



**UNIVERSIDAD DE SAN ANDRES**

*Seminario del Departamento de Economía*

**“Hacia una modernización  
de los institutos laborales”**

***Lucas Ronconi y Nicolás Clutterbuck***

Martes 26 de mayo de 1998

9:00 hrs

Aula Chica de Planta Baja

Sem.  
Eco.  
98/6

Las altas tasas de desempleo detectadas en la Argentina a partir 1994 permitieron instalar dentro de la agenda de temas prioritarios de política pública aquellos aspectos que hacen al funcionamiento del mercado laboral.

Sin embargo, los problemas del mercado laboral no son recientes sino que se vienen arrastrando durante ya varias décadas. La tasa de desempleo es sólo uno de los síntomas del problema y su posible disminución en los próximos años no significa que el problema esté solucionado. Bajos salarios, rigidez, burocracia, ineficiencias, alta informalidad, desempleo oculto e incluso corrupción son otros problemas importantes que se detectan en el mercado laboral.

Si bien se introdujeron algunas reformas positivas en la normativa laboral aún resta un largo camino por recorrer. Pese a esto parecería que el impulso reformista se ha frenado. Más preocupante aún, las últimas propuestas del gobierno y del principal partido de la oposición aparecen como un retroceso hacia un mercado más rígido e ineficiente.

La falta de avance se debe a diversos motivos. En primer lugar, la problemática laboral es bastante más compleja de lo que aparece a primera vista. Mientras los tomadores de decisiones sigan teniendo un diagnóstico simplista o equivocado es poco lo que se va a avanzar.

En segundo lugar, existe cierta resistencia a considerar a las relaciones laborales como un mercado. Hablar de desregulación y competencia genera antagonismos desde la opinión pública que identifica cualquier propuesta en este sentido como perjudicial para los trabajadores.

Por último, muchas de las leyes que se deberían reformar protegen fuertes intereses corporativos. Muchos sindicalistas, representantes de empresas y abogados laboristas encuentran en el marco otorgado por las actuales leyes laborales una importante fuente de ingresos y poder. Este último punto no debe minimizarse si se considera que el monto de recursos mal asignados alcanza a varios miles de millones de pesos.

El primer objetivo de este trabajo es presentar un diagnóstico sobre los problemas del mercado laboral más completo que el que se realiza normalmente. El segundo objetivo es presentar una propuesta, también completa, de reforma de las leyes laborales que ataque los problemas de fondo del mercado de trabajo.

---

El estudio fue elaborado bajo la conducción del Lic. Osvaldo Giordano, sirviendo las recomendaciones de política al proyecto de reforma laboral presentado por Acción por la República ante el H. Congreso de la Nación. Los errores y omisiones son exclusiva responsabilidad nuestra.

## I. EVOLUCIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO

Se define como desocupada a toda aquella persona que busca emplearse al salario de mercado y no lo consigue. Sin embargo, en el presente documento se utilizan las cifras que surgen de la Encuesta Permanente de Hogares elaborada por el INDEC; en las cuales pueden aparecer como desocupadas aquellas personas que pretenden un salario mayor al de mercado, o que no buscan con insistencia, o que se encuentran empleados en el sector informal<sup>1</sup>.

El aumento en la tasa de desocupación debe entenderse como un incremento en el exceso de oferta en el mercado laboral, es decir un mayor porcentaje de gente que busca trabajo y no consigue. Son dos las posibles causas inmediatas que podrían explicar el aumento en la tasa de desocupación: más gente busca trabajo y se estanca o disminuye la cantidad de empleos.

Determinantes de la tasa de desempleo (miles de personas)

Periodo	Desocupados $e=a-d$	Población Económicamente Activa			Empleo $d$
		total $a=b+c$	crecimiento natural de la población $b$	incremento en la tasa de actividad $c$	
cambio entre mayo'80 y mayo'90	654	2.029	1.889	140	1.375
cambio entre mayo'90 y mayo'95	1.282	1.932	1.087	845	650
cambio entre mayo'95 y octubre'97	-441	604	566	38	1.045

Nota: Para distinguir el aumento de la PEA entre crecimiento natural y cambio en la tasa de actividad, se utilizó como base el nivel de participación al inicio de cada período.

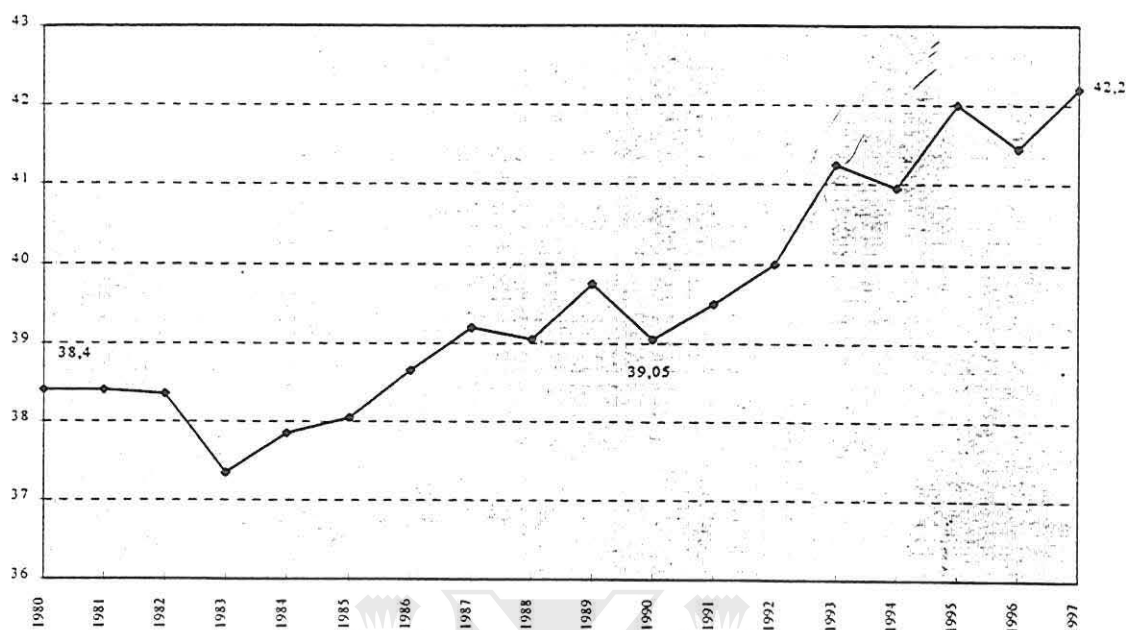
Fuente: Elaboración propia en base a cifras de total urbano del INDEC.

El cuadro muestra que durante la década del ochenta, el número de desocupados aumentó en 654 mil personas. Esto se debe a un incremento en la oferta (2,029 millones de personas) superior a la generación de empleo (1,375 millones de personas). Se destaca que la creación de empleo fue inferior al crecimiento natural de la población; el leve aumento en la tasa de actividad permitió que la tasa de desocupación se mantuviera por debajo de los dos dígitos. Desde 1990 hasta el tequila, se conjugaron una baja creación de empleo (inferior incluso al crecimiento natural de la población), junto a un fuerte

<sup>1</sup> Según un estudio elaborado por el Consejo Empresario Argentino "Un Trabajo para Todos", el 23% de los que se declaran desocupados declaran a su vez vivir de changas o trabajos temporales.



Evolución de la Tasa de Actividad Laboral  
(porcentaje de la población total)



Al desagregar la tasa de actividad por edad y sexo, se observa que *el incremento en la participación de los jóvenes y las mujeres explica la totalidad del aumento en la tasa de actividad.*

La tasa de actividad de los hombres mayores a 25 años se ha mantenido estable, con una tendencia levemente decreciente. Dentro del sexo femenino, se destaca el fuerte incremento en la participación del grupo de edad entre 50 y 59 años.

Tasas específicas de actividad según sexo y edad  
(Total de aglomerados urbanos)

Sexo y grupo de edad	1990		1991	1992	1993	1994	1995	1996
	Mayo	Octubre	Octubre	Octubre	Octubre	Octubre	Octubre	Octubre
Varones	52,2	51,6	52,6	52,7	52,8	53,0	52,9	55,6
Menor de 25 años	21,4	20,6	21,8	23,1	23,4	24,2	24,3	26,2
De 25 a 49 años	96,8	96,5	96,1	96,2	96,5	96,5	95,9	96,8
De 50 a 59 años	88,7	86,0	86,7	87,8	87,6	87,1	87,8	91,4
60 y más años	29,6	31,0	32,6	33,5	43,7	27,2	29,1	30,8
Mujeres	27,5	27,3	27,6	28,8	30,1	29,7	30,8	33,1
Menor de 25 años	13,9	13,0	13,9	14,3	15,0	15,3	15,6	18,6
De 25 a 49 años	52,7	52,9	53,6	54,4	56,2	56,6	58,4	59,6
De 50 a 59 años	34,9	36,9	35,1	41,1	43,7	40,7	44,7	47,1
60 y más años	7,6	8,3	8,7	9,6	10,6	8,7	8,5	11,0

Fuente: Elaboración propia en base a INDEC.

La segunda característica que se observa en la tasa de actividad es el incremento en las fluctuaciones. A partir de la actual década las oscilaciones en la oferta han aumentado



su magnitud y periodicidad. Durante el período 1980-1989, el índice de volatilidad fue de 1,2, mientras que durante el período 1990-1996 alcanzó un nivel de 2,0<sup>3</sup>. Al analizar la participación por edad y sexo, se observa que los grupos más inestables son los mayores a 60, los jóvenes y las mujeres. Los dos últimos grupos son justamente los que han incrementado fuertemente su participación en los últimos años, lo cual explicaría el aumento en el índice de volatilidad.

Volatilidad de la tasa de actividad\*  
(mayo 1990-octubre 1995)

	Total	Hombre	Mujer
Total	0.020	0.011	0.035
Menor a 25 años	0.046	0.034	0.074
25 a 49 años	0.010	0.003	0.023
50 a 59 años	0.023	0.018	0.054
60 y más años	0.058	0.157	0.082

\* los valores son el desvío estándar del cambio porcentual en la tasa de actividad.

La volatilidad en la participación de los jóvenes y mujeres es un indicio de la existencia de fuertes efectos ingreso y sustitución. Para los grupos mencionados el salario percibido es en general un ingreso complementario al familiar. Esto lleva a que frente a pequeños cambios en el salario esperado o en el ingreso familiar, las personas pertenecientes a éstos grupos reaccionen entrando o saliendo del mercado laboral.

Lo analizado hasta el momento, indica que los principales factores que explican el aumento en la tasa de actividad en éstos últimos años, han sido el ingreso a la fuerza laboral de la mujer y los jóvenes. Cabe preguntarse si los actuales niveles de participación de los mismos son "normales" o de equilibrio. Si bien dicha pregunta es muy compleja de responder, del análisis comparado con otros países se puede obtener cierta evidencia.

## B) Análisis

Internacionalmente, se utiliza la tasa de participación y no la tasa de actividad para medir el nivel de inserción laboral de un determinado grupo<sup>4</sup>; por lo tanto en el siguiente cuadro se utiliza el primer indicador.

<sup>3</sup> La volatilidad se calcula como el desvío estándar del cambio porcentual en la tasa de actividad.

<sup>4</sup> Para las mujeres, la tasa de participación se define como el ratio entre la PEA femenina y la población entre 15 y 65 años, mientras que la tasa de actividad es el ratio entre la PEA y la población total. Para los jóvenes, la tasa de participación se define como el ratio entre la PEA entre 15 y 24 años, sobre la población entre 15 y 24 años, mientras que la tasa de actividad utiliza como denominador la población menor a 24 años.

Comparación internacional  
(en porcentaje)

País	Tasa de Participación Laboral Femenina	Tasa de Participación Laboral de los Jóvenes
	1994	1994
Estados Unidos	69	62
Alemania	63	57
Suecia	76	50
España	45	47
Italia	42	39
Argentina	52	55
Brasil <sup>1/</sup>	56	-
Chile	39	42
México	39	-
Uruguay <sup>1/</sup>	59	54

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario de Estadísticas de Trabajo 1995. OIT,  
Nota: <sup>1/</sup> Se refiere a los mayores aglomerados urbanos.

La tasa de participación femenina en la Argentina pasó de 45,6% en 1990 a 52,2% en 1995<sup>5</sup>. Al compararla con países culturalmente similares al nuestro, es llamativo el alto nivel de participación que presenta la Argentina; esto se contrapone con algunos informes<sup>6</sup>.

Existe evidencia internacional, que indica que, en el largo plazo, la participación laboral responde más a factores culturales que a económicos<sup>7</sup>. Esto conduce a concluir que el actual nivel de la tasa de actividad de la mujer argentina es razonable y no deben esperarse cambios permanentes de gran magnitud, como ha ocurrido en los últimos años<sup>8</sup>.

Respecto a los jóvenes, la tasa de participación pasó de 50,3% en 1990 a 56,5% en 1995. Como surge de la comparación internacional pareciera que los actuales niveles de actividad son elevados.

¿Qué explica el comportamiento descrito de los jóvenes y las mujeres?

<sup>5</sup> Los cálculos se realizaron en base a las tasas de actividad y población estimadas por el INDEC. Si bien las cifras se refieren a los 25 principales aglomerados urbanos, dado que los mismos representan un porcentaje importante de la población urbana total, se estima que la tasa de participación femenina total no difiere sustancialmente de la indicada.

<sup>6</sup> Luisa Montuschi y Alfredo Monza, coinciden en que en la Argentina, la participación laboral femenina se encuentra aún muy por debajo de la de los países desarrollados y también de la de países latinoamericanos como Chile, México y Uruguay. Monza estima, que en 1990, la tasa de participación femenina era en Argentina 33,6. Sin embargo Montuschi afirma que sus estimaciones le dan una tasa de participación, en 1995, de 55%. Según Carola Pessino la tasa de participación de la mujer es baja en Argentina (53% en 1995), comparada con 60% promedio OCDE, y 69% EE.UU.

<sup>7</sup> World Development Report 1995, "Workers in an integrating World". Banco Mundial.

<sup>8</sup> Teniendo en cuenta la alta volatilidad de la tasa de actividad de las mujeres, es posible que se produzcan cambios de importante magnitud. Lo que se sostiene es que dichos cambios serán transitorios.



Existen factores socioculturales, como la mayor participación de la mujer en los distintos ámbitos, disminución en el número de matrimonios y aumento en el número de divorcios, tendencia en los jóvenes a mayor autonomía económica, crecimiento del sector terciario<sup>9</sup>, que probablemente expliquen una parte importante del incremento en la participación laboral de mujeres y jóvenes. Sin embargo, el presente informe sólo intenta analizar en forma particular aquellas variables de claro perfil económico, como el efecto ingreso y sustitución<sup>10</sup>.

Los cambios estructurales ocurridos en Argentina a principios de la actual década, y la falta de estadísticas confiables de salario real, limitan seriamente el análisis econométrico. Por lo tanto solo se expondrán argumentos con descripción empírica, y en los casos que sea posible se utilizarán técnicas estadísticas.

- El crecimiento económico generó expectativas positivas, posiblemente desmedidas, sobre la posibilidad de aumentar los ingresos por parte de algunas personas que antes permanecían fuera del mercado laboral. A este efecto se lo denomina "trabajador alentado". La pobre performance de la economía durante la década del ochenta desincentivó la participación laboral; la vuelta al crecimiento y el gran aumento de la productividad de la mano de obra llevaron a que la población salga a buscar empleo, sincerando la tasa de actividad de la fuerza laboral<sup>11</sup>. Adicionalmente, la apertura comercial aumentó las posibilidades de consumo lo que se refleja en una necesidad de aumentar los ingresos.

Relación entre Tasa de Actividad y PBI  
(1980-1997)

Universidad de  
**San Andrés**

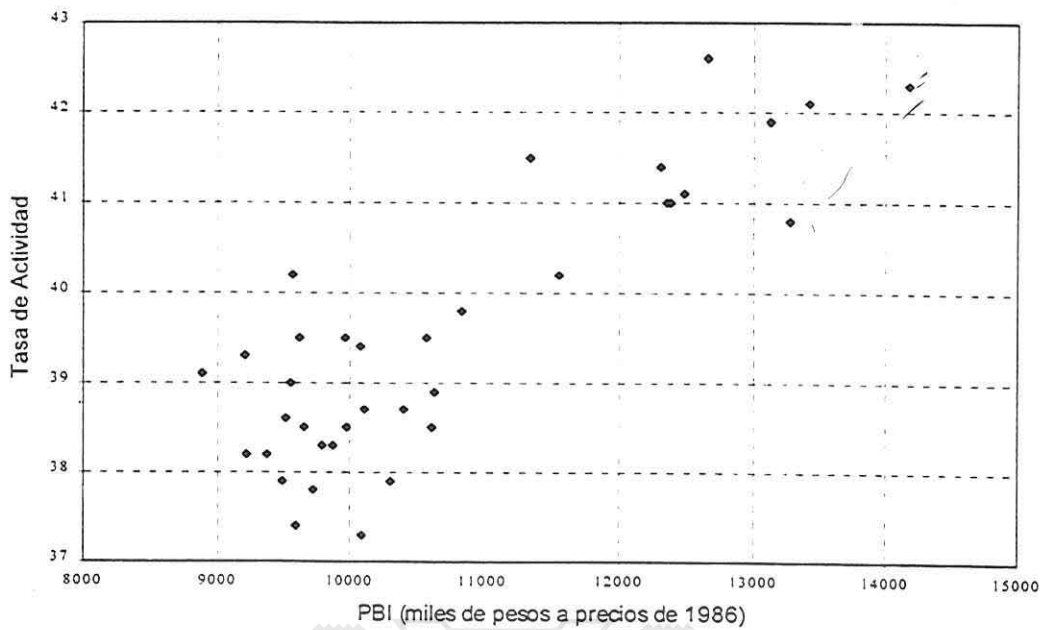
---

<sup>9</sup> En los países OCDE se observa que la tasa de participación femenina tiende a ser mayor en aquellos países con mayor desarrollo del sector servicios. Por las características del empleo juvenil se puede pensar una relación similar, aunque para poder realizar dicha afirmación se precisa ahondar el análisis.

<sup>10</sup> Teóricamente, el efecto ingreso se define como la caída (aumento) en el esfuerzo laboral frente a un aumento (caída) en la riqueza. El efecto sustitución, es el aumento (caída) en el esfuerzo laboral frente a una mejora (disminución) en el salario. Cabe aclarar, que no se ignorará el impacto de las otras variables mencionadas, dadas sus características de largo plazo se las incorpora al análisis agrupadas dentro de la tendencia.

<sup>11</sup> Carola Pessino (1995), también analizó el efecto y encontró que la tasa de participación responde positivamente ante aumentos en el índice de producción industrial.

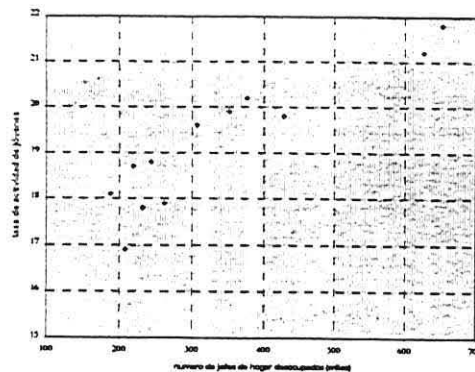
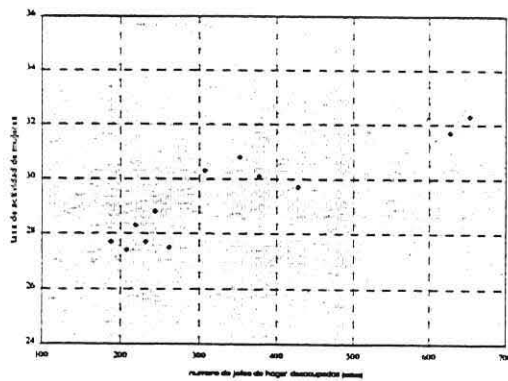




• Ante la pérdida del empleo del jefe de hogar los otros integrantes de la familia salen a buscar trabajo para mantener el ingreso familiar. Este efecto se denomina “trabajador adicional”. El hecho se acentúa por la falta de un mercado de crédito, que permita a las personas suplantar caídas transitorias en el ingreso a través de un mayor endeudamiento. Al comparar las series jefe de hogar desocupado (jhd), tasa de actividad de jóvenes (taj) y de mujeres (tam), se observa una relación positiva entre jhd y taj, y entre jhd y tam, siendo la primera más consistente<sup>12</sup>.

# San Andrés

Gráficos 3 y 4



<sup>12</sup> Frente a una reducción de 100.000 jefes de hogar desocupados, disminuye 0,49 puntos porcentuales la tasa de actividad de los jóvenes y 0,52 puntos porcentuales la tasa de actividad de las mujeres. Carola Pessino (1995) corrió un proceso AR(1) para el Gran Buenos Aires durante el periodo 1974-1995. Encontró evidencia que indica que la participación de los jóvenes y mujeres responde positivamente ante aumentos en el número de jefes de hogar desocupados.

Basándose en éstos resultados se tiende a concluir que la tasa de participación es en cierto sentido contracíclica, mayor participación laboral frente a un aumento en el número de jefes de hogar desocupados, mientras que por otra parte es procíclica, mayor participación frente al crecimiento económico.

- Respecto a los movimientos de largo plazo, cabe esperar una tendencia creciente en la participación laboral de la mujer; dicho fenómeno es común entre los países occidentales y respondería a los factores ya mencionados. En cuanto a los jóvenes, la tendencia sería ambigua, ya que se contraponen el incremento en la autonomía económica, con un aumento en el número de años dedicados a la educación. La escasa longitud de la serie no permite cuantificar adecuadamente el fenómeno, sin embargo se encontró evidencia que sugiere una tendencia positiva para las mujeres y nula para los jóvenes.

- Es posible encontrar un efecto perverso en el nuevo seguro de desempleo. Las prestaciones duran hasta doce meses pero se acaban si el trabajador consigue emplearse. Esto lleva a muchos de ellos a demorar su ingreso a la fuerza laboral para poder seguir cobrando el seguro de desempleo. La evidencia empírica indica que el tiempo promedio que un trabajador con seguro de desempleo permanece desocupado es mayor a uno sin cobertura. Pero dado que menos del 10% de los desocupados accede al seguro, el efecto sobre la tasa de desempleo es insignificante.

- La eliminación del servicio militar obligatorio incentivó el ingreso de los adolescentes al mercado laboral. Hasta hace algunos años muchas empresas se negaban a contratar trabajadores hasta tanto no hallan finalizado o hallan sido exceptuados del servicio militar<sup>13</sup>. Por otra parte, la reducción en el número de conscriptos impactó directamente sobre los índices del mercado de trabajo. Si en la actualidad tuviera vigencia el Servicio Militar Obligatorio, se puede suponer que habría 70.000 jóvenes desocupados menos.

- Los cambios en el sistema previsional, que aumentaron la edad jubilatoria y legalizaron la posibilidad de que las personas jubiladas trabajen, inducen a un aumento en la participación de los mayores<sup>14</sup>. Estos cambios comenzaron en 1994, y se han aplicado en forma gradual por lo que todavía no han tenido un impacto significativo<sup>15</sup>.

Por último, hay un fenómeno que refuerza a los anteriores y que surge por la falta de flexibilidad salarial. En efecto, ante caídas de productividad o demanda en ciertos sectores no hubo caídas de salarios que las acompañen. Esto ocasiona que aquellos que buscan empleo observen en el mercado salarios que en realidad son mayores a los de equilibrio y que por lo tanto intensifiquen su búsqueda. Este fenómeno impacta sólo en el corto plazo; una vez que los trabajadores internalizan las menores probabilidades de conseguir empleo, el salario esperado disminuye<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> La Ley 17.531 obligaba al empleador a mantener el puesto del joven durante la conscripción.

<sup>14</sup> Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, Ley 24.241.

<sup>15</sup> Las tasas de actividad de las personas mayores a 60 años ha aumentado muy levemente desde 1994.

<sup>16</sup> Se puede definir al salario esperado como al salario de mercado ajustado por la tasa de desocupación. Cabe señalar, que el mencionado efecto tiene mayor relevancia para aquellas personas que el salario es un ingreso familiar complementario, como muchos jóvenes y mujeres.



### *C) Conclusiones sobre Oferta laboral:*

- *La tasa de actividad muestra una tendencia creciente desde principios del ochenta, la cual se ha acentuado a partir de 1991. Este incremento se explica totalmente por el aumento en la participación laboral de los jóvenes y de la mujer.*
- *El gran incremento en la productividad del trabajo ha incentivado la mayor participación laboral de la población. Esta variable explica gran parte del "sinceramiento" en la tasa de actividad.*
- *La comparación internacional indica que actualmente Argentina tiene niveles de participación laboral femenina levemente superiores a la de países culturalmente similares al nuestro, por lo que se descarta un incremento sostenido similar al del último lustro. Similar razonamiento se aplica a los jóvenes.*
- *Dado que las tasas de participación de los jóvenes y las mujeres presentan un comportamiento muy volátil, no se descartan significativos cambios de corto plazo en la oferta laboral.*
- *La mencionada volatilidad, es un indicio claro de la presencia de fuertes efectos ingreso y sustitución.*
- *Se encontró evidencia que sustenta la hipótesis del "trabajador adicional". El aumento en el número de jefes de hogar desocupados indujo a una mayor participación de las mujeres y fundamentalmente de los jóvenes.*
- *La tendencia de largo plazo en la tasa de actividad es positiva, como consecuencia del ingreso de la mujer a la fuerza laboral.*
- *La inflexibilidad de los salarios a la baja incentiva aumentos en la oferta laboral en el corto plazo.*

San Andrés

### *1.2 DEMANDA*

La falta de generación de empleo se identificó como una de las causas principales que explican el aumento en el desempleo ocurrido a partir de los noventa.

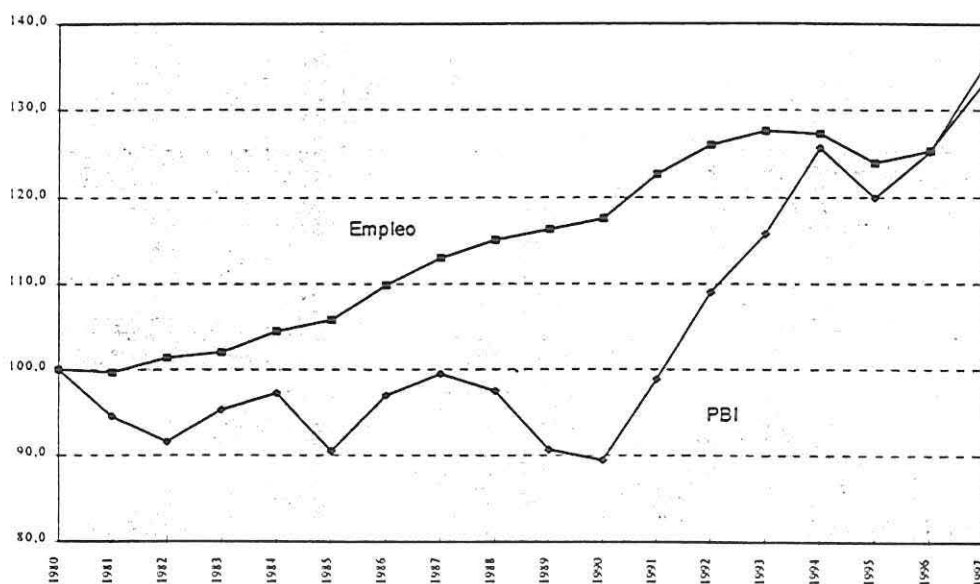
Dado que la mano de obra se ocupa en la producción de bienes y servicios, una de las variables principales que permiten explicar el comportamiento del empleo es la producción de un país<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Al analizar la relación entre empleo y producto surge el interrogante sobre la causalidad de las mismas. Existen dos interpretaciones. Se puede ver al empleo como factor de producción, donde más empleo implica mayor producción; o a la producción como demandante de empleo. Comúnmente se supone la segunda relación, aunque se debería profundizar el estudio.



Relación Empleo Producto  
(Indice 1980=100)



El gráfico anterior ilustra de una manera elocuente la baja relación que han tenido el producto y el empleo en la Argentina. En la década del ochenta se conjugan un disminución del PBI de 10,6%, con un aumento del empleo de 17,6%. Desde mayo de 1990 hasta el tequila, el PBI creció 42,5%, mientras que el empleo solo aumentó un 6,6%. Recién a partir de mayo de 1995 se observa una relación más estrecha entre ambas variables, con un incremento del producto del 12% y del empleo de 10,1%.

Se pondrá más énfasis en el análisis de lo ocurrido a partir de los noventa, ya que este período presenta un ordenamiento económico, político y social, muy distinto al anterior, y dado que en el futuro se espera transitar por estos mismos senderos, es clave poder entender por qué el crecimiento del producto no se tradujo en creación de empleo.

*Existe una combinación de factores que explican la baja relación empleo-producto. Por un lado, se llevó a cabo una impresionante reconversión empresarial, motivo de la mayor competencia interna y externa, y la desaparición del negocio financiero. Este proceso tuvo lugar en un marco de excesiva rigidez de las normas laborales y sin inflación<sup>18</sup>, lo cual alentó la sustitución del factor trabajo por capital. A esto debe agregarse factores menores, como la racionalización en el empleo público, que contribuyeron al problema.*

*Por otra parte, existen características en los procesos de crecimiento que condicionan el desempeño del mercado de trabajo. En efecto, la fase de crecimiento ocurrida en Argentina a partir del Plan de Convertibilidad, partió de un mercado de trabajo precario donde coexistían una baja tasa de desempleo abierto a costa de un gran número de ocupados en actividades de baja o nula productividad. Incluso, toda etapa de*

<sup>18</sup> La inflación permitía ajustar las caídas de la demanda laboral via disminuciones del salario real, y convertía en no operativas a las rígidas normas laborales.

*recuperación motorizada por el consumo, conlleva características implícitas que limitan el impacto del incremento del producto sobre la creación de empleo.*

A partir de la década de los '90 se hizo más evidente en Argentina la difusión de una "visión empresarial estratégica", que propuso nuevas técnicas de racionalización de costos. Por ejemplo, vía cambios de diseño de planta, medición más estricta de los tiempos de procesamiento de materias primas. Estos cambios del proceso productivo, implicaron distintos tipos de requerimientos en la mano de obra, los que entraron en conflicto con la especificación de tareas determinadas en los convenios. Esta rigidez y desactualización del contrato laboral alentó la sustitución del factor trabajo por capital.

La presente sección se ordena de la siguiente manera: Primero se analiza la situación del mercado de trabajo al inicio del Plan de Convertibilidad y las características del proceso de crecimiento ocurrido a partir del mismo. Luego se analiza la relación capital-empleo, la evolución del empleo público y el impacto de la integración económica sobre el empleo.

#### *A) Estado de situación del mercado de trabajo al inicio del programa de transformación.*

En 1990 la industria producía menos que en 1970. Durante la década del '80, el PBI descendió 10,6%. A pesar de estos retrocesos el empleo creció 17,6% y la tasa de desempleo abierto trepó apenas a 7 por ciento.

¿Por qué no creció el desempleo en éste contexto de estancamiento y retroceso? La respuesta apunta al tipo de empleo creado. Los empleos que se crearon en la década del '80 no se vincularon con la producción. Antes bien, se trató de empleos de baja calidad, precarios, de escasa productividad. La vigencia de un sistema cerrado y estatizado, en el que el cálculo económico se hallaba viciado por la inflación e impedía que la creación de puestos de trabajo respondiera a improntas de mayor productividad, y validaba malos empleos. Es así como el producto medio por trabajador cayó 25%.

"De los aproximadamente 2.100.000 puestos de trabajo creados en la década del '80, más de 30.000 correspondieron a servicio doméstico, unos 400.000 empleo en el sector público y 1.250.000 al cuentapropismo. ¿Cuántos empleos asalariados privados se crearon en dicho decaño? ninguno; es más, el empleo asalariado privado se redujo en más de 6.000 puestos. La contracara del bajo desempleo abierto y caída de la producción fue la hipertrofia de la desocupación disfrazada y oculta<sup>19</sup>".

Se estima que la verdadera magnitud del problema del empleo al inicio de los años '90 fue alrededor de 23% de la población económicamente activa<sup>20</sup> y no 7% como figura en las estadísticas. Por lo tanto, una parte significativa del pobre desempeño del mercado laboral ocurrido durante el período 1990-1996 fue el sinceramiento de la situación recibida.

---

<sup>19</sup> Dr. Alieto Guadagni.

<sup>20</sup> "Un trabajo para todos". Consejo Empresario Argentino.



## B) *Proceso de crecimiento económico y creación de empleo*

Una de las principales fuentes de creación de empleo genuino es el incremento en la producción de bienes y servicios. En éste sentido cuanto mayor es la tasa de crecimiento del PBI, mayor es la creación de puestos de trabajo. Recientemente los distintos especialistas han relativizado la importancia del monto del incremento, para introducir el concepto de sustentabilidad<sup>21</sup>. En efecto, cuando el crecimiento económico se apoya en bases sólidas, logrando perdurabilidad y baja volatilidad, se generan puestos de trabajo en mayor cantidad y calidad.

Cuando los cambios en la demanda son percibidos como transitorios, las empresas realizan ajustes de corto plazo, modificando los niveles de stock de mercadería, el uso de horas extras, de capacidad instalada y contrataciones temporales de personal. Los incrementos en la demanda agregada impulsados por el consumo, y particularmente de bienes durables<sup>22</sup>, suelen tener esa característica<sup>23</sup>.

El crecimiento del producto ocurrido en la Argentina desde 1990 y hasta la crisis mexicana, ha tenido características que lo asemejan al proceso anteriormente mencionado. Durante esta fase de recuperación, el consumo ha sido el motor del crecimiento económico, verificando un explosivo crecimiento como consecuencia del sinceramiento de la demanda, reprimida durante la década anterior, y un fuerte aumento en el consumo de durables. Incluso las características del programa de estabilización utilizado por nuestro país generó un fuerte aumento transitorio en el consumo. En efecto, la estabilización basada en el mantenimiento del tipo de cambio nominal fijo genera un incremento transitorio en la demanda, a diferencia de los programas de estabilización basados en el control de la cantidad monetaria<sup>24</sup>.

Las inversiones respondieron positivamente al nuevo contexto económico caracterizado por la estabilidad y predictibilidad en la estructura de incentivos, pero se resalta la importancia del consumo debido a que, por su alto nivel de participación en el PBI, tiene mayores efectos en el crecimiento del mismo.

En este contexto, durante el período citado, se observa un aumento moderado en el empleo de 206.600 puestos de trabajo promedio por año; un uso intensivo de horas extras, que alcanzó un promedio de 2,23 hs por semana por trabajador; y un crecimiento del 40,8% en la utilización de la capacidad instalada. En este contexto la relación empleo-producto fue de sólo 0,25 (por cada cuatro puntos de aumento en el PBI el empleo crece 1 punto porcentual).

A diferencia del proceso anterior, cuando el crecimiento económico se sustenta en pilares más sólidos como el ahorro y la inversión, o la venta de productos al exterior, la sociedad lo percibe como un crecimiento sostenible y perdurable. En éstas circunstancias

<sup>21</sup> En el informe "Panorama Laboral 96" de la OIT se concluye que *el aumento del empleo de buena calidad depende del ritmo y sustentabilidad del crecimiento económico y, por ende, del esfuerzo de ahorro e inversión*. A similares conclusiones arriban los técnicos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>22</sup> Con la vuelta del crédito y la reactivación económica producida a comienzos de los noventa, una gran masa de la población renovó bienes durables, como los automóviles y electrodomésticos. Sin embargo, una vez renovado el stock, el gasto en dichos bienes retornan a sus montos normales. En otras palabras, gran parte del incremento inicial es transitorio.

<sup>23</sup> Esto se aplica particularmente a los países con reducido desarrollo del mercado de capitales. El acceso parcial a los créditos obliga a que una porción importante de la canasta de consumo sea adquirida en los años de alto ingreso.

<sup>24</sup> M.Kiguel y N.Liviatan "The Business Cycle Associated with Exchange Rate based Stabilization".



las empresas deciden ajustes con un horizonte de largo plazo, modificando factores como el tamaño de la firma, el nivel tecnológico, invirtiendo en capital físico y humano, y contratando personal permanente.

El proceso por el cual se encuentra transitando nuestro país y en el cual se mantendrá en los próximos años, parecería contener muchas de las características mencionadas. El modelo económico ha ganado credibilidad, superando con éxito la crisis del tequila. El motor del crecimiento esta dado por la inversión y las exportaciones, con una base sólida dada por el aumento del ahorro doméstico<sup>25</sup>.

Los principales argumentos por los cuales es de esperar una relación más estrecha entre crecimiento económico y creación de empleos estables, cuanto más perdurable y menos volátil es el primero, son:

- La inversión, a diferencia del consumo, no es sólo mayor demanda agregada hoy, sino que también mayor producción futura. Por lo que el crecimiento motorizado por la inversión es más perdurable que el impulsado por el consumo.
- Frente al crecimiento transitorio, las empresas modifican el uso de horas extras o los niveles de stock de mercadería; mientras que frente a cambios de largo plazo se deciden modificaciones de similar temporalidad, como la contratación de trabajadores por tiempo indeterminado.
- Las empresas consideran más sustentable un incremento en las ventas cuando los compradores están diversificados; depender únicamente del mercado doméstico es más riesgoso que tener una cartera de clientes que incluya mercados externos. En éste sentido, el incremento en las exportaciones favorece la sustentabilidad del crecimiento económico.
- Crecer a una tasa estable genera menores incertidumbres que un crecimiento con oscilaciones, favoreciendo el planeamiento de largo plazo. En ese sentido las crecientes y estables tasas de inversión en relación al producto son consideradas como uno de los factores determinantes en el éxito a largo plazo de los procesos de estabilización.
- En cualquier país del mundo, y principalmente en Argentina<sup>26</sup>, el crecimiento basado en el ahorro y la inversión, es menos volátil que el basado en el consumo.

### *C) Reconversión empresarial*

A partir del programa de transformación se conjugan apertura económica, desregulación y estabilidad de precios, enfrentando a las empresas ante el desafío de reducir costos y aumentar la productividad como únicas vías para permanecer en el negocio. La eliminación de la inflación, terminó con la bicicleta financiera que permitía a las empresas obtener balances positivos a pesar de que el negocio productivo fuera deficitario. En este sentido se hizo más evidente en Argentina la difusión de una "visión

<sup>25</sup> Distintos especialistas coinciden con el diagnóstico. Ver "Global Economic Prospects and Developing Countries", 1997, Banco Mundial.

<sup>26</sup> Como se mencionó anteriormente, el bajo desarrollo del mercado de capitales dificulta la reasignación de ingresos de años con alto ingresos hacia los años desfavorables, y por ende imposibilitando el mantenimiento de un consumo constante.

empresarial estratégica”, que propuso nuevas técnicas de racionalización de costos. Por ejemplo, vía cambios de diseño de planta, medición más estricta de los tiempos de procesamiento de materias primas. Estos cambios del proceso productivo, implicaron distintos tipos de requerimientos en la mano de obra, los que entraron en conflicto con la especificación de tareas determinadas en los convenios. Esta rigidez y desactualización del contrato laboral desalentó la contratación de mano personal.

#### D) Impuestos al Trabajo

A comienzos de la década, la Argentina se ubicaba entre los países con más altos impuestos a la nómina salarial del mundo.

Ante la problemática del desempleo se implementaron sucesivas reducciones. La primera medida fue la sanción de la ley 24.013 en 1991 que estableció modalidades de contratación con reducciones en las contribuciones patronales. Luego, en el Pacto Federal del 12 de agosto de 1993, se consensuó la necesidad de disminuir las contribuciones sobre la nómina salarial. Como consecuencia de dicho acuerdo se dicta el decreto 2.609/93, que además de rebajar la presión impositiva laboral, reflejó las prioridades sectoriales y reconoció las diferencias regionales de salarios. Esta medida fue complementada por los decretos 372/95 y 492/95 (entre los más importantes), extendiendo los beneficios tanto a nivel de actividad, como a nivel regional. Durante 1995, además, se sancionaron las leyes 24.465 y 24.467 que consolidaron los instrumentos de apoyo existentes, fomentando un mayor uso de las modalidades promovidas y la extensión a otros grupos de trabajadores con dificultades laborales.

Sin embargo, como se desprende del cuadro, las reducciones alcanzaron cierta significatividad a partir de 1995.

Evolución de los impuestos al trabajo, promedio de la economía  
(como porcentaje de la nómina salarial)<sup>27</sup>

Año	Contribuciones	Aportes	Impuestos totales
1990	33.0	16.0	49.0
1991	33.0	16.0	49.0
1992	32.9	16.0	48.9
1993	32.9	16.0	48.9
1994	28.7	17.0	45.7
1995	23.4	16.2	39.6
1996	20.7	16.1	36.8
1997	20.3	15.9	36.3

Dichas medidas dieron un impulso renovado a la disminución de los impuestos al trabajo, y actuaron como un factor atenuante de la crisis financiera estallada a fines de 1994. Sin embargo, los impuestos a nómina salarial continúan siendo elevados y desincentivan la contratación formal de mano de obra.

<sup>27</sup> Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.



### *E) Insumos de producción: Capital y Empleo*

La baja relación empleo producto ocurrida a principios de los noventa genera sospechas sobre una sustitución entre insumos de producción; reemplazo de mano de obra por capital y vuelco hacia técnicas capital intensivas.

Desde una perspectiva teórica, los procesos de inversión puede ser ahorradores de mano de obra o generadores de empleo. La implementación de nueva tecnología en actividades ya existentes, permite reducir la dotación de personal para lograr el nivel anterior de producción. En otros casos, el ingreso de nuevo capital permite el surgimiento de nuevos productos o el acceso a nuevos mercados, con el consiguiente incremento en la producción y el empleo.

A partir de 1990, fecha en la cual comienzan a implementarse en Argentina los grandes cambios estructurales, se observa un incremento del 25% en el uso de capital, mientras que el factor trabajo sólo se incrementó en un 10%. Diversos factores permiten explicar este proceso de intensificación en el uso del capital.

En general, las economías del mundo se han volcado a formas de producción con un mayor uso relativo del capital, como consecuencia del desarrollo tecnológico y la globalización de los mercados. Este fenómeno afectó a la Argentina por ser un miembro más, y fundamentalmente, por el proceso de integración a la economía mundial que ha realizado desde los comienzos de la década<sup>28</sup>.

Por otra parte, existen factores propios de la economía argentina que han incentivado un mayor uso del capital.

Los aranceles a la importación de bienes de capital se redujeron significativamente, se otorgaron subsidios para los productores locales de bienes de capital, con la estabilización macroeconómica se redujo el riesgo país y el costo del dinero, el tipo de nominal ajustado por la inflación se apreció<sup>29</sup>. Todos estos factores, lograron que el "precio del capital" se redujera levemente durante la actual década. La vigencia de una normativa laboral obsoleta y rígida, y de elevados impuestos al trabajo, se hicieron visibles con la estabilidad y la competencia, conduciendo a un incremento en el costo laboral y desincentivando el uso del factor trabajo.

Dado que todos los factores mencionados inciden sobre el precio de los factores, resulta interesante cuantificar la evolución de los mismos. En el presente documento se han estimado las series de costo laboral, precio del capital y el uso de los factores<sup>30</sup>.

A partir del programa de transformación el precio relativo entre el trabajo y el capital se incrementó cerca de un 30% incentivando una sustitución entre los factores de producción. Se ha estimado que la caída en la relación empleo capital, durante el mismo período, fue del 15%<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> Estos conceptos se tratan con mayor detalle en la sección "Integración económica".

<sup>29</sup> Desde abril de 1991 a agosto de 1997, la inflación argentina fue 25% superior a la de EEUU, alcanzando un pico del 34% en enero de 1995, fecha a partir de la cual se revirtió la tendencia.

<sup>30</sup> El precio del trabajo se calculó en base al salario nominal que surge de la EPH, el mismo fue ajustado por los costos no salariales (impuestos al trabajo) y por el nivel de informalidad. Como indicador del precio del capital se utilizó el precio implícito de la inversión. El stock de capital utilizado surge de un estudio realizado por el Centro de Estudios para la Producción (CEP) ajustado por el uso de la capacidad instalada; asimismo, la serie de empleo fue ajustada por el uso de horas extras.

<sup>31</sup> La elasticidad histórica de sustitución se ha estimado entre -0.5 y -1. A similar conclusión llega C. Pessino (1995).



Período	Cambio en el precio relativo Costo Laboral-precio del Capital	Cambio en el uso relativo Empleo-Capital
1996-1991	+ 28.3%	- 14.7 %

Fuente: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Economía.

Sin embargo, el aumento en el precio relativo de la mano de obra, y la consiguiente intensificación en el uso del capital, no ha sido el factor principal que explica la baja relación empleo-producto. El aumento en el uso de los factores (empleo y capital) explica menos de la mitad del crecimiento del PBI, ha sido el impresionante incremento en la productividad total de los factores la principal contribuyente al crecimiento económico.

#### Determinantes del PBI <sup>32</sup>

Período	Crecimiento del PBI	Productividad Total de los Factores	Contribución del Empleo	Contribución del Capital
1980-1989	- 9.4	- 13.3	+ 5.8	- 1.8
1990-1997	+ 49.2	+ 28.1	+ 4.7	+ 16.4
1990-1995	+ 34.1	+20.4	+1.3	+12.3
1995-1997	+12.8	+5.4	+2.7	+4.7

Nota: Los datos de 1997 son preliminares.

Al dividir el período 1990-1997 en pre y pos Tequila, surge que la contribución del empleo al crecimiento económico se incrementa notablemente luego de superada la recesión de 1995.

Diversos factores permiten comprender el fenómeno. Por un lado, la implementación de reformas parciales a la normativa laboral, junto al aumento del arancel a la importación de bienes de capital<sup>33</sup> y la eliminación de los subsidios a la venta de los mismos en el mercado interno. Por otra parte, la evidencia internacional indica que en períodos de profundas reformas estructurales, el crecimiento económica se basa fundamentalmente en una mejor organización y uso de los recursos ya existentes. Una vez que los factores han alcanzado niveles razonables de productividad, el crecimiento del producto es acompañado por el empleo.

#### F) Empleo Público

Durante la década del ochenta existían en Argentina más de 90 empresas públicas y organismos de carácter empresarial que desempeñan un rol significativo en la

<sup>32</sup> Se supone que la economía tiene una función de producción Cobb-Douglas, con rendimientos constantes a escala.

<sup>33</sup> Desde 1995 el arancel extra Mercosur para los bienes de capital pasó de 0% a 10% y actualmente se ubica en 14%.

economía. En 1989, debido al deterioro del servicio prestado por las empresas públicas, a la ausencia de una gestión empresarial eficiente y al efecto fiscal negativo que las mismas generaban se decidió la **Reforma del Estado**. El proceso de privatizaciones constituyó uno de los cambios estructurales más importantes de los últimos años y sus efectos se extendieron a la macroeconomía y a las cuentas fiscales. Dentro de estos factores se encuentra que el empleo en estas empresas ha disminuido, por lo tanto resulta interesante conocer el impacto que provocó la Reforma del Estado sobre el empleo agregado. Antes de presentar las cifras, debe señalarse que la falta de una fuente uniforme que abarque las distintas dependencias públicas reduce la precisión del análisis.

Con la ley de Reforma del Estado se concedió al poder Ejecutivo Nacional amplias facultades para reorganizar las empresas públicas mediante cambios estructurales y operativos, con el fin de adecuarlas para el proceso de privatización. Los interventores de las empresas públicas implementaron medidas tendientes a la reorganización interna de las mismas, mediante planes de reducción de personal (retiros voluntarios y/o compulsivos).

A fines de 1989 la dotación de personal de las empresas públicas alcanzaba a 347.200 agentes de los cuales el 75% se desempeñaba en las 7 mayores empresas. Para 1995 el personal ocupado en empresas pertenecientes al estado era de 81.500. Sin embargo el personal ocupado en empresas privatizadas o en empresas subsidiarias de éstas alcanzaría a 220.000 personas.

Respecto a la ocupación en la Administración Central, Organismos Descentralizados, Provincias y Municipalidades el total de ocupados disminuyó en 110.000 personas como consecuencia de una importante caída en el personal ocupado en los Organismos Descentralizados y un aumento en el empleo municipal (ver cuadro).

Se concluye que durante el período 1995-1989 el número de personas ocupadas en el sector público disminuyó en aproximadamente 380.000. Sin embargo, al considerarse el personal ocupado en empresas privatizadas y sus subsidiarias, el impacto sobre el empleo total se reduce a una caída de 160.000 puestos. Esto nos permite estimar que la consecuencia inmediata de la Reforma del Estado fue una caída en el empleo total cercana al 1,5%.



AÑO	ADMINISTRACIÓN CENTRAL	ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS	EMPRESAS DEL ESTADO	PROVINCIAS Y MCBA	MUNICIPALIDADES	TOTAL
1980	256.000	238.600	324.900	723.300	149.900	1.692.700
1981	256.300	237.800	307.900	722.200	151.100	1.675.300
1982	252.500	231.500	300.800	723.400	151.400	1.659.600
1983	268.700	240.200	312.300	714.500	157.600	1.693.300
1984	272.500	249.200	314.800	761.000	169.200	1.766.700
1985	276.100	263.400	304.900	797.300	169.300	1.811.000
1986	286.000	248.900	307.400	856.500	171.000	1.869.800
1987	276.900	254.900	305.200	873.900	171.300	1.882.200
1988	317.600	247.100	305.300	1.017.100	171.700	2.058.800
1989	297.900	267.500	302.900	1.047.300	172.000	2.087.600
1990	265.800	260.500	311.300	1.035.300	172.000	2.044.900
1991	267.400	242.200	239.900	1.004.100	348.500	2.102.100
1992	266.700	114.100	176.400	1.011.000	348.500	1.916.700
1993	245.000	74.300	176.000	1.013.900	348.500	1.857.700
1994	225.000	76.100	138.300	1.013.700	348.500	1.801.600
1995	225.000	83.200	81.500	1.013.700	348.500	1.751.900
cambio '89 - '83	+29.200	+27.300	+34.900	+332.800	+14.400	+438.600
cambio '95 - '89	-72.900	-184.300	-265.700	-33.600	+176.500	-380.000

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de la Función Pública, Zotner Piñeiro e INDEC.

### G) Impacto de la Integración Económica sobre el Mercado de Trabajo

La Argentina se encuentra hoy más ligada comercialmente con otros países como consecuencia de dos fenómenos: la *apertura económica* dispuesta por el actual gobierno a comienzos de la década, y el proceso mundial de *globalización*. Diversos grupos han alzado sus voces reclamando mayor protección a la industria nacional, argumentando que la integración destruye puestos de trabajo, y que la apertura económica es la principal responsable del aumento en la desocupación.

Como primer aspecto cabe señalar que si bien el proceso de apertura económica ha sido considerable, Argentina es actualmente una economía medianamente abierta, lo que implica que sólo una porción pequeña del empleo se encuentra ligada a sectores que deban competir internacionalmente. (El sector externo representa alrededor del 15% del PBI). Por otra parte, para emitir un juicio válido sobre el impacto de la integración sería necesario un análisis más exhaustivo de los sectores involucrados.

La teoría económica indica que cuando un país abre sus fronteras comerciales con el resto del mundo, enfrentará un aumento en el precio relativo de su insumo más abundante y pasará a exportar los bienes que son intensivos en el uso del factor abundante. Existen una serie de dificultades al intentar "bajar" el modelo económico al caso argentino. La primera dificultad es decidir que insumo posee Argentina en abundancia; debe tenerse en cuenta que nuestra apertura principal fue con los países del Mercosur, y en menor medida con los países desarrollados (acuerdo con la OMC). Por otra parte, la apertura económica ocurrida en la Argentina no ha sido homogénea entre sectores; mientras que para algunos productos hubo una considerable reducción en las barreras comerciales (por ejemplo los bienes de capital), en otros sectores los cambios han sido reducidos (textiles).

Distintos especialistas<sup>34</sup> han señalado que la relación positiva entre apertura económica y mayor desigualdad salarial en América Latina, podría explicarse por dos razones. Por un lado la región posee abundancia relativa de recursos naturales, por lo que la apertura favoreció dichas actividades; si a su vez la mano de obra calificada y los recursos naturales son insumos complementarios, habría aumentado la demanda por trabajadores calificados. Otra posibilidad es que la apertura haya facilitado el ingreso de capitales y que el mismo requiriera de mano de obra calificada. Sin embargo, la evidencia empírica no es todavía concluyente.

La apertura probablemente haya implicado una reasignación de recursos desde sectores mano de obra intensivos a sectores capital intensivos, y un cambio dirigido hacia técnicas más capital intensivas dentro de un mismo sector. Pero más importante que esta reasignación por abundancia relativa en los factores, han sido los denominados "costos de ajuste". Teniendo en cuenta la menor capacidad de adaptación al cambio que tiene la mano de obra con respecto a otros insumos<sup>35</sup>, es lógico que se produzcan desequilibrios en el mercado de trabajo, con empresas que buscan y no consiguen gente con determinadas características, y con gente que busca y no consigue empleos donde sean requeridas sus habilidades específicas.

<sup>34</sup> "Demery and Squire" 1996; "Robbins" 1996; "Wood" 1997; "Banco Mundial" 1997.

<sup>35</sup> Lo cual es particularmente importante en el caso argentino como consecuencia de la rígida normativa laboral.



En síntesis, no debe sobredimensionarse la magnitud del efecto de la integración económica sobre el empleo, ya que sólo una porción menor del empleo se encuentra ligado a actividades que deban competir internacionalmente.

La globalización, bajo ciertas circunstancias, puede agregarle mayor velocidad a los cambios en la economía, lo que a su vez introduce fricciones en el mercado de trabajo. Dada la actual tendencia mundial hacia mayores niveles de integración, es posible que los factores mencionados adquieran mayor relevancia en el futuro.

#### *H) Conclusiones sobre demanda laboral*

- *A pesar del fuerte crecimiento económico logrado durante el período 1990-1994, la creación de empleo ha sido magra. Recién en los últimos años se observa una mayor vínculo entre el producto y el empleo.*

- *Existen diversas razones que explican el reducido impacto que ha tenido el crecimiento del PBI sobre el empleo.*

- *La causa principal es el desincentivo que sufre la contratación de mano de obra como consecuencia del nuevo ordenamiento económico, que incluye apertura económica, privatizaciones, desregulación, control de la inflación junto al mantenimiento de una legislación laboral obsoleta.*

- *Los años noventa heredan un mercado de trabajo precario donde coexisten una baja tasa de desempleo con una gran porción de puestos de baja o nula productividad. El programa de transformación eliminó el empleo improductivo.*

- *Dada la menor capacidad de adaptación de la mano de obra, todo proceso de transformación conlleva incrementos en el desempleo estructural. El hecho se acentuó en la Argentina por la mencionada rigidez normativa.*

- *El período 1990-1994 debe entenderse como una fase de recuperación, basada en el mantenimiento de un tipo de cambio nominal fijo y motorizada por el consumo, que conlleva ciertas características implícitas que limitan la relación empleo-producto.*

- *El impacto de las privatizaciones y de la Reforma del Estado sobre el empleo agregado ha sido menor.*

- *Más haya de la discusión acerca del impacto que pueda haber tenido la apertura económica sobre el empleo, debe destacarse que el empleo ligado a actividad que enfrentan competencia internacional es un porcentaje pequeño del empleo total.*

- *La globalización, bajo ciertas circunstancias, puede agregarle mayor velocidad a los cambios en la economía, lo que impone la necesidad de contar con un mercado de trabajo flexible, adaptable a los cambios.*

### 1.3 EL DESEMPLEO

En base a las características que presentan los desocupados, los especialistas han coincidido en clasificar al desempleo en tres categorías:

- Desempleo "keynesiano": es el que se produce por falta de demanda agregada; es un componente importante durante los períodos de recesión económica.
- Desempleo estructural: se refiere a los casos en que las empresas no tienen incentivos en la contratación de personal. Las causas principales son el cambio tecnológico, que lleva a que las calificaciones demandadas por las empresas difieren de las ofrecidas por los trabajadores; y las rigideces impuestas por la normativa laboral que privilegian el uso de otros factores de producción.
- Desempleo friccional: se refiere a la gente que está temporalmente desocupada buscando empleo.

Los dos últimos componentes son los que forman la Tasa Natural de Desempleo. Este tipo de desempleo es el que tiene lugar en períodos de normal prosperidad y crecimiento económico.

Una extensa literatura económica a versado sobre el uso de la política monetaria como instrumento para controlar el desempleo. En los países que cuentan con buena conducta monetaria, el Estado intenta que la demanda agregada se mantenga próxima a su nivel potencial, vía el manejo de las tasas de interés. Sin embargo, este instrumento, en el mejor de los casos, elimina el desempleo keynesiano, pero no soluciona problemas friccionales o estructurales del mercado de trabajo.

¿Cuál tipo de desempleo ha caracterizado a la Argentina desde que se implementó el programa de transformación económica? ¿Cuál es la situación actual? La respuesta es vital, en cuanto permite precisar las medidas de política económica idóneas para reducir la desocupación.

La economía Argentina creció un 41% en el período 1990-1994, y al mismo tiempo la tasa de desocupación experimentó un aumento de 4 puntos porcentuales. En 1995, la devaluación del peso mejicano (efecto Tequila) impactó negativamente sobre la economía argentina y el producto sufrió un retroceso del 4,6% y la desocupación trepó 6 puntos porcentuales. A partir de 1996, la Argentina retomó la senda de crecimiento económico, logrando un incremento en el PBI del 8% durante 1997; sin embargo, la tasa de desocupación se mantiene por encima de los dos dígitos (13.7% en octubre de 1997, y cerca de 1.800.000 personas desocupadas).

Período	Crecimiento Económico (tasa promedio anual)	Cambio en la Tasa de Desocupación
1990-1994	+ 6.9 %	+ 4 puntos %
1995	- 4.6 %	+ 6 puntos %



1996-1997

+ 6.2 %

- 3 puntos %

Sin dudas la falta de demanda agregada no explica el aumento del desempleo<sup>36</sup>. Las razones deben buscarse entre los factores estructurales y friccionales (componentes de la tasa natural de desempleo).

Un primer análisis, sugiere los siguientes cinco factores como variables principales en la determinación de la desocupación. La magnitud de las mismas es diferente tal como se detalla a continuación.

1. **Falta de modernización en la normativa laboral.** Convenios ultactivos y negociación excesivamente centralizada que no permiten adecuar las condiciones de trabajo a las nuevas necesidades de las empresas y los trabajadores; altos costos de despido que generan litigiosidad y desincentivan la contratación. Algunos cambios parciales introducidos desde 1995, permitieron la mejora de los últimos años. El tema se analiza detalladamente en otras secciones, por lo cual nos ocuparemos de los restantes argumentos.
2. Desde comienzos de la década se produjo un fuerte incremento en la tasa de participación de los grupos con mayor tasa de desempleo: los jóvenes y las mujeres. En efecto, mientras que la tasa de actividad de la población total pasó de 39% a 42,1% (incremento del 8%), la participación de jóvenes y mujeres aumentó 24% y 18% respectivamente. A su vez, ambos grupos son los que históricamente enfrentan mayores dificultades de inserción laboral.

Tasa de Actividad y de Desocupación por edad y sexo

	Incremento % en la tasa de actividad 1990-1997	Tasa de desocupación (mayo 1997)
Total	8 %	16,1 %
Hombres	5,5 %	13,9 %
Mujeres	18 %	19,4 %
Jóvenes <sup>1</sup>	24 %	28,7 %

Nota: 1) Hombres y mujeres menores a 25 años.

3. Los fuertes cambios estructurales ocurridos en la economía han incrementado el desempleo friccional. El crecimiento del producto no ha sido en absoluto homogéneo entre sectores, sino que se conjugan sectores dinámicos como el automotriz mientras que otros sufrieron fuertes reducciones como el sector textil. Esto ha obligado a una importante reasignación de empleo entre sectores. No hay razones para creer que el proceso de reubicación del empleo es automático. En períodos de rápido cambio estructural aumenta temporalmente la desocupación<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Véase "El Desempleo en Argentina, 1992-1994": Osvaldo Schenone.

<sup>37</sup> Diversos especialistas han analizado el tema. Entre otros Fisher Black (1982) y David Lillien (1982). Este fenómeno se ve especialmente acentuado en Argentina dada su rígida normativa laboral.

4. Los cambios estructurales a su vez imponen un fuerte cambio dentro de las calificaciones demandadas. No sólo se ha producido cambios entre sectores, sino que dentro de los mismos se modificaron las técnicas de producción y organización. En la Argentina, la apertura comercial, las privatizaciones y la desregulación generaron un salto en el nivel tecnológico y en la productividad de los trabajadores, sin embargo conllevaron una caída en la demanda de personal no calificado. La tasa de desocupación de las personas con bajo nivel de instrucción (estudios secundarios incompletos), ha aumentado de 9,6% en 1990 a 19,9% en 1997, por encima del incremento que registraron las tasas de desocupación para los niveles más altos de calificación.

Nivel de Instrucción	Tasa de desocupación		Incremento % en la tasa de desocupación
	1990	1997	
Bajo	9.6	19.9	109 %
Medio	9.7	18.3	88 %
Alto	6.8	12.8	89 %

Sin embargo, la magnitud del argumento planteado es bastante pequeña, ya que como se observa en el cuadro 3, la desocupación ha aumentado en forma similar entre los distintos niveles de instrucción.

5. La inauguración del Seguro de desempleo redujo el costo de oportunidad de estar desocupado, incentivando la permanencia de los desocupados en tal condición. Sin embargo sólo el 7% de los desocupados accede al mencionado seguro, por lo que se concluye que ha tenido una incidencia mínima.

A modo de conclusión, se destaca que las características que presenta la desocupación en Argentina, indican que las medidas de política adecuadas deberán focalizarse en la modernización de la legislación laboral, en programas de capacitación e intermediación, junto a una red de contención social para amortiguar los costos de ajuste.



## *II.- RECOMENDACIONES DE POLÍTICA*

### *Negociación Colectiva*

La negociación colectiva es probablemente el tema más importante del actual marco normativo que regula el mercado laboral. Esto es así porque en estas negociaciones se generan gran parte de las otras normas que regulan el mercado de trabajo. En la medida en que se tenga un adecuado mecanismo de negociación colectiva se pueden corregir a nivel de empresa gran parte de los defectos que hoy tienen las leyes laborales. Sin embargo, en la Argentina la Negociación Colectiva no cumple su rol de manera eficiente. Al contrario hoy es motivo de mayores rigideces, ineficiencias y corrupción.

Entre los problemas del actual régimen de negociación colectiva se pueden mencionar:

- Los convenios centralizados tienen preponderancia por sobre los convenios descentralizados. Esto le da un excesivo poder a la cúpula sindical (y su equivalente del lado de los empresarios) y no permite a los empresarios y trabajadores elegir reglas más apropiadas a la realidad de su empresa. Un pequeño taller de Jujuy puede estar obligado a regirse por el mismo convenio que firmó la UOM con las grandes automotrices a nivel nacional. El 75% de los convenios corresponde a acuerdos centralizados de rama o actividad dichos convenios abarcan al 91% de los trabajadores.
- Los convenios que vencen siguen vigentes hasta tanto no se acuerde un convenio nuevo (ultractividad). Esto le da poder a cualquiera de las partes para trabar nuevas negociaciones. El resultado es que la mayoría de los acuerdos vigentes datan de 1975 o 1988 cuando las condiciones económicas y la realidad de las empresas eran totalmente distintas. En la actualidad, cerca del 91% de los CCT se encuentran ultractivos (es decir, sólo el 9% son CCT con plazo no vencido).
- La negociación colectiva es una fuente suplementaria de derecho del trabajo. En la actualidad un CCT no puede perforar los pisos de derechos que establece la Legislación aunque el trabajador y el empresario estén de acuerdo. Incluso cuando se sacrifica un "derecho" a cambio de otro de manera que el trabajador salga claramente favorecido (Ej. flexibilidad de horarios a cambio de un mayor salario). En el más extremo de los casos hay reformas que no pueden llevarse a cabo aún cuando estas signifiquen la supervivencia de la empresa y sus puestos de trabajo.

## **Propuesta**

- Ante discrepancia entre distintos ámbitos de la negociación colectiva se otorga prioridad al de grado menor. Esto es, la negociación a nivel de empresa prevalece sobre la negociación a nivel sectorial y la negociación regional por sobre la nacional. Queda implícito que las empresas o sus trabajadores pueden elegir no negociar un convenio particular y de esa manera adhieren al general. La idea no es forzar la descentralización sino permitirla.
- Caída paulatina y cuidadosa de los Convenios Colectivos de Trabajo vencidos. La idea es permitir a cualquiera de las partes a impulsar la fijación de condiciones modernas de trabajo. Se puede pensar en un esquema paulatino donde las cláusulas más sensibles tienen un mayor plazo antes de caducar. Queda implícito que si ninguna de las partes opta por negociar se mantiene el convenio ultractivo.
- Mayor autonomía en los temas y en el alcance de la negociación de manera de ampliar el margen para que las partes lleguen a un acuerdo más favorable. Esto implica la posibilidad de perforar los pisos de beneficios que establece la legislación general cuando esto se hace en común acuerdo entre empresarios y trabajadores (sindicalistas en el caso que sea por convenio colectivo).

## ***Asociaciones Profesionales***

La Ley de Asociaciones Profesionales es de suma importancia en lo que respecta a la Negociación Colectiva dado que en la misma se regula sobre quién y cómo puede negociar (sindicatos en el caso de los trabajadores y asociaciones empresariales en el caso de los empresarios). A continuación se analizan algunos de los aspectos problemáticos de la legislación actual y se sugieren distintas alternativas de reforma.

- **Apertura de los tipos sindicales**

La Constitución Nacional consagra, en su artículo 14 bis, el principio de libertad sindical y reconoce a los trabajadores el derecho a constituir una organización sindical libre y democrática. Este principio se encuentra reconocido y garantizado por los Convenios Internacionales ratificados por la Argentina, fundamentalmente los de la OIT.

Sin embargo, en la práctica el sistema laboral argentino ha sido constituido en desmedro de esta autonomía predominando un modelo sindical de alta



centralización, favoreciendo a través de la normativa, la constitución de grandes sindicatos de actividad en desmedro de los de oficio, profesión y empresa. La ley restringe la constitución de nuevos sindicatos de oficios cuando preexista uno de actividad que integre a estos trabajadores.

Otra restricción es la imposibilidad de constituir un sindicato de empresa cuando su ámbito ya está incluido dentro de un sindicato de actividad.

Se propone eliminar los obstáculos legales que restringen la vigencia plena de la autonomía organizacional garantizando a las asociaciones sindicales el derecho de definir libremente su estructura y su forma organizativa.

- **Apertura de los sujetos legitimados para negociar colectivamente:**

Actualmente la legislación en materia de asociaciones sindicales reconoce a los "gremios" el derecho a negociar colectivamente. Sin embargo, el reconocimiento de este derecho queda en la práctica restringido exclusivamente a los sindicatos con personería gremial, y no a las asociaciones sindicales simplemente inscriptas.

Frente a este esquema, en la práctica, y a través de la afiliación de éstos últimos a las federaciones y confederaciones, quienes originariamente no detentan esta facultad, se las transmiten. Es decir, que actualmente por ejemplo la Federación de Empleados de Comercio tiene la facultad de firmar un convenio colectivo de trabajo como consecuencia de la afiliación que a ella han realizado los sindicatos de primer grado delegándole esta facultad.

Por ello, es común escuchar que la negociación colectiva tiene en el sistema de relaciones laborales argentinas la estructura dada por la influencia decisiva del modelo sindical adoptado basado en la existencia del sindicato único centralizado.

Se propone ampliar los sujetos legitimados a negociar colectivamente, a través de la eliminación de las rigideces que impiden a los sindicatos de primer grado recobrar el derecho delegado como consecuencia de la afiliación a una entidad de grado superior.

Asimismo, se propone admitir el derecho a las comisiones internas a solicitar el inicio de las negociaciones, desarrollarlas y concluiras cuando las entidades obligadas a hacerlo no cumplen con sus deberes.

- **Transparencia y seguridad en los mecanismos de toma de decisiones.**

La Constitución Nacional impone a todos los sindicatos el requisito de respetar, en su vida interna y en sus actuaciones externas, los principios democráticos. No obstante, las normas vigentes así como sus prácticas no siempre alcanzan sus objetivos y en algunos casos, resultan incompatibles con dichos principios.

Se propone garantizar la mayor participación de las minorías e impedir la reelección indefinida. Asimismo, se propone permitir que las funciones de representación del personal en la empresa la efectúe un trabajador no afiliado a la asociación sindical con personería gremial.

- **Aspectos financieros de la Asociación Sindical**

La Ley de asociaciones sindicales omite legislar los aspectos financieros de la asociación sindical como personería jurídica del Código Civil.

Se propone someter a las Asociaciones Sindicales independientemente de su grado a los requisitos de constitución, seguimiento, fiscalización que se impone a las demás personas jurídica independientemente de su condición de personalidad gremial.

Asimismo, se propone incorporar explícitamente una autoridad de aplicación a los fines del control de patrimonio, balance, memorias y demás estados contables a Inspección de Sociedad Jurídica como cualquier sociedad.

- **Tutela Sindical**

La ley de Asociaciones Sindicales consagra una serie de garantías de funcionamiento para los trabajadores que actúan como delegados de los trabajadores en el ámbito de la empresa, denominado fuero sindical. Se propone su adaptación a las exigencias que impone el funcionamiento del mundo laboral moderno, especialmente lo atinente a los plazos vigentes del fuero así como la obligación de reincorporación factible de solicitar en determinados supuestos.

- **Asociaciones Empresariales**

Existe un vacío legal respecto a la existencia de una regulación específica abocada al tema de las asociaciones empresariales. Solamente por vía reglamentaria de la Ley de negociaciones colectivas se insinúa una regulación vinculada exclusivamente al problema de la representación de los sujetos legitimados para negociar colectivamente.

En esta materia, existe una amplia libertad de asociación por parte de los empleadores, sometidos exclusivamente a las exigencias que impone la constitución de una persona jurídica en los términos del Código Civil. A esto se le debe sumar los amplios poderes que la autoridad administrativa de trabajo tiene para determinar el carácter representativo y el peso de cada una de las asociaciones seleccionadas

A través de la precaria normativa existente se establecen dos criterios a los fines de regular la representatividad de las asociaciones de empleadores, uno de ellos vinculados con el número de empleadores adheridos y otro el de empleados de la actividad, sector, u oficio que se pretende representar. Sin embargo, el papel de las asociaciones de empleadores resulta limitada igualmente por las normas que regulan



la negociación colectiva en general pues en caso de que alguien pretendiera abrir una nueva negociación estaría de algún modo condicionado por las partes firmantes del convenio colectivo precedente. Muchas veces los CCT son firmados por asociaciones empresariales que, aun siendo representativas, no cubren todo el espectro de interés diferenciados afectados por el convenio.

Se propone regular la asociaciones de empleadores fijando un criterio único y homogéneo para atribuir la representatividad del sector vinculándolo especialmente con el número de trabajadores y permitir con total claridad el desenganche del empleador que en caso de desacuerdo, solicita el apartamiento del CCT vigente y su sustitución por otro diferente.

### ***Reforma al régimen de protección contra el desempleo y modalidades promovidas de contratación***

En la actualidad la protección contra el desempleo se basa en un sistema de indemnizaciones complementado con un seguro de desempleo. Este esquema de protección enfrenta numerosos inconvenientes entre los que se puede destacar:

**Alto costo para el empresario.** Si se suma el aporte al fondo nacional de empleo y los recursos utilizados para pagar indemnizaciones, preaviso e integración, el empresario enfrenta un costo promedio directo de casi el 5% de la masa salarial.

**Cobertura limitada y falta de certeza en el cobro.** En la actualidad la cobertura del seguro de desempleo y de las indemnizaciones excluye a los trabajadores que renuncian, los que se jubilan, los que tenían un contrato promovido y muchas veces los de las empresas que quiebran. La cobertura se limita a los trabajadores despedidos sin justa causa. Aunque, en este último caso, muchos trabajadores se encuentran con la necesidad de negociar el monto a recibir y no es raro que el mismo se reduzca en un 50%.

**Conflictividad.** La enorme diferencia que existe entre el despido y la renuncia para trabajadores con cierta antigüedad genera conflictos innecesarios. Ante la inminencia de una desvinculación laboral el empleador, en algunos casos, intenta generar condiciones inadecuadas de trabajo para que el trabajador renuncie, quedando este sin cobertura. Asimismo, el empleado que desea irse puede intentar que lo echen de manera de recibir la cobertura.

**Ineficiencia.** En el sistema actual los trabajadores que se cambian de trabajo pierden su antigüedad. Por esta razón, algunos trabajadores optan por quedarse en su empleo aunque encuentren un puesto mejor. El resultado es que no siempre los trabajadores

se encuentran trabajando en el lugar donde más producen con la consiguiente pérdida de productividad para la economía.

**Alto costo inicial e imprevisibilidad.** El actual sistema indemnizatorio puede ser extremadamente costoso al inicio de la relación laboral. Si el trabajador es despedido luego del período de prueba el empleador puede tener que pagar hasta 4 sueldos (con sólo 3 meses de antigüedad). Además el costo es extremadamente volátil y se enfrenta muchas veces en momentos inesperados (crisis de la empresa). Esto perjudica el planeamiento financiero y obliga al empresario a tomar costosas precauciones.

**Costos de intermediación y conflictos judiciales.** Hoy en día es normal que hasta un 40% de lo que debería cobrar el trabajador se pierda en asesoría jurídica. El 60% de los juicios laborales corresponden a conflictos indemnizatorios. El monto total de demandas judiciales alcanza los 8.782 millones de pesos, aproximadamente un 25% de la masa salarial. Si bien los montos efectivamente pagados son muy inferiores el número sirve para entender la magnitud de esta verdadera industria del juicio.

**Incentivos perversos en el seguro de desempleo.** El diseño actual del seguro de desempleo alienta a los trabajadores a alargar innecesariamente el período de búsqueda de empleo o a no declarar el empleo encontrado hasta que se agote el derecho al beneficio. Incluso hay casos en que se simula el despido para poder cobrar el beneficio.

**Segmentación del mercado de trabajo.** El diferencial de costos de ruptura y costos impositivos existente, entre las modalidades promovidas y el período de prueba respecto de los contratos a tiempo indeterminado derivó en un uso intensivo de estas formas flexibles de contratación (cerca del 14% del mercado de trabajo). Esto permitió generar empleo y reactivar el mercado de trabajo. Sin embargo, también es cierto que hoy en día peligran la financiación de la seguridad social. Además, se ha generado una rotación excesiva en el margen con trabajadores que no logran insertarse definitivamente en una empresa dado que son despedidos al finalizar el subsidio para ser reemplazados por otros. Esto lleva a un comportamiento claramente no sub - óptimo en el que los trabajadores son rotados únicamente para poder apropiarse del subsidio fiscal. Esto a su vez contrasta con el resto de los trabajadores donde la rigidez normativa implica un fuerte freno a la movilidad y la eficiencia.

## **Propuesta**

La propuesta que se presenta consta de cuatro elementos.

**Cuenta de ahorro para el desempleo.** De características similares al componente de capitalización del sistema previsional. La idea es que el empresario en lugar de



pagar indemnizaciones por despido aporte todos los meses a una cuenta a nombre del trabajador. Los fondos ahí depositados sirven para que el trabajador disponga de un ingreso mientras se encuentra desocupado. Los fondos pertenecen al trabajador y no se pierden aunque renuncie, la empresa quiebre o eventualmente se jubile. En este esquema de cobertura un juicio por despido no tendría sentido dado que el trabajador ya tiene la propiedad de los fondos sin importar el motivo de la desvinculación. Se eliminan las causales de conflicto e ineficiencias que describimos anteriormente. En promedio el trabajador recibe una cobertura mayor a la actual y el empleador enfrenta un costo menor y previsible. Esto se logra a partir de la eliminación de los costos judiciales y de intermediación.

**Indemnización Unica.** Se fija en uno, dos o tres sueldos según antigüedad (menos de cinco años, entre 5 y 10 o más de 10). Esta indemnización bastante menor a la actual busca proteger, sin los excesos actuales, el despido arbitrario. Algunos economistas la justifican dado que actúa como un seguro contra el riesgo de ser despedido. En todo caso es necesaria para cumplir con una obligación constitucional que obliga a establecer una protección contra el despido arbitrario.

**Fondo solidario.** Este componente se busca proteger a aquellos trabajadores que, por tener bajos ingresos o poca antigüedad, no han logrado capitalizar suficientes fondos como para obtener una cobertura mínima al momento de perder su trabajo. El fondo cubriría la diferencia entre lo que ahorraron y la cobertura mínima que sería igual o mayor a la del actual seguro de desempleo.

**Unificación del mercado de trabajo.** En paralelo a esta reforma se eliminan las modalidades promovidas de contratación. La gran reducción en el costo indemnizatorio inicial del régimen general elimina la necesidad de continuar con eximiciones indemnizatorias para las modalidades promovidas. Asimismo, la reducción impositiva general que se describe más adelante (capítulo de financiación) elimina la necesidad de subsidios fiscales puntuales. Como resultado, la unificación del mercado de trabajo traerá una flexibilidad media, sin la rotación excesiva de los actuales contratos promovidos ni la petrificación de los contratos por tiempo indeterminado. La decisión de cambiar de trabajo se tomará a partir de la conveniencia para la empresa o el trabajador y no respondiendo a incentivos fiscales o rigideces normativas.

## *Contrato de Trabajo a Tiempo Parcial*

En el pasado, casi la totalidad de los trabajadores dedicaban a su actividad una jornada "completa" (mas de 7 horas diarias). Sin embargo, en los últimos años

cada vez más trabajadores se vuelcan hacia el trabajo a tiempo parcial. En los países más desarrollados entre 15% y 30% de la población asalariada trabaja a tiempo parcial.

Las razones son diversas y tienen que ver con cambios tecnológicos, económicos y culturales. El contrato a tiempo parcial resulta sumamente conveniente para ciertos segmentos de trabajadores como las madres que desean trabajar pero tienen que cuidar a sus hijos, los estudiantes que necesitan un ingreso o los trabajadores que tienen más de una actividad. Asimismo, el trabajo a tiempo parcial resulta adecuado a los efectos de cubrir ciertas necesidades de las empresas (ej. mantenimiento u otros servicios que no hacen a la actividad principal de la empresa).

A partir de la discusión que se produce en muchos países sobre la conveniencia de reducir la jornada laboral máxima, el contrato a tiempo parcial ve reforzada su importancia. Mientras que algunos destacan la reducción de la jornada como solución al desempleo, otros advierten sobre los problemas económicos que esto causaría y los efectos contraproducentes. La utilización del contrato a tiempo parcial permite reducir la jornada promedio de una manera no impulsiva. Es decir, la reducción puede ser llevada a cabo por la propia voluntad de las partes, evitando posibles distorsiones.

En la Argentina resulta difícil estimar la verdadera utilización del contrato a tiempo parcial. A partir de procesamientos de la EPH y el SIJP se estima que alrededor del 17% de los trabajadores del sector formal (unos 600.000 asalariados) trabajan a tiempo parcial. Sin embargo, estos contratos no se desarrollan en el marco contractual diseñado para tal fin.

La modalidad contractual de Tiempo Parcial fue establecida por la Ley N° 24.465, la que lo incorpora como artículo N° 92 ter del Régimen de Contrato de Trabajo. Esta norma enfrenta algunos problemas entre los que se destacan:

- Se rompe la proporcionalidad entre aportes y prestaciones de los distintos institutos de la Seguridad Social. Esto genera la posibilidad de fraude dado que se puede blanquear a un "supuesto trabajador" como si trabajara una hora por mes a un sueldo de \$10. Las cargas laborales correspondientes a este trabajador serían de unos \$4. Este trabajador recibiría a cambio \$40 por cada hijo, \$150 por mes cuando se queda desempleado, Obra Social (pagando \$20 adicionales), PBU al momento de jubilarse y cobertura del INSSJyP (PAMI).
- El contrato a tiempo parcial no tiene una formalización por escrito ni registro. Esto constituye un condicionante para el empleador quien no tiene herramientas adecuadas para defenderse ante un juicio por diferencia de haberes o incumplimiento de determinados beneficios. El resultado es que la gran mayoría de los trabajadores a tiempo parcial se encuentran trabajando en negro o están en blanco pero con un contrato a tiempo completo.



- Por último, existen varios problemas menores cuya indeterminación genera incertidumbre para las partes: a) el cómputo del período de prueba; b) el cómputo del tiempo de descanso anual; c) la lactancia; d) la forma de asociación con otras modalidades de contrato de trabajo.

## **Propuesta**

La propuesta gira en torno a tres ejes principales:

**Proporcionalidad:** Esta parte de la propuesta se describe con mayor detalle en los capítulos correspondientes a cada instituto laboral. Básicamente la idea consiste en generar mayor proporcionalidad entre las prestaciones que recibe cada trabajador y el esfuerzo que realiza para evitar abusos, aunque siempre manteniendo un componente solidario para beneficiar a los trabajadores más pobres.

**Registración.** Se crea una forma ágil de registración de manera de alentar la registración del contrato a tiempo parcial y verificar la aceptación expresa por parte del trabajador de los términos del mismo. Este mecanismo genera la seguridad jurídica necesaria para que el empleador utilice este tipo de contrato y pueda gozar de sus ventajas como ser el pago proporcional de cargas laborales. El beneficio para el trabajador sería una mayor probabilidad de conseguir un empleo a tiempo parcial y mayores posibilidades de que ese empleo sea formal.

**Determinación.** La propuesta apunta a corregir las lagunas existentes en la normativa actual. Por un lado, se deberían eliminar algunos beneficios propios del contrato a tiempo completo como las horas de lactancia. Las vacaciones deben reglamentarse para mantener una proporcionalidad con el tiempo trabajado. Esto es importante si el trabajador trabaja, por ejemplo, dos semanas por mes, en ese caso si los 15 días de vacaciones caen justo esas dos semanas no trabajaría en todo el mes. En cambio, si caen en las otras dos semanas sería como si no hubiera tomado vacaciones. Este tipo de ejemplos que parecen tontos ocurren y son motivos de litigación.

## ***Burocracia en la contratación***

La registración del empleo aparece a primera vista como un tema poco importante, un simple trámite para cumplir con la legislación vigente. Sin embargo, en la Argentina la registración ha pasado a ser un tema complejo, lento y repetitivo que incide negativamente en la creación y blanqueo del empleo.

Si bien esta complejidad existió siempre, en los últimos años, se ha agravado. La creación de nuevos institutos laborales (ART y AFJP implicaron nuevos trámites). Pero más importante aún es la nueva dinámica del mercado de trabajo. La burocracia impone un costo fijo por empresa (ej. aprendizaje de los mecanismos) y un costo por cada puesto de trabajo formalizado. Con unidades más pequeñas de producción y una mayor rotación laboral estos costos son más difíciles de amortizar<sup>1</sup>.

Para ilustrar la situación actual hemos simulado una contratación. El ejemplo corresponde a una persona que instala una verdulería y decide emplear a un trabajador de 45 años por tiempo indeterminado, para que realice las tareas propias de una verdulería, incluyendo el reparto a domicilio en un camioncito.

En total son unas 16 acciones que deben realizar entre el empleador y el trabajador. Cada acción tiene su propio mecanismo y formulario(s) que deben ser presentados en distintos lugares. A su vez cada formulario requiere su correspondiente documentación respaldatoria. En el cuadro que acompaña como anexo se detallan cada una de las acciones.

El costo en tiempo dedicado es difícil de medir. Sin embargo, existe un indicador que llama la atención. Los pequeños y medianos empresarios suelen acudir a ayuda profesional para resolver los problemas burocráticos que se suman a los contables. Incluso se pagan sumas importantes en relación al salario del trabajador (\$100 al comienzo de la relación laboral y \$30 por mes para llevar la contabilidad legal de los sueldos).

### Propuesta

1. Unificación de todos los formularios en un único formulario que contenga todos los datos necesarios y sólo los datos necesarios.
2. Presentación sólo una vez y en un solo lugar al inicio de la relación laboral.
3. Presentación del formulario a un único organismo encargado de recibir los formularios. Dicho organismo (probablemente sea la ANSES la más indicada) se encargará de mantener las bases de datos y alimentar a los distintos usuarios (Obras Sociales, ART, AFJP, AFIP, etc.).
4. Prohibición a terceros organismos o administradoras a pedir datos en forma obligatoria a los trabajadores o empresas.

---

<sup>1</sup> El 80% del aumento de la informalidad en los últimos años se puede explicar a partir de la nueva dinámica del mercado de trabajo, principalmente el aumento en la rotación. La informalidad en los puestos de trabajo de poca antigüedad es mucho mayor a la del resto lo que parece corroborar la existencia de un costo fijo del blanqueo. La gran reducción en la duración media del contrato conlleva por lo tanto a que una mayor proporción de los contratos totales no llegue a blanquearse.



5. Informatización de la información.
6. Mecanismo ágil de actualización de datos (ej. nacimiento de un hijo para dar de alta en la Obra Social).



Universidad de  
**San Andrés**

ACCIONES	FUENTE NORMATIVA	FORMULARIO
Inscribirse como empleador en DGI	Resolución DGI N° 10/97	F. 560/F (Personas físicas y sucesiones indivisas). F. 560/J (Personas jurídicas).
Solicitar al trabajador CUIL	Resolución DGI N° 18/94 y ANSES N° 527/94	F. 3.3.9 O y M
Examen médico	Resolución SRT N° 43/97	
Fiscalización del examen médico.		
Encuadramiento convencional y categorización	Convenio 130/75	
Contrato de trabajo	Ley N° 20.744	
Afiliación a una Aseguradora de Riesgos del Trabajo.	Ley N° 24.557	Solicitud de Afiliación Formulario de Autoevaluación Contrato de Afiliación Convenio sobre prestaciones dinerarias.
Empadronarse en el Registro de Empleadores.		Llenar solicitud de Empleador.
Afiliación del trabajador al Sindicato		Solicitud de afiliación. Adjuntar fotografía 3*3 Ficha de reconocimiento para identificar familiares.
Empadronamiento en la Obra Social Sindical del empleador		1) F. 100-290 "Empadronamiento de empresas" Alta debidamente cumplimentando con firma certificada Banco, Policía o escribano (original y 1 fotocopia). 2) 100-750 "Declaración jurada de personal en relación de dependencia" debidamente cumplimentada (origi y 1 fotocopia). 3) Original y fotocopia de la solicitud de inscripción alta de impuestos recepcionada por DGI, y/o constar de inscripción. 5) Fotocopia de DNI del titular de la empresa donde figuren el nombre y domicilio.
Empadronamiento en la Obra Social Sindical del trabajador		F.100-100 "Empadronamiento de beneficiarios"(Por Triplicado). La firma y sello del titular o responsable de la empresa deberá ser certificada ante Banco, Escribano o Policía. Original y Fotocopias de: 1. DNI del titular y familiares a incorporar. 2. Credencial emitida por el MTSS (SURL) en la que consta el N° de CUIL del beneficiario titular que solicita su alta. 3. Para incorporar al cónyuge: Acta de matrimonio Libreta de casamiento. 4. Para incorporar al hijo: Partida de nacimiento. 5. Fotocopia del número de CUIT de la Empresa. 6. Documentación que acredite estado civil actual, aunque no incorporen a familiar alguno. 7. Último recibo de sueldo, con razón social, domic



		real, firma y sello del empleador y aporte del 3% para el titular y grupo primario.
Seguro Colectivo de Vida Obligatorio	Decreto 1567/74	Formularios para contratar el Seguro (dependerá de Instituto Asegurador que se elija): 1. Solicitud de incorporación al Seguro. 2. Nómina inicial de asegurados. 3. Designación de beneficiarios.
Seguro Colectivo de Vida Obligatorio	Convenio Colectivo de Trabajo N° 130/75 Art. 97.	F1: Solicitud para incorporación al Seguro. F2: Nómina Inicial de Asegurados. F3: Designación de beneficiarios.
Plan de Jubilación Privada para Empleados de Comercio y Servicios.	Acuerdo	Solicitud de Altas de empresas. Una vez gestionada el alta y previo otorgamiento N° identificado, se deberán presentar las sigue declaraciones: 1. DJA y M: Declaración Jurada de Altas y modificaciones, 2. DJB: Declaración Jurada de bajas. 3. DJA: Declaración jurada de aportes.
SIJP	Ley 24.241, Art. 12, inc. H. Resolución S.A.F.P. N° 767/95.	Declaración Jurada . Formulario de opción. En su caso, Solicitud de afiliación a AFJP.
Asignaciones familiares	Ley 24.714	Documentación respaldatoria.

DOCUMENTACION LABORAL QUE EL EMPLEADOR DEBE POSEER AL MOMENTO DE INICIAR LA RELACION LABORAL.

1. Planilla de horarios y descanso (duplicado y se presenta ante el Dpto. Pcia. Del trabajo).
2. Libro de sueldos y jornales (Foliado). Recibos.
3. Libro de actas de inspección.
4. Contrato de afiliación ART - Plan de mejoramiento.
5. Notificación de alta a la ART.
6. Libro de accidente y enfermedades
7. Días y horarios de pago.
8. Seguro de vida obligatorio
9. Empadronamiento OS.
10. Libreta de sanidad del trabajador (municipal).

## ***Responsabilidad del Contratante por las Obligaciones de la Empresa Contratada***

Existe una tendencia en las empresas a subcontratar cada vez más todas aquellas actividades que no hacen a la parte central de su negocio. Esto permite concentrar esfuerzos en las actividades que realmente conocen. Lamentablemente, la subcontratación también se presta a abusos. Algunas empresas utilizan la subcontratación para evadir impuestos y obligaciones laborales. La idea es que si la empresa contratada es encontrada en falta se la puede cerrar sin perjudicar (en cuestiones monetarias y de prestigio) a la empresa contratante.

Para evitar este problema en lo que hace al derecho laboral se estableció en el Art. 30° de la LCT que la empresa contratante es solidariamente responsable por las obligaciones de la empresa contratada.

El problema de esta norma es que no fija adecuadamente los límites y las interpretaciones judiciales están lejos de un consenso. Para ilustrar un caso extremo, la empresa americana Pepsi tuvo que enfrentar un juicio por el no cumplimiento de las responsabilidades de una embotelladora de esa marca en Argentina. En la primera y segunda instancia la justicia falló en contra de Pepsi y se requirió un fallo de la Corte Suprema para revertir el resultado. El problema no se encuentra solucionado ya que juicios sucesivos no siempre han mantenido el criterio de la Corte Suprema. El resultado es una gran inseguridad jurídica para las empresas al momento de subcontratar servicios.

### **Propuesta**

La propuesta busca establecer un criterio razonable para determinar cuando una empresa es solidaria y cuando no. El criterio debe además estar definido con suma claridad de manera de evitar interpretaciones diferentes a la hora de aplicar la Ley.

Para ello la propuesta es incorporar a la LCT el criterio de la Corte Suprema:

- 1- No existe solidaridad:
  - a) Cuando un empresario suministra a otro un producto determinado, desligándose expresamente de su ulterior procesamiento, elaboración o distribución.
  - b) En los contratos de distribución, concesión, franquicia y otros, la actividad normal del fabricante excluye las etapas realizada por el distribuidor o concesionario.



2- A los fines de la solidaridad, debe tenerse en cuenta la actividad real del establecimiento y no la del objeto, ni capacidad societaria.

Esta reforma se complementa con el resto de las reformas descritas en este trabajo. Al reducir los costos impositivos, la litigiosidad, las ineficiencias y la burocracia se elimina una parte del incentivo a subcontratar para evadir obligaciones. Esto despeja el camino a las subcontrataciones que se realizan por razones administrativas y estratégicas de la empresa. Incluso, a partir de la sanción de la Ley sobre Riesgos de Trabajo, muchas empresas contratantes demandan que las empresas contratadas inscriban a sus trabajadores de manera de evitar juicios laborales. Lo mismo podría ocurrir con una reforma del régimen de indemnizaciones que hoy representa la gran mayoría de los juicios laborales.

### *Tercerización de Servicios de Recursos Humanos*

Muchas veces las empresas enfrentan necesidades relacionadas a los recursos humanos que son difíciles de resolver por su cuenta. La solución lógica a estos problemas está dada por la tercerización de estos servicios a cargo de empresas especializadas en recursos humanos.

Un ejemplo típico lo constituyen las empresas que requieren contratar a un perfil determinado de trabajador y no cuentan con la estructura necesaria para realizar la búsqueda. Para resolver este problema se suele acudir a agencias de colocación que suelen tener una escala suficiente como para mantener una estructura especializada en el tema y bases de datos adecuadas para responder a la búsqueda con rapidez y calidad.

Las agencias de colocación están muy desarrolladas en otros países y casi todas las empresas las utilizan de alguna manera. En la Argentina en cambio se depende del mercado informal o de las pocas agencias que existen sin fines de lucro dado que las agencias retribuidas de colocación están prohibidas por la legislación. Esto refleja el espíritu del convenio 34 de la OIT (1933). Paradójicamente la legislación Argentina adhiere a dicho convenio en 1950 un año después de que la OIT revé parcialmente su postura. En 1997 la OIT admite la conveniencia de estas agencias e incluso las alienta. Nuevamente, la legislación Argentina responde de manera tardía adhiriendo en el mismo año al convenio de 1949. En definitiva la legislación se torna obsoleta incluso en comparación con la OIT, organismo con una clara tendencia proteccionista de los derechos de los trabajadores.

Otro ejemplo típico lo constituyen las empresas que enfrentan un pico de demanda de producción que no puede ser satisfecha por el personal propio y cuya

corta duración no justifica la contratación de más personal: Para resolver este problema existen empresas de trabajo temporario que mantienen una diversificada planta de trabajadores que ponen a disposición de las empresas que necesitan cubrir necesidades temporales.

En los países desarrollados estas empresas tienen una creciente importancia dado que se adaptan con mayor facilidad a las necesidades de una economía dinámica y competitiva. Es interesante como una de estas empresas, la norteamericana "Man Power", con cerca de 800.000 trabajadores es el mayor empleador privado del mundo superando incluso a las grandes automotrices.

En la Argentina en cambio este mercado está muy poco desarrollado. La explicación reside en que estas empresas enfrentan una legislación que las castiga duramente. Dicha legislación refleja en gran parte a convenios de la OIT que datan de la primera mitad del siglo y que ya han sido revisados<sup>2</sup>. Por un lado, las empresas de trabajo temporario tienen objeto único lo que les impide dedicarse a otras tareas necesariamente relacionadas como la capacitación. Por otro lado, deben circunscribirse al contrato de tipo eventual que no siempre se aplica a la necesidad de la empresa contratante. Finalmente, están fiscalmente castigadas y deben cumplir una serie de requisitos legales innecesarios que muchas veces interfieren con su correcto funcionamiento (ej. registración obligatoria todos los años).

La solución a estos problemas pasa por:

- Derogar el art. 10 de la ley 13.591 de Creación de la Dirección Nacional de Servicios de Empleo, el que establece la prohibición a la existencia de agencias privadas de colocación con fines de lucro.
- Definir a las agencias de empleo privadas con el objeto amplio, según la nueva recomendación de la OIT, respecto de la intermediación en el mercado laboral.
- Eliminar los múltiples requisitos burocráticos innecesarios y alentar en vez de castigar la formación de empresas de colocación y trabajo temporario.

## *Flexibilidad en la Remuneración*

En las últimas décadas en todo el mundo se sucedieron distintos hechos que han tornado obsoleta la manera tradicional en que se fijan las políticas salariales. Una parte de este problema se refleja en el análisis ya realizado sobre negociación

---

<sup>2</sup> En su último convenio la OIT ha realizado un gran avance aceptando la existencia de agencias privadas de empleo involucrando a todas aquellas que participan en la intermediación del mercado de trabajo (colocación, capacitación, orientación, trabajo temporario, etc.) independientemente de si persiguen fines de lucro o no.



colectiva. En este sentido la reactivación de la negociación (eliminación de la ultra actividad) y su descentralización son avances que permiten ajustar la política salarial a los nuevos tiempos.

Sin embargo, la mayor dinámica de las empresas y las nuevas prácticas de gestión de recursos humanos requieren de instrumentos más poderosos. La mano de obra es cada vez menos uniforme, los procedimientos más complejos, la capacitación laboral más relevante y las condiciones de mercado más variables. Todas estas razones llevaron a las empresas a abandonar políticas salariales rígidas y en cambio aplicar políticas que incluyen premios por presentismo o productividad, bonificaciones, incentivos a la capacitación, etc.

La rigidez normativa de la Argentina limita las posibilidades de aplicar este tipo de políticas salariales "flexibles". Existen instrumentos que se utilizan para romper con esta rigidez como los tickets de comida, los premios y las gratificaciones. Sin embargo, todos estos instrumentos tienen sus problemas.

#### **Vales de comida.**

El empresario puede pagar hasta un 10% del salario del trabajador en vales de comida (Ej. Ticket Restaurant). El porcentaje puede ser aumentado a 20% por Convenio Colectivo de Trabajo. Legalmente estos vales son un beneficio no remunerativo lo que implica que no se pagan impuestos sobre los mismos y tampoco computan para las vacaciones, el aguinaldo o indemnizaciones. Adicionalmente el empresario puede otorgarlos y quitarlos a discreción.

La flexibilidad de los vales los convierten en una buena herramienta de política salarial. Sin embargo tienen algunos inconvenientes. Las empresas que los administran cobran una importante comisión. Asimismo, tienen cierta incomodidad (no todos los aceptan y menos dan cambio). Incluso existe un mercado secundario para estos vales donde se descuentan a un 90% de su valor. Un problema adicional es que el descuento impositivo se concentra en grandes y medianas empresas de Capital y Gran Buenos Aires que utilizan vales de manera más intensiva perjudicando a las empresas pequeñas del interior. Asimismo, tienden a ser usados por trabajadores con salarios por encima de la media.

#### **Premios**

Las empresas pueden otorgar premios a sus trabajadores por encima del salario de convenio con cierta flexibilidad. Dichos premios deben otorgarse a partir de criterios objetivos (presentismo, objetividad). Los premios se consideran parte del salario a los fines impositivos, vacaciones, aguinaldo, etc.

Los premios otorgan una posibilidad para desarrollar políticas salariales aunque también tienen sus inconvenientes. Una vez otorgado el premio se incorpora al salario y no puede eliminarse. Es decir que un premio por presentismo se sigue

cobrando mientras el trabajador cumpla con dicho presentismo. El hecho de que el premio compute para el aguinaldo y las vacaciones complica su cálculo y conspira en contra de su mayor utilización.

### **Gratificaciones**

Las gratificaciones computan a los fines impositivos igual que los premios pero tienen la ventaja de poder otorgarse a discreción. El inconveniente es que si se otorga más de una vez se convierte en un derecho adquirido para el trabajador que puede exigirlo con posterioridad.

### **Propuesta**

La propuesta apunta tomar la ventaja de cada uno de estos instrumentos.

1. Se permite pagar hasta un 50% de los sueldos de manera totalmente flexible y discrecional por encima del básico de convenio.
2. Esta porción del salario se computa a fines impositivos. La eliminación de la exención impositiva se compensa con una reducción general de manera de beneficiar a todos los trabajadores y empresas.
3. La porción flexible del salario no computa a los fines laborales y el aguinaldo de manera de simplificar su utilización y alentar su uso.
4. No hace falta pagarlo con tickets, se puede incorporar al pago en efectivo del salario.

  
**Universidad de**  
***La Reforma al Régimen de Seguridad Social***  
**San Andrés**

### **Introducción**

Si bien la seguridad social no es parte de la legislación laboral propiamente dicha, está íntimamente ligada al funcionamiento del mercado de trabajo. Por un lado, la financiación de la seguridad social surge principalmente de impuestos al trabajo que por su importancia afectan necesariamente las decisiones del empresario a la hora de contratar trabajadores. Por otro lado, la mayor parte de la protección que brinda la seguridad social en la Argentina está dirigida a los trabajadores, especialmente los asalariados. En definitiva, una reforma completa del mercado de trabajo no puede estar exenta de una reforma al régimen de seguridad social.

El primer objetivo de la reforma al régimen de seguridad social es mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo (por ejemplo a través de una reducción de



impuestos laborales). Un segundo objetivo, tan importante como el primero, es mejorar el funcionamiento del propio régimen de la seguridad social que hoy adolece de serias fallas.

### **La Seguridad Social en Argentina**

La seguridad social en Argentina se puede separar en aquellos componentes que tienen un carácter de beneficio o protección individual y aquellos que tienen un carácter de solidario. En el primer grupo se puede incluir claramente al régimen previsional de capitalización (AFJP) y a la protección contra accidentes de trabajo (ART). Por otro lado, se distingue claramente al régimen de asignaciones familiares como un régimen solidario en sentido puro. De manera menos clara se puede incluir también al régimen de obras sociales, al PAMI, al régimen previsional de reparto y el seguro de desempleo. En estos último regímenes el beneficio percibido depende en buena parte del esfuerzo realizado, en ese sentido se los podría incluir en el primer grupo. Sin embargo, esos regímenes también incluyen un importante componente solidario o de reparto por lo cual se los puede incluir también en el segundo grupo.

En el primer grupo, el esfuerzo es más que nada individual. El aporte del trabajador está directamente relacionado al beneficio de la seguridad social que recibe. El estado se limita a obligar a los trabajadores a aportar y a regular los beneficios que perciben los trabajadores por ese aporte.

En el segundo grupo el estado juega un rol más importante. Además de asegurar la cobertura y su financiación, cumple un rol redistributivo. Es decir que asegura cierto nivel de beneficios aún para los que no hallan aportado lo suficiente como para solventar dicha cobertura. Los recursos para financiar esto surgen de aquellos que aportan más de lo que reciben.

Es en este rol redistributivo que se identifica el principal problema de la seguridad social en la Argentina. Un régimen solidario ideal debería beneficiar a la población más pobre y debería financiarse por los más favorecidos. Sin embargo, en la práctica la seguridad social está limitada a un sólo segmento, el de los trabajadores asalariados del sector formal. Los sectores más pobres de la población (incluyendo trabajadores informales y desempleados) no reciben protección alguna o reciben protección limitada (autónomos de baja capacidad contributiva). Por otro lado, los sectores más exitosos están eximidos de gran parte de la financiación del régimen de seguridad social (empresarios, profesionales independientes exitosos, asalariados de altos ingresos). La solidaridad se produce en cambio entre una clase media alta asalariada y una media baja asalariada.

## Propuesta

La propuesta que se presenta en las próximas páginas apunta a:

- Mejorar la eficiencia de los distintos institutos de la seguridad social.
- Extender la cobertura a todos los sectores necesitados de la población y no sólo a los asalariados.
- Racionalizar la protección para poder cubrir a la mayor población.
- Reducir la presión impositiva en los sectores que hoy sufren una presión impositiva excesiva y distorsiva (asalariados en general y autónomos de baja capacidad contributiva).

Extender la financiación de la seguridad social a las personas de altos ingresos en general y no sólo a los asalariados.

## *Financiación de la Seguridad Social*

En la Argentina la financiación de la seguridad social es claramente subóptima afectando negativamente el funcionamiento del mercado de trabajo. Se detectan varios defectos y oportunidades de reforma entre los que se pueden mencionar los siguientes puntos.

- Pese a la vigencia del decreto 492/95, que reduce las contribuciones patronales en 10 puntos porcentuales, los impuestos son aún demasiado altos. En promedio, entre el trabajador y el empleador, se aporta un 39% de la masa salarial. Impuestos de semejante magnitud impactan negativamente en el nivel de empleo, en los salarios y en la productividad de las empresas.
- Las reducciones impositivas realizadas hasta el momento se llevaron a cabo a través de distintos decretos, algunos de los cuales incluso generaron aumentos transitorios en las alícuotas. El resultado es que los empresarios no reciben una señal clara sobre las reducciones y al regularse por decreto temen que se vuelva atrás. Esto hizo que el efecto sobre el nivel de empleo llegue con rezago y sea menor al esperado.
- Existe una diferencia demasiado alta entre los impuestos que se pagan en las distintas formas legales de contratación (período de prueba y modalidades promovidas vs. tiempo indefinido). Esto hace que muchos trabajadores son despedidos cuando está por finalizar el período de subsidio implícito y son reemplazados por otros, resultando en una rotación excesiva que dificulta los procesos de capacitación laboral. A medida que crece el número de trabajadores



en esta situación (cerca del 14% en diciembre 1996) se genera un nuevo problema que es la paulatina desfinanciación de la seguridad social.

- Se depende excesivamente de impuestos laborales para financiar los aspectos solidarios de la seguridad social. El resultado es que la seguridad social impone solidaridad entre clase "media - alta" asalariada y clase "media - baja" asalariada. La clase más alta (profesionales independientes y empresarios) está excluida de los aportes y la clase más baja (trabajadores informales, desempleados) está excluida de los beneficios.
- El tope de 60 MOPRES en el aporte a la seguridad social también desvirtúa el componente solidario de la misma. El trabajador que gana \$ 4.800 paga lo mismo que el que gana \$ 10.000. En otras palabras el trabajador de mayores ingresos paga un menor porcentaje de su salario a la seguridad social. Por otro lado, el tope es demasiado alto para componentes personales de cobertura si consideramos que hay trabajadores aportando casi \$500 a la Obra Social y más de \$500 a la AFJP.
- El impuesto a las ganancias corrige una parte del problema anterior pero conlleva problemas adicionales. El trabajador que gana \$ 4.600 además de pagar 39% de cargas patronales debe pagar un 14% de impuesto a las ganancias. Esto implica una tasa marginal del 53%, lo que resulta ser extremadamente alto incluso para países como Suecia.
- Se exige del pago de impuestos a los vales de comida (Ticket Restaurant). Estos vales tienen un importante costo de transacción y su utilización no es universal. El resultado es que existen subsidios cruzados donde generalmente son las empresas grandes de Buenos Aires las principales beneficiadas y las empresas chicas del interior, que no suelen utilizar vales, las principales perjudicadas.
- La carga impositiva que enfrentan los autónomos es claramente subóptima. Se llega a englobar en una misma categoría a trabajadores que ganan \$ 300 y trabajadores que ganan \$ 3000. En el primer caso puede significar una presión impositiva excesiva de hasta un 40% y en el segundo caso un impuesto inferior al 5%.
- Los autónomos pagan un 11% de su renta presunta a la AFJP y un 16% al régimen de reparto. Esto los perjudica en forma relativa a los asalariados que aportan el mismo porcentaje a la AFJP pero en promedio sólo 9,6% al régimen de reparto.

### Propuesta

Una parte importante de la reforma al régimen de financiación está directamente vinculada a la reforma de los distintos institutos de la seguridad social que se describe en los próximos capítulos.

Otro punto importante para destacar es la necesidad de separar el esquema definitivo de la transición. El cambio impositivo que se propone tiene sus dificultades complejidades y se está trabajando con institutos de la seguridad social que impactan de manera intertemporal (Jubilación, PAMI).

La propuesta gira en torno a los siguientes puntos:

- Eliminación progresiva de la porción de impuestos laborales que se destina a financiar la parte solidaria de la seguridad social. Dicha parte solidaria, además de ser reformada como se explica en los capítulos posteriores, tenderá a ser financiada con impuestos más generales como el IVA y Ganancias que son impuestos menos distorsionantes y no discriminan contra los asalariados.
- Reducción inmediata de impuestos en conjunto a la extensión de la base contributiva tanto a los conceptos no remunerativos del salario (tickets), a los que hoy están contratados con modalidades promovidas y a los ingresos que superan los 60 MOPRES. En este último caso sólo para la parte solidaria del aporte y hasta tanto se lo reemplace por otros impuestos.
- Establecimiento por Ley de un cronograma claro de reducciones de manera de ganar en confiabilidad y maximizar el impacto de corto plazo.
- Mayor proporcionalidad en el pago de impuestos por parte de los autónomos.

#### **Esquema de alícuotas de impuestos al salario**

En el cuadro se indican las alícuotas de impuestos al salario vigentes en el sistema actual y en la propuesta. La primera columna indica las alícuotas vigentes sin tener en cuenta el decreto 492/95. La segunda columna incorpora dicho decreto realizando un promedio ponderado de las diferencias regionales que establece el mismo.

En las últimas tres columnas se indica la propuesta. La primera de ellas muestra el esquema de alícuotas que se aplicará al momento de la reforma para los empleos que ya existen al momento de aprobarse la reforma. Se mantiene el aporte a la AFJP y a la ART intacto. Se reduce un punto el aporte a la Obra Social y se crea el Fondo Solidario con un aporte inicial del 14%.

Para los nuevos empleos se utiliza un esquema similar aunque con un aporte del 5% para financiar el fondo de desempleo que reemplaza a la indemnización por despido que se compensa con una reducción del 5% en la alícuota destinada al fondo solidario. La alícuota resultante es la misma para ambos aunque en los empleos preexistentes se continúa con el esquema indemnizatorio actual. El diferencial en el aporte solidario se justifica porque durante la transición los empleos preexistentes mantienen una cobertura diferencial. El fondo solidario se utiliza para financiar la



jubilación de reparto, el PAMI, el componente solidario de la Obra Social, las Asignaciones Familiares y el Seguro de Desempleo.

Instituto	Actualidad		Preexistentes	Propuesta	
	Sin descuento	Dec. 492		Nuevos empleos	Esquema definitivo
AFJP	11%	11%	11%	11%	11%
Reparto	16%	9.7%	-	-	-
Obra Social	8%	8%	7%	7%	5%
PAMI	5%	4.2%	-	-	-
Asig.Fam.	7.5%	4.5%	-	-	-
Seg.desempleo	1.5%	1.1%	-	-	-
ART	Alicuota libre (promedio 1.5%)		Alicuota libre (promedio 1.5%)		
Fondo de desempleo	-	-	-	5%	5%
Fondo solidario	-	-	14%	9%	-
Total	50.5%	40.0%	33.5%	33.5%	22.5%

El 14% de aporte al fondo solidario reemplaza los 20,5% de aporte que hoy se destina a los componentes reemplazados. La diferencia se compensa en gran parte por la extensión de la base contributiva a los vales de comida, a las modalidades promovidas y a los ingresos que superan los 60 MOPRES. El resto del ahorro se espera que surja de la mayor recaudación debido al blanqueo y mayor generación de empleo que se espera que surja del cambio de régimen.

Del esquema inicial que se muestra en la tercera y cuarta columna se espera una transición paulatina pero firme hacia el esquema definitivo que se observa en la quinta columna. La idea es reducir un punto por año la contribución dirigida al fondo solidario hasta que quede en cero. Esta reducción se compensa en parte a partir del ahorro esperado de la reforma a los distintos componentes de la seguridad social (descritos en los siguientes capítulos). El financiamiento definitivo que se requerirá para financiar la seguridad social se financiará con impuestos dirigidos a rentas

generales (IVA y Ganancias) con la ventaja de que son menos distorsionantes y no discriminan contra los trabajadores.

### **Esquema Tentativo para un Régimen Definitivo de Financiación**

**Autónomos:** Se establece un pago del 16% de su ingreso a la AFJP (11%) y Obra Social (5%). Hasta 30 MOPRES. Como base se toma una renta presunta de manera de simplificar el pago y la prestación de Salud. Sin embargo, esta renta presunta se calcula en base a la renta real y se establecen suficientes categorías como para otorgar una adecuada proporcionalidad entre ingresos y aportes. El trabajador deberá calcular cada 6 meses un promedio de sus ingresos en los últimos 6 meses y luego elegirá la categoría más cercana a su ingreso real. En la medida en que su ingreso aumente deberá saltar a la categoría correspondiente. En la medida en que su ingreso se reduzca podrá reducir su aporte.

**Asalariados:** Como se puede observar en la tabla presentada anteriormente, se establecen cargas salariales del 22.5% para los asalariados que se destinan a la AFJP (11%), Obra Social (5%), ART (aprox. 1,5%) y Fondo de Desempleo (5%). El aporte se divide entre el trabajador 11% (AFJP) y el empleador 11.5% (O.S., ART, F.D.). Se establece un tope de 30 AMPOS para este aporte.

**Asalariados y Autónomos:** Se establece un pago del impuesto a las Ganancias a partir de los \$ 700 mensuales de ingreso (aproximadamente equivalente al ingreso medio). Se eliminan los descuentos especiales por hijo y esposa que se incorporan al régimen de Asignaciones Familiares. Se establecen alícuotas como las actuales, empezando en 6% y aumentando paulatinamente de a 4% hasta llegar a una tasa máxima del 30%. El aumento de alícuota se produce cada \$ 800 de incremento en la remuneración mensual. Se establece un procedimiento sencillo con pago semestral, trimestral o mensual dependiendo del nivel de ingresos.

## ***Obras Sociales, INSSJyP, Prepagas y Hospitales Públicos***

El sistema de Salud en la Argentina es sumamente complicado y una propuesta para su reforma merece un capítulo aparte y debe ser analizada con mucho mayor profundidad. Sin embargo, el tema está muy ligado al resto del mercado de trabajo y una reforma laboral profunda no puede evitar tocar el tema. Este capítulo se limita a indicar algunos lineamientos para su reforma

La base de la propuesta apunta a generalizar el sistema de prestadores privados a toda la población con financiación del estado para aquellas personas cuyo aporte no llega a cubrir una determinada prestación mínima de salud.



En la actualidad se identifican numerosos problemas en el mercado de salud argentino.

- Falta de competencia entre las Obras Sociales. Existe cierta capacidad de elección pero limitada burocráticamente y temporalmente y excluyendo a las empresas de medicina privada.
- Cápitas excesivas que pueden llegar a casi \$400 para un trabajador soltero.
- Cápitas insuficientes que pueden llegar a sólo \$40 para cubrir a una familia numerosa.
- Ineficiencia en las prestaciones del PAMI.
- Falta de universalidad en la cobertura.
- Ineficiencia en los prestadores públicos (hospitales).

La propuesta es que todos aporten un 5% de su ingreso hasta 30 MOPRES al régimen de salud. Esto incluye a asalariados, autónomos, jubilados y beneficiarios del seguro de desempleo (el resto de los desempleados estarían exento de hecho debido a la falta de ingresos).

Dicho aporte se dirige a comprar un seguro médico obligatorio que debe cumplir al menos ciertas condiciones mínimas. Cumplidas esas condiciones el trabajador tiene total libertad de elegir a cualquier prestador que crea conveniente (Obra Social, Pre Paga, etc.). El trabajador puede complementar su aporte con un fondos adicionales si desea adquirir un plan mejor.

Se establecen cápitas mínimas diferenciales por edad y sexo. El Estado cubre la diferencia entre el aporte que realiza el trabajador y dicha cápita mínima. Para evitar el abuso se establece cápita y prestación diferencial entre quien aporta y quien no aporta nada.

De esta manera todos habrán contratado un plan de salud que será cubierto por prestadores privados. Esto liberaría el presupuesto de los hospitales públicos que serviría para alimentar el subsidio estatal dirigido a llegar a la cápita mínima.

Cabe destacar que esta reforma debe realizarse de manera paulatina ya que implica un trabajo en conjunto con las provincias dirigido a reformar el actual esquema de hospitales públicos y con los sindicatos dirigido a reformar el actual esquema de obras sociales.

### *Sistema previsional*

El sistema previsional es el más importante de los regímenes de la seguridad social en cuanto a recursos se refiere (más de 20% de la masa salarial). Por lo tanto, el impacto sobre el mercado de trabajo es también muy importante. La propuesta que se presenta a continuación busca corregir los problemas que se describen a continuación con el objeto de reducir el costo laboral y mejorar la protección que recibe el trabajador.

- **Falta de proporcionalidad en la Prestación Básica Universal (PBU).** El régimen actual es sumamente rígido con lo cual castiga injustamente a algunos. Por ejemplo, una persona que aportó durante 20 años no recibe prestación alguna. Al mismo tiempo una persona que aportó durante 30 años pero sólo un monto insignificante abusando del contrato a tiempo parcial puede recibir la PBU completa. En la actualidad no existe una adecuada relación entre cantidad de años aportados y edad del trabajador.
- **Costo excesivo.** Los recursos utilizados implican un esfuerzo fiscal excesivo. En el nuevo régimen, gran parte de los recursos se utilizarían en complementar jubilaciones que ya son suficientemente altas. No tiene sentido que quien reciba más de \$1000 al mes de la AFJP reciba además una PBU.
- **Alto costo administrativo.** Aproximadamente uno de cada 4 pesos que ingresa a una AFJP se pierde en costos administrativos. En un esquema más racional este costo debería ser mucho menor, lo que resultaría en mayores jubilaciones.
- **Incapacidad Parcial.** El sistema previsional otorga un importante seguro contra muerte o invalidez. En este último caso se limita a una invalidez total (superior al 80%). El sistema es injusto para los casos de invalidez parcial. Así, el trabajador que pierde un 50% de su capacidad laboral hoy no recibe prestación alguna.

### Propuesta.

La parte principal de la propuesta se dirige a establecer un esquema más racional para las prestaciones de reparto del régimen previsional. Para ello se utiliza una matriz de prestaciones que depende de la edad del trabajador y de la cantidad de años que tiene de aporte. Dicha matriz indica la jubilación mínima que garantiza el estado.

La idea de una matriz en lugar de una PBU única apunta a: a) premiar el esfuerzo de quienes aportaron muchos años, b) castigar a quienes no han cumplido adecuadamente con sus obligaciones pero igual otorgarles una prestación aunque sea mínima, c) aumentar las prestaciones a los trabajadores de mayor edad en atención a sus mayores necesidades.

La propuesta es que el aporte del estado sea un complemento de lo acumulado por el trabajador en la AFJP. El subsidio del estado sería tal que reduce



paulatinamente a medida que aumenta lo acumulado por el trabajador. Se establece para ello una relación de dos a uno. Si el trabajador no acumuló nada recibe lo indicado por la matriz. Luego por cada dos pesos que acumuló se reduce un peso la prestación. Esto implica que si lo acumulado por el trabajador es más del doble de lo indicado por la matriz ya no corresponde el subsidio estatal.

Administrativamente el estado le otorgaría los fondos necesarios a la AFJP para que esta se encargue de ejecutar las prestaciones.

La matriz parte de un valor de referencia (\$400 en este caso) para quien aportó durante 40 años y se jubila a los 65 años, este caso corresponde a un trabajador ejemplar que cumplió correctamente las obligaciones previsionales. A partir de ese valor de referencia se toma un valor de corrección del 10% (\$40 en este caso). Dicha corrección se aplica a los cambios en los años de aporte o en la edad del trabajador. Por ejemplo, por cada 5 años menos de aporte se reduce en \$40 la prestación. Asimismo, por cada 5 años de aumento en la edad del trabajador aumenta en \$40 la prestación.

EDAD	Años de Aporte											
	1	5	10	15	20	25	30	35	40	45	50	55
65	80	120	160	200	240	280	320	360	400	440	480	520
70	120	160	200	240	280	320	360	400	440	480	520	560
75	160	200	240	280	320	360	400	440	480	520	560	600
80	200	240	280	320	360	400	440	480	520	560	600	640
85	240	280	320	360	400	440	480	520	560	600	640	680
90	280	320	360	400	440	480	520	560	600	640	680	720
95	320	360	400	440	480	520	560	600	640	680	720	760
100	360	400	440	480	520	560	600	640	680	720	760	800

El resultado de aplicar la matriz es un esquema que premia el esfuerzo y al mismo tiempo brinda protección al trabajador más precario.

Un segundo aspecto importante de la propuesta de reforma apunta a reducir el alto costo administrativo que tienen las AFJP. Esto permitiría aumentar las prestaciones jubilatorias sin tener que acudir a mayores aportes. Para lograr esto se proponen una serie de medidas.

1.- **Reducir la cantidad de traspasos.** Cada traspaso genera un costo que debe ser internalizado para evitar el abuso. La idea de prohibir el traspaso atenta contra la libertad de elección y puede ser contraproducente si se limita demasiado. En cambio si se tarifican los traspasos no se le quita libertad al trabajador aunque si se lo incentiva a cambiarse sólo si realmente lo cree conveniente. Para evitar la posibilidad de que esto limite la competencia se pueden establecer traspasos

gratuitos y sólo tarifar los excesos (por ejemplo, primeros dos traspasos gratis y luego uno gratis cada tres años). Esto permitirá mantener un importante componente de competencia reduciendo mucho el porcentaje de traspasos (hoy en día es 25% por año). El traspaso debería ser gratis en el caso que una AFJP aumente su comisión.

2.- **Reducción del costo generado por afiliados no aportantes.** Para ello se propone imponer criterios de regularidad mas estricto. Por ejemplo, se puede limitar la distribución de resúmenes de cuenta a aquellos que hallan aportado mas de 6 veces en los últimos doce meses. A los trabajadores afiliados que nunca hallan aportado se los podría dar de baja automáticamente y los que hallan aportado y luego dejado se les daría un resumen de cuenta sólo cada 3 años. Paralelamente se puede reducir la cantidad de resúmenes obligatorios de 3 a 1 por año para los aportantes regulares.

3.- **Mejor información.** Se propone simplificar el resumen de cuenta pero obligando a que incluyan algunos datos importantes: a) cuantos pesos tiene el trabajador en su cuenta en vez de cuantas cuota - partes b) cuantos pesos ingresaron en el último período de seis meses c) cuantos pesos cobró la AFJP de comisión d) una tabla comparativa de cuanto cobra cada una de las AFJP para un salario equivalente al del aportante. En caso de hablar de porcentajes de comisión, las AFJP deberían mencionar un porcentaje sobre el aporte (cerca de 30%) en lugar de un porcentaje sobre el sueldo (alrededor de 3,3%). Paralelamente debería eliminarse toda información considerada irrelevante. A partir de la información básica el trabajador puede elegir adecuadamente una AFJP sin marearse con la información superflua.

4.- **Afiliación por empresa y comisión explícita.** A la hora de negociar una comisión la empresa está mejor preparada que el trabajador individual. Se debería permitir que los integrantes de una empresa se afilien en colectivo y negocien una alícuota menor. Esto se puede combinar con una comisión explícita (ej. un 8% se capitaliza directamente, luego la empresa negocia y paga la comisión correspondiente, el sobrante queda para el trabajador como mayor sueldo). El sistema de ART ha demostrado que esta combinación trae grandes reducciones en los gastos de comercialización y por lo tanto en las alícuotas.

Por último, el régimen de AFJP debería delegar la injerencia que tiene en seguros por invalidez a la ART que se especializa en el tema. Asimismo, se debería reducir el piso de incapacidad cubierta del 80% actual a un 20% de manera de otorgar cierta protección a aquellos con incapacidad parcial.

## *Accidentes de Trabajo*



La sanción de la Ley de Accidentes de Trabajo ha significado un avance en términos de menor litigiosidad, reducción de costos y mayor prevención. Sin embargo, el régimen de protección de los accidentes es aún subóptimo.

La cobertura de los accidentes in itinere (viaje de o desde el trabajo) por parte de las ART ocasiona problemas. Dado que el accidente se produce fuera del ámbito propio del trabajo es ilógico cargar la responsabilidad sobre el empleador. Las ART y las empresas no tienen un método adecuado de prevención de estos accidentes. Es más razonable que el accidente se cubra con seguros comunes como cualquier accidente fuera del trabajo y que la atención médica sea cubierta por la correspondiente Obra Social o Prepaga. La falta de control también ocasiona fraude por parte de los trabajadores que se accidentan fuera del ámbito del trabajo pero acusan accidente in itinere de manera de poder cobrar la correspondiente prestación.

La cobertura por muerte presenta el problema de múltiple cobertura. Al fallecer un trabajador tiene derecho a cobrar un seguro de la AFJP, de la ART y del seguro de vida obligatorio. Lo lógico sería unificar estas coberturas en un único instituto, probablemente la ART por estar especializada en el tema.

### *Asignaciones Familiares:*

El régimen de asignaciones familiares busca otorgar un ingreso extra de manera de apoyar a aquellos que tienen que mantener una familia. Desde sus inicios el régimen se instituyó con espíritu solidario desde los trabajadores de mayores ingresos y los solteros hacia aquellos de menores ingresos con familia. Sin embargo, la realidad muestra que este objetivo está muy lejos de cumplirse.

El régimen de asignaciones familiares está limitado a los trabajadores asalariados del sector formal. Esto implica poco más de 4 millones de trabajadores. Quedan afuera casi 3 millones de asalariados del sector informal, casi 4 millones de trabajadores independientes y casi 2 millones de desempleados.

Muchos de los que quedan afuera son personas de bajos ingresos. Esto resulta obvio en el caso de los desempleados pero también es cierto en gran parte de los trabajadores en negro (principalmente empleo doméstico, empleo rural) y gran parte de los trabajadores independientes (micro emprendimientos, autónomos de baja capacidad contributiva, trabajadores que dependen de changas, etc.).

En muchos casos estos trabajadores tienen familias. El hecho de que queden afuera del régimen de Asignaciones Familiares es altamente indeseable para un régimen de Seguridad Social debido a que se está dejando sin protección justamente a los sectores más necesitados.

Una adecuada propuesta de reforma debe estar dirigida a incorporar a estos trabajadores a los beneficios. El problema es que el régimen de Asignaciones Familiares otorga una prestación de \$40 por mes por hijo<sup>3</sup> mientras que el aporte medio de estos trabajadores sería de unos \$15 por mes (\$0 en el caso de los desempleados). En definitiva la incorporación de una mayor población objetivo implica un fuerte costo fiscal.

Una adecuada propuesta de reforma no puede depender de un mayor importe impositivo. La carga impositiva del mercado de trabajo debe reducirse y no aumentarse de manera de combatir efectivamente al desempleo. Asimismo, la delicada situación fiscal no admite un aumento del gasto público.

Un problema adicional del actual régimen es la posibilidad de fraude. A través del contrato a tiempo parcial se puede blanquear a un "supuesto trabajador" como si trabajara una hora por mes a un sueldo de \$10. Las cargas laborales correspondientes a este trabajador serían de unos \$4. Este trabajador recibiría a cambio \$40 por mes de asignaciones familiares por cada hijo.

Otro problema es que para calificar si una persona tiene bajos ingresos como para recibir una asignación familiar se cuentan los ingresos del trabajador individual y no los de la familia. Esto permite que el cónyuge de un empresario/a de altos ingresos que gane \$ 1.500 califique para recibir asignaciones familiares por sus hijos. En cambio un trabajador que gana \$1600 pero debe mantener a 7 personas no califica.

Finalmente, existe un problema adicional ya encarado en el capítulo referido a la financiación de la seguridad social. Así como muchos trabajadores pobres quedan afuera de los beneficios, muchos empresarios y profesionales independientes de altos ingresos quedan afuera del aporte.

## Propuesta

La base de la propuesta es establecer un régimen universal de cobertura solidaria. La idea es beneficiar a las familias de menores ingresos sin importar su condición laboral. Esto incluye a las familias de los desempleados e incluye la incorporación de los trabajadores del sector informal (tanto autónomos como asalariados) que en el nuevo régimen verán su blanqueo como una ventaja y no una carga. Necesariamente esta propuesta debe estar acompañada de un beneficio menor.

Asimismo, esta reforma acompaña a la reforma en la financiación de la seguridad social ya presentada que apuntaba a universalizar el aporte a la seguridad social a través de impuestos generales y no sólo impuestos a los asalariados. De esta

<sup>3</sup> La prestación por hijo representa la mayor parte del gasto. Además se otorgan otras prestaciones de menor magnitud (prestación escolar, embarazo, etc.).



manera un empresario o un profesional de altos ingresos también estaría colaborando a financiar el régimen de asignaciones familiares.

Una idea más audaz apunta a que en lugar de otorgar la prestación a los trabajadores se otorga la prestación a los establecimientos educativos donde acuden los hijos de los trabajadores. La idea es reforzar los presupuestos de los colegios de manera de poder aumentar los sueldos de los docentes, mejorar la infraestructura y/o complementar la alimentación de los chicos. Todo esto redundaría en una mejora en la calidad de la educación que a la larga es la mejor manera de apoyar a las familias. En los colegios más pobres, muchos de los cuales están hoy en crisis, el impacto de esta transferencia sería de gran importancia.

Esta reforma debe necesariamente estar acompañada de una reforma educativa para que el aumento del presupuesto de los colegios pueda utilizarse de manera eficiente.

El subsidio a otorgar por hijo dependerá de lo que se pueda recaudar y de la cantidad de chicos por los que se demandará el subsidio. En una estimación tentativa se puede calcular unos \$20 por chico por mes.

## *La propuesta y las PyMEs*

El proyecto presentado en los capítulos anteriores apunta a una reforma global del mercado de trabajo. Sin embargo, el impacto de la mayoría de las medidas presentadas beneficia principalmente a los empresarios y trabajadores de las pequeñas y mediana empresas.

En el pasado se buscó beneficiar a las PyMEs con medidas de empleo particulares para ese sector. Es así como hoy existen modalidades promovidas especiales, programas de empleo privado, programas de apoyo a la capacitación e incluso una Ley de PyMEs que le otorga mayores posibilidades de adaptación a la hora de la Negociación Colectiva.

En la presente propuesta descartamos este enfoque por dos razones principales. En primer lugar, porque las medidas mencionadas fracasaron desde una perspectiva global. Si bien muchas empresas aprovecharon estas nuevas herramientas, la gran mayoría no las utilizó o ni siquiera las conocen. Las medidas presentadas eran sumamente complejas y burocráticas y creaban mayores problemas que soluciones.

En segundo lugar, como veremos a continuación, una reforma adecuada global del mercado de trabajo con reglas simples y transparentes que den mayor margen de adaptación, soluciona gran parte de los problemas que hoy enfrentan las

PyMEs. Esto no obsta a que se mantengan algunas medidas de neto corte preferencial para las PyMEs pero manteniendo los criterios de simpleza generales.

A continuación se enumeran los distintos puntos de la reforma presentada y como la misma beneficia a las pequeñas y medianas empresas.

**Negociación colectiva.** En la actualidad las negociaciones colectivas son en su gran mayoría a nivel sectorial. Esto implica que una pequeña empresa metalúrgica se rige por las mismas reglas que una empresa grande. Para la empresa grande esto no implica un gran problema dado que tiene el poder de negociación para que el convenio colectivo de trabajo refleje sus necesidades. En cambio para la empresa chica que carece de poder de negociación el resultado puede ser tener que convivir con reglas que afectan su capacidad de producción. La propuesta de reforma presentada le otorga a una empresa o grupo de empresas prioridad para acordar condiciones de trabajo distintas a las del convenio sectorial. En la actualidad esto sólo puede hacerse con el acuerdo de la cúpula sindical y patronal. Las PyMEs serían las principales beneficiadas de este proceso al tener una herramienta para exigir condiciones convenientes en el acuerdo sectorial o para acordar a nivel de empresa las condiciones deseadas.

**Cobertura contra el desempleo.** El actual régimen de cobertura contra el desempleo genera múltiples problemas para empresarios y trabajadores en los cuales las PyMEs son las más afectadas. Una empresa grande cuenta con asesoramiento legal propio que le permite afrontar posibles conflictos por su cuenta. Asimismo, cuentan con una mayor capacidad financiera para afrontar los posibles pagos. Para las PyMEs un juicio por despido puede incluso causar la quiebra de la empresa, perjudicando tanto al empresario como al trabajador. La reforma presentada permite no sólo reducir el costo directo sino también el riesgo y la conflictividad que hoy en día perjudican especialmente a las PyMEs.

**Contrato a tiempo parcial.** La menor escala de producción de las PyMEs implica que muchas tareas requieren de una dedicación parcial. La potenciación de este tipo de contrato a partir de una mayor seguridad jurídica y difusión beneficiará en mayor medida a las PyMEs.

**Burocracia en la contratación.** Este es un punto clave de la reforma para las PyMEs. Los complicados trámites que existen en la actualidad generan grandes dificultades a las empresas chicas. Muchas optan por contratar los servicios de un contador para que les resuelva el problema pero dicho asesoramiento es costoso. La propuesta de un formulario único se orienta a resolver este problema.

**Responsabilidad del contratante por las obligaciones de la empresa contratada.** El auge de la subcontratación en todo el mundo ha revitalizado el papel de las PyME como proveedoras de servicios periféricos a las grandes empresas. En la Argentina la inseguridad jurídica en cuanto a la solidaridad de la empresa contratante por sobre la



empresa contratada limita la subcontratación, especialmente de empresas PyMEs. La mayor determinación jurídica que se propone beneficiará a estas empresas.

**Tercerización de servicios de recursos humanos.** Las empresas chicas no suelen tener una escala suficiente como para contar con un departamento de personal propio. En cambio suelen acudir a agencias de colocación. En la Argentina las agencias privadas de colocación están prohibidas. La propuesta apunta a legalizarlas y potenciar este mercado tan importante.

**Flexibilidad en la remuneración.** Las posibilidades que existen hoy en día para flexibilizar el pago del salario (vales de comida, premios, gratificaciones) son inadecuados. La propuesta apunta a generar un mecanismo simple, flexible y con seguridad jurídica que permita potenciar este instrumento, especialmente entre las PyMEs donde las complicaciones actuales desalientan su uso.

**Financiación de la seguridad social.** La propuesta apunta a reducir fuertemente los impuestos laborales. Dado que las PyMEs son en general mucho más mano de obra intensivas la ventaja para estas empresas será mayor.



Universidad de  
**San Andrés**

## *BIBLIOGRAFÍA*

- Alfei, B., et Al. "Educación y Mujer", en Propuesta Educativa, Flacso, Buenos Aires, 1992.
- Banco Interamericano de Desarrollo, Cómo organizar con éxito los servicios sociales, Informe 1996. Washington 1996.
- Banco Mundial, Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1995. El Mundo del Trabajo en Una Economía Integrada, Whashington, 1995.
- Banco Mundial, "Global Economic Prospects and Developing Countries" 1997.
- Bour, J. L. et Al, "Costos laborales en el Mercosur", en: El Mercado Común del Sur, FIEL - CEI, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, junio de 1992
- Bour, J. L., "Los cambios en la oferta de trabajo", en: Libro blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, Junio 1995.
- Bour, J. L., "Los costos laborales en la Argentina", en: Libro blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, Junio 1995.
- Bour, J. L., "Migraciones externas y su impacto en la oferta de trabajo", en: Libro blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, Junio 1995.
- Calmfors, L., y J. Driffill, "Bargaining Structure, Corporatism and Economic Performance", Economic Policy, abril de 1988.
- Calmfors, L., "Centralization of wages bargaining and the macroeconomic performance", OECD working papers N°131.
- Consejo Empresario Argentino, Un Trabajo para Todos. Empleo y Desempleo en Argentina. 1997.
- Gastaldi S., Ríos S., Cravero F., Vitelli, M. Empleo en la Argentina: Clave para una mayor prosperidad. Premio Bemberg 1996.
- Juhn, Ch., K. Murphy y R. Topel, "Why Has the Natural Rate of Unemployment Increased Over Time?", Brookings Papers on Economic Activity, 1991, vol. 2.
- Keynes, J. M., The General Theory of Employment, Interest and Money, London, 1936.
- Kiguel, M. y Liviatan N., "The Business Cycle Associated with Exchange rate based stabilization".
- Montoya, S. y Navarro, L. (a), "La demanda de trabajo en argentina. El impacto de los impuestos en el empleo". Novedades Económicas - Julio 1996 - Año 18 N° 187.
- Montoya, S. y Navarro, L. (b), "La demanda de trabajo en Argentina: teoría, aplicación y evaluación de una política". Estudios - Julio/septiembre 1996 - Año XIX N° 78.



Montuschi, L., "Tendencias de corto y largo plazo del empleo en Argentina", Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina, Serie Documentos de Trabajo N° 110, Febrero de 1996.

Montuschi, L., "Perspectivas de los mercados laborales y el objetivo de pleno empleo", Económica n° 2, Universidad de La Plata, año 1994.

Monza A., "Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en Argentina", en: Libro blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, Junio 1995.

Organización Internacional del Trabajo, Panorama Laboral 1996.

Oficina Internacional del Trabajo, Costos Laborales y Competitividad Industrial en América Latina. 1997

Pessino, C., "La anatomía del desempleo", Desarrollo Económico. Número especial, vol. 36, verano de 1996.

Pessino, C.; "Labor force participation and Labor Supply en GBA", CEMA.

Pessino C., and Gill; "Determinants of Labor Demand in Argentina: Estimating the benefits of Labor Policy Reform", World Bank.

Schenone, O., "El Desempleo en Argentina, 1992-1994". Universidad de San Andrés.



Universidad de  
**San Andrés**