

# UN HORIZONTE DE TRABAJO DIFERENTE

OCTUBRE 2023

Este documento representa el aporte de un grupo heterogéneo de especialistas e integrantes de centros de estudios sobre temas laborales, que buscó encontrar puntos de acuerdo para así contribuir a la discusión sobre cómo construir un horizonte de trabajo diferente.

## AUTORES DEL DOCUMENTO

Ana Paula Capaldi (Atenea); Beatriz Cappelletti (CETyD-EIDAES-UNSAM); Lucía Cirmi Obón (Futuros Mejores); Tania Etulain (Atenea); Guillermo Gianibelli (UBA); Mariana González (CIFRA-CTA); Damián Ledesma (UNPAZ); Matías Maito (CETyD-EIDAES-UNSAM); Juan Manuel Ottaviano (CETyD-EIDAES-UNSAM); Verónica Robert; Marina Salzmänn (Atenea); Diego Schleser; David Trajtemberg.

## Contenido

RESUMEN EJECUTIVO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	4
¿POR QUÉ ENFRENTAR LAS PROPUESTAS DE LA DERECHA? .....	6
1. Reducir o eliminar las indemnizaciones (el “modelo UOCRA”) .....	6
2. “Terminar con la industria del juicio” .....	7
3. Eliminar la ultraactividad de los convenios colectivos de trabajo .....	7
4. Restringir la acción sindical .....	8
UN HORIZONTE DE TRABAJO DIFERENTE.....	9
¿Cómo incentivar la generación de empleo de calidad en el sector privado? .....	9
¿Cómo mejorar los salarios de los trabajadores? .....	11
¿Cómo mejorar la situación laboral del conjunto de trabajadores por cuenta propia, incluyendo a los monotributistas? .....	12
¿Cómo reducir la informalidad laboral?.....	14
¿Cómo reducir las brechas de género? .....	15
¿Cómo apuntalar a la economía popular? .....	16
¿Es una utopía reducir la jornada laboral? ¿Cómo lograr que las y los trabajadores tengan más libertad para organizar sus jornadas de trabajo sin que esto implique una pérdida de derechos? .....	16
¿Cómo lograr que la incorporación de tecnologías derive en una mejora de la situación de las y los trabajadores? .....	17

## RESUMEN EJECUTIVO

El resultado de las elecciones primarias en nuestro país expresó un agudo malestar que es, en parte, un malestar laboral. Un malestar conocido, tal vez subestimado, y que requiere de un abordaje complejo desde las políticas públicas.

Ahora irrumpió. Y lo hizo bajo la idea de que esa situación se resuelve con motosierra, dinamita y estallidos. El problema es que ese tipo de recetas no sólo no solucionarían ninguno de los problemas existentes, sino que nos llevarían a un escenario muchísimo peor que el actual.

Frente a los diagnósticos y propuestas simplistas y falaces, vale resaltar que no hay soluciones mágicas e instantáneas para resolver las dificultades y los desafíos que el mercado laboral acarrea, en algunos casos, desde hace décadas. La responsabilidad, en ese marco, es la de ofrecer una alternativa para construir un horizonte de trabajo diferente.

La coyuntura actual demanda la combinación de herramientas para resolver las urgencias del corto plazo, con el diseño de estrategias para abordar tanto los desafíos estructurales de nuestra matriz productiva como los cambios más recientes en las formas productivas y en las relaciones laborales.

En este documento se identifican algunos de los principales desafíos que enfrenta el mundo del trabajo en nuestro país y se describen una serie de propuestas para abordarlos. ¿Cómo incentivar la generación de empleo de calidad en el sector privado? ¿Cómo mejorar los salarios de los trabajadores? ¿Cómo mejorar la situación laboral del conjunto de trabajadores por cuenta propia, incluyendo a los monotributistas? ¿Cómo reducir la informalidad laboral? ¿Cómo reducir las brechas de género? ¿Cómo apuntalar a la economía popular? ¿Es una utopía reducir la jornada laboral? ¿Cómo lograr que la incorporación de tecnologías derive en una mejora de la situación de las y los trabajadores?

El documento representa el aporte de un grupo heterogéneo de especialistas e integrantes de centros de estudios sobre temas laborales, que buscó encontrar puntos de acuerdo para así contribuir a la discusión sobre cómo construir un horizonte de trabajo diferente.

## INTRODUCCIÓN

El resultado de las elecciones primarias en nuestro país expresó un agudo malestar que es, en parte, un malestar laboral. Un malestar conocido, tal vez subestimado, y que requiere de un abordaje complejo desde las políticas públicas.

Ahora irrumpió. Y lo hizo bajo la idea de que esa situación se resuelve con motosierra, dinamita y estallidos. El problema es que ese tipo de recetas no sólo no solucionarían ninguno de los problemas existentes, sino que nos llevarían a un escenario muchísimo peor que el actual.

No se trata de enunciaciones retóricas sino de realidades bien concretas y palpables.

El ingreso de las y los trabajadores no va a valer más en una economía que intente avanzar por el camino de la dolarización. Por el contrario, se va a pulverizar.

No va a haber mejores oportunidades laborales y de progreso en un país en donde los empresarios tengan discrecionalidad absoluta para despedir trabajadores. Es lo que proponen cuando anuncian que van a eliminar las indemnizaciones. Pero eso sólo conduce a más disciplinamiento e incertidumbre para las y los trabajadores y a mayor inestabilidad en los empleos.

La posibilidad de que las mujeres y diversidades tengan las mismas oportunidades que los varones de progresar en el trabajo no se consigue con quienes niegan que en nuestra sociedad existan desigualdades de género.

Los derechos laborales de quienes no los tienen no se consiguen eliminando las protecciones de los que trabajan bajo el amparo de las leyes y los convenios colectivos de trabajo. La formalidad no se alcanza legalizando la informalidad y la precariedad.

No se va a mejorar el nivel educativo y las competencias laborales de las y los trabajadores desarticulando y mercantilizando el sistema educativo. Esas reformas sólo conducen a más segregación y mayor desigualdad.

A los emprendedores y a las pequeñas y medianas empresas no las potencia un Estado flaco, incapaz de poner a disposición herramientas de financiamiento y fortalecimiento.

La modernización y la incorporación de tecnologías en nuestro sistema productivo no van a ser promovidas por quienes quieren eliminar a los organismos científicos. Esas instituciones demostraron su potencialidad para impulsar el desarrollo y la innovación.

El país del estallido y la motosierra es un país con menos ingresos para quienes trabajan, con peores oportunidades de empleo, con más desigualdad, con más dificultades para las mujeres, con más obstáculos para los emprendedores. Por todo eso, es un país con menos libertad.

La responsabilidad, en ese marco, es la de ofrecer una alternativa para transformar una realidad que conforma a muy pocos. Darle un cauce constructivo al malestar laboral. Mostrar que no es sobre tierra arrasada que se construye un horizonte de trabajo diferente.

La hoja de ruta de ese nuevo horizonte de trabajo debe partir de un sendero de desarrollo con eje en la promoción de sectores de actividad dinámicos, con potencial para impulsar el crecimiento económico y con alta capacidad para generar puestos de trabajo.

En lo inmediato, será necesario avanzar en la estabilización de la economía y la reducción de la inflación, a través de un programa que no cargue el costo de esos procesos sobre los sectores populares sino que, al contrario, los proteja con todas sus herramientas.

La estrategia deberá combinar políticas de ingreso para el corto plazo con otras que apunten hacia la mejora estructural del poder adquisitivo. Contribuirán en ese sentido la propia reducción de la inflación, la recuperación del salario mínimo como instrumento de referencia, los incrementos salariales extraordinarios y la participación de las y los trabajadores en el crecimiento de los ingresos por aumento de la productividad e incorporación de tecnologías.

La formación profesional debe ser un componente central de la estrategia, con plena participación y compromiso de los actores sociales. Las acciones de formación deberán orientarse no sólo a actualizar las competencias de las y los trabajadores en un contexto de acelerada incorporación de tecnologías, sino también a mejorar la productividad de las actividades y los emprendimientos más rezagados.

A la vez, resulta necesario adaptar algunas instituciones laborales a los cambios en las formas productivas, procurando mejorar la situación laboral de los colectivos de trabajadores que ante estos cambios quedan desprotegidos, formalizar a todos los trabajadores y mejorar los ingresos del sistema previsional.

En el camino de la igualdad de género, se ha avanzado mucho, pero falta más. Reducir plenamente la brecha de género en la participación laboral y en los ingresos ocupacionales no sólo es una deuda pendiente sino también una estrategia necesaria para disminuir la pobreza y la informalidad en Argentina.

En la economía popular también se han registrado avances y quedan pendientes desafíos. Es necesario avanzar en el desarrollo de una nueva institucionalidad laboral que consolide el reconocimiento de las y los trabajadores de este ámbito y promueva el mejoramiento de sus condiciones laborales.

En definitiva, no existen soluciones mágicas para resolver los evidentes problemas que atraviesa el mundo del trabajo en nuestro país. Por el contrario, es necesario combinar la utilización de herramientas de distinta naturaleza para abordar desafíos de alta complejidad. En ese marco, este documento representa el aporte de un grupo heterogéneo de especialistas e integrantes de centros de estudios sobre temas laborales, que buscó encontrar puntos de acuerdo para así contribuir a la discusión sobre cómo construir un horizonte de trabajo diferente.

## ¿POR QUÉ ENFRENTAR LAS PROPUESTAS DE LA DERECHA?

La máxima del Banco Mundial según la cual “las leyes que se han creado para proteger a los trabajadores a menudo los perjudican” sintetiza muy bien el espíritu de las propuestas de la derecha. Consideran que los derechos, las instituciones laborales y los sindicatos son un obstáculo para el desarrollo y la generación de empleo. En consecuencia, pretenden barrer con ellos.

El problema es que cada vez que en nuestra historia se implementaron programas de gobierno basados en este enfoque neoliberal, no sólo no se impulsó la creación de nuevos puestos de trabajo sino que, además, aumentó la informalidad, cayeron los salarios reales y creció marcadamente la desigualdad. Puede presumirse entonces que tras estas iniciativas el objetivo es consolidar un patrón de redistribución regresiva del ingreso.

Se analizan y rebaten a continuación algunas de las principales propuestas de reforma enunciadas desde los partidos de derecha.

### 1. Reducir o eliminar las indemnizaciones (el “modelo UOCRA”)

En los últimos años, y no solo en el marco de esta campaña electoral, surgieron distintas propuestas que implican eliminar las indemnizaciones por despido, reemplazándolas por algún sistema de seguros. En general se trata de la creación de un fondo alimentado con aportes sobre los salarios, a partir de los cuales se paga un monto en caso de desvinculación laboral, sin que en ese momento los empleadores deban afrontar una indemnización. El sector de la construcción cuenta con un sistema de este tipo.

Así como la extensión del período de prueba pretende flexibilizar la entrada de trabajadores al empleo<sup>1</sup>, la eliminación de las indemnizaciones busca, principalmente, “flexibilizar” o facilitar su salida, es decir, el despido. En el fondo, el razonamiento es el mismo: si los empresarios, al momento de despedir, no deben pagar indemnizaciones serán más proclives a contratar y a formalizar.

Sin embargo, la evidencia disponible de países tanto desarrollados como en desarrollo, y aún más importante, la propia experiencia argentina, indican que la flexibilización del mercado laboral, así como la reducción de costos laborales, no provocan que el empleo se incremente, ni favorecen la reducción de la informalidad y la precariedad laboral. En la década de 1990 se implementaron reformas que apuntaron a la flexibilización del mercado de trabajo. Se buscó reducir los costos laborales facilitando las desvinculaciones, reduciendo indemnizaciones por despidos y por accidentes de trabajo. Sin embargo, estas medidas no lograron su objetivo explícito de promover el empleo y la registración, sino que, por el contrario, convivieron con niveles de desempleo e informalidad históricos.

Además, la propuesta esgrimida por la derecha pareciera sobredimensionar un problema poco extendido. Las indemnizaciones que tienen que pagar los empresarios que despiden sin causa

---

<sup>1</sup> La extensión del período de prueba también forma parte de las propuestas de la derecha. La iniciativa formó parte de la Ley Banelco aprobada por el gobierno de la Alianza en el 2000 y no tuvo ningún efecto positivo sobre la generación de empleo.

son en general bajas porque la antigüedad promedio de las y los trabajadores en sus empleos en nuestro país es relativamente baja: Más de la mitad de los empleos no superan los dos años.

Desde el punto de vista de las y los trabajadores, eliminar las indemnizaciones o reemplazarlas por un mecanismo de seguro implicaría una menor estabilidad en el empleo, ya que desaparecería el costo disuasorio que implica el pago de una indemnización por despido. En ese marco, la amenaza del desempleo se volvería un recurso más concreto frente a cualquier reclamo llevado adelante por los trabajadores. El resultado sería más inestabilidad, incertidumbre y disciplinamiento.

## 2. “Terminar con la industria del juicio”

En algunas plataformas opositoras se habla de “terminar con la industria del juicio”. Concretamente, de lo que se trata es de eliminar los resarcimientos que los empleadores deben pagar a los trabajadores que contrataron de manera informal. En este tipo de juicios, la sanción restituye las sumas de dinero que el empleador evadió al no registrar correctamente la relación laboral.

La propuesta significaría retirar de la legislación un importante desincentivo a la contratación laboral informal. Esos resarcimientos se originan en el incumplimiento de la ley, por lo tanto, la mejor manera que tienen las y los empleadores de protegerse frente esta posibilidad es cumplir con la norma.

En nuestro país, estos desincentivos están vigentes desde los años noventa, y lo cierto es que, desde entonces, la Argentina atravesó períodos marcados de aumento y reducción de la informalidad laboral. Estos ciclos no tuvieron que ver con la rigidez de las regulaciones -de hecho, fueron en general en sentido inverso- sino con el desempeño de la economía, con el grado de fortaleza de los trabajadores y de sus organizaciones y con las políticas centradas en mejorar la calidad del empleo.

Si bien es cierto que nuestro sistema es protectorio respecto de las y los asalariados, esto no implica que cualquier disputa sea llevada a juicio, ni que se genere la tan mentada “industria del juicio”. Por citar un ejemplo, en la Provincia de Buenos Aires, sólo el 5% del millón y medio de asalariados no registrados inició un juicio en el año 2021. A su vez, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires existe el sistema de conciliación obligatoria, por el cual muchos reclamos laborales se resuelven antes de la instancia judicial.

## 3. Eliminar la ultraactividad de los convenios colectivos de trabajo

La ultraactividad implica que los convenios colectivos que pactan empresas y sindicatos se mantienen vigentes más allá de su vencimiento, hasta tanto no se apruebe uno nuevo. Esta es una garantía para las y los trabajadores: les permite no tener que validar año a año los derechos conseguidos. Si no aceptan las propuestas del sector empresario, saben que sostienen su situación inicial.

La derecha propone eliminar la ultraactividad, lo que constituye una trampa: si los sindicatos quisieran aumentos salariales, deberían aceptar la pérdida o flexibilización de derechos; y si no lo hiciesen, la falta de acuerdo haría vencer los convenios colectivos. A la larga, el fin de la

ultraactividad implica hacer caer todos los convenios colectivos de los sindicatos que no acepten deteriorar sus condiciones de trabajo.

Según sostienen, esto permitiría actualizar convenios de más de 50 años de antigüedad, que no se corresponden con la realidad del sistema productivo y que suponen un obstáculo para el desarrollo, la incorporación de tecnologías y las mejoras en la organización del trabajo y la producción. Más allá de que los convenios no obstaculizan las mejoras tecnológicas y organizativas, la propuesta se asienta sobre un diagnóstico falso. Los convenios están menos desactualizados de lo que denuncian. Además, y fundamentalmente, en la práctica existe una negociación articulada que los actualiza “por abajo”. Esto quiere decir que ciertos convenios sectoriales se complementan y articulan con negociaciones que se dan a nivel de las empresas. En estos casos, los convenios sectoriales mantienen su vigencia y sus definiciones se combinan con los contenidos y las novedades que se incorporan en las distintas empresas.

#### 4. Restringir la acción sindical

El condicionamiento de la acción sindical es un aspecto nodal del programa de la derecha. Fue puesto en práctica durante el gobierno de Macri con la tristemente célebre Gestapo sindical, un dispositivo para armar causas judiciales y perseguir a las y los dirigentes gremiales. Ahora, a pesar de que los niveles de conflictividad actuales son históricamente bajos, se plantea limitar la protesta social. Para eso, se propone convertir algunas de las modalidades de la huelga en delito o incluir –sin atravesar el procedimiento legal vigente– actividades como la enseñanza en servicios esenciales, limitando así el derecho de huelga. Estos instrumentos, sumados a la represión de la protesta y la persecución judicial a los dirigentes sindicales son parte del instrumental que están planteando utilizar.

## UN HORIZONTE DE TRABAJO DIFERENTE

Frente a los diagnósticos y propuestas simplistas y falaces, vale resaltar que no hay soluciones mágicas e instantáneas para resolver las dificultades y los desafíos que el mercado laboral acarrea, en algunos casos, desde hace décadas.

La posibilidad de iniciar un proceso sostenido de creación de empleo de calidad y crecimiento de los ingresos debe asentarse sobre dos grandes pilares. Por un lado, de un régimen macroeconómico y productivo que genere los incentivos necesarios para la inversión, el crecimiento de la productividad y la generación de empleo de calidad. Y por otro, de instituciones laborales y sindicatos activos, que promuevan una distribución del ingreso equitativa, con protección social y goce pleno de derechos laborales, en condiciones de productividad creciente.

La estrategia debe apoyarse necesariamente sobre los dos ejes recién referidos. No puede prescindir de ninguno de ellos. Un régimen macroeconómico y productivo que incentive la inversión y el crecimiento de la productividad pero que no esté acompañado por una fuerte generación de empleo y por instituciones laborales activas puede conducir a un esquema de crecimiento económico con exclusión social. Es lo que sucedió durante buena parte de los años noventa. Por oposición, la intervención de instituciones laborales en contextos donde no crecen la inversión y la productividad puede generar juegos de suma cero que no permiten mejorar de manera sostenible los ingresos y las condiciones de vida de las y los trabajadores. Los mejores escenarios para que las instituciones laborales cumplan su cometido son aquellos donde la actividad, la inversión, la productividad y el empleo crecen de manera sostenida. Con mejor distribución del ingreso, la propia dinámica del mercado interno tracciona también el crecimiento de la economía. La experiencia histórica de nuestro país también ofrece evidencia al respecto.

La coyuntura actual demanda la combinación de herramientas para resolver las urgencias del corto plazo, con el diseño de estrategias para abordar los desafíos estructurales de nuestra matriz productiva. Y el punto de partida debe ser necesariamente avanzar en la estabilización de la economía y la reducción de la inflación, a través de un programa que no cargue el costo de esos procesos sobre los sectores populares sino que, al contrario, los proteja con todas sus herramientas.

A continuación se identifican algunos de los principales desafíos que enfrenta el mundo del trabajo en nuestro país y se describen una serie de propuestas para abordarlos.

### ¿Cómo incentivar la generación de empleo de calidad en el sector privado?

Para impulsar la generación de empleo de calidad en el sector privado es necesario promover un patrón de crecimiento que potencie el desarrollo industrial y de otros sectores estratégicos, y sostener una agenda que concilie la búsqueda de mayor productividad con la ampliación de los derechos y el bienestar de los trabajadores.

#### **Patrón de crecimiento que potencie el desarrollo productivo con eje en sectores estratégicos.**

La generación de trabajo de calidad es consecuencia, fundamentalmente, de un crecimiento económico fuerte y sostenido. Es preciso, a su vez, que en esa expansión de la economía tengan

relevancia aquellos sectores productivos que tienen mayor capacidad de generar más y mejores empleos.

En ese sentido, la industria tiene dos características fundamentales. Por un lado, gran potencial para impulsar el crecimiento económico por sus fuertes encadenamientos productivos con otros sectores, sus economías de escala y economías de aprendizaje. Por otro lado, importante capacidad para generar puestos de trabajo, no sólo en forma directa en el mismo sector sino también en otros sectores productivos relacionados, incluyendo por ejemplo los servicios basados en conocimiento. Por ello, la protección y promoción a la industria local es una política que favorece la generación de empleo.

Se ha mostrado, además, que las estrategias de desarrollo industrial que logran mayores tasas de crecimiento son las que se basan en mayor medida en la identificación de nuevos sectores, que son los más dinámicos en términos productivos y tecnológicos. En el contexto de transición energética que vivimos, los sectores relacionados con las nuevas matrices de energía tienen un rol destacado.

Se espera que la minería y la energía contribuyan a incrementar las exportaciones argentinas en el corto plazo, y que permitan mejorar las condiciones productivas en todo el país. Resulta imprescindible que sea con desarrollo industrial. Es decir, que no solo crezcan estas ramas de actividad sino también las industrias relacionadas como la de bienes de capital, la industria automotriz orientada a la movilidad sustentable, incluyendo a la cadena de valor de las baterías, que se apalanca sobre las industrias química y metalmecánica. Los sectores intensivos en conocimiento también son clave para la expansión del empleo, en especial el software, pero también los servicios de ingeniería y desarrollo, que se hallan profundamente vinculados con el proceso de industrialización.

Las políticas industriales orientadas a la creación de empleo local y desarrollo de capacidades en los nuevos sectores vinculados con las transiciones digital y energética son la moneda común en muchos países, que ven una oportunidad para la reindustrialización y el crecimiento con creación de nuevos puestos de trabajo. Argentina no puede participar de este proceso como país espectador, dispone de los recursos naturales que el mundo demanda y también de las capacidades industriales para participar activamente de este proceso.

### **Conciliar la búsqueda de mayor productividad con los derechos y el bienestar de los trabajadores**

El discurso sobre la búsqueda de mayor productividad supo ser, en pasados gobiernos neoliberales, un Caballo de Troya que contenía en su seno la intensificación del trabajo y el aumento de la explotación.

Tales enunciados opacaron el hecho de que incrementar la productividad depende, en primer lugar, del compromiso de los empresarios en realizar inversiones a tal fin, en contextos que permitan que estas decisiones sean efectivas y redituables.

Ahora bien, en términos de la organización del trabajo, incrementar la productividad no implica trabajar más, sino trabajar mejor. No se trata de extender el tiempo de trabajo, intensificar el ritmo laboral, reducir los salarios, eliminar derechos laborales, limitar la actividad de los sindicatos o cualquier otra medida que implique aumentar la discrecionalidad patronal. Por el

contrario, el aumento de productividad es resultado de un proceso sistémico, multideterminado, asociado a la inversión, al cambio tecnológico, a la innovación de procesos y productos y al desarrollo de las calificaciones, entre otros factores. La productividad resulta de promover la formación profesional y el reconocimiento de los saberes y la experiencia en el trabajo, de la participación de las y los trabajadores en la mejora de los procesos productivos y la organización del trabajo, de la adecuación de los convenios colectivos sin recortar los derechos laborales, de la mejora de las condiciones laborales, del cuidado de la salud y seguridad laboral, entre otras dimensiones. Se trata, en definitiva, de avanzar por la vía del fortalecimiento de las instituciones laborales y del ejercicio de un diálogo social efectivo que fortalezca la competitividad de la economía y redunde en beneficio de toda la sociedad.

Uno de los principales componentes de esta agenda es la formación profesional. Una necesidad siempre presente pero cada vez más relevante en un contexto de transformación tecnológica constante y cambio climático. Y que requiere ser abordada en el marco de una estrategia general, que incluya como componente obligado al fortalecimiento del sistema educativo en todos sus niveles.

En ese marco resulta necesario crear un sistema integrado de formación profesional orientado a ordenar, articular y fortalecer al conjunto de instituciones y políticas de formación ya existentes; ampliar el alcance de la formación multiplicando la oferta; definir la oferta de formación en base a un diagnóstico sistemático de las necesidades del sector productivo; definir estándares de calidad de la formación; y promover la inserción y la mejora de la situación laboral a través de la articulación con las políticas de intermediación laboral, inserción asistida en el empleo asalariado y fortalecimiento y formalización de emprendimientos productivos. Esta iniciativa promoverá trayectorias formativas de calidad para el conjunto de la población, especialmente para las y los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad.

### ¿Cómo mejorar los salarios de los trabajadores?

La mejora de los salarios y, más en general, de los ingresos de los hogares es una cuestión que requiere un abordaje urgente. Según las últimas estimaciones correspondientes al primer semestre de 2023, el 40% de la población vive en condición de pobreza.

En este sentido, la política de ingresos se debe diseñar atendiendo tanto al corto como al largo plazo. En el corto plazo, para atender la urgencia de la población de bajos ingresos y en situación de pobreza, así como la necesidad de mejorar salarios que no lograron en los últimos años recuperar poder adquisitivo. En el largo plazo, de manera integral, en el marco de un contexto macroeconómico de crecimiento y de estabilidad de precios, para lograr incrementos significativos y sostenidos en los salarios y mejoras en las condiciones de vida de la población.

### **Políticas de ingreso en el corto plazo, en el marco de un programa de reducción de la inflación.**

En un contexto como el actual, las políticas de ingresos son inescindibles de una estrategia que tienda a reducir la inflación. Teniendo en cuenta el ritmo y la dinámica adquirida por la aceleración de precios en nuestro país, toda iniciativa que apunte exclusivamente a mejorar los ingresos nominales corre el riesgo de perder rápidamente su efecto. La propia estabilización de la inflación tendrá, por el contrario, un efecto positivo sobre el poder de compra de los salarios e ingresos, como ha ocurrido en otros contextos históricos.

En ese marco, las políticas de ingresos (algunas de las cuales se implementaron luego de las elecciones primarias) deberán abordar los distintos segmentos de un mercado laboral heterogéneo. En el corto plazo, para el sector formal del mercado de trabajo, desde el Estado se puede recurrir a una batería de políticas que operan a través del diálogo social con actores institucionalizados (sindicatos y cámaras empresarias). Esto incluye una activa movilidad que impulse una mejora del salario mínimo, vital y móvil y la promoción y fortalecimiento de la negociación colectiva para impulsar una suba del piso de ingresos de los trabajadores cubiertos por convenios colectivos. Asimismo, de manera complementaria, se pueden impulsar incrementos salariales extraordinarios y/o mejoras en el nivel de asignaciones familiares, además de otras políticas que incidan de forma directa sobre los salarios de bolsillo y que, a su vez, tengan un impacto mayor sobre las remuneraciones más bajas.

También deberían implementarse políticas que mejoren otros ingresos familiares, como aumentos sobre las jubilaciones y pensiones que vayan por sobre la fórmula de movilidad -al menos mientras esta fórmula no permita recuperar poder adquisitivo- e incrementos en los montos de las asignaciones familiares y de la asignación universal por hijo, así como refuerzos en los programas sociales. Es preciso avanzar a su vez con políticas innovadoras que puedan llegar a aquellas personas u hogares cuyos ingresos no están alcanzados ni por la negociación colectiva ni por las políticas sociales.

**Mejoras estructurales en el largo plazo.** Además de atender a la urgente recomposición de ingresos en el corto plazo, es preciso avanzar en políticas que apuntalen la inversión y el incremento de la productividad en la economía local, para que en el mediano y largo plazo los salarios puedan incrementarse sostenidamente.

La vigencia de la negociación colectiva contribuye a asegurar que las ganancias derivadas de esa mayor productividad lleguen a las y los asalariados, pero desde el Estado pueden desplegarse políticas de ingreso que incidan para que ese proceso se dé junto con una mejora en la distribución del ingreso en favor del trabajo.

Los salarios del sector público requieren también de una mejora sustancial y, a la vez, una reestructuración que privilegie la capacitación y las carreras en el sector y que busque resolver las pronunciadas desigualdades salariales entre y dentro de los niveles de gobierno.

En el marco de esa agenda, el fomento a la participación de las y los trabajadores en las ganancias puede favorecer tanto el aumento de la productividad como un reparto más equitativo de los frutos del crecimiento. Así como durante la pandemia las y los trabajadores quedaron asociados a las pérdidas empresariales mediante las suspensiones y las reducciones en sus salarios, en contextos de crecimiento económico es lógico pensar en instrumentos para asociarlos a las mayores ganancias.

¿Cómo mejorar la situación laboral del conjunto de trabajadores por cuenta propia, incluyendo a los monotributistas?

En un mundo del trabajo que ha venido transformándose de forma acelerada, existen nuevas formas de trabajo por cuenta propia. En nuestro país, este universo, de gran heterogeneidad, incluye a monotributistas y a quienes no aportan a ningún régimen (cuentapropistas informales), entre otros.

En ese marco, para adaptar las instituciones a los cambios reales y a la vez mejorar la situación laboral de este colectivo y elevar los ingresos del régimen de seguridad social se propone hacer eje en dos cuestiones: la reforma del régimen del monotributo y el diseño de mecanismos de negociación colectiva para la “relaboralización” de relaciones que se mercantizaron.

**El régimen del monotributo** tiene problemas que requieren atención:

- Su sobreutilización por parte de empresas grandes, así como por el propio Estado. No se trata solo de las plataformas de reparto (que explican en gran medida el crecimiento reciente del número de personas inscriptas en el monotributo), sino también de otros rubros, como educación, comercio y seguros. En gran parte de estos casos, su utilización busca encubrir relaciones de dependencia, lo cual trae aparejada la pérdida de otros derechos para las y los trabajadores (licencias, cobertura ante accidentes, salarios de convenio, derecho a la indemnización por despido, etc.)
- Su utilización para cubrir a personas que no son trabajadores por cuenta propia. Entran en esta categoría cooperativistas, becarios, trabajadores que prestan tareas para empresas extranjeras.
- Su carácter altamente subsidiado respecto al régimen de relación de dependencia, lo cual pone presión sobre la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

En ese marco, una reforma del régimen del monotributo podría contemplar las siguientes propuestas:

- Desarrollar una estrategia de fiscalización para terminar con el fraude en el sector privado donde asalariadas y asalariados aparecen ocultos como monotributistas y también desterrar el uso indebido del monotributo como figura de contratación en el Estado.
- Crear categorías previsionales adecuadas para quienes no trabajan dentro del mercado laboral (por ejemplo, los becarios de deporte, las personas que realizan algunas tareas comunitarias, etc.). Asimismo, impulsar categorías para quienes exportan servicios al exterior de manera independiente y promover un régimen simplificado para las cooperativas que alcanzaron cierta escala.
- Adecuar los montos de facturación y los aportes, para que reflejen mejor los ingresos y de los trabajadores.

**La negociación colectiva** en Argentina se encuentra limitada a las y los empleados bajo relación de dependencia. Esta institucionalidad correspondía a un mundo del trabajo más homogéneo en el cual los salarios y las condiciones laborales del sector asalariado eran determinados por las normas y la negociación colectiva, y las personas que trabajaban por cuenta propia no requerían de instancias colectivas de determinación de ingresos para evitar su cartelización.

Sin embargo, ocurrieron transformaciones muy profundas en el trabajo autónomo: proliferaron ocupaciones de subsistencia más o menos integradas a las cadenas de valor gobernadas por grandes empresas, servicios informales de distribución y comercialización de productos del circuito formal, servicios y productos elaborados por cuenta propia que se comercializan a través de grandes plataformas de comercio electrónico, producción cooperativa de manufacturas y

cooperativas de obra pública vinculadas con organizaciones sociales, programas sociales para potenciar unidades productivas de baja escala, etc.

Se trata de un verdadero proceso de mercantilización heterogénea de las ocupaciones que, lejos de necesitar figuras regulatorias que convaliden la deslaborización, requieren de la creación de instancias institucionalizadas de negociación colectiva entre las representaciones que se dieron y se darán las y los trabajadores independientes y sus patrones ocultos, proveedores, compradores concentrados o distribuidores principales de sus productos y servicios. No se trata de replicar instituciones que regulan relaciones de carácter diferente a las aquí descritas sino de idear mecanismos que tiendan a moderar las crecientes asimetrías entre los distintos actores de las cadenas de valor.

### ¿Cómo reducir la informalidad laboral?

La informalidad es una problemática particularmente extendida en empresas con baja capacidad contributiva, pero también está presente en unidades con mayor respaldo económico, en algunos casos a través de la tercerización. A su vez, es una realidad que afecta de manera especial a algunos sectores de actividad y que también atraviesa al sector público. Considerando esa heterogeneidad, abordar esta problemática es un desafío que requiere de una multiplicidad de herramientas.

**La instalación de un régimen de contribuciones patronales más progresivo** permitirá ajustar estos compromisos a la rentabilidad de los empleadores, para que las micro y pequeñas empresas puedan crecer en la senda del cumplimiento. De este modo, se concentrarían los beneficios del sistema en las empresas de menor tamaño, creciendo tendencialmente la contribución según los ingresos y rentabilidad de las unidades productivas y manteniendo así la sustentabilidad del régimen de la seguridad social.

**El fortalecimiento de la fiscalización** es una herramienta clave. Es importante avanzar en la unificación de la fiscalización del trabajo para que los organismos nacionales tengan la potestad de actuar en todo el territorio nacional, potestad que perdieron en los años noventa. Adicionalmente, se requiere intensificar la utilización de la tecnología y el diseño de mecanismos novedosos para el control de la evasión de la normativa laboral y previsional. En particular, se debería activar un esquema de fiscalización especial para relaciones de dependencia encubiertas.

**Desde una perspectiva sectorial**, se observa que las actividades con las tasas de no registro más elevadas y los salarios más bajos son el personal de casas particulares y la construcción. Reducir la informalidad laboral en estas ocupaciones requiere de perspectivas y estrategias sectoriales.

Para el personal de casas particulares se propone instrumentar formas innovadoras de fiscalización estatal ante la imposibilidad de acceder a los hogares sin la autorización del sector empleador; fomentar una lógica de compatibilidad entre la registración del empleo en casas particulares y las políticas o programas sociales (como la pensión por invalidez y para madres de siete o más hijas/os); dar continuidad a iniciativas de incentivos a empleadoras y empleadores, como el programa Registradas; y aplicar con mayor fuerza la figura de la presunción a través de los indicadores mínimos de trabajadores. Para el sector de la construcción se propone

implementar mecanismos de formalización de las y los trabajadores que trabajan en obras de menor escala y mejorar los procesos de fiscalización estatal fortaleciendo el uso de tecnologías.

### ¿Cómo reducir las brechas de género?

Para reducir las brechas de género en el trabajo remunerado primero se necesita abordar el trabajo no remunerado de cuidados. Es menester avanzar en sistemas de cuidados que, a través de políticas de tiempo, infraestructura y recursos, distribuyan socialmente la responsabilidad de cuidar a las y los niños, las personas mayores y las personas con discapacidad. Contar con estos sistemas será positivo para la vida de las mujeres y, a la vez, reducirá la desigualdad en el acceso y la calidad de los cuidados en cada una de estas poblaciones.

La agenda debe incluir la aplicación de licencias por nacimiento y cuidados igualitarias y obligatorias, para trabajadores de todos los géneros, y contemplando la diversidad de familias. Esto permitirá reducir la discriminación laboral que sufren las mujeres y, al mismo tiempo, involucrar a los varones en las tareas de cuidado. Asimismo, es estratégica la plena aplicación de la nueva reglamentación del artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo, que obliga a empleadores de establecimientos laborales de más de 100 personas a destinar recursos para el cuidado de las y los hijos de quienes trabajan que no estén dentro de la educación obligatoria (45 días a 3 años inclusive). Estas empresas pueden constituir espacios de cuidado dentro del establecimiento, asegurar vacantes en espacios cercanos o reintegrar al menos el 40% de los gastos por contratación de jardín de infantes habilitado o de trabajadora de casa particular registrada.

La normativa no sólo apunta a asegurar la inclusión de una población que suele quedar fuera de la participación laboral -las madres de niños menores de 3 años-, sino que cumple múltiples objetivos: incluir a los trabajadores varones en los derechos laborales de cuidado, incentivar el registro de las trabajadoras de casas particulares y ampliar la infraestructura de cuidado infantil. Además, más importante aún, plantea que el sector privado empleador también tiene un rol (y debe hacer un aporte) para una organización del cuidado más justa.

Eliminar las desigualdades en las tareas de cuidado es condición necesaria pero no suficiente para asegurar el cierre de las brechas. Se requieren políticas de acción positiva para asegurar la participación de mujeres y diversidades en sectores altamente masculinizados donde el nivel salarial y de formalización suele ser superior (hidrocarburos, metalurgia, minería, etc.). La aplicación de distinciones, certificaciones (algunas ya en vías de acción como la norma IRAM de género o el Sello Igualar) y planes integrales que promuevan un verdadero cambio estructural en las empresas, organizaciones y espacios de trabajo permitirá avanzar por sobre estereotipos preexistentes acerca de la “fuerza”, la “suerte” o la “idoneidad” para llevar adelante determinadas tareas. Un plan integral para asegurar el cambio estructural dentro de dichas organizaciones requiere capacitación, la aplicación de protocolos contra las situaciones de violencias, políticas de cuidado, lactarios y horarios de trabajo compatibles con dichas responsabilidades, la decisión de priorizar la contratación y el ascenso vertical de mujeres y diversidades dentro de dichas organizaciones, y una política de negocios y de comunicación acordes con esa propuesta de inclusión.

### ¿Cómo apuntalar a la economía popular?

Existen determinados ámbitos de la organización social y productiva que han sido abandonados por el capital. En esos espacios surge la economía popular, con el objetivo de satisfacer un conjunto de necesidades relegadas por las lógicas mercantiles tradicionales.

En este escenario, es necesario avanzar en el desarrollo de una nueva institucionalidad laboral que consolide el reconocimiento de las y los trabajadores de la economía popular y promueva el mejoramiento de sus condiciones laborales. El objetivo es promover la valorización del trabajo de este sector, a partir de un nuevo marco de redistribución, de la aplicación de mecanismos de certificación de calidad de productos y procesos, de la capacitación y del fortalecimiento de los distintos segmentos que componen las cadenas de valor del sector.

Adicionalmente, es menester abordar la realidad de este universo a partir de iniciativas orientadas hacia los distintos sectores que lo componen.

Por una parte, en distintas actividades se observan intermediarios en la cadena de producción que se apropian del diferencial de precio entre la compra y la venta de los bienes y servicios. En esos casos (como recolección y reciclado), se deben generar mecanismos para que las y los trabajadores y las cooperativas puedan apropiarse del valor económico y social que genera su tarea.

Por otro lado, debe avanzarse en la registración y el fortalecimiento de la remuneración de las cuidadoras comunitarias, generalmente ligadas a las organizaciones sociales, que se caracterizan por un muy bajo nivel de reconocimiento del valor económico y social de la tarea que realizan. Esta iniciativa contribuiría además a reducir las brechas de género en materia de ingresos laborales.

A su vez, una importante proporción de personas que trabajan en la economía popular complementa sus ingresos a través de las políticas sociales. Es preciso rediseñar estas políticas para que resulten más inclusivas, de mayor alcance, más igualitarias en el acceso y para que promuevan la formalización. Adicionalmente, sería deseable explorar alternativas que tiendan a la institucionalización de los mecanismos de determinación de los ingresos.

### ¿Es una utopía reducir la jornada laboral? ¿Cómo lograr que las y los trabajadores tengan más libertad para organizar sus jornadas de trabajo sin que esto implique una pérdida de derechos?

Frente a las profundas transformaciones que atraviesa el mundo del trabajo y a la necesidad de actualizar ciertas regulaciones, no deja de resultar curioso que la jornada laboral de 48 horas semanales esté por cumplir un siglo en nuestro país.

Reducir gradualmente la jornada laboral, que se ubica entre las más altas de América Latina, es una vía para mejorar la calidad de vida de las y los trabajadores. Así se reconoce en los distintos proyectos de ley que, al momento de elaboración de este documento, se encuentran en tratamiento en el Congreso Nacional. Sería una forma, a su vez, de revertir parcialmente el proceso reciente de pérdida de participación de los trabajadores en la distribución del ingreso, en un contexto en el cual la productividad se desempeñó muy por encima del nivel salarial.

La discusión sobre el tiempo de trabajo cobró importancia sobre todo a partir de la pandemia. Fue impulsada por el cambio que supuso la generalización del teletrabajo, la disminución de los tiempos dedicados al desplazamiento y la reflexión sobre la calidad de vida en los entornos laborales. En este marco, si bien los acuerdos colectivos posibilitan formas específicas de distribución de la jornada de trabajo adecuadas a nuevas formas de organización del trabajo, también es cierto que, en ocasiones, estas adecuaciones conllevan una intensificación del trabajo en desmedro de la seguridad y la salud de las y los trabajadores. Para evitar ese riesgo, estos esquemas pueden basarse en sistemas de distribución o interrupción de la jornada que aumenten el poder de decisión de las personas y la soberanía sobre el tiempo de trabajo, para compatibilizar las tareas laborales con las de cuidado, la formación profesional, el estudio o el descanso. El derecho a la desconexión es un componente necesario de todo esquema que apunte a una mejor conciliación de la vida privada y la actividad laboral.

Asimismo, la expansión de nuevas formas de organización en la prestación de servicios, en general asociada con las plataformas, implican para las y los trabajadores la posibilidad de decidir el tiempo que dedican al trabajo. Pero esta posibilidad suele ser, en los hechos, una promesa no cumplida, ante algoritmos que operan detrás de estas plataformas y que penalizan las interrupciones, las demoras o los rechazos de determinados trabajos. Se requiere entonces una mayor negociación y regulación en torno a estos aspectos para que las y los trabajadores puedan también beneficiarse de esta flexibilidad.

¿Cómo lograr que la incorporación de tecnologías derive en una mejora de la situación de las y los trabajadores?

La incorporación de tecnologías en los procesos productivos es una necesidad de primer orden para un país como el nuestro, que precisa mejorar su desempeño económico y su competitividad. Estos procesos involucran diferentes dispositivos, desde la inteligencia artificial y la robotización hasta los distintos componentes de la industria 4.0. Y tienen la potencialidad de mejorar las condiciones laborales y, en general, los niveles de bienestar de quienes trabajan. Pero es claro que también implican riesgos para las y los trabajadores, vinculados con la automatización de tareas y sustitución de puestos de trabajo, el descalce con la demanda de calificaciones y competencias, la posibilidad de que aumente la desigualdad en la distribución del ingreso, entre otros aspectos.

Por ello, es necesario diseñar mecanismos que promuevan la recalificación y la reinserción de las y los trabajadores cuyas tareas se ven atravesadas por la automatización. Estas iniciativas deben acompañarse de medidas que apunten específicamente a la preservación de puestos de trabajo en las empresas que incorporan tecnologías. Y por la creación de un seguro de desempleo ampliado, con alto nivel de prestaciones, mayor extensión temporal, atado a un esquema de formación profesional para facilitar la reinserción, y que sea financiado por las propias empresas que introducen tecnologías y, de esta manera, incrementan su productividad y su rentabilidad.

A su vez, es necesario incentivar la negociación colectiva como mecanismo clave ante la incorporación de nuevas tecnologías. Se trata en primer lugar de un marco adecuado para buscar que las y los trabajadores participen en las ganancias que resultan del aumento de la

productividad. Pero, a su vez, al ser los trabajadores quienes tienen la experiencia concreta y cotidiana con estas innovaciones, son quienes pueden comprender mejor las consecuencias de los cambios que se produzcan sobre el propio modo de producir, sobre las condiciones de trabajo, sobre las calificaciones necesarias, sobre la privacidad y, por lo tanto, están en posición de discutir cómo incorporarlas para minimizar sus daños y potenciar sus ventajas.