014

Fuente: INDEC

A su vez, la informalidad ha descendido continuamente, a la vez que se incrementó la tasa de asalarización de la economía. Además, el aumento constante del empleo, y las remuneraciones, ha dado lugar a una elevación de la participación del trabajo en la generación del ingreso.

Gráfico 3: Evolución de la generación del ingreso



Promedio anual 2004 – 2013

Fuente: INDEC

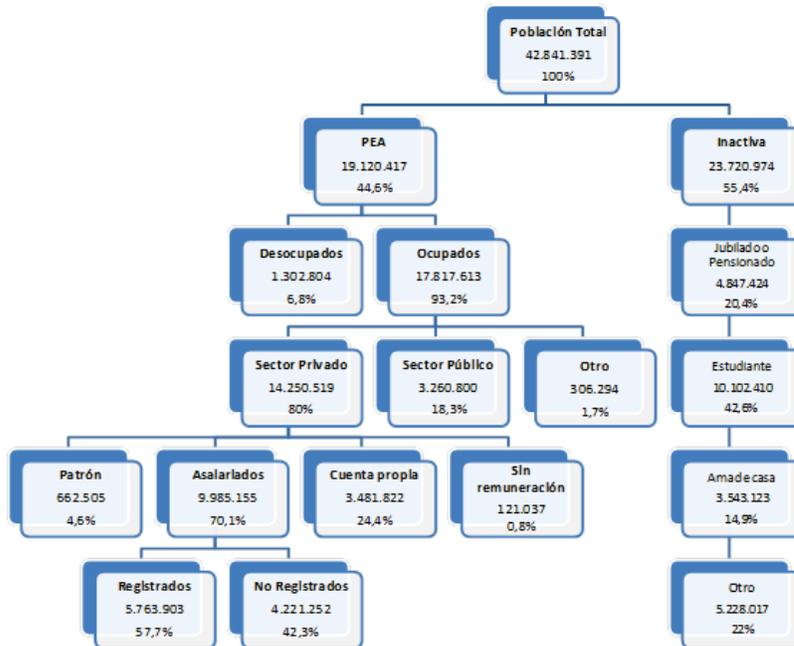
Finalmente, a los efectos de describir la situación del empleo en la Argentina¹², analizamos los datos que surgen a partir de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que elabora el INDEC.

De allí surge que el número estimado de desocupados es de aproximadamente 1,3 millones de personas. Además un 80% de los ocupados realiza su actividad principal en un establecimiento vinculado con el sector privado de la economía. A su vez, revisten condición de asalariados (obrero o empleado) casi 10 millones de ocupados en el sector privado, a los que se deberían sumar los aproximadamente 3 millones de asalariados de los establecimientos del sector público.

Considerando a los empleados del Estado —en todos sus niveles— la informalidad, estimada a partir de la declaración del propio trabajador sobre su situación respecto de si se le realizan o no descuentos para el régimen de seguridad social, es inferior al 35% de los asalariados. Sin embargo, tomando en cuenta sólo a los asalariados del sector privado, ésta supera el 42%.

12) Los datos surgen de expandir al total de la población los microdatos de la Base Usaria de la EPH entre 2010 y 2014. A tal efecto se utilizó el documento “Estimaciones de población por sexo, departamento y año calendario 2010-2025” publicado recientemente por el INDEC, adoptando el supuesto de que cada región del país se comporta según el promedio de la región que surge de la “mancha urbana” relevada por la EPH. Para hacer eso primero se expandió cada aglomerado a una población igual a la de la suma de departamentos que la contienen y luego esta al total nacional por regiones, para cada año, desde 2010.

Gráfico 4: Situación ocupacional de la población argentina. IV-Trimestre de 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

Respecto de la evolución, de la ocupación, como ha sido destacado en los apartados anteriores, aún con posterioridad al estallido de la crisis internacional, el empleo no ha sufrido grandes consecuencias¹³. La tasa de empleo, que mide el total de ocupados sobre la población total, ha descendido en 2014, respecto de los dos años anteriores, pero no es inferior a la registrada en 2010.

Consecuentemente con el comportamiento de la población económicamente activa (PEA) y el nivel de ocupación, la tasa de desocupados sobre el total de la PEA, se mantienen estable en relación a lo acontecido en el último lustro, no obstante haber aumentado a un 6,8% en 2014. Si se suma el comportamiento de la subocupación demandante, algo más del 12,5% de la PEA declara querer trabajar más horas.

Gráfico 5: Población económicamente activa y ocupados

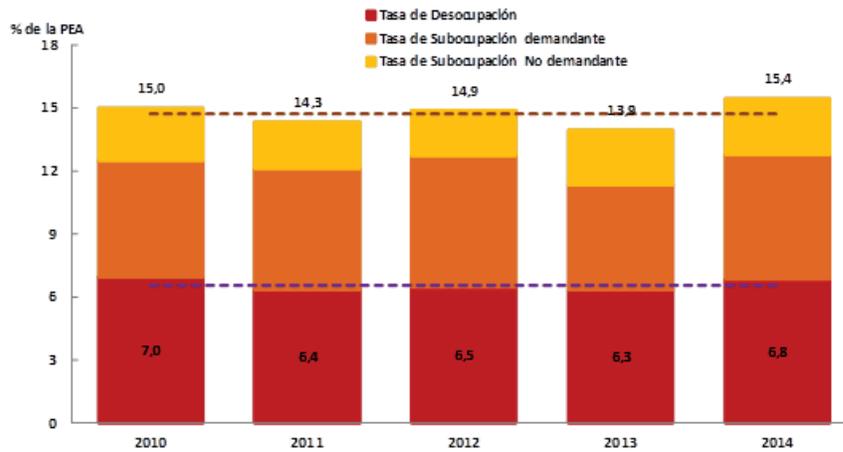


Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

13) Ver también Barberis, Julián “El comportamiento reciente del empleo” Entrelíneas de la Política Económica N°28

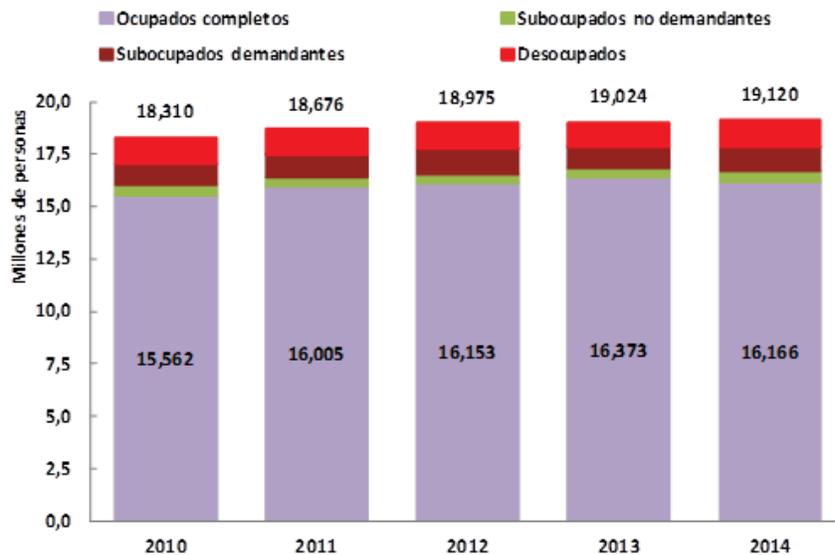
En cantidad de personas, aproximadamente, el nivel de ocupación completa, esto es, ocupados que no son categorizados como sub ocupados, se mantiene en torno a los 16 millones de personas.

**Gráfico 6: Población desocupada y sub-ocupada
IV-Trimestre de 2010 – IV-Trimestre de 2014**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

**Gráfico 7: Evolución de la situación ocupacional de la PEA
IV-Trimestre de 2010 – IV-Trimestre de 2014**

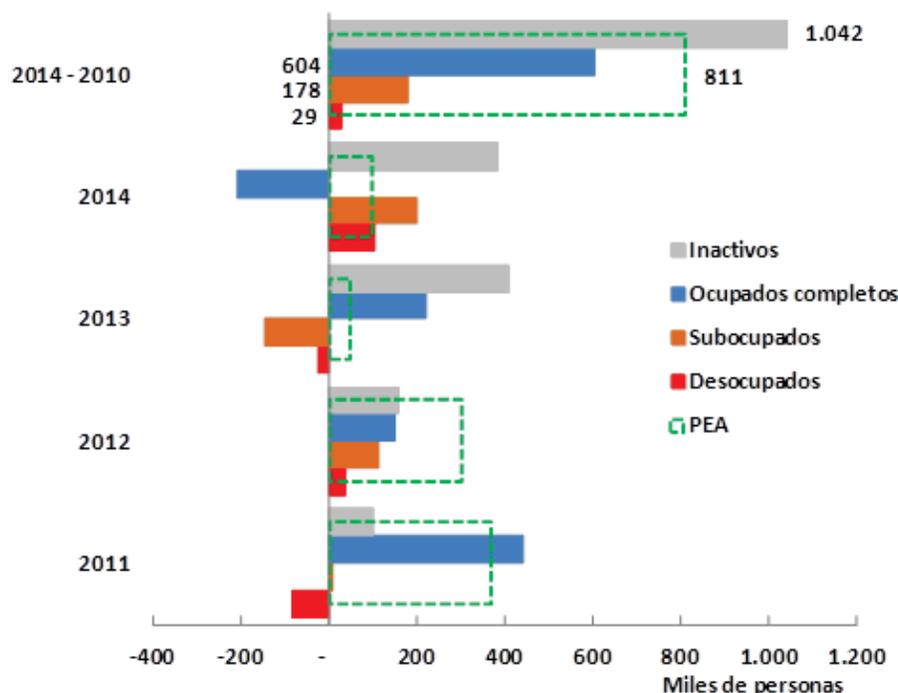


Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

De los datos expandidos surge que, tomando el período 2010-2014 en conjunto, la PEA se incrementó en aproximadamente 811.000 personas, de los cuales sólo 29.000 no se incorporaron a una ocupación y se declararon desocupados. Sin embargo, observando la dinámica año a año, durante el último año, el número de desocupados se incrementó en

aproximadamente unas 100.000 personas.

Gráfico 8: Variación de la situación ocupacional de la población IV-Trimestre de 2010 – IV-Trimestre de 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

Siguiendo con el análisis de los indicadores laborales, un capítulo aparte merece el análisis regional de los mismos. Aprovechando la última información disponible de 2014, se pueden hallar diferencias en las realidades de las regiones argentinas.

Allí se observa que la desocupación y la subocupación demandante es mayor en la región pampeana, que incluye a las provincias de Buenos Aires (excluido el conurbano bonaerense), Entre Ríos, Santa Fe, La Pampa y Córdoba.

Cuadro 1: Situación ocupacional de la población por región IV-Trimestre de 2014

Población estimada	Gran						Total país
	Buenos Aires	Pampeana	Cuyo	NOA	NEA	Patagónica	
PEA	6.703.016	6.321.972	1.336.943	2.274.472	1.424.190	1.099.824	19.120.417
Ocupados	6.219.921	5.810.321	1.275.299	2.130.207	1.386.371	996.495	17.817.613
Desocupados	483.096	511.651	61.644	144.265	37.820	64.329	1.302.804
Subocupados	671.844	600.339	113.425	175.798	47.656	42.133	1.651.195
Subocupados demandantes	425.960	434.855	84.720	128.889	34.427	27.080	1.135.931
Subocupados no demandantes	245.884	165.484	28.705	46.909	13.229	15.053	515.264

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

Con respecto a la calidad del empleo, como ya se dijo, es mucho lo que se ha avanzado en los últimos diez años en materia de reducción del trabajo ilegal y de inclusión a la seguridad

social. Sin embargo, debe reconocerse que el trabajo no registrado constituye un problema histórico y estructural, que luego de agravarse con la implementación de las políticas neoliberales, requiere de sostenidos esfuerzos para resolverse de manera definitiva.

Gráfico 9: Empleo no registrado IV-Trimestre de 2014



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

Desde el punto de vista previsional el registro de los trabajadores es un asunto complejo debido a su elevada heterogeneidad, con segmentos de profesionales que generan altos ingresos y otros colectivos, de mayor peso poblacional, que se ubican en la base de la distribución del ingreso. Además, su dispersión geográfica y baja visibilidad dificultan y tornan costosa la posibilidad de fiscalizar el cumplimiento de la normativa vigente.

Actualmente, de un total de 13,5 millones de asalariados, un 34,5% declara no estar aportando a la seguridad social. De ese total de asalariados, casi 1,3 millones está compuesto por trabajadores en casas particulares, mayormente mujeres y en un 77% no registradas, con lo cual la corrección de esta situación también involucra una política de igualdad de género.

Excluyendo esta población, la situación se revierte, y el 70% de los asalariados se encuentran registrados, en tanto el 30% declara no poseer descuento jubilatorio.

Si bien la máxima de política es la protección de todos los trabajadores, dimensionar el grado de desprotección social de los trabajadores con estas características, requiere de una mirada global de los hogares y sus estrategias de supervivencia.

Cuadro 2: Asalariados no registrados IV-Trimestre de 2014

Asalariados (excl. Personal doméstico)	Registrado	No registrado	Tasa ENR	Estructura ENR
Construcción	444.629,6	790.560,6	64,0	21,5
Vendedores /comercialización directa	656.712,2	471.772,8	41,8	12,8
producción industrial artesanal	749.589,0	368.529,6	33,0	10,0
Transporte	463.391,6	320.245,1	40,9	8,7
Gastronomía	243.800,0	214.453,4	46,8	5,8
Limpieza	519.383,8	201.128,1	27,9	5,5
Administrativos	1.439.435,3	191.664,4	11,8	5,2
salud	462.123,2	133.769,4	22,4	3,6
Reparaciones	83.267,7	114.728,2	57,9	3,1
Resto ocupaciones	3.515.758,7	866.941,7	19,8	23,6

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC

Entre las ocupaciones, excluido el personal doméstico, donde se registran las mayores tasas de informalidad, se encuentra la construcción (64%), los talleres de reparaciones (58%), la gastronomía (47%) y las ocupaciones vinculadas a la comercialización directa y ventas (42%).

Como dijimos, en Argentina existen diversos intentos para sortear el dilema de la no registración del empleo. Entre ellos cabe mencionar la implementación de una suerte de registración subsidiada, basada en el régimen del monotributo social, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad que han estado históricamente excluidas.

En el caso de las trabajadoras del servicio doméstico, se posibilita a quienes contratan este tipo de servicio deducir del monto imponible del impuesto a las ganancias parte de lo abonado en concepto de sueldos y contribuciones. Asimismo, la legislación tributaria contempla alícuotas diferenciadas de acuerdo a la actividad y el tamaño de la empresa para las contribuciones patronales, además de establecer un régimen de reconocimiento de parte de estas contribuciones como crédito fiscal en el IVA.

Si bien, las políticas de esta naturaleza son criticadas por la fragmentación que implican del conjunto de los trabajadores y por ciertos incentivos perversos que pueden inducir entre los empresarios, en la medida que sean compensadas por fuertes políticas de fiscalización laboral y tributaria, así como de concientización de la población de los perjuicios —no sólo para el trabajador— de estas prácticas, podrán ser eficaces para combatir este delito laboral e incluir en la protección social a los trabajadores informales. Este es el principal objetivo a futuro en materia laboral en la Argentina, si se quiere seguir avanzando en el camino iniciado en 2003.

COMENTARIOS FINALES

Las instituciones son el resultado de procesos sociales que reflejan el conflicto social. En ese marco, las instituciones laborales han cumplido un rol fundamental en la recuperación de la economía desde 2003 y han sido parte central de la estrategia para superar la crisis internacional desde 2008. En el caso argentino el Estado ha tenido un rol central en la reestructuración del funcionamiento del mercado de trabajo. A su vez, el Estado argentino ha recuperado, a través de la consolidación de las instituciones laborales, capacidades de coordinación y de regulación posibilitando la construcción de un sistema y modelo de desarrollo.

Pero además, desde una perspectiva puramente economicista, la mejora de las condiciones laborales tiene efectos positivos sobre la micro y la macroeconomía: por un lado, la reducción de la movilidad aumenta la productividad de la mano de obra y por otro, un piso de protección social garantiza el ingreso y la demanda interna que sostiene el aumento de la producción y el empleo.

A lo largo de esta nota se remarcaron las diferencias en el esquema actual con respecto a la década de los noventa, cuando el centro de las políticas públicas se puso en la estabilidad del nivel general de precios y el equilibrio fiscal. Así, las medidas de recorte de gastos y ajuste ortodoxo de la demanda interna que se propiciaron en pos de esos objetivos, dejaron al país subsumido en la peor crisis social de la historia reciente y un insostenible endeudamiento externo.

En contraste, el esquema actual de crecimiento centrado en el trabajo evidenció su éxito en términos de empleo elevado y sostenido en el tiempo, más inclusión y derechos sociales, a pesar del contexto de crisis internacional, incertidumbre y aumento de la desocupación en

que se encuentra la economía global.

En este modelo, el Estado no ha sido imparcial, sino que orientó su política económica y fomentó las bases para que, elevando el poder de negociación de los trabajadores y manejando el conflicto mediante concesiones diversas a las partes, el empleo aumente, a la par de las ganancias empresarias también en ascenso.

Finalmente, aún queda camino por recorrer en materia laboral y de reivindicación de derechos para los trabajadores. Pensar, por ejemplo, respecto de la total implementación de la obligación para las empresas de presentar el Balance Social, lo que constituye una útil herramienta para efectivizar la garantía constitucional del control de la producción y el cumplimiento con la normativa imperativa en materia de derecho del trabajo, o reflatar un proyecto legislativo vinculado al reparto de ganancias empresariales entre los trabajadores, procurando además de cumplir con un mandato constitucional, en propiciar el diálogo social en torno a una política de ingresos y administración de precios consistente con el proceso de desarrollo.

En definitiva, a pesar de las aparentes controversias en torno al nivel de empleo y a los efectos de la legislación laboral, que aún se debaten intensamente en Argentina, en esta última década y, no obstante los resultados de uno y otro modelo de crecimiento, se sigue porfiando en torno de la orientación que debe seguir el proceso de cambio iniciado en 2003.