

Argentina: las implicaciones de las políticas públicas y la regulación laboral sobre el trabajo 2008-2013

MARÍA ESTELA LANARI*

pp. 1-16

Resumen

Este escrito pone en contexto la experiencia argentina reciente que evidencia el modo en que la aplicación de políticas anticíclicas logró que la crisis que afectó a los países capitalistas a partir del 2008 no tuviera un efecto devastador en su mercado de trabajo. Además de describir las acciones y opciones del Estado a través de las instituciones laborales, se establece un contrapunto con el período previo a los años en evaluación, para así constatar cómo las decisiones basadas en supuestos guiados por la ortodoxia, precarizaron las relaciones laborales, mientras que el régimen de protección aplicado desde 2003 junto a los equilibrios macroeconómicos permitieron recuperar la centralidad del trabajo en nuestro país.

Palabras clave

Políticas públicas / Regulaciones laborales / Programas de empleo

Abstract

This paper contextualizes the recent Argentine experience that demonstrates the way in which the implementation of anti-cyclical policies made possible that the crisis that affected capitalist countries from 2008 onwards, had no devastating impact on its labor market. In addition to the description of the actions and options of the state through its labor institutions, a counterpoint is shown with the period previous to the one evaluated, in order to establish how the decisions inspired by orthodox theories drove industrial relations into uncertainty, whereas the protection regime implemented since 2003, along with the macroeconomic equilibrium, allowed the recovery of the central importance of jobs in our country.

Key words

Public Policies / Labor Regulations / Employment Programs

* Docente-Investigadora de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina, categoría I.
Correo-e: melanari@mdp.edu.ar

En el marco del régimen de acumulación *financiarizado*

Erik Reinert (2009: 27) sostiene que: «Sólo cuando la crisis golpea la hegemonía económica propia de los países, la teoría económica predominante cae en la cuenta que es posible que haya algo equivocado con ella, más que algo equivocado con la gente. Sólo en ese momento hay un punto de inflexión a teorías económicas más relevantes». O sea, se da un pasaje, según el autor, de las teorías abstractas a las teorías basadas en lo empírico, aquellas que ven las cosas como son. Tal afirmación resulta una herramienta útil para sintetizar los cambios en la Argentina de las últimas décadas en el contexto de la mundialización financiera en tanto «producción» de los países capitalistas más avanzados (Chesnais, 2003).

El país, desde una perspectiva histórico-económica, puede periodizarse en ciclos económicos que se diferencian por las particulares interacciones entre las fluctuaciones de la producción y el empleo, y el ajuste de los pagos internacionales (Ferrer, 1995). A partir de 1976 se produjo en Argentina un punto de inflexión que marcó un antes y un después en las principales características de la dinámica económica, poniendo así fin a un periodo de crecimiento relativamente sostenido, coincidente con el régimen de acumulación fordista. El ciclo que se inició entonces tuvo como eje la hegemonía financiera en línea con dicha mundialización.

Desde entonces y hasta fines de los ochenta, en razón del elevado nivel de endeudamiento externo, se originó un profundo deterioro del crecimiento. Sin embargo la situación, tal como era de esperar, no se reflejó en la tasa de desempleo que para entonces rondaba el 6 por ciento, sino que su impacto se hizo sentir en el salario real de los trabajadores que redujo su participación en el ingreso nacional a una magnitud inédita. En solo el transcurrir de ese año, el salario real bajó un 37 por ciento respecto a los valores vigentes en 1974-1975 y la participación de los salarios en la renta nacional descendió entre 1974 y 1984 del 45 al 27 por ciento; cuestión que se tradujo en el estancamiento del consumo de bienes durables y en el aumento de la pobreza (Rapoport, 2000).

El fin de la década de los ochenta se caracterizó por un régimen de alta inflación que a su vez desembocó en 1989 y 1990 en dos severos episodios de hiperinflación. El contexto económico y social apresuró el cambio de gobierno y a partir de 1991 se puso en marcha un programa de estabilización que en principio facilitó a la economía nacional su articulación con el nuevo marco financiero externo (Damill y Frenkel, 2006). A partir de entonces, la reestructuración económica se fundó en la liberalización irrestricta de los flujos de capitales; la revalorización del sector financiero; la desregulación y la apertura comercial; el retiro del Estado; el proceso de privatizaciones; y la expansión del sector servicios (Azpiazu y Nochteff, 1994; Nochteff, 1998). El supuesto de éstas políticas ortodoxas consistía en pensar que con ello se afianzaría un modelo de crecimiento que luego derramaría sus beneficios en toda la sociedad, convalidando así lo abstracto del pensamiento neoclásico.

Las transformaciones económicas e institucionales de la época tuvieron como resultado palpable la concentración y centralización del capital, beneficiando a pocos actores económicos en un esquema de extrema fragilidad externa. Quedó así en evidencia que la evolución macroeconómica estaba muy expuesta a shocks vinculados con los movimientos de capitales o bien con los cambios en la demanda internacional; situación que planteó una alta inestabilidad económica con impacto en la esfera de lo social.

Según lo explican Kostzer et al (2005:137) el colapso del modelo 1991-2001,

...estuvo dado, ente otros factores, por la regresiva distribución del ingreso que fue segmentando la sociedad, excluyendo a vastos sectores de la población, a pesar de estar en presencia de tasas de crecimiento económico significativas. Esto generó un patrón de acumulación desarticulado socialmente, con su correlato en sus niveles sectorial y regional, que una vez agotados los factores de crecimiento económico derivó en un proceso impositivo y recesivo hasta que estalló la crisis.

Los cambios que se registraron en el empleo durante este período se caracterizaron por: una menor demanda de trabajo en las actividades formales; crecimiento del empleo no asalariado como proporción de la ocupación total; desarrollo y expansión notable del sector informal; aumento del subempleo visible, del empleo asalariado no registrado y de la duración media de los episodios de desempleo; y atomización del sistema de relaciones laborales.

El diagnóstico oficial se basaba en el supuesto de que el crecimiento económico, alentado por el flujo de capitales externos que ingresaron en los primeros años de los noventa, no se evidenciaba en el empleo por las distorsiones que en el mercado laboral ocasionaban las rigideces generadas por las regulaciones laborales. Fue así que la flexibilización se impuso como el novedoso elemento organizador de la relación empleador-trabajador y, para remover dichas «trabas», se experimentaron regulaciones laborales tales como: la Ley 24.013/91 que disponía nuevas modalidades contractuales, eximía de contribuciones patronales, creaba empleo transitorio y brindaba medidas de apoyo al sector informal; el Decreto 340/92 que regulaba el sistema de pasantías; la posterior Ley 24.465/95 que modificaba el período de prueba, promovía contrato de fomento de empleo y aprendizaje; la Ley 25.013/98 que supuso una nueva reforma laboral y, finalizando el ciclo, la Ley 25.250/2000 que proponía cambios en el período de prueba y en la Ley de Convenios Colectivos de Trabajo. Estos instrumentos dieron marco a la precarización laboral y en su versión maniquea alentaron múltiples formas de fraude laboral.

Así, la Ley de Empleo de 1991 abrió las puertas a la reglamentación del derecho a huelga, a la revisión de los convenios colectivos en el área estatal, a la obligación de negociar aumentos de salarios por productividad y a la autorización para negociar por empresa antes

que por rama de actividad. Los cambios afectaron también la organización del trabajo, las empresas recurrieron al sistema de subcontratación, la pirámide organizacional se acható y la polivalencia fue el perfil que se requirió a la mano obra. Las nuevas formas establecieron mecanismos integrativos entre empresa-trabajador que impactaron en la autonomía e identidad de este (Beccaria y Galín, 2002).

En este contexto, con altos niveles de desocupación, aumento de la precariedad, del trabajo informal y bajas tasas de afiliación, los sindicatos se vieron seriamente debilitados.¹ El desmembramiento del movimiento obrero se reflejó en la existencia de tres centrales sindicales y su organización, por mínima que fuera, era percibida como un freno a la implementación de las políticas neoliberales de mercado.

Las empresas, por su parte, lejos de constituir un todo, presentaban comportamientos desiguales –aun en un mismo sector–, ya fuese por su tamaño, trayectoria, composición del capital de la firma o actividad. Muchas de ellas, por razones atribuibles a la falta de crédito o a las consecuencias de la apertura de la economía, sucumbieron. Este cuadro de fragmentación se completaba con el proceso de desestatización-privatizaciones que terminó resquebrajando el anterior modelo de relaciones laborales.

En cuanto a las políticas públicas, que intentaron con su intervención en el mercado de trabajo morigerar la situación laboral y la pobreza, se desplegaron en un menú de acciones tanto activas como pasivas que, a pesar de su alcance, no consiguieron revertir las preocupantes tasas de desempleo y el aumento sideral de hogares bajo la línea de pobreza (Lanari, 2004).

Las regulaciones de este período, ancladas en el régimen que se inició a fines de los años setenta y que se consolidó en los noventa, construyeron prácticas que no sólo afectaron el tamaño y la calidad del empleo sino que incidieron negativamente en los salarios. El aumento del desempleo desembocó en el *nucleamiento de desocupados* que acapararon la escena de los reclamos y con ellos surgió en el calidoscopio social un nuevo actor, factor inexistente en el modelo fordista, pero ahora necesario para lograr que todas las negociaciones de esta fase regresiva fueran a la baja. El resultado fue un crack económico, social y político en el año 2001 que comprometió la estabilidad democrática y aceleró el recambio de gobierno.

Hasta aquí la crisis del trabajo en Argentina, que si bien estuvo enmarcada en los cambios tecno-económicos de la época, los factores condicionantes de la globalización comercial y la mundialización financiera, fue en suma el resultado de la implementación de políticas neoliberales. De allí en más, la recesión con su correspondiente correlato en la conflictividad social cerraron el ciclo.

¹ Según datos oficiales, en 2002 la desocupación fue del 21,5 por ciento de la PEA, el 40,6 por ciento de los trabajadores no estaba registrado y la población bajo línea de pobreza era el 59 por ciento.

Ferrer (1995), con quien iniciamos este punto, se preguntaba, inmerso en el proceso, si era posible, en el marco de un sistema financiero mundial globalizado, que nuestro país pudiera recuperar la gobernabilidad de la economía y cuál era su libertad de maniobra, aún sabiendo que el marco regulatorio no es permanente ni inmodificable.

El espacio para otra política

Argentina retornó a la democracia luego de siete años de dictadura en 1983. Desde entonces y hasta el final de la crisis de 2001, múltiples factores, propios de los períodos de transición sedimentados en variables históricas y en opciones político-económicas condicionadas por el contexto global, decantaron en un escenario en el cual el trabajo había perdido su centralidad en las relaciones sociales y las formas «atípicas» de relación laboral eran las predominantes. Ya para entonces se debatía sobre los impactos del nuevo orden mundial (Stiglitz, 2002) y la necesidad de «recordar» lo indisoluble que son desarrollo social y democracia tal como lo planteó la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (UN, 1995); es decir, la democracia en clave demócrata.²

Las dimensiones objetivas de la inequidad impusieron cambios, demostrando que existían otras opciones, entre ellas aquellas que entendían que el empleo podía ser un claro objetivo de la política económica.

Luego de esta crisis, la recuperación económica fue rápida gracias a la aplicación de un conjunto de políticas que lograron restaurar los equilibrios macroeconómicos básicos, acciones que contradecían las recomendaciones de organismos como el FMI al cual se había disciplinado el país en la década anterior (Damill y Frenkel, 2005).

Como indican Panigo et al (2010), desde 2003 el gobierno entrante implementó medidas que dieron forma a un nuevo modelo de desarrollo. Los autores sintetizan las acciones en: 1) sostenimiento de un tipo de cambio real competitivo; 2) control a la entrada y salida de capitales; 3) renacionalización de varias empresas públicas privatizadas que incumplieron sus contratos; 4) desendeudamiento del sector público; 5) prudencia fiscal sin ajuste recesivo y con mayor y mejor gasto público; 6) equidad y eficiencia tributaria y prioridad en la extracción de rentas extraordinarias generadas en varios sectores de actividad; 7) apoyo al desarrollo de la negociación colectiva y aumento del «Salario Mínimo Vital y Móvil» (Smvm);³ 8) reforma del sistema previsional; 9) aumento y mayor cobertura de las jubilaciones y del

² Giovanni Sartori (2003: 294-295) afirma que «Bajando de la esfera enrarecida de los principios a una valoración de sustancia, se puede decir que el liberalismo es, sobre todo, la técnica de los límites del poder del Estado, mientras que la democracia es la entrada del poder popular en el Estado... Para el liberal, la prioridad es el método de creación del orden social; para el demócrata, es la creación de un orden social justo. Que es como decir que el liberal da prioridad a la democracia en el sentido político; el democrático, a la democracia en sentido social y económico».

³ En la actualidad el Smvm es de 4.400 \$ (520 U\$S). Fuente: Boletín Oficial, Res. 3/2014 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil.

salario indirecto; y 10) regulación de sectores clave, con retenciones, compensaciones y acuerdos de precios. Todo esto redundó en la conformación de un nuevo modelo que dio paso a la creación sostenida del empleo y en la recuperación del salario de los trabajadores.

Desde lo normativo, se derogó la Ley 25.250 en marzo de 2004 y se promulgó la Ley 25.877 de ordenamiento del Régimen Laboral que significó el tránsito del régimen de precarización a un régimen de protección (Palomino, 2008). El empleo se revalorizó bajo el paradigma del *Trabajo Decente* incluyéndose su fomento en el artículo 7° de dicha ley.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), se transformó en un actor principal, no solo por promover la cantidad y calidad del empleo, sino también por asumir el rol de fiscalizar el cumplimiento de las normas y la protección a los trabajadores. Asimismo, la profesionalización de su staff permitió contar desde entonces con una usina de pensamiento sobre el mundo del trabajo que generó estudios, proyectos y diagnósticos facilitadores de debates actualizados en las diferentes problemáticas del campo, a la vez que promovió desde entonces la evaluación constante entre objetivos, políticas y resultados.

Otros indicadores de los cambios fueron: la caída en el nivel de conflictividad gremial, la reactivación de las paritarias sectoriales, el incremento del ritmo negociador –se registraron, en el año 2005, 568 negociaciones y en el 2007, 1027 (Palomino y Trajtemberg, 2007)– que contribuyeron así a consolidar una estructura de empleo con ingresos más equitativos (Trajtemberg, 2011). Además, tal como ya se señaló, se incrementó en forma constante el Smvm que había estado estancado durante 10 años.⁴

El efecto de estas acciones concertadas apuntaló al actor sindical en forma general y de modo particular a los sindicatos más débiles, al fijar un piso en la negociación; elemento también diferenciador de las reglas de juego de los noventa.

El resultado de estas políticas se demuestra en la variación de las tasas en los relevamientos oficiales de mercado laboral: el desempleo cayó entre 2003 y 2007 en 6,9 puntos porcentuales (pp.), el empleo aumentó para el mismo período 2,5 pp., y el no registrado cayó del 48,8 por ciento al 39,5 por ciento.⁵

En el año 2008, luego de que el país mantuviera durante un quinquenio un crecimiento sostenido, el contexto internacional varió sustancialmente. A fines de ese año se desencadenó en Estados Unidos la crisis financiera de mayor relevancia e impacto mundial desde los años treinta. Sin embargo, como afirma Abeles (2009), a pesar de la magnitud de la misma, por

⁴ Como demuestra Maurizio (2014:27,28) «En Argentina [el salario mínimo real] luego de mantenerse constante en un reducido valor nominal y real desde 1993 (\$200 equivalentes a US\$ 200), a partir de 2003 se llevó a cabo una intensa política de actualización de su valor nominal que implicó un aumento real del orden del 200 por ciento entre ese año y 2012. Sin embargo, esta tendencia positiva comienza a debilitarse a partir de 2007 cuando la aceleración de la inflación redujo la capacidad que esta institución venía teniendo para incrementar su poder adquisitivo». (NA: inflación que puede ser explicada en parte por la puja distributiva entre distintos sectores sociales)

⁵ Datos de la Encuesta Permanente Hogares de los 4tos trimestres de los años 2003/2007. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

primera vez en la historia económica argentina, el shock externo no afectó la balanza de pagos ni el sistema financiero, aunque sí tuvo los efectos de una «crisis comercial». Ante lo cual el gobierno desplegó medidas anticíclicas en varios frentes, entre ellos, en el laboral.

Políticas de preservación del empleo en la Argentina post-crisis

Si bien la crisis se manifestó primeramente en las economías centrales, ciertas variables macroeconómicas operaron como mecanismos de transmisión hacia el resto de las economías reales del mundo, afectándolas en el crecimiento del PBI, reduciendo el comercio internacional, los flujos de inversión, el acceso al crédito.

Informes de organismos internacionales como Cepal (2009b/c), OIT (2009), OECD (2009), vaticinaban que con la contracción económica se iniciaba un nuevo ciclo de retroceso en el mercado laboral. En el caso de América Latina en el primer trimestre de 2009 se produjo una caída media del PIB estimada en un 2,6 por ciento. Uno de los elementos más notorios fue la marcada merma en la producción industrial, a lo que se sumó la disminución de la actividad del sector de la construcción. El empeoramiento de la situación laboral se evidenció en el segundo trimestre de ese año con un aumento del desempleo generalizado para casi todos los países de la región (Actis Di Pasquale y Lanari, 2010).

En Argentina, como ya afirmamos, el impacto no fue tan severo debido al elevado nivel de reservas internacionales, la holgura de sus cuentas fiscales y el relativo aislamiento de los mercados financieros y, si bien en 2009 el desempleo aumentó en el 4to. trimestre del año en 1,1 pp. respecto al mismo período del año anterior, la tasa de empleo se mantuvo constante en valores cercanos al 42,5 por ciento y el empleo no registrado continuó su tendencia descendente. Sin lugar a dudas, las políticas aplicadas frente a la crisis lograron atenuar los efectos negativos sobre el empleo al tiempo que se logró una articulación de políticas de mercado laboral y protección social para atender a los desempleados.

Como expone Noemí Rial, Secretaria de Trabajo del MTEySS:

Sin recurrir a medidas excepcionales o a complejos entramados legales, la cartera laboral intervino en el mercado de trabajo aplicando la normativa vigente en el marco de sus competencias (o brindando apoyo y colaboración a las provincias cuando las competencias estaban en manos de las jurisdicciones locales, como por ejemplo con el Procedimiento Preventivo de Crisis, o la gestión de los conflictos colectivos), e incentivando y promoviendo la negociación colectiva y la responsabilidad de los actores como mecanismo para encontrar las más aptas soluciones consensuadas, coyunturales, a mediano y largo plazo, para cada sector (Rial, 2009:181,182).

Según lista la mencionada funcionaria, las intervenciones que pusieron frenos a los efectos de la crisis se resumen en las siguientes acciones:

- Fuerte coordinación con el Consejo Federal del Trabajo para unificar el accionar de la administración del trabajo en todo el país y defender el nivel de empleo;
- Promoción e incentivación de la negociación colectiva y del sostenimiento del poder adquisitivo de los salarios;
- Aplicación del Procedimiento Preventivo de Crisis (normativa que obliga a las empresas a presentarse a la autoridad laboral ante la intención de producir despidos o suspensiones colectivas), con el objeto de evitar despidos colectivos;
- Ampliación presupuestaria para la aplicación del Programa de Recuperación Productiva [REPRO], que establece subsidios directos a los trabajadores a fin de pagar parte del salario en empresas afectadas por la crisis;
- Régimen para la Regularización de Relaciones Laborales y Promoción para la Incorporación de Nuevos Puestos de Trabajo, Ley N° 26.476/09, por la cual se intenta incorporar a los trabajadores precarios a la protección del empleo formal, brindando el beneficio de moratoria previsional al empleador; y
- Fortalecimiento de la protección social frente a la crisis, a través de la ampliación del sistema contributivo de seguro de desempleo y el no contributivo de capacitación y empleo. Mediante el Procedimiento Preventivo de Crisis, el MTEySS, en conjunto con las administraciones de trabajo provinciales, logró que en más del 50 por ciento de los casos las empresas modificaran las medidas que inicialmente tenían previsto aplicar o la cantidad de trabajadores que se verían afectados.

Como indicadores de resultados pueden observarse por un lado, los efectos positivos del ritmo *negocial* que registra la dinámica de una de las principales medidas, la relativa a la negociación colectiva, la cual se incrementó en los años bajo estudio; en el año 2008, según información oficial, se registraron 1.231 negociaciones, pasando en el 2013 a 1.699, amparando con ello a casi 5.000.000 de trabajadores asalariados. Por otro lado, el cambio de estrategia que significó la instrumentación del Programa de Recuperación Productiva (Repro) que logró frenar despidos al darle a las empresas, sobre todo a las de menor tamaño, una herramienta de política activa que les permitió mantener los puestos de trabajo. Según datos del MTEySS en el período que va de 2008 a 2010 más de 5.500 empresas solicitaron acogerse a la medida, beneficiando aproximadamente a 280.000 trabajadores. Con ello se puso de manifiesto que es posible superar los típicos mecanismos aplicados en períodos de contracción, como son los despidos, las suspensiones, las reducciones de jornada o el adelanto de vacaciones, y gracias a ello preservar el vínculo laboral.

Completando la información, un estudio comparado de la región hecho por la Cepal (2009a: 9) indica que las políticas laborales en Argentina post crisis se centraron en:

Subsidios del 10 por ciento del costo laboral (12 meses), con 12 meses de prórroga (5 por ciento) mediante el no cobro de contribuciones patronales. Estímulos (mediante incentivos) para la formalización de trabajadores. Cancelación de toda la deuda de capital e intereses

asociada con la regularización del empleo de hasta 10 trabajadores. A partir del empleado número 11, la deuda se pagará con facilidades. A los empleados cuya situación se regularice se les reconocerán hasta cinco años de aportes jubilatorios. El gobierno anunció un aumento salarial del 15,5 por ciento para empleados públicos nacionales. El incremento se dará en dos etapas: un 8 por ciento en junio de 2009 (que se cobrará con los haberes de julio) y un 7 por ciento en agosto de ese mismo año (que se cobrará en septiembre).

Además, se articularon acciones con otras áreas del Estado como las que administra el programa de Inclusión Social con Trabajo «Argentina Trabaja»,⁶ que tiene por objetivo conformar cooperativas de trabajo con personas en situación de vulnerabilidad social.

A su vez, dentro de los programas asociados a la protección social, se implementó en el mes de octubre, a través del decreto 1602/09, la Asignación Universal por hijo (AUH). Este es un derecho que le corresponde a: los hijos de las personas que están desocupadas; trabajan en la economía informal con ingresos iguales o inferiores al Smvm; son monotributistas sociales;⁷ trabajadores del servicio doméstico; trabajadores por temporada en el período de reserva del puesto; o perciban alguno de los siguientes planes: *Argentina Trabaja*, *Manos a la Obra*, *Ellas Hacen*, *Programa de Trabajo Autogestionado*, *Jóvenes con Más y mejor Trabajo*, *Programa Promover la igualdad de Oportunidades* o *Seguro de Capacitación y Empleo*. El cobro de dicha asignación requiere la acreditación anual de escolarización y controles de salud de los niños. Se abona hasta un máximo de 5 hijos, priorizando a los hijos discapacitados (a los que se abona un monto especial) y a los de menor edad. La AUH se liquida a uno solo de los padres priorizando a la madre. Años más tarde, en 2011, la asignación se extendió a la cobertura de mujeres vulnerables embarazadas.

No es trivial destacar que, en la promoción del trabajo y la protección social, el Estado presta especial atención a la necesidad de achicar brechas entre géneros, objetivo que llevó a crear en el año 2008, en el ámbito del MTEySS, la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT).

En el mismo tiempo también se puso en marcha el Plan Integral para la Promoción del Empleo *Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, cuyo objetivo fue promover la inclusión social y laboral de los jóvenes. Los pilares actuales de este plan son la Red de Servicios de Empleo y la Red de Formación Continua. Este último programa y el Seguro de Capacitación y Empleo son los de más amplia cobertura del Ministerio.⁸

⁶ En el 2009 se le asignaron 1.500 millones de pesos, cerca del 18 por ciento de los fondos del Ministerio de Desarrollo Social. Este monto se triplicó en el 2012, ascendiendo a 4.570,95 millones de pesos.

⁷ Se refiere a los trabajadores vulnerables que se incorporan a un régimen tributario optativo, que habilita de manera formal a acceder a las prestaciones de las obras sociales del sistema de salud y a ingresar al sistema previsional.

⁸ Según datos oficiales del MTEySS entre 2008 y 2013 los Programas de Empleo dieron respuesta aproximadamente a 3.700.000 beneficiarios.

Asimismo, para dar protección a los trabajadores rurales, que históricamente se desempeñaron en relaciones típicamente informales y precarias, se promulgó en el año 2011 la Ley N° 26.727, cuyo funcionamiento está bajo el control de la Comisión Nacional de Trabajo Agrario.

Es por tanto palpable que es posible y eficaz para la sociedad la intervención del Estado articulando políticas macroeconómicas, acuerdos con los actores sociales y programas de sostenimiento del empleo, asistencia social y protección social. Es de resaltar, en relación al último punto, que el gasto público en Seguridad Social tuvo una marcada tendencia positiva, tanto por el aumento del número de beneficios del sistema como del monto de las prestaciones, cuestión que se evidencia en el incremento de participación que tuvo en el PBI entre los años 2003/2012 en que pasó del 5,3 por ciento al 10,1 por ciento (Roca, Golbert y Lanari, 2012).

Haciendo foco en la protección a sectores con relaciones laborales precarias, se sancionó también en marzo de 2013 la Ley 26.844, que estableció un Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que cubre a quienes realizan el habitualmente llamado trabajo doméstico. Además de regular la relación entre trabajadores y empleadores en su título II, prohíbe el trabajo infantil y protege el trabajo adolescente para menores de 16 años, complementando así la Ley N° 26.390 sobre Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente, promulgada en el año 2008.

La implementación de todas estas medidas fue claramente una respuesta diferente a los ensayos que anteriormente se aplicaban, aún cuando las recomendaciones del pensamiento hegemónico insistían en las fracasadas recetas tradicionales.

En el marco supranacional

Desde la perspectiva antes mencionada, es conocida la posición predominante en los organismos internacionales en relación con la crisis y los modos en que es posible abordarla.⁹

Sabemos que subsisten las posturas ideológicas a favor de la ortodoxia económica y la situación de países de la zona del euro como España, Italia o Grecia dan cuenta de ello. No obstante, como describe Aronskind (2012) las posturas no son homogéneas; ya la Organización Internacional del Trabajo desde fines de la década de 1990 ha bregado por recuperar la dignidad de las personas a través de la promoción del *trabajo decente* (Lanari, 2005). La

⁹ Desde 2003 se reinstaló en la Unión Europea el debate sobre la necesidad de nuevas formas contractuales bajo la modalidad de contrato a término o temporal para contemplar necesidades de empleadores y trabajadores bajo el supuesto de protección a los puestos de trabajo. En ese marco surgió como una modalidad viable la denominada *flexiseguridad*, que busca desligar el nivel de dependencia de la seguridad social con el empleo (Viebrock y Clasen, 2009). Su éxito, según argumentan sus críticos, como Farcik, (2010) y Gorelli Hernández (2013), es coyuntural y restringido al contexto danés que le dio origen y finalmente tiene por objeto modificar el Derecho del Trabajo, generando en consecuencia una menor cobertura a los trabajadores.

Argentina se sumó a la Agenda de Trabajo Decente a partir del proyecto de cooperación técnica «Enfrentando los Retos al Trabajo Decente en la Crisis Argentina» (2003/2006) y desde entonces hasta la fecha ha ratificado sucesivos programas en el marco de esa iniciativa.

Además, como ya hemos mencionado, la promoción del trabajo decente está incluida como propósito en la normativa laboral y forma parte, de manera exclusiva para nuestro país, de uno de los Objetivos del Milenio como metas a lograr en el año 2015. Con la participación en el Programa Nacional de Trabajo Decente 2005/2007, el gobierno se comprometió con la OIT a impulsar la integración de políticas económicas y sociales, de modo que puedan lograrse achicar brechas y disminuir el déficit de Trabajo Decente y, al mismo tiempo, en relación con las acciones a desplegar junto al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se fijaron cinco áreas de trabajo relacionadas con las políticas activas de empleo y formación: las políticas de regularización del trabajo no registrado y las de mejora de las condiciones de trabajo; el Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil; las políticas para la mejora de los ingresos del trabajo, y las políticas para la ampliación del sistema de protección social y del seguro de desempleo.

El acuerdo conjunto tomó nuevo impulso con el Programa bianual 2008/2011 que fue consensuado de manera tripartita. En el mismo, se ratificó el camino ya iniciado, estableciendo como propósitos: articular la política laboral nacional con las políticas que impactan sobre la cantidad y calidad del empleo; mejorar las condiciones de empleo y empleabilidad, con énfasis en el empleo decente para la juventud y el desarrollo económico local; contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil; ampliar la cobertura de la protección social; fortalecer el diálogo social efectivo para que los mandantes promuevan las dimensiones del trabajo decente en las políticas sociolaborales; y contribuir a la reducción de la economía informal y el empleo no registrado.

En el contexto de la crisis, la OIT impulsó nuevos ejes para la agenda laboral. Por una parte, los denominados Pisos de Protección Social y por la otra, la suscripción en el año 2009 al Pacto Mundial del Empleo. Argentina fue uno de los países que apoyó la iniciativa, comprometiéndose a reducir el riesgo del desempleo, ampliar la protección social, respetar y hacer cumplir las normas laborales, estimular el diálogo social, promover políticas de recuperación social y económica eficaces y coherentes, y dar forma a una globalización equitativa.

Últimamente, dando continuidad a la cooperación técnica, el país junto a la OIT firmó el tercer Programa de Trabajo Decente 2012-2015, cuyos objetivos son contribuir a:

- 1) Reducir la precariedad laboral, el empleo no registrado y la informalidad, promoviendo la protección social y la calidad y cantidad del empleo y generando condiciones propicias para el desarrollo de empresas sostenibles así como para una mayor articulación y coherencia de las políticas económicas, sociales y laborales.

- 2) Mejorar las condiciones de empleabilidad y accesibilidad, impulsando una mayor articulación entre la educación, la formación para el trabajo y los requerimientos del sector productivo, con particular atención a la juventud, promoviendo el trabajo decente y la iniciativa empresarial.
- 3) Promover el efectivo cumplimiento de los derechos y principios fundamentales en el trabajo, con especial atención a la prevención y erradicación del trabajo infantil y el trabajo forzoso.
- 4) Consolidar la extensión de la cobertura de la protección social y promover la cultura de la prevención de los riesgos del trabajo.
- 5) Promover un diálogo social efectivo que contribuya a la elaboración e implementación de políticas socio-laborales que permitan avanzar en la agenda de trabajo decente (OIT, 2014:3).

Asimismo, como país miembro, Argentina ha tenido una participación activa en el G20,¹⁰ siendo junto a Brasil el país que propuso la incorporación de la OIT a los debates. Desde entonces la internacionalización de las políticas sociolaborales ha sido una bandera sostenida por nuestros representantes. En junio de 2011 se realizó en Buenos Aires el Seminario G20 Argentina-Francia sobre Trabajo, Empleo y Políticas Económicas, cuyo tema convocante fue la crisis económica, recuperación y empleo. En su presentación, Marta Novick, Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS, dejando claro el sentido de las opciones en nuestro país, afirmó:

La preocupación argentina por el crecimiento con inclusión social, centrando al empleo como un eje importante de las políticas macroeconómicas, se expresa de manera homogénea en las reuniones de los Ministerios de Economía, de los Bancos Centrales, de los ministros de Desarrollo (Relaciones Exteriores) y, por supuesto, de los ministros de trabajo, demostrando, de esta forma, la conjunción real entre las políticas macroeconómicas, financieras, monetarias y comerciales con las laborales y sociales (Novick, 2011:12).

El problema del empleo en el G20 continuó siendo centro del debate, tal como lo señala Aronskind (2012) en un extenso análisis sobre el impacto de la crisis en el discurso de los centros de decisión. El grupo retomó el tema en la Reunión de Ministros de Trabajo en París, en setiembre de 2011, donde los representantes reinstalaron la agenda del empleo que había sido desplazada por temas comerciales y financieros, logrando conformar un «Task Force sobre Empleo», que en principio fue constituido por un año, e institucionalizar las Reuniones de Ministros de Trabajo que entre otras cuestiones acordaron fortalecer el

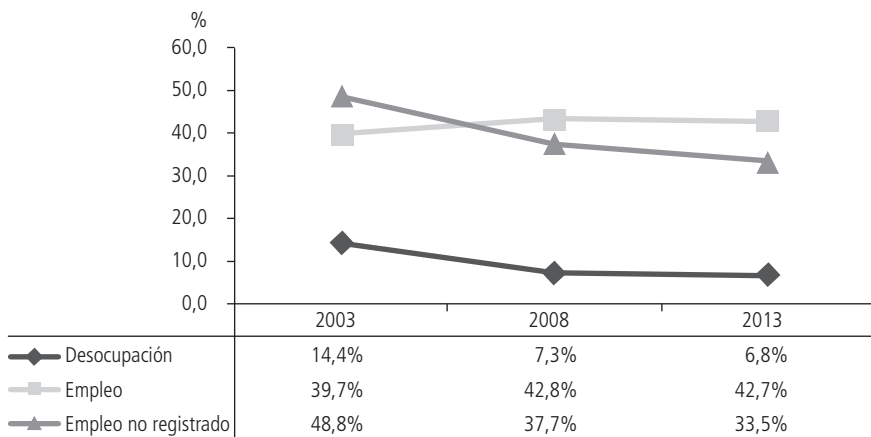
¹⁰ El G20 (Grupo de los 20) nació en 1999 como foro para tratar temas relacionados con la finanzas y el comercio de países desarrollados y en desarrollo. Lo integran Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia, además de: Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía. Desde 2008 España es país invitado.

empleo como una prioridad de la política económica y reforzar la coherencia de la política económica y social.

En suma, las decisiones a nivel nacional y el alineamiento con los organismos recién mencionados ponen de manifiesto que en Argentina, en la última década, el trabajo es sinónimo de cohesión social a partir de que las políticas laborales cobraron jerarquía. En sintonía con lo cual, el resto de las políticas públicas se alinean en consecuencia y los resultados alcanzados se evidencian en la evolución de la Condición de Actividad de la PEA, tal como se observa en el siguiente cuadro:

Evolución de la Condición de Actividad de la PEA

4to. cuatrimestre años 2003-2008-2013 con base en EPH



Fuente: elaboración propia

En ese esquema, las regulaciones laborales han continuado avanzando y en fecha más reciente, el 26/05/2014, se promulgó la Ley 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral, por la cual se crea el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Seguidamente se promulgó la Ley 26.941 que establece el Régimen General de Sanciones por infracciones laborales.

A modo de conclusión

Como síntesis de la descripción de medidas contracíclicas cuyos efectos permitieron mantener los puestos de trabajo post crisis, vale lo expresado por Gerry Rodgers (2007: viii), en su calidad de director del Instituto Internacional de Estudios Laborales, en referencia al modo en que Argentina superó su debacle de 2001, marcando el sendero que permitió transitar

sin sobresaltos laborales el ciclo que se inició en 2008: «La experiencia argentina es, por supuesto, única como son también singulares las experiencias de todos los países. Con todo, las innovaciones políticas fraguadas en Argentina son sobresalientes por su alcance y por su impacto. No cabe duda de que otros países pueden extraer de ellas lecciones provechosas».

El caso nacional expone de manera manifiesta que existe y es posible apelar a instrumentos alternativos a las recetas de ajuste cuando el objetivo es restaurar la centralidad normativa del trabajo. Las políticas de activación, al permitir la incorporación de desempleados a la actividad laboral, han sido las herramientas más idóneas para transitar de la inactividad a la inserción.

Las opciones tomadas en el campo laboral en la última década se han basado en el diálogo social, alineando los intereses de trabajadores, empleadores y Estado, buscando así reconstruir la dignidad cimentada en los derechos sociales conquistados en el siglo pasado. Sin duda, los avances han sido positivos, aunque resta aún por resolver problemas estructurales cuya solución habilite la sustentabilidad del empleo y la protección social a largo plazo. La vulnerabilidad de buena parte de la población argentina es parte de nuestro presente, realidad manifiesta en nuestra región y centro del debate actual en el que se ha vuelto a percibir la desigualdad como el mayor riesgo contemporáneo de la cohesión social y de la estabilidad política a escala global (Krugman, 2014).

Riccardo Campa, el filósofo italiano, afirmaba que la política no era ética sino estética. Sin embargo, aceptando que la experiencia es un pasado presente y la expectativa es el futuro hecho presente, es posible pensar que la distancia entre ética, economía y política puede acortarse cuando los intereses colectivos de una sociedad se privilegian por sobre los intereses individuales de los grupos de poder.

Referencias bibliográficas

- Abeles, M.** (2009). «El impacto de la crisis internacional en la economía Argentina», *Revista de Trabajo*, año 5, n° 7, MTEySS, Argentina, pp.185-212.
- Aronskind, R.** (2012). «Modelos emergentes después de la crisis internacional. La reconfiguración del capitalismo mundial», en *Macroeconomía, empleo e ingresos: debates y políticas en Argentina frente a la crisis internacional 2008-2009*, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Oficina de País de la OIT para la Argentina, pp. 27-63.
- Actis Di Pasquale, E. y M.E. Lanari** (2010). Global crisis and Argentine labor market: the differential impact between men and women - Iaffé Annual Conference - UBA, Buenos Aires, Argentina.
- Azpiazú, D. y H. Nochteff** (1994). «El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo. Neoconservadorismo y elite económica en la Argentina». Ensayos de Política Económica, Buenos Aires, Ed. Tesis-Norma.
- Beccaria, L. y P. Galin** (2002). *Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuesta*, Buenos Aires, Fundación OSDE-CIEPP.
- Cepal** (2009a). «La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009», Documento: LC/L.3000/Rev.3, 1 de junio de 2009. Santiago de Chile, 9 p.

- Cepal/OIT** (2009b). «Crisis y mercado laboral», en *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, n° 1, junio 2009, Cepal-OIT, 16 p.
- Cepal/OIT** (2009c). «Crisis en los mercados laborales y respuestas contradiccionales», en *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, n° 2, septiembre 2009, CEPAL-OIT, 20 p.
- Chesnais, F.** (2003). «La teoría del régimen de acumulación financiarizado: contenido, alcance e interrogantes», *Revista de Economía Crítica*, n° 1, España, pp. 37-72.
- Damill, M. y R. Frenkel** (2005). «Participación en la mesa redonda: la coordinación de políticas laborales y económicas. Impacto sobre el trabajo decente y mecanismos institucionales», en *La globalización y el desarrollo nacional. Hacia una mayor coherencia entre políticas económicas y laborales*, Buenos Aires, OIT.
- Damill, M. y R. Frenkel** (2006). «El Mercado de Trabajo Argentino», en «La globalización financiera». *Revista de la CEPAL*, n° 88, Santiago de Chile, pp. 109-131.
- Farcik, E.** (2010). *Flexiseguridad: origen, trasfondo y contexto de un debate añejo*, Buenos Aires, MT.
- Ferrer, A.** (1995). «Los Ciclos económicos en la Argentina: del modelo primario exportador al sistema de hegemonía financiera», *América Latina hoy*, n°12. Universidad de Salamanca, España, pp. 25-30.
- Gorelli Hernández, J.** (2013). «Crítica A la Flexiseguridad», *Revista latinoamericana de Derecho Social*, n° 16, Unam, México, pp. 51-82.
- Kostzer, D., B. Perrot y S. Villafañe** (2005). «Distribución de ingreso, pobreza y crecimiento en la Argentina», en *Trabajo, ocupación y empleo. Trayectorias, negociación colectiva e ingresos*, SPTYEL, Serie Estudios 2, Buenos Aires, METySS.
- Krugman, P.** (2014). «Por qué estamos en una nueva edad dorada», en «J'accuse...! De cómo Piketty revivió los debates de la desigualdad», *La Gaceta del Fondo de Cultura Económica*, n° 523, México www.fondodeculturaeconomica.com/editorial/laGaceta/
- Lanari, M.E.** (2004). «Las Políticas de empleo en los países del Mercosur 1990-2003. Estudio analítico Sobre Programas de empleo ejecutados en Argentina» en MTESS/OIT Observatorio del mercado de trabajo, Documento para debate representación argentina. www.observatorio.net, Seminario regional Integración, Mercosur y Política de Empleo.
- Lanari, M.E.** (2005). «Trabajo Decente: significados y alcances del concepto. Indicadores propuestos para su medición», en «Trabajo, ocupación y empleo. Relaciones laborales y grupos particulares de actividad. Subsecretaría de programación técnica y estudios laborales», *Serie Estudios* 3, MTEySS, Buenos Aires.
- Maurizio, R.** (2014). «El Impacto distributivo del salario mínimo en la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay», *Serie Políticas Sociales*, n° 194, Cepal, Santiago de Chile.
- Nochteff, H.** (1998). «Neoconservadurismo y subdesarrollo. Una mirada a la economía argentina» en *La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente*, Buenos Aires, Flacso-Eudeba.
- Novick, M.** (2011). «Presentación al seminario» en *Crisis económica, recuperación y empleo*, Seminario G20 Argentina-Francia sobre Trabajo, Empleo y Políticas Económicas, Buenos Aires, G20 France, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina.
- OECD** (2009). «OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis», París, 250 p.
- OIT** (2009). «Panorama laboral 2008. América Latina y el Caribe», Lima, OIT-Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 136 p.
- OIT** (2014). «3er programa de trabajo decente por país. Argentina 2012-2015», Informe de progreso.
- Palomino, H.** (2008). «¿Por qué la precariedad no es un fenómeno inevitable del capitalismo contemporáneo? El debate incipiente sobre la instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina», *Revista Veredas* 16, UAM-Xochimilco, México, pp. 153-179.

- Palomino, H. y D. Trajtemberg** (2007). «Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina», MétiS-SPTyEL, Buenos Aires, mimeo.
- Panigo, D., P. Chena y P. Makari** (2010). «Las transformaciones en la normativa socio-laboral del nuevo modelo de desarrollo argentino», *Revista Atlántida*, n° 2, diciembre 2010, pp. 49-72.
- Rapoport, M.** (2000). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Macchi Ed.
- Reinert, E.** (2009). «Los terribles simplificadores: orígenes comunes de la crisis financiera y la persistencia de la pobreza en la teoría económica y el nuevo 'Momento 1848'», en: *Revista de Trabajo* año 5, n° 7, MTEySS, Argentina, pp. 17-48.
- Rial, N.** (2009). «Argentina. La crisis mundial y la experiencia argentina», *Revista de Trabajo*, año 5, n° 7. MTEySS, Argentina, pp. 175-185.
- Roca, E., L. Golbert y M.E Lanari** (2012). *¿Piso o sistema integrado de protección social? Una mirada desde la experiencia argentina*. Buenos Aires, Ed. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Rodgers, G.** (2007). «Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto», Prefacio viii, Instituto Internacional de Estudios Laborales, OIT, Serie Investigación 114, Ginebra.
- Sartori, G.** (2003). *¿Qué es la democracia?*, Buenos Aires, Ed. Taurus.
- Stiglitz, J.** (2002). *El malestar en la globalización*, Madrid, Ed. Taurus,
- Trajtemberg, D. y L. Laffeur** (2005). «Estado de la negociación colectiva en el 2004 y análisis de los incrementos salariales en el período 2001-2004», 7° Congreso de ASET, Buenos Aires
- Trajtemberg, D.** (2011). «Instituciones laborales y desigualdad salarial: un análisis del efecto de la ampliación de la cobertura de la negociación colectiva entre 2003-2010», III Congreso Anual De Aeda: «Consolidación del modelo productivo. Propuestas para la nueva década», Buenos Aires, ponencia.
- UN** (1995). «Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social», Copenhague, 6 a 12 de marzo [Informe en Línea] <http://www.un.org/documents/ga/conf166/aconf166-9sp.htm>
- Viebrock, E. y J. Clasen** (2009). «Flexicurity and welfare reform: a review». http://www.socialpolicy.ed.ac.uk/recwoweputiac/working_papers/