

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

Comentarios a los proyectos de reforma laboral

Noviembre 2018



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

idaes

CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS
SOBRE TRABAJO
Y DESARROLLO
CETYD

Introducción¹

El gobierno nacional decidió intentar nuevamente la modificación del marco regulatorio de las relaciones laborales. A través de la presentación de tres proyectos de ley, retomó la iniciativa que se vio obligado a suspender a fines de 2017, tras la conflictiva aprobación de la reforma previsional. Los expedientes aún no fueron tratados por el Poder Legislativo, pero tanto el Presidente de la Nación como el Ministro de Producción y Trabajo se refirieron recientemente a la necesidad de impulsarlos.

Durante 2017, el Poder Ejecutivo había enviado al Congreso Nacional un ambicioso proyecto de reforma laboral, que abordaba una amplia variedad de temáticas y propiciaba importantes cambios en algunas de ellas (ver [“Argentina en reformas. Demoliendo derechos”](#)). Pero en circunstancias de menor fortaleza política como las que atraviesan desde diciembre de ese año, juzgaron que la posibilidad de avanzar en sus intenciones requería reservar una parte importante de esos contenidos para escenarios más favorables. **En concreto, los actuales proyectos de ley excluyen las siguientes propuestas que estaban contempladas en la reforma original:**

- Creación de modalidades de trabajo precarias (“trabajo independiente con colaboradores” y “trabajo autónomo económicamente dependiente”).
- Flexibilización de la jornada de trabajo.
- Ampliación de las facultades del empleador para modificar unilateralmente las condiciones esenciales de la relación laboral (salario, jornada, categoría, lugar de prestación).
- Debilitamiento de la protección a trabajadores tercerizados (mediante la eliminación de la responsabilidad solidaria en actividades de limpieza, seguridad, servicios médicos y de higiene y seguridad en el trabajo, gastronomía e informática).
- Modificación del concepto de “trabajo”, mediante el establecimiento de un principio de cooperación, deberes compartidos y reciprocidad entre empleador y trabajador, que altera el espíritu de la Ley de Contrato de Trabajo, basado en el reconocimiento de la desigualdad objetiva entre trabajador y empleador.²

En paralelo, los proyectos actuales retoman algunos capítulos de la propuesta de 2017 y, en

¹ Informe elaborado por Carlos Tomada, Diego Schleser y Matias Maito (CETyD-IDAES-UNSAM).

² Dos de los capítulos de la propuesta original fueron derivados a otros proyectos: la reducción de contribuciones patronales fue aprobada a fines de 2017 a través de la reforma tributaria; y la extensión de la licencia por paternidad fue incorporada en el proyecto de ley de equidad de género enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso en marzo de 2018.

particular, se inspiran en la misma filosofía. Por caso, el primer anteproyecto elaborado por el Poder Ejecutivo planteaba entre sus objetivos:

“Promover la liberación de las fuerzas de la producción y del trabajo de todos aquellos mecanismos regulatorios y fenómenos distorsivos que impidan el desarrollo de las empresas como comunidades productivas, innovadoras, eficientes y competitivas”.

Si bien la formulación fue posteriormente modificada, en parte, debido a las similitudes que guardaba con un discurso del Ministro de Economía de la última dictadura cívico militar, José Alfredo Martínez de Hoz³, tanto ella como sus versiones posteriores daban cuenta del enfoque conceptual en el que se inspiraron los proyectos presentados en 2017. En sintonía con la perspectiva de los organismos internacionales (FMI, OCDE, Banco Mundial), esta mirada concibe como excesivamente rígido al marco normativo que regula las relaciones laborales en nuestro país y, en función de eso, lo interpreta como un obstáculo para la generación de empleo.

Bajo ese mismo enfoque, **el actual proyecto sostiene en sus fundamentos:**

“...mientras la REPÚBLICA ARGENTINA ratifica día a día la potencialidad que poseen sus trabajadores y empleadores como protagonistas cotidianos de los esfuerzos que llevan a cabo para alcanzar una mayor productividad, con dedicación, creatividad e innovación, desde el marco institucional que rodea lo laboral se comprimen las virtudes de estas fuerzas sociales, manteniéndolas en un entorno que ha quedado sumergido en la imprevisión de su desenvolvimiento y en la asfixia de su entorno regulatorio.”

De lo que trata, entonces, la propuesta legislativa del gobierno nacional es la de flexibilizar ese entorno regulatorio que es juzgado como “asfixiante”. Para ello, el proyecto de ley prevé:

- Un régimen de regularización del empleo no registrado (el llamado “blanqueo”) a través del cual se extingue la acción penal, se condonan las deudas y se da de baja del Registro de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) a los empleadores que tengan en sus plantillas a trabajadores no registrados y decidan regularizar su situación.
- La reducción de las multas a los empleadores por la no registración laboral de trabajadores y una modificación del destino de esas multas (el destinatario pasaría a ser la ANSES y no el

³ “Del intervencionismo estatizante y agobiante se da paso a la liberación de las fuerzas productivas” había expresado Martínez de Hoz.

trabajador damnificado).

- La creación de un “Fondo de Cese Sectorial” para facilitar a los empleadores la desvinculación de trabajadores. Se debilita de este modo el carácter disuasivo de la indemnización.
- La ampliación de las facultades de los empleadores para modificar unilateralmente las condiciones de trabajo pactadas con un trabajador en un contrato individual, mediante el debilitamiento del principio de irrenunciabilidad (ver [“Argentina en reformas. Demoliendo derechos”](#)).
- La reducción de las indemnizaciones por despido, por medio de la exclusión del cálculo del aguinaldo, premios, bonificaciones y compensaciones.

A continuación, se analizan en profundidad algunos de los puntos más controvertidos de los proyectos de ley, sin que esta selección tenga la pretensión de ser una enumeración exhaustiva de todos los contenidos que se consideran serán perjudiciales para los trabajadores y la dinámica del mercado de trabajo. Como ejemplo podemos citar que no se desarrollan en este informe el “Fondo de cese laboral” ni el debilitamiento del principio de irrenunciabilidad.

Régimen de regularización del empleo no registrado

El régimen planteado en la reforma consiste en otorgar una amplia amnistía a los empleadores que tengan en su plantilla trabajadores no registrados o inadecuadamente registrados. Los beneficios contemplados en el proyecto de ley para los empresarios que se han manejado fuera de la ley son los siguientes:

- Condonación de la deuda total (capital más intereses) contraída por el empleador por falta de pago de las contribuciones patronales y los aportes personales destinados a financiar el sistema de seguridad social.
- Extinción de la acción penal frente a los delitos tributarios respecto de los recursos de la seguridad social cometidos por el empleador (Ley N° 24.769 Régimen Penal Tributario), y liberación de todas las sanciones y multas por falta de regularización de la relación laboral.
- Exclusión del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) en caso de que la empresa se encontrara en el mismo.
- Eximición del pago de la indemnización que el empleador debería abonar al trabajador por

la relación laboral fraudulenta (de acuerdo a lo dispuesto por los artículos 8, 9 y 10 de la Ley 24.013).

El programa de regularización parte de la idea que las empresas no registran a sus trabajadores debido al elevado costo que supone afrontar la suma de erogaciones que se generan como resultado de la evasión de las normas de trabajo a lo largo de la historia laboral del trabajador. De acuerdo a esta visión, el hecho de que existan relaciones laborales no registradas sostenidas durante un extenso período de tiempo constituye una verdadera limitante para su regularización, ya que las normas vigentes determinan una carga económica que vuelve improbable una decisión del empleador en ese sentido.

Este es, esencialmente, un razonamiento equivalente al utilizado en la política de exteriorización de capitales implementada en 2016 ("Plan de exteriorización voluntaria de capitales", comúnmente denominado como "blanqueo de capitales"). De acuerdo a esta perspectiva, el peso de las multas y sanciones que el esquema tributario impone a un individuo que desea regularizar capitales no declarados anularía los incentivos que podrían existir para realizar dicha operación. Entonces, la extinción temporal de las sanciones económicas debería ser el camino a una mayor formalización de los recursos no declarados.

El diagnóstico a partir del cual se justifica la política de regularización indica que los trabajadores no registrados cuentan con relaciones laborales estables, de modo que alcanzan cierto período de permanencia (antigüedad) en los puestos que ocupan.

De acuerdo a la información relevada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), el 69% de los trabajadores que contaba con un empleo no registrado en el segundo semestre de 2016 se desvinculó de esas relaciones laborales un año después.

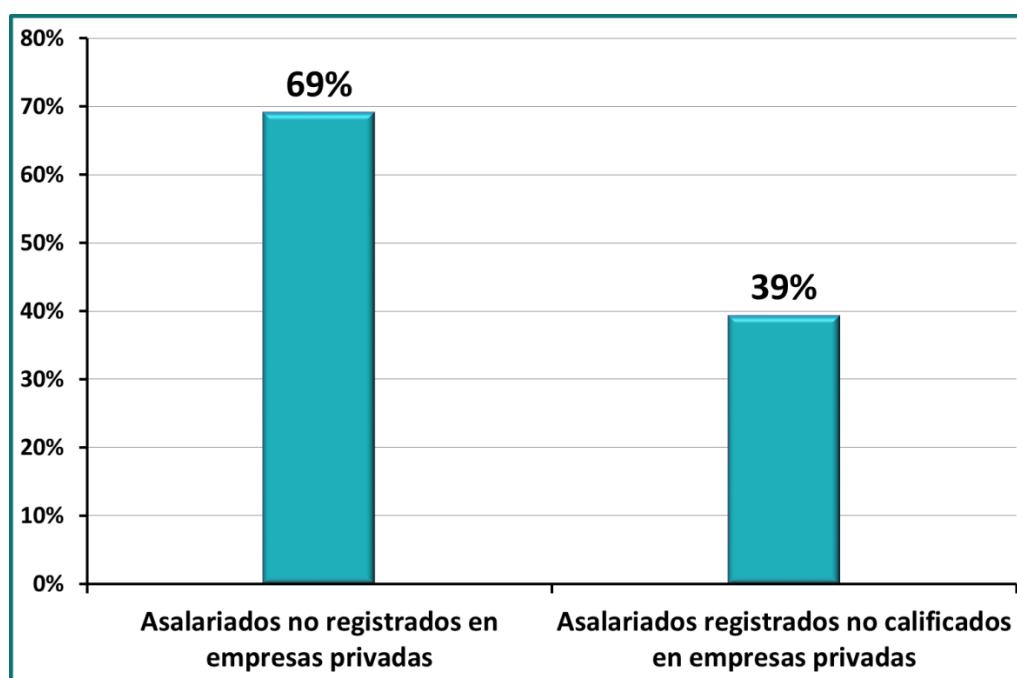
Sin embargo, de acuerdo al análisis empírico de las trayectorias ocupacionales, las relaciones laborales informales se caracterizan por una elevada inestabilidad. Esto no sólo implica que la mayoría de los puestos presentan una antigüedad reducida sino, también, que las altas y bajas de vínculos laborales al interior del universo del empleo asalariado no registrado son hechos recurrentes. Un número importante

de trabajadores se encuentra involucrado en dichas transiciones todos los meses. Este escenario se advierte con el empleo no registrado y también con los puestos registrados no calificados, para los cuales la rotación laboral también es muy elevada (aunque en un nivel inferior al anterior).

De acuerdo a la información relevada por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH-INDEC), el 69% de los trabajadores que contaba con un empleo no registrado en el segundo semestre de 2016 se desvinculó de esa relación laboral un año después. Del mismo modo, un 39% de los trabajadores que ocupaban empleos registrados no calificados en el segundo semestre de 2016 no permaneció en el mismo vínculo laboral en el mismo semestre de 2017.

Esto último es consistente con los datos relevados por la Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), que mide la dinámica del empleo registrado en las empresas privadas. Según esta fuente, el 4% de los trabajadores que ocupa puestos registrados no calificados se desvincula de los mismos en el período de un mes (promedio mensual para el año 2017).

Grafico 1. Porcentaje de trabajadores que se desvinculan de sus relaciones laborales durante el plazo de un año. Promedio 3° y 4° Trimestre 2016 / 2017.



Fuente: CETyD/IDAES, UNSAM, en base a EPH (INDEC).

Considerando que la mayor parte del empleo no registrado es no calificado y que los empleos registrados no calificados presentan también una elevada rotación, **se puede afirmar que el esquema de inestabilidad laboral se extiende como denominador común en los puestos de trabajo no calificados o de baja calificación (independientemente de si son registrados o no)**. Este fenómeno, que constituye una característica estructural del mercado de trabajo argentino, cuestiona la idea de que la política de regularización propuesta obtendrá resultados positivos esperados. Esto se debe, básicamente, a dos razones.

En primer lugar, la elevada inestabilidad de las relaciones laborales reduce el número potencial de trabajadores no registrados que podría ser alcanzado por la política. Esto obedece a que las

empresas tendrán escasos incentivos en regularizar puestos transitorios que en la actualidad podrían llegar a formalizar sin incurrir en costos demasiados elevados (dada su escasa antigüedad).

En segundo lugar, es clave advertir que, aún en caso de que una parte de las relaciones laborales informales llegue a regularizarse a través de la medida, la mayoría de ellas se extinguirá en el corto o mediano plazo ya que, como se mostró previamente, los puestos de trabajo no calificados (incluso los registrados) presentan una elevada rotación laboral. De este modo, si no se eliminan las causas estructurales que dan origen a la informalidad y a la inestabilidad laboral en el empleo formal, las empresas se desharán de los trabajadores regularizados y volverán a contratar trabajadores en forma irregular una vez que la amnistía se haya desactivado (la vigencia establecida en el proyecto es de un año). Dicho de otro modo, como resultado de la elevada rotación imperante en la

Si no se eliminan las causas estructurales que dan origen a la informalidad y a la inestabilidad laboral en el empleo formal, las empresas se desharán de los trabajadores regularizados y volverán a contratar trabajadores en forma irregular una vez que la amnistía se haya desactivado.

estructura ocupacional, los trabajadores que lleguen a formalizar el vínculo laboral por impulso de la medida serán intercambiados por otros trabajadores cuando haya transcurrido cierto período de tiempo.

En consecuencia, se entiende que el resultado de la política (en caso de llevarse a cabo) tendrá un impacto acotado en la formalización laboral en el corto plazo y, además, ese efecto irá desapareciendo con el correr de los meses. Al

final, con el desgranamiento progresivo de los vínculos laborales regularizados, el impacto de la medida en la registración podría llegar a ser ínfimo.

Adicionalmente, el problema de esta iniciativa es que no sólo no logrará avances sustanciales en la formalización sino que, posiblemente, de lugar a un conjunto de implicancias claramente negativas. Aquí se identifican tres de ellas:

- 1) La aplicación de moratorias o amnistías de este tipo tienden a fortalecer la idea de cierta tolerancia del Estado frente a conductas evasivas por parte de las empresas y/o los individuos. Tal como ocurre con el sistema tributario, la implementación de una moratoria puede ser interpretada como una iniciativa más de esta naturaleza, que seguramente se replique en el futuro. Este escenario no hace otra cosa que profundizar la percepción de las empresas respecto de que gozan de cierta impunidad para evadir las normas laborales.

- 2) A pesar de que se espera que la medida alcance un número limitado de relaciones laborales informales, podría llegar a ser elevado el costo fiscal de condonar la masa de aportes personales y contribuciones patronales adeudadas por el empleador (por un máximo de 60 meses) a la totalidad de los asalariados no registrados.
- 3) La eximición de la indemnización que la empresa debería abonar por haber establecido una relación laboral fraudulenta (artículos 8, 9 y 10 de la Ley 24.013) implica que el trabajador no será resarcido por los derechos laborales que dejó de percibir durante su permanencia en el vínculo laboral.

Por estos motivos, la medida prevista en la reforma laboral no cumplirá el objetivo buscado y, por el contrario, producirá una serie de efectos negativos para la estructura ocupacional y el estado de las cuentas públicas.

Eliminación de la indemnización especial por empleo no registrado⁴

El proyecto de ley plantea modificar el conjunto de indemnizaciones destinadas a resarcir al trabajador por haber sido expuesto a una relación laboral no registrada o inadecuadamente registrada. Actualmente, los artículos 8, 9 y 10 de la Ley 24.013 establecen que, en caso de que el empleador no declare el contrato de trabajo (o lo haya hecho de un modo erróneo), deberá abonar una indemnización al trabajador afectado por un monto equivalente a una cuarta parte de las remuneraciones devengadas desde el inicio del vínculo laboral. El proyecto modifica este esquema, haciendo que la indemnización se transforme en una multa de un monto sustancialmente inferior a la indemnización vigente (fijada a partir del valor del salario mínimo⁵). Además, el importe de la sanción pasará a ser percibido por los organismos de la seguridad social y no por los trabajadores (como establece la normativa vigente).

El cambio sustancial consiste en eliminar la posibilidad de que el trabajador sea compensado económicamente por las condiciones de trabajo ilegales que debió enfrentar durante el período en el que se extendió el vínculo laboral no declarado.

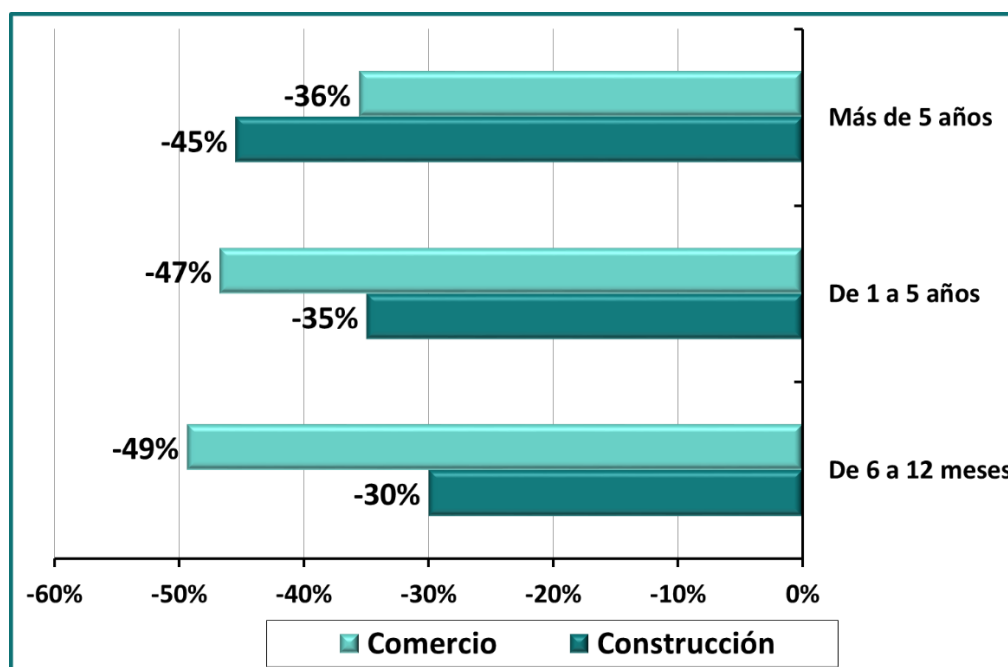
⁴ Artículos 8,9 y 10 de la Ley 24.013.

⁵ La multa es el equivalente al 50% del salario mínimo, vital y móvil vigente, por los meses durante los cuales se extendió el vínculo laboral no registrado.

el período en el que se extendió el vínculo laboral no declarado. Se desactiva así una herramienta disuasoria de este tipo de conductas por parte de los empleadores, ya que se reduce el incentivo para que el trabajador le de curso una acción judicial.

Además, se restringe el carácter compensatorio de esta herramienta. Es ampliamente conocido que los asalariados no registrados, además de no contar con las distintas prestaciones que brinda el sistema de seguridad social, tampoco tienen acceso (en general) a la mayoría de los derechos y beneficios establecidos en la normativa laboral.

Grafico 2. Brecha salarial entre asalariados registrados y no registrados para el comercio y la construcción, según antigüedad en el empleo. 4° Trimestre 2017. Asalariados con jornadas laborales entre 40 y 50 horas semanales.



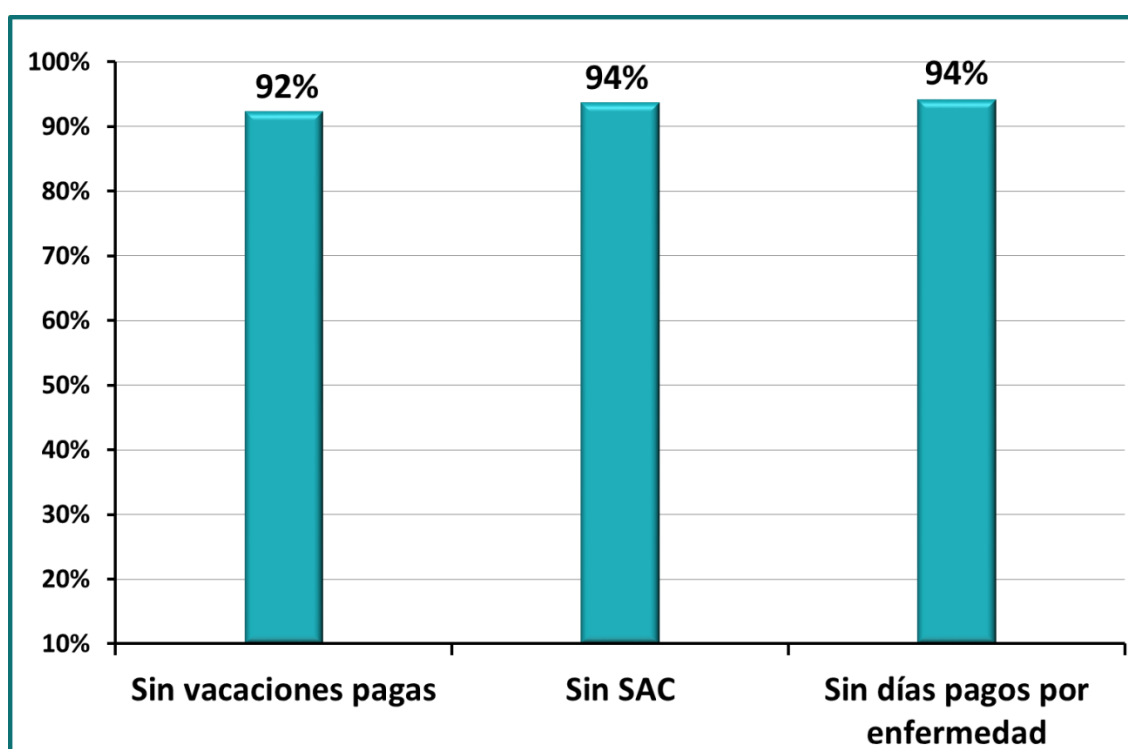
Fuente: CETyD/IDAES, UNSAM, en base a EPH (INDEC).

Así es que, por lo general, los trabajadores no registrados perciben ingresos inferiores a las escalas salariales de los convenios colectivos e incluso, en muchos casos, inferiores al salario mínimo vigente. Esta situación se puede demostrar comparando el valor del salario promedio de asalariados registrados y no registrados que ocupan puestos en actividades y condiciones similares (jornada laboral y antigüedad en el empleo). En el caso particular de los trabajadores con jornadas plenas (entre 40 y 50 horas semanales) que desarrollan actividades laborales en el comercio y la construcción (el 30% del empleo no registrado se concentra en estos sectores), se verifica que la remuneración promedio de los asalariados no registrados es notablemente inferior a la que perciben los asalariados registrados en todos los tramos de antigüedad analizados. En construcción, la brecha oscila entre el -30% y el -36%; en comercio, entre el -40% y el -49%. Estos datos reflejan

que el contrato de trabajo no registrado implica, frecuentemente, la percepción de un salario inferior al definido en la relación laboral registrada.

Además, la mayoría de los asalariados no registrados no cuenta con vacaciones pagas, salario anual complementario, licencias pagas por enfermedad, entre otros derechos incluidos en el conjunto de leyes laborales vigentes y en los convenios colectivos de trabajo. De acuerdo a la información relevada en el cuarto trimestre de 2017 por la EPH, el 92% de los trabajadores no registrados no tiene vacaciones pagas y el 94% no recibe el aguinaldo, ni tiene días pagos por enfermedad.

Grafico 3. Porcentaje de asalariados no registrados (excluyendo trabajo doméstico) que no accede a derechos laborales. 4° Trimestre 2017.



Fuente: CETyD/IDAES, UNSAM, en base a EPH (INDEC).

Las indemnizaciones vigentes (que el proyecto pretende derogar) constituyen un resarcimiento parcial al trabajador por los efectos negativos generados por ocupar un puesto encuadrado en una relación laboral informal.

De este modo, se comprueba que una relación laboral no registrada implica para el trabajador no solo carecer de la cobertura que provee el sistema de seguridad social, sino también refleja la imposibilidad de acceder a la mayoría de los derechos establecidos en el sistema de relaciones laborales argentino.

En este sentido, el proyecto pretender derogar

estas indemnizaciones que están vigentes, aun cuando ellas sólo son un resarcimiento parcial al trabajador por los efectos negativos generados por ocupar un puesto encuadrado en una relación laboral informal, cuyas condiciones precarizantes se traducen en importantes beneficios económicos para el empleador que incurre en este tipo de prácticas contractuales.

En los fundamentos del proyecto de ley se sostiene que las indemnizaciones, tal como se encuentran configuradas, promueven la litigiosidad. Ahora bien, en caso de que esto fuera efectivamente así, podrían buscarse alternativas diferentes para resolver esta problemática, que no impliquen el cercenamiento de la posibilidad de que los trabajadores accedan a una compensación justa y equitativa por no haber contado con el conjunto de los derechos consagrados en la normativa laboral.

Sistema de prácticas formativas

La propuesta del Poder Ejecutivo incluye una ampliación de la carga horaria máxima que pueden tener las pasantías (que pasarían a denominarse “prácticas formativas”), al extenderlas de 20 a 30 horas semanales, pudiendo alcanzar incluso las 40 horas durante el receso educativo. Esta modificación aumenta el riesgo de que los trabajadores registrados sean reemplazados por participantes de ese régimen, dado que se amplían los empleos potencialmente sustituibles.

Cuadro 1. Distribución del empleo registrado en empresas privadas según tramos de horas semanales trabajadas. 4° trimestre de 2017. Total de aglomerados urbanos relevados.

Tramo	Porcentaje del total	Porcentaje acumulado
Total	100%	...
Hasta 20 horas	10%	10%
Entre 21 y 30 horas	15%	25%
Entre 31 y 40 horas	33%	58%
Más de 40 horas	42%	100%

Fuente: CETyD/IDAES, UNSAM, en base a EPH (INDEC).

En efecto, con la normativa vigente (Ley N° 26.427), el riesgo de sustitución se concentra en los trabajadores cuya jornada de trabajo semanal es de hasta 20 horas, quienes representan el 10% del total de los trabajadores registrados. Al extender las prácticas formativas a 30 horas semanales, las

relaciones laborales registradas que alcanzan esa misma carga horaria se vuelven potencialmente sustituibles por esta modalidad contractual. Esto hace que la proporción de empleos en esa situación pase del 10% al 25%. Y si se considera a quienes trabajan hasta 40 horas semanales (dado que las prácticas podrán tener esa extensión en épocas de receso educativo), los empleos potencialmente sustituibles pasarían a ser el 58% del total de los puestos registrados.

Esto no quiere decir que, de aprobarse el proyecto de ley, el 58% de los trabajadores registrados podría ser reemplazado por participantes del régimen de prácticas formativas. La población objetivo de la política propuesta es significativamente inferior a ese valor y, por lo tanto, resultaría insuficiente para cubrir todos los puestos. Además, es cierto que tanto la norma vigente como la propuesta plantean una serie de requisitos que la empresa debe cumplir para acceder a este sistema. No obstante, es claro que la reforma está incentivando la sustitución efectiva al ampliar la gama de posibilidades a las empresas para reemplazar trabajadores (con la normativa vigente, los reemplazos posibles se concentran sólo en aquellos trabajadores cuya jornada es de hasta 20 horas diarias; con la modificación, se amplía hasta 30 o 40 horas).

Otro hecho preocupante es que un porcentaje relevante de los puestos que presentan jornadas laborales que no superan la carga horaria máxima prevista en el proyecto está ocupado por trabajadores jóvenes que no cuentan con títulos universitarios/terciarios ni se encuentran realizando estudios de ese nivel. Según la EPH, el 57% de los jóvenes (entre 18 y 28 años) que ocupa empleos asalariados registrados del sector privado (y trabaja entre 21 y 40 horas) no superó la secundaria completa. De este modo, la implementación del proyecto no solo amplía la posibilidad de sustituir relaciones laborales formales ya constituidas por vínculos no laborales, sino que también incentiva el reemplazo de trabajadores de bajo nivel educativo por otros que accedieron a niveles superiores.

Seguro de desempleo ampliado

El segundo proyecto de ley incorpora la institución de un Seguro de Desempleo Ampliado para "trabajadores desvinculados de empresas en Transformación Productiva"⁶. La cobertura incluye prestaciones dinerarias por un período de hasta 9 meses, además del apoyo a la inserción laboral a través de la Red de Servicios de Empleo.

⁶ En su artículo 44º, el proyecto denomina Empresas de Transformación Productiva a "aquellas empresas con dificultades competitivas y/o productividad declinante que requieren mejorar sus procesos o tecnología, modificar y/o desarrollar nuevos productos, o redireccionar su actividad y/o integrarse a otra u otras empresas con el objeto de potenciar su desempeño."

Esta propuesta parte de la consideración de que efectivamente nuestro país se encuentra atravesando un proceso de transformación productiva desde la asunción del actual gobierno nacional. Estos cambios conllevan el achicamiento (o directamente la desaparición) de un conjunto de sectores de actividad y la expansión de otros. De acuerdo a la perspectiva de los actuales funcionarios gubernamentales, los puestos de trabajo que se destruyen en los sectores perjudicados por este proceso serán compensados por los que habrán de crearse en los sectores beneficiados.

En una publicación de diciembre de 2017 elaborada a pedido del gobierno nacional y realizada en colaboración con equipos del Ministerio de Producción local, el Banco Mundial describe cuáles sectores se contraerán como consecuencia de este proceso, y cuáles se expandirán.

“Las reformas para liberalizar el comercio implicarían una reasignación de la fuerza laboral entre sectores; el empleo disminuiría en algunos sectores y dicha disminución tendría que ser absorbida por la ampliación de otras actividades. (...) los sectores más susceptibles a experimentar pérdidas significativas o moderadas de empleo formal serían las industrias azucarera, metal-mecánica, de calzado, de autopartes y otros sectores manufactureros industriales. Por otro lado, algunas industrias aparecen como generadoras de empleos formales, independientemente de los escenarios de integración comercial que se examinan. Se trata de los servicios y sectores de otras industrias agrícolas y de la industria cárnica”.⁷

En ese marco, el desafío que estos procesos presentan en materia de políticas públicas es el de viabilizar el reacomodamiento sectorial de los trabajadores. El Seguro de Desempleo Ampliado apunta justamente en ese sentido: se propone impulsar la inserción laboral de los trabajadores afectados por estas transformaciones y, durante la transición, les garantiza un mínimo de ingresos.

El gran problema que este esquema no contempla es que el tipo de transformación productiva que está atravesando nuestro país conduce a una reducción de las necesidades de empleo. Las actividades que se ven beneficiadas por la nueva coyuntura macroeconómica (principalmente las primarias y financieras) se caracterizan por una demanda de mano de obra inferior a las que están

⁷ Banco Mundial (2017). “Fortaleciendo la integración de la Argentina en la economía global. Propuestas de política para comercio, inversión y competencia.” Disponible en: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/611541513261926282/pdf/121928-SPANISH-PUBLIC-AR-ES-Comercio-Global-spanish-print.pdf>

siendo perjudicadas (que son las industriales, las cuales representan cerca del 20% del total del empleo asalariado registrado)⁸.

Cuadro 2. Situación laboral durante 2017 de los trabajadores que se encontraban desocupados en 2016, según sector de actividad del último empleo. Datos de panel 2016/ 2017.

Último sector donde se desempeñaron antes de encontrarse desocupados en 2016	Situación laboral en 2017	
	Ocupado	Desocupado o inactivo
Total	52%	48%
Trabajo doméstico	33%	67%
Servicios financieros, inmobiliarios, de alquiler y empresariales	46%	54%
Comercio	45%	53%
Industria manufacturera	48%	53%
Otros servicios comunitarios, sociales y personales	53%	47%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	59%	41%
Hoteles y restaurantes	59%	41%
Servicios sociales y de salud	62%	38%
Construcción	62%	38%
Enseñanza	70%	30%

Fuente: CETyD/IDAES, UNSAM, en base a EPH (INDEC).

Por caso, el 48% de las personas que estaban desocupadas en 2016 seguía en esa situación un año más tarde (o, directamente, había pasado a la inactividad, retirándose del mercado de trabajo). En particular, los trabajadores desocupados cuyo último empleo fue en la actividad industrial (que es la que más empleo ha expulsado desde la asunción del actual gobierno nacional) están entre los que tienen menores niveles de reinserción laboral al año (comparación 2016 / 2017).

Este dato da cuenta de dos problemas. En primer lugar, ratifica las dificultades para reinserirse laboralmente que, en el actual contexto, están atravesando quienes pierden su empleo. La situación de la industria es particularmente preocupante dado que, como sostuvimos, es el principal sector afectado por el proceso de reestructuración productiva y es uno de los que menos éxito está

⁸ Ver "Boletín de Coyuntura Sociolaboral #7. Consecuencias del cambio en la estructura económica sobre el mercado de trabajo". Disponible en <http://www.cetyd.unsam.edu.ar/Boletin.asp>

teniendo en reinsertar a los trabajadores que pierden sus empleos. En simultáneo, también es posible observar que los 9 meses de cobertura del Seguro de Desempleo propuesto en el proyecto de ley resultarán insuficientes para una proporción importante de la población objetivo de la política, que es la que se mantiene excluida del mercado de trabajo incluso después de un año de estar desocupada.

En ese marco, el mencionado Seguro de Desempleo Ampliado no constituirá más que un paliativo que atenuará transitoriamente las consecuencias de la pérdida de empleo, pero que estará destinado a trabajadores que tendrán menos posibilidades de reinsertarse en el mercado laboral a medida que el proceso de transformación productiva en curso continúe avanzando.

Indemnización por despido

El proyecto de ley plantea una reducción de la suma que podrá percibir el trabajador en concepto de indemnización por despido sin causa, a partir de la exclusión de un conjunto de categorías para el cálculo de la remuneración base, como el sueldo anual complementario, premios y bonificaciones, o compensaciones por gastos que efectúe el trabajador.

Es importante señalar que el artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo establece la indemnización por despido sin causa, y el cálculo del monto se realiza sobre una base definida por la mejor remuneración (sueldo o salario) normal y habitual devengada en el plazo de un año. La misma ley determina qué se entiende por remuneración (art. 103 a 115 LCT), y realiza exclusiones taxativas (art. 103 bis y 105 LCT). Ahora bien, la modificación propuesta intenta excluir de la base remuneratoria determinados elementos que sin dudas integran la remuneración:

“Quedan excluidos de la base salarial prevista en el párrafo anterior, el sueldo anual complementario, los premios y/o bonificaciones, y toda compensación y/o reconocimientos de gastos que el empleador efectúe hacia el trabajador.”

Es decir, habría una remuneración (lo que debe cobrar el empleado a cambio de su trabajo), y habría otra “remuneración” calculable para el despido. Eso sencillamente es conceptual, proposicional y jurídicamente erróneo, porque el mismo artículo establece que la base salarial está integrada por la remuneración, sólo calificada por “mejor”, “normal” y “habitual”. Se trataría de una norma inconsistente e internamente contradictoria, antes que inconstitucional.

El propio fallo de la Corte citado por el proyecto para fundar la modificación de los topes al monto indemnizatorio es el que dice que “no podría considerarse que la ley lograra su declarada finalidad

reparadora si terminara desconociendo la concreta realidad a la que quiso atender, a causa de limitaciones en la evaluación de uno de los elementos de cálculo que, precisa e inequívocamente constituye uno de los dos indicadores de esa realidad: el salario realmente percibido por el trabajador despedido y no por otro u otros.” Es decir, la norma puede limitar el monto o evaluación de la base salarial, pero la remuneración es un indicador preciso e inequívoco, un indicador de la realidad: el salario realmente percibido por el trabajador. Como tal, no puede ser alterado en su concepto en la propia norma que lo toma como base salarial para la determinación de la indemnización por despido.

Reflexiones finales

Como se puede observar en los cinco temas analizados, las propuestas incluidas en el proyecto de Reforma Laboral del Gobierno Nacional no sólo no contribuirían a mejorar las problemáticas de los trabajadores desocupados, de aquellos con empleos informales, de quienes realizan prácticas formativas, ni la de aquellos que son despedidos. Por el contrario, todas ellas se orientan a flexibilizar la relación laboral, aligerando los deberes de los empleadores y quitándole o disminuyendo derechos a los trabajadores.

Estas propuestas son el reflejo de las políticas que lleva adelante el actual gobierno, cuya visión se centra en dar curso a la extrema financiarización desvinculada de la inversión productiva y en el desarrollo de los sectores con ventajas comparativas estáticas. Este cambio estructural deconstruye la posibilidad de impulsar actividades productivas con alto valor agregado en las que la Argentina puede ser competitiva en la región o en el mundo y deroga derechos laborales que dignifican el trabajo. Sólo pueden generar pérdida de soberanía y pobreza para nuestro pueblo.

El Estado está interviniendo en la relación capital – trabajo, pero a contramano de las conquistas que se lograron en orden a proteger a la parte más débil de la relación. Esta intervención promueve la abolición de derechos en un mundo que está demandando mayor equidad para la convivencia en democracias sustentables.