



INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Regulación e Intervenciones del Estado Nacional en el Empleo y el Mercado de Trabajo durante los años noventa

Documento de Trabajo

Dirección de Estudios e Información

Dirección de Estudios e Información

Coordinador de la Investigación

Norberto Zeller

ÍNDICE

Introducción	5
Capítulo 1	7
1. Aspectos contextuales de la Reforma Laboral	7
1.1. Consideraciones conceptuales	7
1.1.1. Breves antecedentes históricos	9
1.1.2. Crisis del Estado, de la economía y del mercado de trabajo. 1975-1990	9
1.2. Condicionantes externos e internos	10
1.3. Cuestiones económicas y productivas	12
Capítulo 2	17
2. Características del mercado de trabajo	17
2.1. Principales objetivos de la política laboral	28
2.2. El aspecto laboral de la reforma económica y estatal	33
Capítulo 3	41
3. Políticas sectoriales o focales	41
3.1. La negociación política de la reforma laboral	51
Capítulo 4	55
4. Impactos de la reforma laboral	55
4.1. Impactos de la reforma laboral en la organización del Estado Nacional	64
Conclusiones	66
Anexo	73
Bibliografía	81

Figuras (Cuadros y Gráficos)

Figura 1. Variación promedio anual	14
Figura 2. PBG per cápita. Desocupación 1999	15
Figura 3. Producto, ocupación y productividad en la industria (1985-1994)	16
Figura 4. Variación de la producción y el empleo (1991-1999)	17
Figura 5. Se amplía la brecha (crecimiento de la productividad de 1993-1997)	18
Figura 6. El mercado laboral (1993-2000)	20
Figura 7. Evolución de la Tasa de Desocupación	21
Figura 8. Evolución del empleo 1990-1997)	21
Figura 9. Trabajo inseguro (asalariados sin beneficios sociales por ciudad)	22
Figura 10. Población económicamente activa, desocupados y ocupados, según categoría	24
Figura 11. Participación de los salarios en el PBI	25
Figura 12. Distribución de la riqueza	26
Figura 13. Evolución de la brecha de ingresos. Aglomerados seleccionados 1990/1999	28
Figura 14. Indigentes menores de 15 años en todo el país. Octubre 1999, Gran Bs. As.	28
Figura 15. La productividad de la economía argentina 1980-1998	31
Figura 16. Argentina: estructura porcentual de aportes y contribuciones. 1993	32
Figura 17. Argentina: estructura de costos con descuentos de aportes del 40%. 1995	33
Figura 18. Personal de la Administración Pública Nacional 1990-1995	38
Figura 19. Costo Laboral	57
Figura 20. Números de expedientes ingresados. Evolución de las causas laborales y comerciales 1988-1999	58
Figura 21. La negociación colectiva 1991-1999	59
Figura 22. Trabajo sin aportes (clandestinidad) 1994-1999	60
Figura 23. Aportantes y Afiliados al SIJP	62
Figura 24. Evolución de los afiliados al SIJP (sep.94-dic.98)	62
Figura 25. Instituciones de seguridad social. Gastos por jurisdicción	63
Figura 26. Programas sociales de empleo	65
Figura 27. Prestaciones del seguro de desempleo	65

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo procura realizar un relevamiento de la política laboral implementada en Argentina durante la década de 1990 y contribuir a su estudio.

En esa década, se ha producido una profunda transformación del Estado reformulando su perfil y sus funciones. Asimismo, se han desarrollado una serie de políticas públicas específicas, sectoriales o focales, que han provocado importantes transformaciones en sus respectivos campos de acción.

La reforma económica y del Estado tuvo como complemento una trascendente reforma en el campo laboral. Se transformaron las tradicionales regulaciones estatales en materia de empleo, mercado de trabajo y en la regulación de los intereses de los actores involucrados.

La política laboral se trazó una serie de objetivos, explícitos o implícitos en las normas, que buscaron adecuar los contratos laborales a los nuevos procesos de trabajo, a la reducción de los costos laborales y a las transformaciones económicas en curso. En tanto, las políticas sociales laborales tuvieron por objetivo atemperar los desequilibrios de la oferta de mano de obra en el mercado de trabajo.

Esta política laboral surge en un contexto de crisis económica y estatal y es influida por la internacionalización de la economía y por los convenios con los organismos multilaterales (F.M.I. y B.M.).

A partir de 1.989, con la reforma económica y del Estado, se plantean importantes capítulos en materia laboral que apuntan a resolver la crisis fiscal, a facilitar la desestatización de las actividades del Estado Nacional y a plantear desregulaciones en materia de empleo.

Junto con la vigencia del Plan de Convertibilidad se fueron sancionando una serie de normas específicas que generaron nuevas formas de regulación e intervención en materia del empleo privado y público. Esto dio lugar también a una importante transformación de las agencias estatales con facultades de contralor y administración.

La reforma laboral, si bien fue principalmente responsabilidad del Ministerio de Trabajo, involucró además a los Ministerios de Economía, de Salud y Acción Social, del Interior y a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Ello se debió a que esta política transformó las distintas dimensiones relacionadas con el empleo y el mercado de trabajo. A modo de ejemplo, podemos mencionar los contratos laborales, la seguridad social, la salud laboral, las migraciones y las relaciones entre los actores intervinientes.

Luego de una década se pueden observar una serie de efectos e impactos y analizar cuáles de los objetivos planteados se han implementado con mayor o menor eficacia. La política laboral ha ido produciendo una serie de transformaciones de tipo estructural, motivo por el cual el problema continúa siendo una materia central en la agenda política y un problema social de gran trascendencia.

El análisis del problema del empleo y del mercado de trabajo resulta de gran complejidad por las múltiples dimensiones que posee la cuestión y por los distintos enfoques posibles en su abordaje. Entre las dificultades metodológicas para el estudio de la cuestión podemos mencionar la disponibilidad de las estadísticas laborales y otras fuentes oficiales. En Argentina existe una gran discontinuidad en su elaboración.

Este estudio enfoca a la política laboral en términos globales, privilegiando sus antecedentes, factores condicionantes, objetivos o formulación e impactos y resultados en la población objetivo. Tiene un enfoque cualitativo y los datos cuantitativos que se presentan tienen un carácter ilustrativo y complementario al análisis.

El enfoque analítico-metodológico se basa en un trabajo anterior: "Enfoque y Perspectivas en el Análisis de las Políticas Públicas". INAP. Año 2000. Este marco conceptual propio del estudio de las políticas públicas se complementa con la incorporación de las dimensiones estructurales cuyos factores determinan a la cuestión laboral. Por ello, la dimensión de la economía, del mercado de trabajo y de la Reforma del Estado se presentan como aspectos relevantes en el estudio.

Por otra parte, los datos normativos en los que se basa el estudio se basan en el estudio: "Principales Normas y Planes laborales formulados por el Estado Nacional durante los años noventa". INAP. Año 1999. Motivo por el cual en el presente trabajo las normas se mencionan en algunos de sus aspectos ya que de requerirlo el lector podrá remitirse al mencionado trabajo.

Este trabajo se realizó en el marco del Programa de Posgrado en Gestión y Control en las Políticas Públicas de FLACSO-INAP. Agradezco la evaluación y comentarios del Lic. Daniel Arroyo (FLACSO).

En los últimos años el impacto de las transformaciones en materia del empleo y del mercado de trabajo es motivo de un creciente debate y la cuestión se transformó en un tema central de la agenda política. De allí que su abordaje, estudio y discusión adquieren cada vez mayor significación para los diversos actores sociales y políticos vinculados a la cuestión.

CAPÍTULO 1

1. ASPECTOS CONTEXTUALES DE LA REFORMA LABORAL

1.1. Consideraciones Conceptuales

Las políticas públicas denominadas **focales o sectoriales** se dirigen a un campo de acción definido, pueden caracterizarse por ser efecto de un profundo cambio estructural o de un proceso de cambio incremental. También, pueden formar parte de una estrategia general, es decir de un plan de gobierno, o ser producto de áreas gubernamentales o agencias estatales, que interrelacionan a diversos actores sociales con un cuerpo técnico-burocrático, con intereses vinculantes. En algunos casos pueden presentarse como una combinatoria de ambas formas puras.

Si simplificamos al desarrollo de la política pública en tres grandes etapas - formulación, implementación y resultados- es posible analizar cada una de las fases mencionadas y reconstruir su proceso completo para cada caso.

En nuestro estudio hemos privilegiado al **campo de acción** como unidad de análisis. En este caso, se trata de las políticas y planes dirigidos a impactar en el **mercado de trabajo**. Si bien nuestra idea inicial fue describir a las políticas laborales y, por lo tanto, enfocar como unidad de análisis las políticas formuladas por la agencia Ministerio de Trabajo, pudimos observar que, si bien resultaron las más numerosas importantes, también se desarrollaron en otras agencias estatales, con alto impacto en las diversas dimensiones que constituyen la regulación del trabajo humano. Asimismo la crisis del Estado y las políticas vinculadas a la reforma del Estado y a la transformación económica, sentaron los principales objetivos en la transformación del mercado de trabajo.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que en las diversas dimensiones del mercado de trabajo intervienen los mismos **actores sociales** (sindicatos y empresarios) pero diferentes agencias estatales, como es el caso de Trabajo, Salud, Economía, Interior y Jefatura de Gabinete, entre otras.

En cuanto a las **políticas laborales**, se deben realizar algunas consideraciones metodológicas, entre las que destacamos:

1. Los **objetivos estratégicos** de las políticas laborales están planteados en las primeras normas vinculadas a la Reforma del Estado, la Reforma Económica y la Deuda Pública. Podemos plantear que estas normas buscaron por una parte resolver la crisis y por otra parte sentaron los objetivos estratégicos de las posteriores políticas focales.
2. El **campo de acción** abarca a las políticas, planes y programas de diversas áreas gubernamentales, como Trabajo, Economía, Jefatura de Gabinete, Interior, Educación y Salud, entre las principales. Incluso en la última década, diversas organizaciones gubernamentales se han disuelto, transferido y transformado. Además, han sido reorganizados en sus competencias y dependencia ministerial. Por otra parte, se han creado agencias gubernamentales nuevas.

3. La profundidad de las transformaciones que generaron las políticas dirigidas al empleo y al mercado de trabajo requieren por sí mismas un **estudio particularizado**. Ej.: obras sociales, sistema jubilatorio, de Riesgos de Trabajo, migratoria, etc.
4. El conjunto de las políticas vinculadas al mercado de trabajo plantea una diversidad de **aspectos** para su estudio. Las distintas dimensiones del mercado de trabajo, los aspectos estructurales relacionados con la demografía, la economía y los procesos de trabajo, la dimensión social relacionada con los actores y sus intereses, la dimensión política relacionada con los condicionantes externos e internos y la crisis como el punto de partida y factor condicionante, pueden ser en sí mismos campos de estudio de esta problemática.
5. El **Ministerio de Trabajo** formuló una serie de políticas, planes y programas que significan una transformación cualitativa en las distintas dimensiones del mercado de laboral (empleo, seguridad social, accidentes de trabajo, etc.).
6. Este proceso abarca a un conjunto de Leyes, Decretos, reglamentaciones, planes y programas que se formularon e implementaron en **distintas etapas de conducción política** (seis Ministros de Trabajo).
7. Estas políticas están influidas por un complejo proceso en el cual intervienen **actores sociales** con intereses contradictorios e incluso antagónicos. Podemos plantear que los principales actores son los políticos, los gremialistas y los empresarios. Pero también estos se pueden categorizar entre actores externos o internacionales e internos.
8. Por otra parte, el **trabajo es una categoría económica, social** y de la **persona**. El conjunto de dimensiones, variables y categorías con las que puede ser abordado el estudio del trabajo humano abarca una complejidad tal, que cada uno de esos aspectos, puede ser objeto de estudio.

El estudio global de las políticas públicas presenta también una serie de consideraciones metodológicas para su abordaje. Un enfoque posible es observar el camino de reconstrucción. Simplificando, podemos por un lado reconstruir los objetivos, el campo de acción y sus efectos en la población objetivo. Por otra parte, se puede plantear su reconstrucción, a partir del proceso de formulación, implementación, impactos o resultados. Otra unidad de observación y análisis, puede ser la agencia gubernamental específica como responsable o competente de las políticas públicas focales llevadas a cabo.

Este tipo de análisis, además, presenta una serie de limitaciones en cuando a las **fuentes de estudio**. Los datos cualitativos y cuantitativos necesarios para la reconstrucción de estas políticas presentan distintas dificultades. Podemos mencionar que en esta década hay dos grandes etapas. En una primer etapa, la crisis del Estado (entre otros factores) permite observar que en las distintas áreas del Estado, la información y el tratamiento de los datos se encontraba en serias dificultades y por lo tanto, existe un elevado nivel de falta de información en numerosos aspectos. Por tales motivos, es muy difícil hallar información, en especial en el periodo anterior a 1993, sobre diversas cuestiones como las relacionadas, por ejemplo, con el empleo en las empresas públicas y en las diversas áreas gubernamentales, de datos presupuestarios, con relación a metas y resultados e impactos de las políticas y de los otros servicios estadísticos del Estado Nacional y de las otras jurisdicciones. En una segunda etapa, es posible observar la aparición de fuentes nuevas, entre las que se destacan el presu-

puesto nacional, los boletines de la Secretaría de Programación Económica, del Ministerio de Trabajo y de otras áreas gubernamentales. En estos casos también se observa un proceso contradictorio, debido a que se generan sistemas de información que luego se discontinúan, tal el caso del Boletín de Coyuntura Laboral. Entre las fuentes de mayor continuidad y permanencia, podemos mencionar al Boletín Oficial y al INDEC.

1.1.1. Breves Antecedentes Históricos

En una **primer fase histórica**, desde 1860 hasta la Segunda Guerra Mundial, el Estado privilegió una regulación de la política laboral vinculada al orden social. Cabe aclarar que el radicalismo, en ese interregno, favoreció a gremios vinculados a los sectores medios, con instituciones de seguridad social (bancarios, empleo público). El conflicto laboral era una cuestión relacionada al orden público y las divergencias entre patronos y trabajadores una cuestión de orden privado. El conservadurismo implementó una política vinculada a la represión, en tanto, el radicalismo implementó una política paternalista y más conciliadora, en especial con los trabajadores vinculados a los sectores medios. En la década del 30, en plena crisis mundial se crea la Dirección Nacional del Trabajo.

La **segunda fase** se desarrolla en la década del cuarenta. Se observa un cambio cualitativo, caracterizado por una regulación estatal dirigida a promover el desarrollo económico, basado en la sustitución de importaciones y desde la perspectiva del proceso de trabajo, a la implementación de la organización taylorista. Se implementó además, una elevada participación de los trabajadores en el ingreso nacional y se promocionó la articulación de las organizaciones sindicales con el Estado. En esta etapa se creó el Ministerio de Trabajo, se extendió el sistema de seguridad social, basado en el principio de solidaridad administrado por el Estado, se reguló la higiene y la seguridad laboral, el sistema de contrato de trabajo, de las convenciones colectivas de trabajo y la regulación de las organizaciones sindicales. Además, se creó la justicia en el fuero laboral y se promovió la policía del trabajo.

Una **tercera etapa** está relacionada con la crisis política y las intervenciones militares en las décadas del 60 y del 70. Se limitó la actividad gremial, el sistema de negociaciones colectivas y se congeló la negociación laboral, entre otras cuestiones importantes. Las intervenciones militares a los gremios dieron lugar a una serie de quebrantos financieros que el Estado reconoció a principios de los años 90 y que en la actualidad se continúan pagando.

La crisis del modelo de sustitución de importaciones, del proceso de trabajo y del Estado Burocrático-Autoritario, dieron lugar a cambios estructurales en el mercado de trabajo y a las regulaciones estatales en el campo del trabajo humano. A partir de esta situación, comienza una cuarta fase caracterizada por la crisis económica y del Estado y por el proceso de democratización política, a partir de 1984.

1.1.2. Crisis del Estado, de la economía y del mercado de trabajo. 1975 a 1990

La **crisis del Estado** permitió observar una serie de hechos, aún no suficientemente estudiados. Destacamos desde la perspectiva laboral, entre otras cuestiones, la crisis del sistema previsional, la crisis de los seguros vinculados a los accidentes de trabajo, la congelación de las negociaciones colectivas desde 1975 hasta mediados de los años 90, la ineficacia de los controles por parte

de la policía laboral, de la información vinculada a las estadísticas laborales, a la problemática de los juicios laborales, la calidad de los servicios de las obras sociales y las deudas del Estado con las entidades sindicales intervenidas por los gobiernos militares.

La **crisis del modelo de sustitución de importaciones y del mercado de trabajo** dieron lugar a una serie de fenómenos de gran influencia en la década del 90. Podemos destacar entre otros aspectos, la enorme proporción del trabajo no registrado y al subempleo, la terciarización del trabajo observado en los 70 y 80 (Monza 1992), la cuestión de la baja participación del salario en el ingreso nacional originada a partir de 1976, una relativa baja tasa de actividad (alrededor del 42 %), la cuestión de la inserción en el mercado de trabajo por parte de diversos subgrupos demográficos (jóvenes, jefas de hogar, mayores de 45 años, etc.). Se observa desde 1970 una merma constante en el empleo industrial y una mayor proporción del empleo en el sector terciario debido fundamentalmente a actividades tradicionales o ligadas a la terciarización, lo cual explica la muy elevada participación de los autónomos en la población económicamente activa.

Desde la perspectiva de las entidades gremiales, se observa una merma de las afiliaciones en diversos sindicatos, una errática relación entre el Estado y los sindicatos, la crisis de las obras sociales y las dificultades para activar las negociaciones colectivas. Además, desde 1984, existe una constante disminución de la participación de los representantes gremiales en el poder político.

Durante la primer etapa del proceso de democratización del Estado se intentó limitar el poder político-corporativo del sindicalismo, el cual culminó a fines de los 80, paradójicamente, con la conducción por parte de los gremios del Ministerio de Trabajo.

Un importante resultado de este proceso fue la sanción de la **Ley de Asociaciones Sindicales**, en 1988, que entre otras cuestiones relevantes, mantiene la negociación de los convenios colectivos de trabajo bajo la administración de los sindicatos con personería gremial. Este hecho es históricamente importante por cuanto una parte significativa de las reformas posteriores se implementan y se aplican en sus aspectos parciales bajo la égida y predominio de esta norma.

1.2. Condicionantes Externos e Internos

En la década del 90 se implementan procesos de alto impacto estructural en el mercado de trabajo. Ellos son, la reconversión de las actividades económicas, la aparición de nuevos procesos de trabajo, la Reforma del Estado y el consiguiente cambio en las políticas laborales. Estos procesos en sus objetivos centrales han contado con el acuerdo de los organismos internacionales. Se destacan los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, los convenios parciales con el Banco Mundial y con la Organización Mundial del Comercio.

a) los condicionantes externos

Los acuerdos con el **Fondo Monetario Internacional** durante esta década han mantenido el objetivo de reformar la política laboral. Entre ellos sobresalen la reforma de la seguridad social, la de obras sociales, de accidentes de trabajo y la baja del costo de los despidos. El Banco Mundial (BIRF), por su parte ha financiado programas relacionados con las reformas parciales

y a los efectos sociales del proceso de reconversión productiva (obras sociales, planes sociales de empleo, reformas organizacionales, etc.)

Los convenios con los organismos multilaterales han constituido y constituyen un **condicionante externo central** en el desarrollo de la política laboral. Desde 1991 a la fecha, la Argentina ha mantenido una serie de acuerdos con el FMI, salvo en el interregno fines de 1994 a mediados de 1995, que mantienen postulados vinculados a la reforma laboral. Los últimos convenios plantean la implementación de un nuevo sistema de despidos y la eliminación de los estatutos gremiales especiales (periodistas, viajantes, etc.).

Las políticas consensuadas con los organismos multilaterales tuvieron un efecto contradictorio. Si bien facilitaron el ajuste y la reconversión económica, la presión sobre los cambios en las políticas laborales tuvieron resultado heterogéneo. Lograron la disminución de algunos costos laborales, la eliminación de las obras sociales tripartitas, la reforma de las políticas relacionadas con la seguridad social y del régimen de accidentes de trabajo. Pero las entidades sindicales mantuvieron la centralidad de la negociación colectiva, la existencia de un sistema previsional mixto, y la propiedad en la administración sindical de las obras sociales.

b) Cambios estructurales internos

Entre los **condicionantes estructurales internos** destacamos la política económica, la reconversión productiva de las empresas, los nuevos procesos de trabajo y las características del mercado de trabajo. Además, como se señaló, la crisis del Estado y del mercado de trabajo y de sus organizaciones sindicales.

La **política económica** se caracterizó, entre otros aspectos, por la privatización de las empresas públicas, la apertura del comercio exterior, la desregulación de los distintos mercados, por el Plan de Convertibilidad, que entre otras consecuencias, implica la desindexación de algunos precios, por la renegociación de las deudas interna y externa y por la permanente reestructuración de las empresas.

La **reconversión productiva** provocó cambios estructurales, que dieron lugar a una serie de procesos económicos, con alto impacto en el campo laboral. Entre otros, los impactos en el comercio exterior, en el funcionamiento de los mercados, en la reconversión de las empresas, en la reconversión de las ex empresas públicas, en el predominio de la inversión externa, en procesos de concentración de capital en algunas actividades económicas, en la aparición de nuevas actividades, en la adecuación a normas técnicas internacionales, a la búsqueda constante de la productividad y a la incorporación de nuevas tecnologías.

En los **procesos de trabajo**, las empresas comenzaron a introducir cambios vinculados a los modelos de flexibilidad laboral y al toyotismo. Estos modelos se implementan en forma parcial y combinada, tal como lo muestran los convenios en vigencia en algunas de las nuevas empresas (Toyota, Fiat.) Entre otros aspectos, se implementan cambios vinculados al trabajo polifuncional y polimodal, el trabajo en equipo, a la flexibilidad del tiempo de trabajo con relación al proceso productivo y a la relación salario y productividad.

La situación de las **economías regionales** en términos históricos, evidencia grandes diferencias según a sus tipos de actividad económica, las características poblacionales y las particularidades de sus mercados regionales.

La **Reforma del Estado** dio lugar a un cambio trascendente en la política laboral del empleo público, a la reducción de la planta de personal en el Estado Central, en particular las de las ex empresas públicas, a diversas reformas en el empleo público y sus sistemas de carrera y al cambio en los convenios colectivos de las ex empresas públicas.

1.3. Cuestiones Económicas y Productivas

En la década de los ochenta el crecimiento del PBI fue negativo, en tanto durante los años noventa aumenta significativamente. En cambio, el PBI per Cápita aumenta en menor medida. (ver Figura 1) Entre otras consideraciones es posible señalar que el crecimiento del producto no alcanzó para compensar el constante crecimiento de la población. En materia de empleo, el cuadro muestra que en los ochenta la productividad laboral global fue más negativa que el producto y que durante los noventa fue positiva y aumentó en forma relevante. Lo llamativo es que **mientras en los noventa el producto y la productividad laboral crecen significativamente, el desempleo abierto se duplica** (promedios).

Figura 1. Variación promedio anual, salvo indicación en contrario

	1981 - 1990	1991 - 1998	
	Var. Prom.	Var. Prom.	Var. Acum.
Producto bruto interno	-1,1	5,8	57,0
PBI per cáp.	-2,4	4,5	42,7
Consumo	-1,0	5,9	58,2
Inversión	-7,8	13,5	175,4
En % del PBI	18,8	18,7	-----
Absorción doméstica (consumo + inversión)	-2,3	7,3	75,7
Inflación minorista (dic/dic)	451,1	13,9	183,3
Productividad laboral global	-2,7	3,5	31,7
Exportaciones de bienes y servicios reales	5,1	9,4	105,9
Agregado bimonetario amplio - M3 (1) /PBI (%)	10,4	23,4	436,8
Depósitos (dic/dic)	-8,7	31,8	813,2
Crédito al sector privado (dic/dic)	-3,8	24,5	475,5
Tasa de desempleo (% de la PEA)	5,9	11,6 (*)	5,4 (**)

(1) Billetes y monedas en poder de particulares + depósitos en moneda local y extranjera

(*) Promedio de las tasas de desempleo anuales. (**) Crecimiento en puntos porcentuales de la tasa de desempleo

Fuente: M. A. Broda. La Nación 1/10/99

Existen grandes diferencias en cuanto al producto bruto geográfico per cápita entre las distintas provincias argentinas. La región pampeana muestra los mayores niveles de ingreso junto con la región patagónica. En este último caso hay que aclarar que el número de sus habitantes es de los más bajos del país. También es interesante observar que hay una correspondencia entre el nivel del ingreso y la tasa de desocupación. A mayor nivel de ingreso, la tasa de desocupación tiende a ser menor. La Capital Federal resulta un caso excepcional debido a que posee ingresos similares al de los países centrales y duplica el ingreso promedio nacional. (Figura 2)

Figura 2. Producto Bruto Geográfico y Desocupación en 1999

Distrito	PBG per cápita (\$)	Desocupación
Buenos Aires	7.112	14,4
Ciudad de Buenos Aires	22.038	10,3
Catamarca	3.836	16,0
Chaco	2.939	12,4
Chubut	10.231	11,8
Córdoba	6.848	13,6
Corrientes	3.243	13,8
Entre Ríos	4.885	13,3
Formosa	2.002	8,2
Jujuy	2.811	16,1
La Pampa	8.272	10,7
La Rioja	7.879	7,2
Mendoza	4.472	6,8
Misiones	4.704	5,6
Neuquén	8.546	12,0
Río Negro	6.928	15,3
Santiago del Estero	1.984	8,7
Salta	3.783	14,1
San Juan	4.925	10,2
San Luis	13.141	6,3
Santa Cruz	14.416	3,6
Santa Fe	7.168	16,8
Tierra del Fuego	12.053	9,2
Tucumán	3.572	15,9

Fuente: Elaboración propia sobre la EPH INDEC. 1999

Las **economías regionales** sufrieron una desigual reconversión que agudizó en algunos casos las crisis estructurales y en otros provocó un profundo proceso de reconversión económica. La reforma del Estado impactó en el interior del país en forma desigual. Tradicionales centros urbanos vinculados a importantes empresas estatales ingresaron en una crisis (Bahía Blanca, Cutral-Có, San Nicolás, Sierra Grande, Berisso, Tartagal, etc.).

Durante los años noventa, se producen una serie de fenómenos **macro y microeconómicos**, entre los que resulta de interés, destacar los siguientes:

En el sector servicios se observan una modernización de las empresas y actividades relacionadas con la nueva economía. Sin perjuicio de ello se mantiene elevado el cuentapropismo tradicional y aumenta el empleo precario vinculado al comercio tradicional.

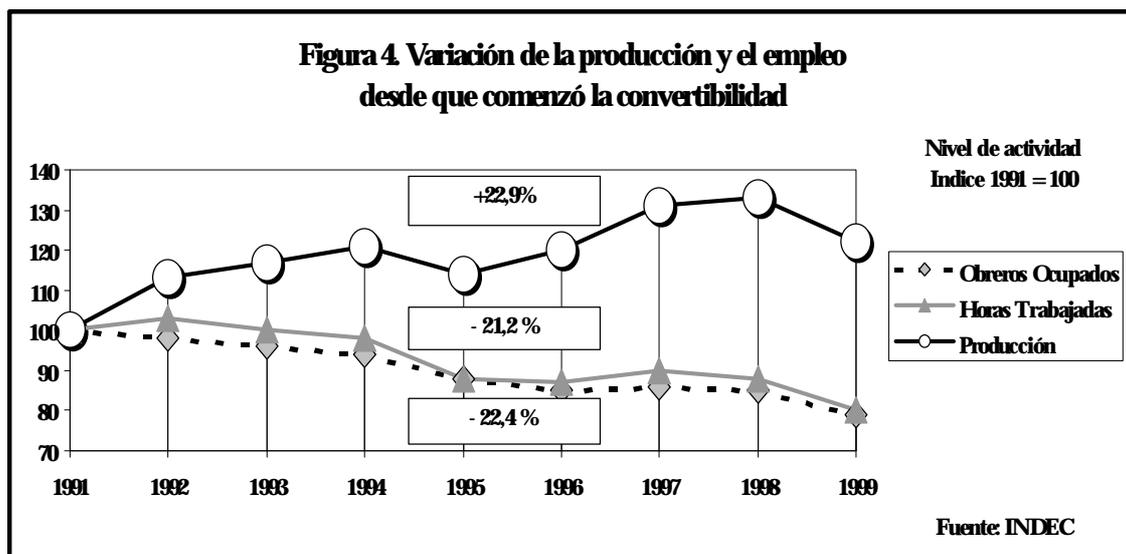
El sector industrial aumenta su producción y productividad, pero cae el nivel del empleo. Ello se debe a reestructuraciones organizacionales y a la sustitución del factor trabajo por el factor capital. En otros casos, se origina en el cierre de empresas en las ramas industriales perjudicadas por las crecientes importaciones, en especial en el sector de los bienes finales. (ver Figura 3 y Figura4)

**Figura 3. Producto, ocupación y productividad en la industria (1985-1994).
Índices 1985= 100**

Año	Producto	Empleo	Productividad laboral
1985	100,0	100,0	100,0
1986	112,4	95,9	117,3
1987	113,5	94,9	119,6
1988	106,0	96,5	109,9
1989	96,7	88,8	108,9
1990	87,5	84,0	104,1
1991	93,1	79,7	116,8
1992	103,9	79,9	130,0
1993	106,6	78,2	136,3
1994	114,2	78,0	146,4

Fuente: Adolfo Canitrot: Presentación General Libro Blanco del Empleo en Argentina. 1995

La Figura 3 muestra que la industria en el período 1985 a 1994 creció en cuanto a su producción, salvo en los años de crisis e hiperinflación. En cambio el empleo disminuyó en forma constante y permanente. La productividad laboral industrial aumentó a lo largo de esa década y lo hizo en forma significativa en los años 1991 a 1994. En el sector industrial el empleo cae en forma constante, pero esa caída se compensa con los aumentos de la **productividad laboral**.

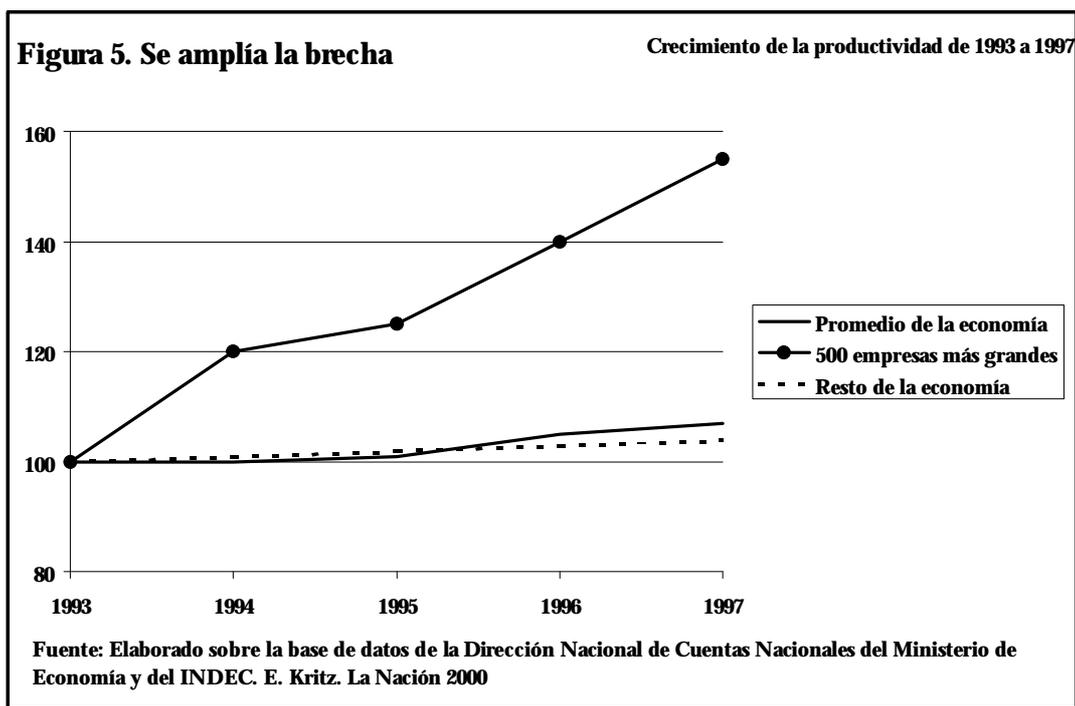


La figura 4 evidencia que mientras la producción de la industria tendió a crecer hasta 1998, los obreros ocupados disminuyeron casi un 23%. También descendieron el total de las horas trabajadas en similar proporción, poniendo de manifiesto que en los años noventa la industria siguió expulsando mano de obra y continuó el largo proceso de reducción comenzado a principios de los años setenta. Esta expulsión de trabajadores no es compensada con la cantidad de horas trabajadas (horas extras). La paradoja del aumento de la producción industrial con menos trabajadores y horas trabajadas muestra un muy importante incremento de la productividad, sin embargo ese aumento de la productividad no se tradujo en proporcionales incrementos salariales.

Las exportaciones aumentaron su volumen, pero en su mayor parte sus componentes son de bajo valor agregado. En cambio, las importaciones aumentaron principalmente en bienes de alto valor agregado como los bienes capital, finales e intermedios.

Las **grandes y medianas empresas** iniciaron un proceso de reconversión basado en una primer fase, en los cambios organizacionales y en una segunda, en la incorporación de tecnologías duras. Las principales empresas reestructuraron sus actividades y en general sustituyeron el factor trabajo por el factor capital aumentando su productividad y disminuyendo su personal estable. Por otra parte, hubo una profundización del proceso de tercerización de actividades y en otros casos de sustitución de la producción por la importación de bienes intermedios y finales. Desde el punto de vista de la propiedad se dio un proceso de transnacionalización del capital.

En tanto, las **PyMES** para mantener cierto nivel de competencia de mercado ajustaron por el factor trabajo precarizando el empleo. "El empleo en negro e intermitente característico de la segunda mitad de los años noventa se centra en estas empresas ya que es el único costo que pueden controlar". (E. Kritz 2000) (Figura 5)



La figura 5 muestra el dispar comportamiento de la productividad según el tipo de empresas. El autor señala que la productividad se concentró en las 500 grandes empresas. En tanto el resto, en su mayor parte PyMES tuvo un incremento de la productividad incluso por debajo del promedio de la economía.

El estancamiento económico de los años ochenta y el crecimiento desigual del producto y de la productividad de los años noventa, impactaron en el mercado de trabajo y en el empleo dando lugar a las diversas formas de subempleo primero y al desempleo estructural y empleo intermitente y no registrado a partir de 1995. Además, no modificaron la regresión del salario en la participación en el Ingreso Nacional iniciada en 1976.

Mientras las grandes empresas aumentaron su productividad y disminuyeron el empleo, las PyMES ajustaron mediante la flexibilidad laboral y el empleo en negro. La industria continuó expulsando mano de obra, mientras el sector servicios se modernizó en algunas ramas, (bancos) que mediante cambios organizacionales e incorporación tecnológica expulsaron fuerza de trabajo, y en otras ramas se incorporó mano de obra flexibilizada y no registrada (comercio).

Las economías regionales sufrieron el impacto de la reconversión económica y de la reforma del Estado. Por lo cual, la desigual distribución del ingreso entre las regiones se agravó y el desempleo y el subempleo impactan en mayor medida en las regiones urbanas cuyo desarrollo se explicó por el anterior modelo económico y estatal (Rosario, Gran Buenos Aires, San Nicolás, etc.).

Por último, si bien las exportaciones crecieron, aún mantienen un bajo nivel de valor agregado. Esto mostraría que a pesar del ajuste en el empleo, la exportación del salario o del trabajo es muy limitada y no resuelve los problemas macroeconómicos del país. En tanto, los problemas de empleo y desigualdad en los ingresos sólo agravan la demanda en el mercado interno.

CAPÍTULO 2

2. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO

Los aspectos críticos que presentaba el mercado de trabajo en los años ochenta y a principios de los noventa están presentes en los objetivos de la reforma laboral. Uno de los argumentos para explicar los problemas del empleo se refería a la “rigidez” de las regulaciones laborales que impedían una rápida adaptación del empleo a las cambiantes condiciones de la economía. La **Ley de Empleo de 1991**, establece las formas de contrato por tiempo determinado, la extensión del período de prueba y el fomento del empleo para los grupos más afectados por el desempleo y el subempleo, como los hombres mayores de 45 años, las mujeres jefas de hogar, los discapacitados y los jóvenes. También, parece prever los aumentos en las tasas de desocupación, al establecer los **programas sociales laborales** que estuvieron posteriormente a cargo del Ministerio de Trabajo. Otro aspecto anticipatorio, frente a un futuro proceso de reconversión de las empresas y eventuales quiebras, es el denominado procedimiento de crisis durante el cuál dejan de regir los convenios colectivos de trabajo. Ello se complementa con la sanción de la Ley de Quiebras.

Los problemas que presentaba el mercado de trabajo a principios de la década del noventa si bien, fueron tenidos en cuenta, no fueron los principales. Los más relevantes fueron los objetivos económicos y los dirigidos a la reforma de las instituciones laborales.

En la primer parte de la década del noventa el mercado laboral se redujo con la expulsión del empleo no calificado. A partir de 1994, se observa un salto en la desocupación abierta, que llega al 18 % en 1995. El subempleo se mantiene en niveles elevados y en la segunda mitad de los noventa aumenta el empleo precario e intermitente. El cuentapropismo continúa en niveles elevados y aumenta el empleo en negro o no registrado. El empleo estable y registrado tiende a disminuir en forma constante y a mantenerse en niveles muy bajos respecto a la población total. Como consecuencia del deterioro del empleo estable se observa una disminución en el ingreso de las familias y una mayor heterogeneidad y distancia en la pirámide de ingresos totales. También se mantuvo la baja participación del salario en el total del Ingreso Nacional.

Alfredo Monza (1992) plantea que, entre 1975 y 1990, el crecimiento de la población y de la población económica activa (PEA) fue constante, mientras el PBI se mantuvo en crecimiento estancado y la productividad fue negativa. Esto, tuvo como efecto el crecimiento de distintas formas de subempleo, de la terciarización del empleo y al mantenimiento relativo de la tasa de desempleo.

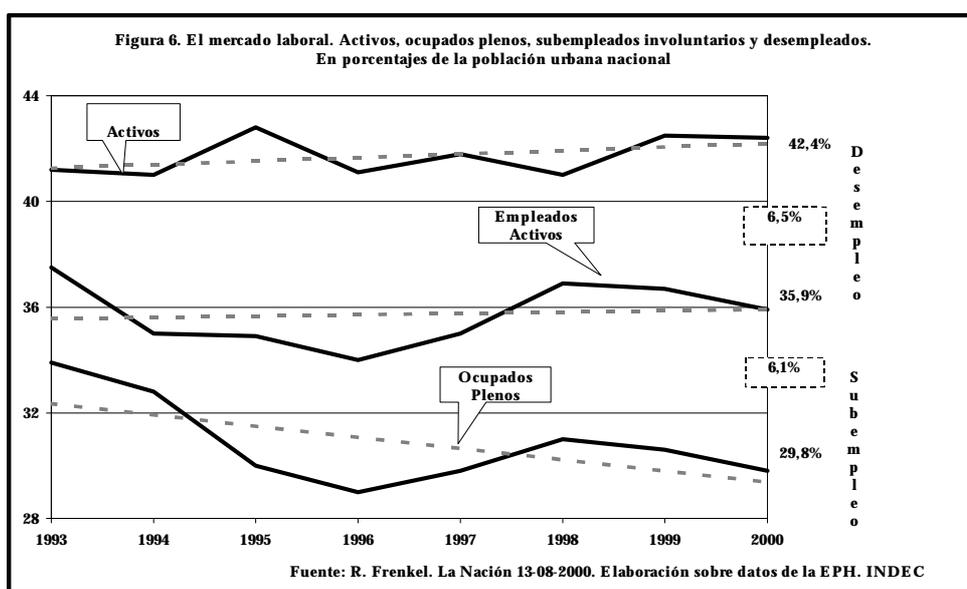
La relación entre el crecimiento del **Producto Bruto Interno y de la Productividad** de la economía entre 1991 y 1994, dio lugar a una serie de hechos con impacto en el comportamiento del mercado de trabajo. Estos supuestos se relacionan con el aumento del desempleo, del subempleo, a una mayor terciarización, al aumento del trabajo en negro y a la incorporación de los diversos subgrupos demográficos (mujeres y jóvenes) al mercado de trabajo.

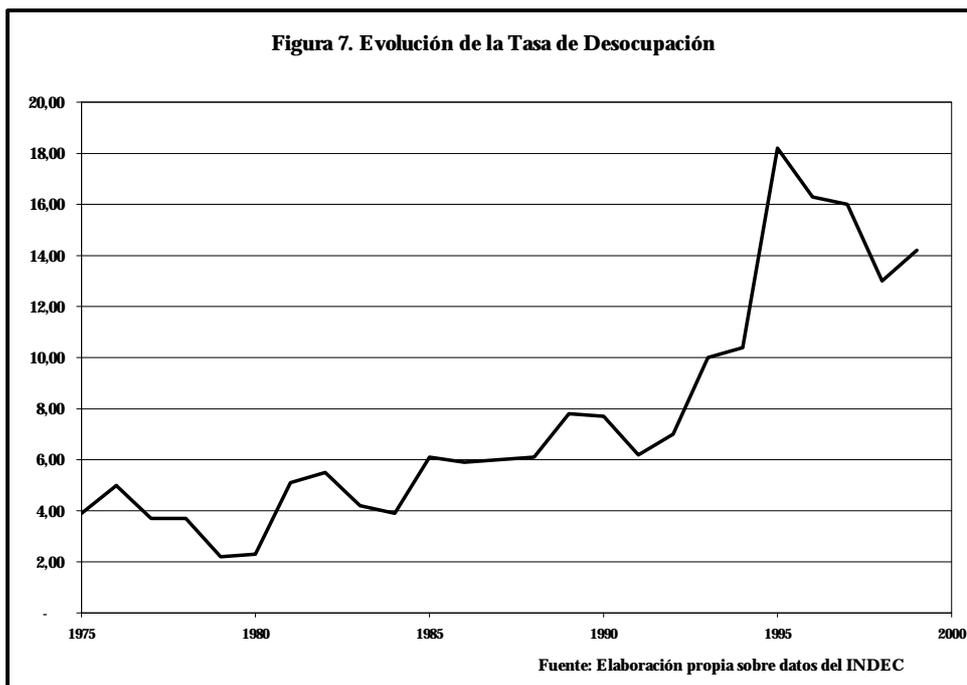
Siguiendo esta lógica, el aumento del PBI desde 1991 y el mayor aumento de la productividad de la macroeconomía y de numerosas empresas tuvo como efecto un aumento en la tasa de la desocupación, de la tasa del subempleo y de un elevado nivel del trabajo terciarizado. Además, la desocupación de los jefes de hogar dio lugar a la búsqueda de empleo por parte de las mujeres y jóvenes.

En el año 1998 el mercado de trabajo se caracterizaba por una alta composición de autónomos de baja capacidad de ingresos (3 millones), un enorme peso de los trabajadores no registrados o en negro, 3.664.000 trabajadores en el sector privado, de empleados domésticos (800 mil) y por un alto nivel de desocupados (1,8 millones) y de subempleados con niveles similares o superiores a la tasa de desocupación. En tanto los trabajadores registrados y aportantes efectivos representaban apenas un 40 % de la población económica activa con alrededor de 5 millones de trabajadores. Cabe destacar que según el Ministerio de Trabajo de la Nación **en el sector privado** los trabajadores en negro superan a los registrados (3.601.000 trabajadores de trabajadores no registrados contra algo menos de registrados en 1998).

A partir de 1994, la tasa de desocupación supera los dos dígitos llegando a ubicarse en el 18 % de promedio nacional en 1995 descendiendo hasta el 15 % a fines de la década. Este promedio es superior en provincias y ciudades que han sufrido un alto impacto debido a la reconversión productiva y a las reformas estatales.

Este continuo deterioro del mercado de trabajo que ajusta la oferta de mano de obra con subocupación, desocupación, no-registración del empleo y caída del ingreso, tiene como efecto en la estructura social un aumento de la pobreza estructural y de la población ubicada por debajo de la **Línea de Pobreza** (INDEC). Desde la perspectiva macroeconómica, muestra una baja participación del salario en el total del Ingreso Nacional ya que desde 1.976 se ubica en alrededor del 30 % del total del ingreso nacional anual y una creciente distancia entre los sectores de mayores ingresos con los de menores ingresos. En 1999 el promedio salarial de los trabajadores se ubica en los 600 pesos y solo el 20 % de la PEA tiene ingresos superiores a los 1.500 pesos. (ver Figuras 6 y 7)





Como puede observarse en las Figuras 6 y 7, la tasa de los activos tiende a mantenerse estancada pese al crecimiento de la población. Los empleados activos son apenas el 36 % de la población y los ocupados plenos son apenas la tercera parte. En cambio el desempleo abierto tiende a incrementarse en las últimas tres décadas. Se pasa de un desempleo friccional (coyuntural y de corto plazo) a un desempleo estructural.

La **baja proporción del empleo registrado** o en “blanco” (40 % de la PEA) plantea serios problemas de financiamiento para el sistema previsional, de beneficios sociales y de obras sociales. Desde la perspectiva de los asalariados genera importantes cuestiones sociales, ante la descubertura previsional, de seguridad social y de riesgos de trabajo, entre otros. (ver Figura 8)

Figura 8. Evolución del empleo 1990 a 1997

Período	Mes	Tasas				PEA (en miles)		
		Actividad	Empleo	Desempleo	Subempleo	Total	Ocupados	Desocupados
1990	Octubre	39.0	36.5	6.3	8.9	10.619	9.937	682
1991	Octubre	39.5	37.1	6.0	7.9	11.005	10.310	696
1992	Octubre	40.2	37.4	7.0	8.1	11.411	10.586	827
1993	Octubre	41.0	37.1	9.3	9.3	11.722	10.659	1.062
1994	Octubre	40.8	35.8	12.2	10.4	11.930	10.529	1.400
1995	Octubre	41.4	34.5	16.6	12.5	12.307	10.348	1.959
1996	Octubre	41.9	34.6	17.4	13.6	12.589	10.542	2.047
1997	Octubre	42.3	36.5	13.7	13.1	13.081	11.352	1.729

Fuente: Indicadores básicos de empleo. Informe de Coyuntura Laboral 1998. MTSS

La tasa de actividad¹ es baja con relación a la población total. En el período que muestra la Figura 8, la tasa de actividad tiende a incrementarse pero no lo hace en forma importante. Sin embargo, existe una correspondencia entre el incremento de la tasa de actividad y la desocupación. Cuando la tasa de desocupación afecta al millón de personas la tasa de actividad tiende a incrementarse porque ante el desempleo del jefe de hogar o principal sustento el resto del grupo familiar tiende a iniciar la búsqueda de empleo para obtener ingresos. **El dato, quizás, más significativo es que el comienzo de la década muestra igual tasa de empleo que la tasa del año 1997.** Ello hincaría el creciente efecto “desaliento” ante la escasez de empleo y a las nuevas condiciones de trabajo e ingresos. En cambio, el desempleo y el subempleo se incrementan en forma constante afectando 26,8 % de la PEA.

El estancamiento de la tasa de empleo, el aumento de la desocupación y la subocupación, el incremento del empleo no registrado junto a un crecimiento poblacional creciente da lugar al doble fenómeno del incremento de la pobreza en las familias y al agravamiento de la financiación de las instituciones laborales. (Ver Figuras 9 y 10)

Figura 9

TRABAJO INSEGURO		Asalariados sin beneficios sociales por ciudad	
Ranking	Provincia	Aglomerado	Sin beneficios (%)
1	Tucumán	S. M. De Tucumán/Tafí Viejo	43,7
2	Santiago del Estero	Sgo. Del Estero/La Banda	43,0
3	Misiones	Posadas	40,5
4	Córdoba	Río IV	40,4
5	Salta	Salta	39,2
6	Córdoba	Gran Córdoba	38,4
7	Chaco	Gran Resistencia	38,1
8	Entre Ríos	Concordia	37,9
9	Buenos Aires	Conurbano	37,6
10	Mendoza	Gran Mendoza	37,2
11	Jujuy	S.S. Jujuy y Palpalá	37,1
12	Formosa	Formosa	36,9
13	Buenos Aires	Mar del Plata y Batán	36,1
14	San Juan	Gran San Juan	36,0
	Promedio Nacional	Total país	35,0

¹ Tasa de actividad: compuesta por la población económicamente activa. Personas ocupadas o que buscan empleo.

15	Corrientes	Corrientes	34,8
16	Buenos Aires	GBA	34,4
17	Santa Fe	Gran Rosario	33,9
18	La Rioja	La Rioja	32,7
19	Neuquén	Neuquén/Plottier	30,1
20	Buenos Aires	Gran La Plata	29,0
21	Entre Ríos	Paraná	28,4
22	San Luis	San Luis/Chorrillo	27,4
23	Buenos Aires	Bahía Blanca	26,9
24	Catamarca	Gran Catamarca	26,8
25	La Pampa	Santa Rosa/Toay	26,4
26	Buenos Aires	Ciudad de Buenos Aires	26,3
27	Santa Fe	Santa Fé/Santo Tomé	26,1
28	Chubut	Comodoro Rivadavia	24,0
29	Tierra del Fuego	Ushuaia/Río Grande	19,0
30	Santa Cruz	Río Gallegos	17,7

Fuente: Equis, sobre la base de datos INDEC/SIEMPRO. La Nación sección economía 24/12/99

Los datos de la Figura 9 muestran que el número de los asalariados sin aportes son el 35 % en el promedio nacional. Pero si analizamos ese dato por su distribución geográfica, observamos una gran heterogeneidad de la participación del empleo sin beneficios según los distintos centros urbanos. En las ciudades del norte argentino vemos que su participación supera el 40 %. En la provincia de Buenos Aires, el Conurbano tiene registros por encima del promedio al igual que Mar del Plata. En el caso del Gran Buenos Aires conviene señalar que es la mayor concentración de población urbana del país. En tanto, las provincias patagónicas poseen los niveles más bajos de trabajadores sin beneficios.

Complementariamente, la Figura 10 muestra que los trabajadores con aportes es apenas el 58 % (5 millones) de la población ocupada². Entre el resto se destacan los trabajadores en negro con el 38 % y el caso de los **cuenta propia**, que se caracterizan por un bajo e irregular cumplimiento en sus contribuciones y aportes. A partir de estos datos, los autores del cuadro destacan que el 40 % de los obreros o empleados están sujetos a las formas de flexibilidad laboral.

² Población ocupada: la oferta o población de la PEA que efectivamente posee una ocupación

Figura 10. En la mira. Población económicamente activa, desocupados y ocupados, según categoría, flexibilización por quintiles de ingreso (*)

Categoría ocupacional	%	Absoluto	
Población urbana total	100	32.677.810	
Población económicamente activa	42,3	13.822.714	
Desocupados	14,5	2.004.294	
Total ocupados	100	11.818.420	
Patrón o empleado	4,7	555.466	
Cuenta propia	22,0	2.600.052	
Trabajador sin salario	1,4	165.458	
Obreros o empleados	71,9	8.497.444	
Obreros o empleados sin aportes o en negro	38,2	3.245.258	
Obreros o empleados con aportes	58,0	5.252.186	
Obreros o empleados flexibles por contratos promovidos	0,42	51.000	
Obreros o empleados flexibles por convenio empresa/sindicato	0,85	101.186	
Obreros o empleados sujetos a flexibilidad sobre total de trabajadores o empleados	39,9	5.100.000	
Obreros y empleados sujetos a flexibilidad, por quintil de ingreso promedio	Absoluto	%	Ingreso promedio (S)**
Primer quintil	100.000	1,90	175
Segundo quintil	700.000	13,7	360
Tercer quintil	1.270.000	24,9	520
Cuarto quintil	1.450.000	28,5	740
Quinto quintil	1.580.900	31,0	1700
Promedio país	5.100.000	39,9	699
(*) Distribución por quintos de la población total de trabajadores y empleados, según ingreso promedio			
(**) Per cápita			

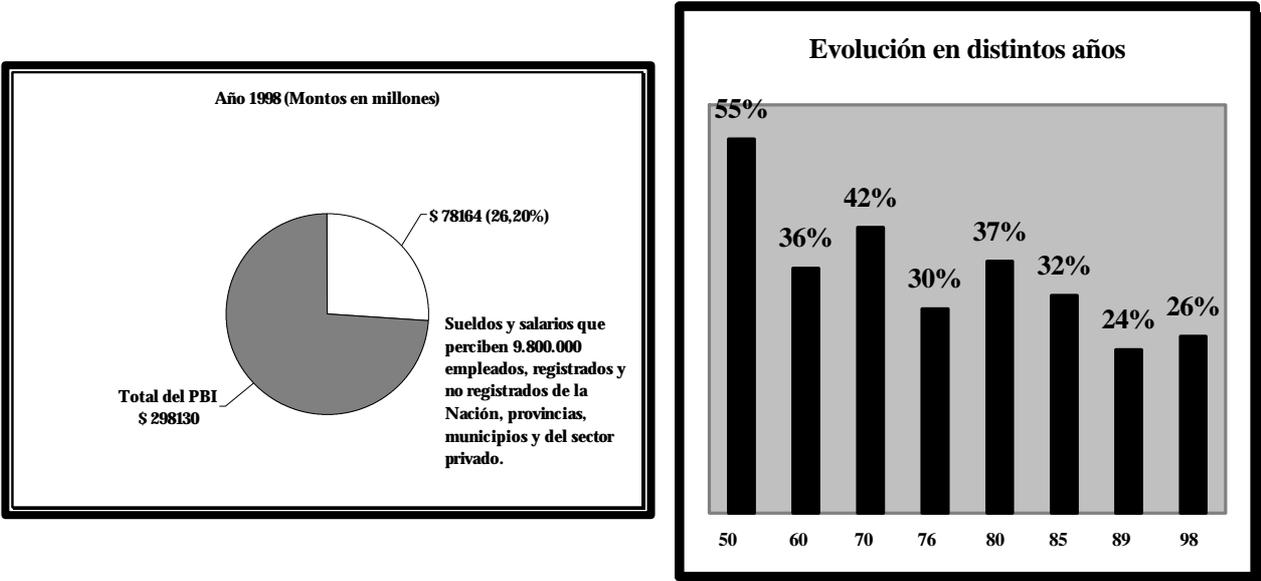
Fuente: Equis, sobre base a datos INDEC/SIEMPRO. La Nación 21/11/99

Los salarios se relacionaron con el aumento de la productividad. La negociación colectiva y los nuevos contratos laborales ataron el salario al aumento de la producción y la productividad. La baja proporción del empleo registrado y el incremento del trabajo clandestino y el estancamiento del empleo contribuyeron a la baja del ingreso de las familias. Como resultado, se observa una mayor heterogeneidad en la escala salarial y una continua caída del salario promedio que no llega a cubrir la canasta familiar mínima. El salario mínimo nominal se aumentó a los 200 pesos y se mantuvo en ese nivel durante la segunda mitad de la década. Se agravó la distancia en la pirámide de los ingresos afectando en mayor medida a los ingresos de los sectores más pauperizados.

En cuanto a la participación de los salarios en el ingreso nacional, estos factores explican en gran medida que a fines de los noventa la participación de los salarios sea de sólo el 26 % del Ingreso Nacional. En los últimos cincuenta años esta participación bajó de la mitad del PBI a sólo la cuarta parte. La primer baja significativa se debe a la política del gobierno militar

de 1976. En los noventa se observa un leve aumento respecto al año 1989. En este caso, ese año sintetiza la crisis de un modelo económico y la crisis fiscal del Estado cuya expresión monetaria fue la hiperinflación. Posteriormente se observa un aumento de dos puntos, pero como se señaló anteriormente, hubo un aumento del PBI y de la productividad global, lo cual no se tradujo en un proporcional aumento del salario en la participación total. A ello hay que agregar el crecimiento relativo de la población que determina, en parte, el estancamiento de los ingresos per cápita. (ver Figura 11)

Figura 11. Participación de los salarios en el PBI

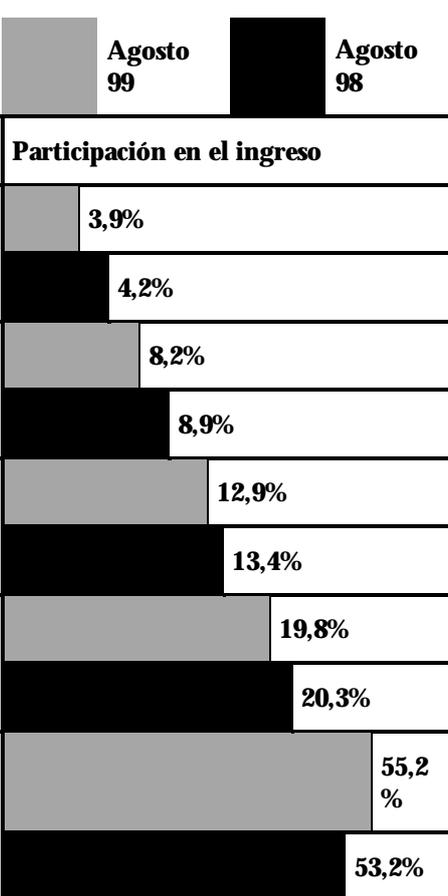
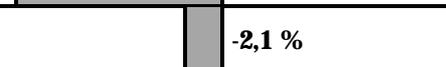
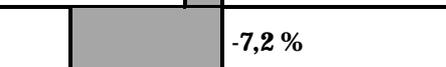
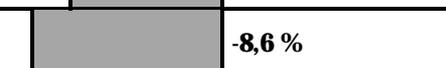
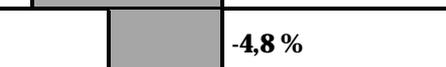
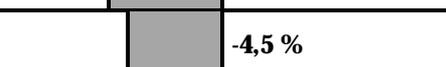
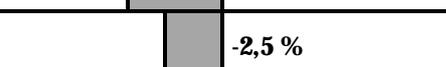
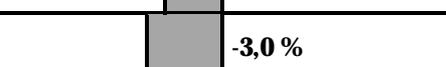


Fuente: Clarín basándose en datos del CIEPP y del Mrio. de Economía

Al final de la década se agrava la situación de los sectores con menores ingresos. El promedio de los salarios bajó el 0,4 %. Pero esta disminución recayó más en los sectores con ingresos inferiores a los 600 pesos, afectando especialmente al decil de ingresos de entre 211 a 300 pesos. En cambio, el decil con ingresos superiores registró aumentos en sus ingresos en un 5 %.

En cuanto a la participación de los distintos sectores sociales en el ingreso, el 20 % con mayores ingresos no sólo aumenta su participación sino que representa a más de la mitad de los ingresos totales. El 20 % más pobre representa apenas el 4 % de los ingresos totales y tiende a bajar su participación. Mientras que el otro 40 %, que son los sectores medio y medio alto, reciben más del 75 % de los ingresos totales. (Ver Figura 12)

Figura 12

COMO SE DISTRIBUYE LA RIQUEZA			
Ingresos promedio		El reparto de los ingresos	
Ingreso mensual (\$)	Variación respecto de agosto 98	Referencias	Referencias
			Agosto 99
			Agosto 98
5 a 150	 -10,4 %	Segmento	Participación en el ingreso
151 a 210	 -2,1 %	20%	3,9%
211 a 300	 -7,2 %	más pobre	4,2%
301 a 386	 -8,6 %	20%	8,2%
387 a 450	 -4,8 %	medio bajo	8,9%
451 a 560	 -4,5 %	20%	12,9%
561 a 700	 -2,5 %	medio	13,4%
701 a 934	 -3,0 %	20%	19,8%
935 a 1.500	 -0,3 %	medio alto	20,3%
1.501 a 35.000	 +4,9 %	20%	55,2 %
Promedio	 -0,4 %	más rico	53,2%

Fuente: INDEC (Capital y GBA). Clarín 3/11/99

El Mercado de Trabajo en los años 1999 y 2000

Al fin de la década, la evolución de la oferta de trabajo muestra un creciente deterioro en sus principales aspectos. La población económicamente activa (PEA) que abarca a 13.820.000 personas se mantiene estancada en el 42 % de la población total. Esta cifra, de por sí muy baja con relación a los países desarrollados, muestra que el crecimiento económico, de la última década no aumentó la cantidad de puestos de trabajo y ni siquiera acompañó el crecimiento poblacional. El estancamiento de la PEA revela además, la existencia de un muy importante **desempleo oculto** por el efecto "desaliento" en las personas que desisten de la búsqueda de empleo. Estas personas están clasificadas como población inactiva, motivo por el cual no aparecen estadísticamente como desocupados.

El análisis de las características de la PEA permite inferir que la cuestión es aún más grave. Para el fin de la década la cantidad de desocupados y subocupados están en alrededor del 15 % para cada caso. Es decir que actualmente 4 millones de personas están fuera del empleo pleno de 35 o más horas semanales. El excesivo índice de desempleo y su persistencia en los últimos años muestra que es estructural y que la economía y las políticas estatales no lo resuelven. La cuestión se agrava porque entre 1999 y el año 2000 se observa una constante destrucción o eliminación de puestos de trabajo principalmente en los distritos demográficamente más importantes, como el Gran Buenos Aires y Rosario. Esto explica la caída de la tasa de empleo en los últimos años. Las personas ocupadas son 11.743.000, apenas el 35 % de la población. Dentro de esta población empleada se ubican los subocupados, los trabajadores en negro y los de empleo pleno y registrado. A partir de la segunda mitad de la década aumentó el trabajo en negro y comenzó a generalizarse el empleo intermitente en las PyMES. Del total de la PEA apenas 5 millones de personas tienen un empleo pleno (más de 35 horas semanales) y se encuentran registrados y realizan aportes laborales. Es decir, que sólo el 40 % de la PEA cuenta con un empleo registrado.

Desde el punto de vista del Estado esto pone en cuestión su capacidad de regulación y control ya que apenas 4 de cada 10 personas están comprendidos plenamente por las normas laborales y adheridos a los principales institutos de contribuciones laborales. Osea, seis de cada diez personas están fuera de las coberturas de jubilación, obras sociales, fondo de des-pido, asignaciones familiares, etc.

Durante la década se advierte un incremento del nivel de desigualdad del ingreso. Entre 1990 y 1999, el producto bruto interno creció igual que la brecha entre los sectores de mayores y de menores ingresos, un 57 %. Esto demuestra que el crecimiento económico de la década no se distribuyó con equidad entre toda la población, sino que ensanchó la brecha entre ricos y pobres.

Los distritos en donde más se ensanchó la brecha son la Ciudad de Buenos Aires y el Gran La Plata, como puede observarse en la Figura 13.

Figura 13. Evolución de la brecha de ingresos entre el 10 % más pobre y el 10 % más rico de la población. Aglomerados seleccionados 1990/1999, en %.

Aglomerados Urbanos	Brecha 1990	Brecha 1999	Evolución % (1990/1999)
Ciudad de Buenos Aires	39,2	89,0	127,0
Gran La Plata	9,8	17,7	80,6
Gran Salta	18,9	32,4	71,4
Gran Córdoba	14,0	20,1	43,6
Gran Resistencia	19,2	27,5	43,2
Gran Rosario	12,1	16,1	33,1
Conurbano Bonaerense	8,6	10,9	26,7
Corrientes	12,8	13,3	3,9
Total Aglomerado Urbanos	15,1	23,7	57,0

Fuente: Elaboración Propia en base EPH mayo 1999 INDEC.

El constante deterioro de la oferta del mercado de trabajo se corresponde con el crecimiento de la pobreza y con el enorme crecimiento de la indigencia. El aumento de la pobreza impacta en los sectores medios y medios bajos debido al deterioro de los ingresos familiares (nuevos pobres). La línea de indigencia indica el ingreso necesario para una dieta básica de alimentos que garantice la supervivencia de las personas. En esta condición se encuentran 3,1 millones de personas, de las cuales 1, 2 millones son niños. Ver Figura 14.

Figura 14. Indigentes menores de 15 años en todo el país. Octubre de 1999, Gran Bs. As.

Grupos de Edad	Menores indigentes por grupos (%)	Cantidad de menores Indigentes por grupos
Hasta 2 años	11,1	192.321
3 a 5 años	13,0	282.293
6 a 14 años	13,7	801.238
Total del país	13,1	1.275.857

Fuente: Elaboración Propia en base EPH octubre de 1999. INDEC

Esta composición de la población económicamente activa plantea una serie de límites y dificultades para la implementación de las reformas laborales.

El alto número de trabajadores en negro, de los autónomos con baja capacidad de contribución, el alto número de empleo doméstico, los subempleados y desocupados, cuyo número supera ampliamente al personal registrado, implica fuertes límites para los aportes y consiguientes coberturas al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, del Sistema de Riesgos de Trabajo, del sistema de Asignaciones Familiares, al subsidio de desempleo, al sistema de obras sociales y al PAMI. Por otra parte, obliga al Estado a financiar el déficit previsional mediante impuestos, a destinar fondos para implementar políticas sociales, a reformar el sistema de obras sociales, a otorgar un muy elevado monto en pensiones graciables y a cubrir el déficit del PAMI, entre otros efectos destacables.

El deterioro del empleo registrado y pleno impide el financiamiento genuino de las instituciones laborales y tiene como efecto indeseado el ajuste permanente de estas organizaciones (PAMI, obras sociales) o la caída de prestaciones y las constantes reformulaciones de las prestaciones oportunamente garantizadas. Un caso significativo es el sistema jubilatorio, que a seis años de su formulación, ya plantea la eliminación de la prestación básica universal.

Una primer cuestión a observar es que menos de la mitad de la PEA se encuentra integrada a los sistemas jubilatorios, de seguros de riesgos de trabajo, de asignaciones familiares, de despidos (indemnizaciones y seguros de desempleo), de seguros de vida, de cobertura de salud y de derechos sindicales.

Esta situación tiene un importante efecto laboral, específicamente sobre el concepto de protección laboral del trabajador y es un problema relevante para el sistema del derecho laboral. Desde el punto de vista social refuerza el aumento de la pobreza y de la indigencia y una creciente desigualdad social en la pirámide social.

Desde la perspectiva de la acumulación o modelo de desarrollo, este mercado de trabajo evidencia una economía dual en que la mayor parte de la oferta laboral está vinculada a una economía subdesarrollada y, dentro del empleo pleno³, sólo una parte estaría vinculada a una economía globalizada (4% de la fuerza de trabajo de las 500 grandes empresas. E. Kritz, 2000)

Los problemas estructurales del mercado de trabajo están contemplados en los objetivos explícitos de numerosas normas laborales y en los programas laborales. Pero el impacto de las mismas no fueron eficaces para resolver los problemas planteados y lo que es peor pareciera que fueron un factor que tendió a agravar la cuestión.

Entre los argumentos para justificar la baja del costo laboral se expuso que su reducción alentaría la creación de puestos de trabajo. La flexibilidad contractual, el aumento del período de prueba y la promoción de las formas contractuales por tiempo determinado también alentarían la creación de nuevos puesto de trabajo. Pero en la práctica contribuyeron al deterioro del empelo pleno.

³ Entendemos por empleo pleno al registrado por las instituciones laborales y que implica a una carga horaria de entre 35 y 45 horas semanales

Las medidas para alentar la incorporación de prácticas laborales vinculadas a los nuevos procesos de trabajo y la obligatoriedad de negociar los salarios según la productividad contribuyeron (entre otros factores) al aumento de la misma. Pero este aumento de la productividad no se tradujo en un aumento en los ingresos salariales.

Las medidas para alentar la incorporación de los sectores más vulnerables al desempleo, como las jefas de hogar, los mayores de 45 años, etc., tampoco logró revertir la situación de los mismos. Los planes sociales laborales destinados a atender y alentar la reconversión de la mano de obra en el mejor de los casos se transformó en un subsidio de subsistencia.

Las reformas de las instituciones laborales, como jubilaciones, obras sociales y ART, tuvieron como efecto una mayor segmentación en la calidad de las prestaciones según el nivel salarial. Por otra parte, lejos de incorporar los aportes y prestar los beneficios al conjunto de la PEA, sólo comprenden al 40 % de la misma. Además, estas instituciones están permanentemente en la agenda de la reforma por sus problemas de financiamiento.

La exclusión de la mayor parte de la PEA del empleo pleno y registrado presenta numerosos interrogantes presentes y hacia el futuro.

Desde el punto de vista del Estado las cuestiones presentes y futuras en materia de empleo son: a) en cuanto a las instituciones de protección laboral su financiamiento, las prestaciones efectivas y su calidad; b) la capacidad de regulación y control estatal respecto al empleo registrado y no registrado sobre la base del cumplimiento efectivo de las normas; y c) las restricciones políticas y de financiamiento para atender la desocupación estructural, el subempleo y sus efectos sociales.

Desde una perspectiva económica el deterioro del empleo pleno y la regresividad del salario impactan en el consumo y en el ahorro. De esta manera cabe esperar un mercado interno deprimido. Por otra parte, el deterioro del capital humano es contradictorio con la necesidad de las economías de competir en una economía globalizada. La directa relación entre el mercado de trabajo y la pobreza plantea el problema de una reducción de la pobreza a través del crecimiento del empleo pleno o de la asistencia del Estado. En tanto, la cuestión genera una nueva conflictividad social que cuestiona los fundamentos del Estado democrático.

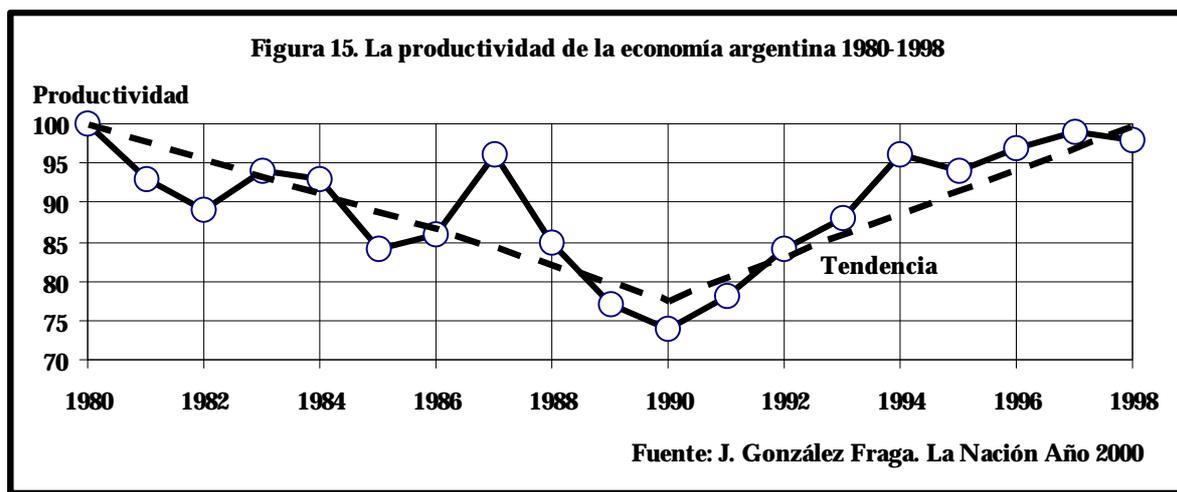
2.1. Principales Objetivos de la Política Laboral

Los objetivos que se observan en las normas vinculadas al empleo y al mercado de trabajo responden a la lógica del doble proceso de resolver la crisis y de adecuarse al nuevo modelo de acumulación económica y a los cambios en la organización del trabajo. Entre esos objetivos podemos identificar: los económicos, los relacionados con el mercado de trabajo y los vinculados con la reforma estatal y las nuevas regulaciones laborales.

a. Los objetivos económicos.

Tienen dos dimensiones: la referida a la mejora de la productividad y otra vinculada con el sistema financiero y bancario. Los relacionados a la producción y la productividad se observan en las normas que reducen el costo laboral y a la obligación de atar el incremento salarial con el aumento de la productividad de las empresas, en las adecuaciones a los nuevos procesos de

trabajo adaptando los sistemas de categorías y otros aspectos contractuales a la polivalencia funcional y a la mayor flexibilidad contractual. La descentralización de los CCT en el ámbito de actividad y empresas busca adecuar los contratos a los heterogéneos requerimientos de las distintas empresas. La mayor flexibilidad contractual se observa en la Ley PyME. (ver Figura 15)



Además del crecimiento del PBI, durante los años noventa se verifica un importantísimo crecimiento de la productividad global de la economía. Diversos factores explican este incremento. Los cambios organizacionales y la sustitución del factor trabajo por el factor capital están entre los más importantes. Las nuevas regulaciones laborales muestran -al menos- una correspondencia entre el objetivo de vincular el factor trabajo al incremento de la productividad. Un mayor producto con menor empleo estable muestran que se trata de un crecimiento con expulsión de mano de obra.

En cuanto a los objetivos financieros, la reforma laboral buscó aumentar el ahorro global de la economía mediante las inversiones financieras de las AFJP, las ART y empresas de seguros de vida vinculadas a aquellas. La bancarización de los asalariados promovió la generalización en el uso de los instrumentos bancarios y una mayor registración en el pago de los salarios.

Otros objetivos relacionados con la disminución de los costos laborales indirectos y generales son la reforma del sistema de riesgos de trabajo, la mediación laboral, la disminución sectorial y parcial de los aportes patronales y de las asignaciones familiares.

Figura 16. Argentina: Estructura porcentual de aportes y contribuciones. 1993

REMUNERACION BRUTA	100,0
Contribuciones individuales	17,0
Aporte Jubilatorio	11,0
Obra Social	6,0
REMUNERACION NETA	83,0
REMUNERACION NETA CON SAC Y SVAC	90,9
Aporte Patronales	33,0
Aporte Jubilatorio	16,0
Obra Social	8,0
Asignaciones familiares	7,5
Fondo de desempleo	1,5
Otros conceptos	20,0
SAC (8,33*1,33)	11,08
SVAC	1,53
Provisión por IPD	5,40
Provisión por accidentes	2,00
COSTO POR UNIDAD DE TIEMPO (CUT)	153,0
Días de licencias	19,3
Vacaciones (antigüedad diez años)	8,83
Feridos	4,62
Licencias (diez días hábiles)	5,88
COSTO POR TIEMPO EFECTIVAMENTE TRABAJADO (CET)	172,4
CUT/RN*100	184,4
CUT/RN (c/SAV y SVAC)*100	168,4
CET/RN*100	207,7
CET/RN (c/SAC y SVAC)*100	189,7

Fuente: J. L. Bour: "Los costos laborales en la Argentina". Libro Blanco del Empleo en Argentina 1995. Min. Trabajo y S.S.

Figura 17. Argentina: Estructura de costos con descuento de aportes del 40%. 1995

REMUNERACION BRUTA	100,0
Contribuciones individuales	17,0
Aporte Jubilatorio	11,0
Obra Social	6,0
REMUNERACION NETA	83,0
REMUNERACION NETA CON SAC Y SVAC	90,9
Aporte Patronales	19,8
Aporte Jubilatorio	9,6
Obra Social	4,8
Asignaciones familiares	4,5
Fondo de desempleo	0,9
Otros conceptos	18,2
SAC (8,33*1,33)	9,98
SVAC	1,38
Provisión por IPD	4,86
Provisión por accidentes	2,00
COSTO POR UNIDAD DE TIEMPO (CUT)	138,0
Días de licencias	19,3
Vacaciones (antigüedad diez años)	8,83
Feridos	4,62
Licencias (diez días hábiles)	5,88
COSTO POR TIEMPO EFECTIVAMENTE TRABAJADO (CET)	157,3
CUT/RN*100	166,3
CUT/RN (c/SAV y SVAC)*100	151,9
CET/RN*100	189,5
CET/RN (c/SAC y SVAC)*100	173,1

Fuente: J. L. Bour: “Los costos laborales en la Argentina”. Libro Blanco del Empleo en Argentina 1995

Como puede observarse en las Figuras 16 y 17, los aportes y contribuciones sobre los salarios registrados disminuyeron, en el periodo 1993-1995 se redujeron las contribuciones y aportes de los empleadores o patronos. Descendieron significativamente tanto los aportes jubilatorios como para las obras sociales. También disminuyó el aporte a las asignaciones familiares y al Fondo del Desempleo. En 1995 hubo una reducción adicional a los aportes patronales. Como destaca J. L. Bour, el **Costo por Unidad de Tiempo (CUT)** bajó en esos dos años de 153 a 138 y el Costo por el **Tiempo Efectivamente Trabajado (CET)** pasó de 172,4 a 157,3.

Merece destacarse que mientras los aportes de los patrones y empleadores disminuyeron, los aportes y contribuciones de los asalariados se mantuvieron inamovibles, en el 17 % del salario bruto.

b. Los objetivos relacionados con el Mercado de Trabajo

Pueden distinguirse dos grandes grupos de políticas: a) los dirigidos a la demanda laboral (generación de los puestos de trabajo) y b) los que buscan atender la oferta laboral (fuerza de trabajo o mano de obra disponible). Los objetivos vinculados a la demanda buscan disminuir el costo laboral directo e indirecto, como ya se señaló. Aquellos direccionados a la oferta pretendieron aumentar la registración de los trabajadores y mejorar la recaudación de las instituciones laborales, tanto estatales como privadas. Simultáneamente, se trató de atender los desajustes y desequilibrios de la mayor oferta con nuevas modalidades contractuales y con las políticas sociales laborales.

c. Los objetivos vinculados con la Reforma del Estado y las nuevas regulaciones laborales.

Estos se relacionan con la desestatización y mayor privatización de las instituciones laborales; con las nuevas regulaciones laborales y las nuevas formas de registración laboral; con la disminución del conflicto laboral y la reorganización de los aparatos estatales.

La desestatización es visible en la reforma del sistema previsional, que dio lugar a la creación de un sistema mixto, y a la transferencia al Estado Nacional de las cajas previsionales de las provincias; en la reforma del sistema de higiene y seguridad del trabajo; en la retirada del Estado de las ex obras sociales tripartitas y estatales; con la mediación laboral y con la retirada de instituciones gremiales como el fondo de la construcción.

Las nuevas regulaciones se ponen en evidencian en los cambios de los convenios colectivos, los contratos laborales y del sistema de despidos, las desregulaciones en las obras sociales y de los sistemas de retiro y de riesgos de trabajo. Se crearon y ampliaron nuevos sistemas de registro (CUIL y CUIT, Monotributo, etc.). En tanto, las estadísticas laborales tuvieron una existencia errática con estudios que se interrumpieron y otros que se crearon posteriormente.

El objetivo de disminuir el conflicto laboral está presente en la reglamentación del derecho de huelga en los servicios públicos, en la Ley de Quiebras y con el sistema de mediación judicial laboral.

La reorganización del Estado produjo el cierre y absorción de organismos y la creación de otros nuevos como la ANSeS, las Superintendencias de Obras Sociales, de AFJP y de ART. Por otra parte, se buscó equiparar en algunos aspectos al empleo público con el privado.

2.2. El Aspecto Laboral de la Reforma Económica y Estatal

La década del 90 se caracteriza por **dos grandes cuestiones, la reforma del Estado y la reforma económica o de modo de acumulación o modelo de desarrollo** que comienza con las normas sancionadas en 1989.

La Reforma del Estado está vinculada con los aspectos estructurales derivados de la crisis del Estado, de la economía y del mercado de trabajo ya mencionados. Su resolución y los impactos y efectos en el empleo, en el mercado de trabajo y en las instituciones laborales constituyen factores condicionantes de la reforma laboral desarrollada a lo largo de la década..

En la década del 90, se podrían **reconocer tres momentos o etapas** de este proceso de reforma estructural. Si bien cada una presenta cierta continuidad por lo que en distintos aspectos parciales tienden a coincidir temporalmente.

Una primer etapa, de 1989 a 1991, se caracteriza principalmente por la resolución de la crisis. Una segunda se basa en el comienzo de un nuevo modelo de acumulación de capital, que comenzó en 1991 y tuvo un "efecto riqueza" (crecimiento del PBI, del consumo, de la productividad y del ahorro financiado principalmente por el capital externo) hasta 1994. La tercer etapa comienza a partir de la crisis de 1995 hasta la fecha. Esta fase se caracteriza por el surgimiento de los límites del modelo de acumulación, por los diversos efectos de la Reforma Estatal, por la expansión de los nuevos procesos de la producción y del trabajo y por los límites que plantea la crisis del mercado de trabajo.

Es durante estas tres etapas que el Estado Nacional formula e implementa una serie de políticas dirigidas a regular y a intervenir en el mercado de trabajo, que se vinculan con la resolución de la crisis, con el modelo de acumulación, con los nuevos procesos de trabajo, con los aspectos sociales relacionados con el mercado de trabajo y con la relación entre los intereses sectoriales y el poder político.

Desde la perspectiva del Estado, estas tres etapas se traducen en una primer política marco (la reforma estructural), de resolución de la crisis y de cambio cualitativo en las políticas públicas. En una segunda fase, donde las políticas focales comienzan a implementarse, y en una tercer etapa, donde, estas conviven con problemas estructurales vinculados al doble proceso de reforma del Estado y modelo económico.

Desde la perspectiva del empleo, las normas laborales buscan la adecuación a los nuevos procesos de trabajo, vincular el empleo con la lógica de la producción y la productividad, disminuir el denominado costo laboral y a relacionar el ingreso salarial con el aumento de la productividad de la rama o de las empresas

Se advierte un proceso similar en **el empleo público**. Las normas sancionadas para regular el empleo público plantean similares conceptos a los establecidos en la Ley de Empleo de 1991. Por otra parte, los sistemas jubilatorios y de riesgos de trabajo, entre otras cuestiones, dieron igual tratamiento al empleo privado y al público.

Una parte sustantiva de estas cuestiones recibieron tratamiento en la Ley de Emergencia Económica, la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Consolidación de la Deuda. Estas normas buscaron resolver en el plano laboral, la deuda previsional, las deudas vinculadas a los juicios laborales del sector público, la reducción del empleo público, la eliminación de las regulaciones de los mercados laborales particulares y profesionales específicos y la descentralización de las negociaciones colectivas.

La **Reforma del Estado y la privatización de las empresas públicas** tuvieron como efecto la desvinculación de parte de los empleados del sector público. Los agentes que han quedado desempleados y con edades superiores a los 45 años, tienen graves dificultades para incorporarse al mercado de trabajo. El monto de las indemnizaciones abonados por el Estado (alrededor de 2000 millones de pesos) no se tradujo en general en el mejoramiento del empleo por parte de estos ex agentes. Por otra parte, este proceso, significó la modificación de los respectivos convenios de trabajo en cada una de las empresas privatizadas. Los nuevos convenios han incorporado pautas vinculadas a nuevos procesos de trabajo (trabajo polimodal, flexibilidad horaria, de estabilidad laboral, etc.

La **Ley de Emergencia Económica** (Ley n° 23.697) cuyo eje central respondía a la necesidad de superar la crisis fiscal del Estado, establece las normas de tratamiento de la Deuda Pública Interna. Determinó el alcance de la voluminosa deuda interna en materia del sistema previsional, de las deudas por juicios laborales de organismos y empresas estatales. Además, estableció las bases legales para la desregulación de los distintos mercados comerciales y laborales.

La **Desregulación Económica** determinó la desregulación de los diversos mercados protegidos o con regímenes especiales y planteó la primer medida de apertura en distintos niveles de las negociaciones colectivas.

La reforma organizacional del Estado dio lugar a una serie de **reformas en el empleo público**. Ellas implican incorporar cuestiones relativas a la capacitación, la productividad y la reforma de los sistemas de carrera. Además, implicó la transferencia a las jurisdicciones provinciales de un gran número de personal, como maestros y personal de salud pública.

Ley de Reforma del Estado Nro. 23.696/89

Uno de los objetivos básicos del gobierno fue la reestructuración y reconversión de empresas "a fin de que las iniciativas privadas puedan absorber todas aquellas actividades que ellas puedan efectuar, en el campo de los servicios públicos y actividades comerciales e industriales".

En el Capítulo titulado de **las privatizaciones y participación del capital privado**, quedan establecidos los procedimientos para la privatización total o parcial de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenezca total o parcialmente al Estado nacional, incluyendo las empresas emisoras de radiodifusión y canales de televisión.

Se establecen los principios del **Programa de Propiedad Participada**, que posibilita la participación en la adquisición de empresas, etc., "sujetas a privatización" a los empleados (en relación de dependencia), usuarios titulares y productores de materias primas cuya industrialización o elaboración constituye la actividad del ente a privatizar.

El proceso de privatización, transferencia o concesión de las empresas públicas tuvo una política errática en cuanto a los convenios colectivos de los trabajadores involucrados.

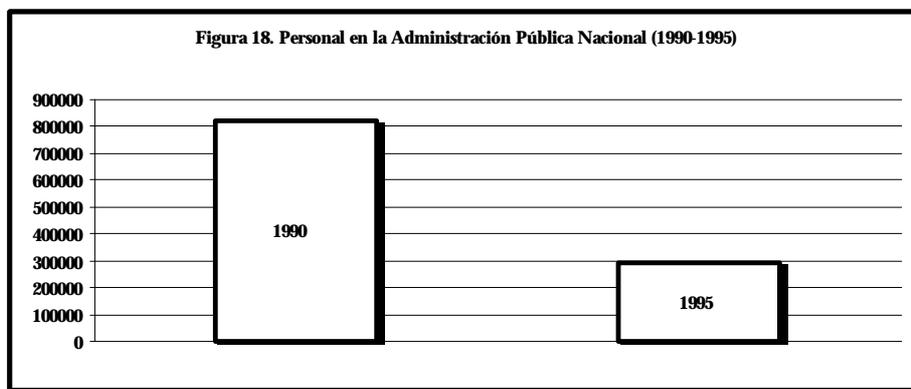
El Decreto Nro. 1803/92 suprimió cinco artículos de la **Ley de Contratos de Trabajo para las empresas privatizadas o por privatizar**. Consagró la pérdida de la antigüedad de los trabajadores de las ex empresas públicas. Los juicios laborales previos pasaron a ser afrontados por el Estado y abonados con títulos públicos. Dejaron de transferirse al adquirente las obligaciones emanadas del contrato de trabajo como las funciones, los puestos de trabajo y la antigüedad. No se considera como despido el cambio de establecimiento o funciones. En cambio, el **Decreto 48-93** establece que las relaciones de trabajo en las empresas privatizadas continuarán con el adquirente o concesionario y los trabajadores conservan la remuneración y la antigüedad adquiridas. De esta forma se deroga lo establecido por el Decreto 1803/92. Pese a estas modificaciones, en la segunda parte de la década se observa que las empresas privatizadas negocian nuevos convenios colectivos para su personal, como el caso de Aguas Argentinas, entre otros.

El régimen de **propiedad participada** (P.P.P.) representa a un conjunto de programas para la adquisición por parte de los trabajadores, de un porcentaje del capital accionario de las empresas públicas privatizadas. Los trabajadores debieron abonar en el tiempo esas acciones al Estado. Los porcentajes de las PPP rondaron el 10 % del total de las empresas, alcanzando el 20 % para el caso de Somisa. Constituyeron 49 programas en empresas eléctricas, gasíferas, telefónicas, petrolíferas, aéreas, bancos y provinciales. Se beneficiaron alrededor de 55.000 trabajadores. Para 1997, se estimaban en un valor de 1.300 millones de pesos. En varias empresas, los trabajadores o las entidades gremiales, resolvieron la venta de estas acciones, siendo el caso más significativo el de YPF. Le siguieron las empresas telefónicas y eléctricas.

Este programa tuvo por objetivo lograr un mayor compromiso de los gremios y los trabajadores con la privatización y las nuevas empresas. El monto de la participación de las tenencias accionarias fue muy elevada, pero en su mayor parte los trabajadores optaron por vender sus acciones. Esto implica un importante monto de transferencia en los ingresos pero también una importante desvinculación de los mismos y de sus gremios en la participación en los directorios de las empresas.

Los importantes montos indemnizatorios destinados a los despidos del personal de las empresas del Estado (alrededor de los 2000 millones de pesos) no se tradujeron en una mejor inserción laboral de los ex trabajadores ni en un impacto productivo y económico y perdurable en el tiempo.

Además, en la actualidad persiste el problema de los ex trabajadores estatales mayores de 45 años sin empleo y sin posibilidades de jubilarse. Cuestión que aún es materia de tratamiento legislativo.



***Los datos de 1995 se refieren a los cargos presupuestados. Excluye a docentes universitarios, personal contratado por horas cátedra, al personal de los servicios de inteligencia y a otras formas contractuales. Los datos de 1990 incluyen al personal perteneciente a las ex empresas públicas.**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del INDEC y del Presupuesto Nacional para el año 1995.

Como puede observarse en la Figura 18, en la primer mitad de los años noventa, en el Estado Nacional hay una importante caída del personal público. Ello se debe a la transferencia de gran parte del personal al sector privado por las privatizaciones y a las provincias por las transferencias de los servicios sociales. En menor medida, impactaron las políticas de ajuste y reducción como los despidos, retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas.

Ley Nro. 23.982 sobre la Deuda Pública

A partir de esta ley se consolidan en el Estado Nacional las obligaciones vencidas al 1de abril de 1991. Los pagos se realizaron con el siguiente orden de prelación (entre otros):

Las deudas debidas a **diferencias de haberes jubilatorios y pensiones** por el equivalente a un año de haberes mínimos, por persona y por única vez. A este fin el Congreso de la Nación constituyó un fondo especial para su atención. La prioridad de pago de esa categoría se limita a los recursos anuales del fondo específico, y se distribuye entre los acreedores atendiendo en primer lugar a los de mayor de edad con menores acreencias a cobrar.

Toda prestación de **naturaleza alimentaria, créditos laborales o nacidos con motivo de la relación de empleo público**, y los créditos derivados del trabajo o la actividad profesional hasta el monto equivalente a un año de haber jubilatorio mínimo y por única vez.

Los aportes y contribuciones previsionales, para obras sociales y en favor de los sindicatos.

A través de esta ley, el Poder Ejecutivo Nacional dispuso la emisión de Bonos de Consolidación o **Bonos de Consolidación de Deudas Previsionales**.

El Decreto Nro. 2.284. Desregulación Económica (1991) crea el **Sistema Único de la Seguridad Social** (SUSS) dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Se instituye la **Contribución Unificada de la Seguridad Social** (CUSS) cuya percepción y fiscalización está a cargo del Sistema Único de Seguridad Social.

Disuelve la **Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio**, la **Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria**, la **Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Estiba, Actividades Marítimas Fluviales y de la Industria Naval**. Las funciones de estas Cajas son desempeñadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Se disuelve también, el **Instituto Nacional de Previsión Social** y sus funciones son desempeñadas por la Secretaría de Seguridad Social del Ministerio de Trabajo.

En cuanto a la **Negociación Colectiva**, establece que las partes signatarias de los convenios colectivos de trabajo podrán **elegir el nivel de negociación** que consideren conveniente. Ellas son: el Convenio colectivo de actividad, el Convenio colectivo de uno o varios sectores o ramas de actividad, el Convenio colectivo de oficio o profesión, el Convenio colectivo de empresa, el Convenio colectivo de empresa del Estado, sociedad del Estado, sociedad anónima con participación estatal mayoritaria, entidad financiera estatal o mixta.

Como se desprende, estas normas buscan resolver una serie de conflictos relacionados con la crisis del Estado como las deudas previsionales y las derivadas con los juicios laborales y los reclamos sindicales. Por otra parte, establecen objetivos estratégicos con impacto en el mercado de trabajo, entre las cuales se destacan la desregulación de los distintos mercados, la privatización y concesión de empresas y la transferencia de otros organismos estatales a otras jurisdicciones implicó el despido de numerosos trabajadores. Posteriormente se realizó una profunda transformación del sistema de Seguridad Social disolviendo al INPS y traspasando la administración del sistema al Ministerio de Trabajo, en cuyo ámbito se crea la Secretaría de Seguridad Social. Además se disuelven distintas Cajas de asignaciones familiares administradas por gremios que pasan a ser partes, de las funciones del Ministerio. Otro aspecto central de

estas normas es el intento de apertura de los distintos niveles de la negociación colectiva.

También, se sancionaron normas que buscaron resolver, entre otras cuestiones, los juicios y consiguientes deudas heredadas por las **organizaciones sindicales**, desde mediados de los años 70, originadas en las intervenciones militares de esas entidades. Esta cuestión comenzó a resolverse con la Ley de Emergencia Económica pero su implementación se fue desarrollando lentamente durante la década. Con las **Leyes 23.697 y 24.070 de 1992** el Estado reconoce esta situación y asume dichas deudas. Se dispone que el Estado deberá las de las Obras Sociales intervenidas hasta julio de 1989 y más tarde hasta el año 1991. La ley 24.070 establece que el Estado Nacional debe hacerse cargo de las obligaciones, derechos y acciones de aquellas **asociaciones sindicales** de trabajadores que hubieran sido **demandadas judicialmente con motivo del cobro de honorarios profesionales** devengados por proyectos, dirección de obras y otras tareas profesionales, originados en las operatorias 17 de Octubre y 25 de Mayo el Banco Hipotecario Nacional, así como en los gastos, actualizaciones, intereses, aportes previsionales, e impuestos y costas de los juicios promovidos. Numerosos sindicatos afrontan causas judiciales y deudas por este motivo. Se destacan los casos de la UOM, Comercio, Sanidad, Alimentos y FOETRA, entre otros.

La Jefatura de Gabinete resolvió, en diciembre de 1998, otorgar a la **Unión Obrera Metalúrgica** por los pasivos originados por las intervenciones en su obra social desde 1976, un subsidio por 60 millones en títulos públicos. Además, se resuelve que los bancos públicos otorguen préstamos por un monto de 20 millones de pesos. El Estado se hace cargo de las deudas originadas en los planes de viviendas durante la intervención militar. La Superintendencia de Servicios de Salud estima la deuda de la obra social en 160 millones de pesos.

Un aspecto importante de esta reforma estatal se relaciona con sus impactos en las economías regionales y las provincias tendiendo a modificar aspectos vinculados a la actividad productiva, el empleo, los ingresos salariales y a modificar el sistema de ingresos y gastos del Estado Nacional con relación al resto de las jurisdicciones. Así, hubo importantes centros urbanos afectados por la privatización o cierre de actividades productivas estatales y provincias que debieron asumir nuevos gastos con las transferencias de servicios sociales. Asimismo existieron reformas impositivas que afectaron la relación de los ingresos entre la Nación, las provincias y los municipios. También las provincias iniciaron procesos de reforma desafectando actividades productivas y ajustando sus estructuras administrativas. En este proceso, la mayor parte de las provincias con menor presupuesto transfirió sus sistemas previsionales al Estado Nacional. En tanto, los municipios tuvieron que atender los aspectos sociales derivados de estas reformas y de las crisis regionales.

Algunos de los **efectos de la reforma estatal** fueron:

El Estado Nacional y las provincias realizaron un proceso de reforma que implicó la privatización de actividades económicas, el cierre de organismos, la descentralización de actividades y las reformas administrativas.

En Argentina uno de los efectos de los gobiernos militares fue la estigmatización del empleo público como valor social del servicio público. Hasta el momento el proceso de democratización no logró reconstruir este valor entre los agentes estatales. Lo cual expresa un predominio de la lógica de ajuste estatal por sobre una lógica de democratización y modernización de estatal.

El Estado Nacional inició a principios de los años noventa un ajuste basado en los despidos del personal estatal, la privatización de las empresas, los cierres de organismos y las transferencias a provincias del personal docente, de salud y otros. Disminuyó los cargos permanentes de la estructura de personal y en cambio las provincias vieron aumentar sus planteles. Además el Estado Nacional comenzó a promover nuevas formas de contratación laboral basadas en formas flexibles de empleo.

La nueva concepción del empleo público busca asimilar la lógica del empleo privado y desconoce el concepto de "servidor público". Es decir, la lógica de mercado basada en el intercambio de la prestación del factor trabajo a cambio del salario tiende a prevalecer por sobre la lógica del servidor público. El concepto de servidor público hace referencia a un trabajo que no genera productos en sentido mercantil. Esos productos o resultados se relacionan con un concepto político que es el del "interés general", por lo tanto, se trata de un trabajo con obligaciones y deberes relacionados con la idea de la "carga pública" y en consecuencia, con cierta concepción de "prestigio social". En este sentido -por ejemplo- la estabilidad laboral surge y se basa en la idea de la legalidad de los procesos y procedimientos administrativos en la gestión pública. La estabilidad del empleo público está directamente relacionada con la posibilidad de garantizar las normas y los procedimientos administrativos frente a las posibles "presiones" políticas y privadas. Este concepto es coherente y contribuye a la necesaria "autonomía" del Estado en el capitalismo moderno. Dentro de esta concepción, se pueden mencionar el antiguo valor comunitario que se asignaba al maestro, al cartero, al policía o al bombero. Las formas flexibles de contratación y la tendencia a la menor estabilidad laboral tienden a reducir conceptualmente al empleo público sólo al intercambio de trabajo por salario.

El empleo público tendió a incorporar aspectos relacionados con los nuevos procesos de trabajo y el Estado comenzó a sustituir el empleo permanente por el empleo basado en la flexibilidad contractual. Los sistemas de retiros, de riesgos de trabajo y de obras sociales se equipararon con el sector privado. El primer convenio colectivo aún no superó el acuerdo marco.

Esta reforma estructural o de "primera generación" tuvo por objeto resolver la crisis fiscal y sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico apoyado en la creciente desregulación de los mercados y en un mayor predominio de los agentes privados. También planteó un cambio cualitativo en los roles estatales y las regulaciones e intervenciones públicas.

En materia laboral, tuvo un importante efecto en materia previsional, en el empleo público y en materia de las deudas laborales y sindicales del Estado. También sentó las bases para la desregulación de los mercados laborales, profesionales y marcó la tendencia de una mayor descentralización de los convenios colectivos de trabajo (CCT).

CAPÍTULO 3

3. POLÍTICAS SECTORIALES O FOCALES

Como se señalara en las consideraciones conceptuales del Capítulo 1, estas políticas se dirigen a un campo de acción definido. En este caso, se refieren al empleo y al mercado de trabajo, y privilegiamos, en este Capítulo, el enfoque de las políticas laborales como producto de las agencias gubernamentales. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como agencia reguladora del empleo es la principal, pero otras áreas gubernamentales han implementado políticas con impacto en distintas dimensiones de la cuestión laboral, como por ejemplo los casos de las obras sociales y de la política migratoria.

a. El Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social promovió las siguientes políticas:

Una política cuyos objetivos se centran en la reducción del llamado costo laboral y a la vinculación del aumento salarial con el incremento de la productividad. Los **aumentos salariales se subordinan a la productividad** del sector económico (Decreto 1.334/91). Aquí, la dificultad principal radica en el acceso por parte de los sindicatos y de los trabajadores a la información de las empresas. Todas las iniciativas parlamentarias para facilitar el acceso de las organizaciones gremiales a la información del balance de las empresas no han prosperado.

El denominado costo salarial indirecto se vincula principalmente con el sistema de despidos, de accidentes de trabajo y con el denominado costo judicial, relacionado con los juicios en materia laboral y previsional respectivamente.

En la presente década se observa que, si bien se incorporan a la legislación laboral cláusulas basadas en los **nuevos modelos de organización laboral** (flexibilidad laboral y toyotismo) promocionadas desde el sector empresarial, éstas aparecen subordinadas a los convenios colectivos, de los cuales los sindicatos son signatarios. La **Ley de Empleo de 1991 (Ley 24.013)** incorpora aspectos de los nuevos modelos de procesos de trabajo; se plantea la vigencia del trabajo polimodal, la polifuncionalidad, la flexibilidad horaria, etc. Además, incorpora los contratos por tiempo determinado con el objetivo de promover el empleo. En el año 1998 la **Ley 25.013** eliminó los contratos debido a que, en su mayor parte, tuvieron como efecto la sustitución del empleo por tiempo indeterminado o permanente por el no permanente, en lugar de generar nuevos empleos permanentes.

El Estado Nacional generó una política dirigida a la bajar los costos laborales, pero en general subordinada a las negociaciones colectivas.

Cabe destacar que, si bien el Estado Nacional promovió la reducción de una serie de costos laborales (aportes patronales, accidentes de trabajo, juicios laborales) generó también nuevos (ART, fondo de despidos), mientras otros se mantuvieron inamovibles como en el caso de las obras sociales y el PAMI.

La reforma del **sistema de despidos** se sancionó con la primer Ley de Empleo en 1991, que creó el **Fondo de Empleo**, dando lugar al primer subsidio de desempleo. Esta cuestión, aún se encuentra en discusión, ya que el FMI propone un sistema de despidos basado en el ahorro individual. El objetivo es la reducción del costo empresarial destinado al pago de las indemn-

zaciones en caso del despido de los trabajadores registrados.

Ello forma parte de la política de reducción del denominado **costo laboral**. Una política relacionada con ese tema, es la reducción del **aporte patronal** al Sistema Previsional. Se dispusieron dos grandes reducciones en 1995 y en 1999.

La **negociación colectiva en el ámbito de la empresa** fue planteada desde la Ley de Emergencia Económica y el Decreto de Desregulación Económica, pero se ha mantenido bajo la aprobación del convenio colectivo de la actividad.

El sector de las **pequeñas y medianas empresas** logró imponer una serie de intereses sectoriales vinculados a la flexibilidad laboral de sus trabajadores y a los pagos de los ingresos de los mismos. Pero también estas medidas están subordinadas a la aprobación por parte del CCT. Debe tenerse en cuenta que la Ley PyME con el cupo de hasta 50 trabajadores involucra a la mayor parte de las empresas del país. Motivo por el cuál involucra a la 90 % de los trabajadores. Este muy “elevado cupo de trabajadores” para una PyME de Argentina plantea un dilema: o las empresas argentinas corresponden a una economía “subdesarrollada o en vías de desarrollo” o se pretende involucrar a la mayor parte de los trabajadores en las condiciones de flexibilidad laboral. Este es un problema central para discutir un probable modelo de desarrollo económico y social.

La **reforma del sistema previsional** fue producto de un reconocimiento de la crisis del sistema estatal y de una negociación por parte de los actores involucrados, dando lugar a la creación de un **sistema mixto**, que diferenció al país de otros modelos internacionales. En Chile se implementó un sistema privado de capitalización y en los países centrales (EEUU) se promueven los sistemas privados de ahorro y capitalización. En la Argentina, el sistema mixto es resultado de la negociación entre el empresariado, el sindicalismo y el sistema político.

La **reforma del sistema de accidentes de trabajo** generó un sistema basado en aseguradoras privadas cuyo objetivo es la prevención del riesgo y de la rehabilitación de los accidentados. Busca bajar el costo del accidente de trabajo, tras la crisis del sistema caracterizado por los juicios laborales y la crisis de las empresas de seguros a principios de la década. En un primer momento se buscó poner topes a las indemnizaciones por accidentes a fin de disminuir el costo de los juicios. En una segunda etapa, se creó el régimen de las ART por el cual se procura privilegiar la prevención y la rehabilitación. Este sistema limita la cuestión de los juicios laborales.

El problema de los juicios laborales determinó la implementación del sistema de **mediación laboral**. Se establece su obligatoriedad antes del inicio del litigio y tiene por finalidad solucionar las controversias antes de la instancia judicial.

El régimen de **asignaciones familiares** sufrió una profunda transformación que promueve la asignación a las cuestiones sociales de mayor sensibilidad y limita las mismas a los trabajadores con ingresos mayores a los 1.500 pesos. Esto busca resolver el déficit del sistema aparecido en esta década, en contraposición a los excedentes generados en las décadas anteriores.

La **conflictividad laboral** se vio acotada por el Decreto de Reglamentación del Derecho de Huelga y por la Ley de Mediación Judicial Laboral.

El **Plan Sueldos** fue promovido conjuntamente con el BCRA y tiene por objetivo el pago obligatorio de los salarios por el sistema bancario. El plan se realiza por etapas. Permite obte-

ner información acerca de la relación empleador y empleados y el ingreso al sistema bancario del conjunto de los trabajadores registrados. En la actualidad, el Estado y las grandes empresas empleadoras están incorporadas al sistema. El proceso contempla la incorporación al sistema de la totalidad de los trabajadores. También el ANSES comenzó el pago a los jubilados y pensionados con este sistema.

Los efectos sociales de la reconversión productiva y de la reforma estatal dieron lugar al desarrollo de una serie de **políticas de promoción del empleo y de carácter social** destinadas a paliar la creciente desocupación y el subempleo. Se pretendió proteger a los grupos demográficos particularmente afectados, como los jefes de hogar mayores de 45 años, los agentes estatales despedidos mayores de 55 años, los trabajadores de las empresas en crisis, las mujeres jefas de hogar y los jóvenes menores de 24 años. Estos planes comenzaron a partir de la Ley de Empleo de 1991 y se han financiado con el Fondo de Empleo y con el crédito multilateral.

En la **política gremial**, se produce un cambio trascendente al legalizar el Ministerio, en 1997, a la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) como entidad de tercer grado.

La **Policía del Trabajo**, luego de su crisis producto de la política militar, no pudo volver a reconstituirse como un cuerpo profesionalizado capaz de controlar significativamente las condiciones del empleo. Hubo un intento a mediados de los años noventa de transferir sus atribuciones a las jurisdicciones provinciales, pero tampoco fue efectivo. A fines de los noventa, el Ministerio delegó algunas de estas atribuciones a algunas entidades gremiales.

Cabe preguntarse por qué, desde 1984, el proceso de democratización no ha podido reconstruir un sistema de policía del trabajo tanto en la jurisdicción nacional como en las provinciales. Ello podría relacionarse con la crisis de los mecanismos de control estatal y la poca efectividad para resolver este tema por parte de los partidos políticos.

El conjunto de estas políticas generaron la **reorganización de las agencias del Estado** vinculadas a la regulación del trabajo. El Ministerio de Trabajo incorporó el Sistema de Seguridad Social a su órbita y creó las nuevas Superintendencias de AFJP y ART.

b. Política de Obras Sociales

La crisis de las **Obras Sociales** provocó una serie de transformaciones en su organización tradicional. La reforma comprendió la desestatización de varias de ellas (cuando tenían carácter tripartito), a la reforma organizacional monitoreada por el Banco Mundial y a la libre elección por parte de los afiliados. Esta política fue promovida por el **Ministerio de Salud**.

Cabe destacar que el sector empresarial y los organismos internacionales buscaron imponer la desregulación total del sistema, que permitiera el ingreso de las empresas de medicina prepaga en el sistema de libre elección. Esto no se logró por la oposición del sector gremial.

El Decreto 9/93 sobre beneficiarios comprendidos en los artículos 8 y 9 de la ley 23.660 establece que la elección prevista puede recaer solamente en una obra social y ser ejercida sólo en una oportunidad por año. Las prestaciones básicas que deben prestar las obras sociales deben ser determinadas por el Ministerio de Salud y Acción Social. La Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) debe compensar a la obra social, las diferencias

que pudieran surgir entre el monto de los aportes y contribuciones de los beneficiarios con el costo de las prestaciones básicas.

Por otra parte, se deja sin efecto todas las restricciones que limiten la libertad de contratación entre prestadores y obras sociales, así como aquellas que regulen aranceles prestacionales de cualquier tipo. Además, queda prohibida toda forma directa o indirecta de administración o cobro centralizado de las contrataciones mencionadas con excepción de las correspondientes matrículas o cuotas sociales.

Los contratos que se celebren entre obras sociales y prestadoras deben contener necesariamente criterios de categorización y acreditación tendientes a optimizar la calidad de la atención médica.

Los agentes del Sistema Nacional del Seguro de Salud están obligados a pagar las prestaciones que sus beneficiarios demanden de los hospitales públicos que cumplan con la normativa que oportunamente dicte el Poder Ejecutivo nacional.

Finalmente, este decreto establece que las obras sociales pueden fusionarse, federarse o utilizar otros mecanismos de unificación, total o parcial, para el cumplimiento de sus objetivos.

La **Resolución 247** modifica el régimen de obras sociales. Implementa el **Programa Médico Obligatorio** que consiste en una cobertura médica mínima que incluye la atención de las principales prestaciones, diagnósticos y tratamientos médicos que las obras sociales deben prestar a sus afiliados y familiares. Pueden otorgarse prestaciones adicionales aranceladas. Establece la figura del médico de cabecera que es el único autorizado para derivar a los pacientes. Se cubre el 4 % del precio del medicamento y el 100 % en caso de internación. En casos de alta complejidad, la prestación estará a cargo del ANSSal.

El Decreto 1.141/96 posibilita ejercer la opción de cambio, entre las Obras Sociales Sindicales, a partir del 1° de enero de 1997, para aquellas entidades que no se hubiesen presentado en el Programa de Reconversión. Para las Obras Sociales que se encuentren calificadas dentro del mencionado programa, y hayan presentado su plan de reconversión antes del 31 de diciembre de 1996, la efectivización del cambio rige a partir del 30 de junio de 1997.

Este decreto establece que La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS), con la colaboración de la D.G.I. y sobre la base de los requerimientos formulados por la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSal), debe finalizar el padrón de beneficiarios del Sistema Nacional del Seguro de Salud y del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

El padrón administrado por la ANSeS, conformado a partir de las informaciones provenientes del "Censo de Empleadores" de las Obras Sociales y de las novedades de declaradas por los titulares del **Sistema Nacional del Seguro de Salud**, integra la **Base Única de la Seguridad Social**.

El nuevo sistema abarca a 8 millones de beneficiarios, cuyos titulares aportan obligatoriamente a las 325 obras sociales sindicales en funcionamiento. Las obras sociales que no garanticen la prestación mínima deberán fusionarse o adherir a otra que cuente con el Programa. Se estima que las fusiones serán importantes y que quedarán menos de 10 obras sociales. Se estima el costo mensual por beneficiario de 17 pesos.

El **Decreto 263/96** dispuso disolver y declarar en estado de liquidación al Instituto de Servicios Sociales Bancarios eliminando el aporte de los bancos destinado a su financiación. La obra social resultante será administrada por la Asociación Bancaria. También se transformó a otras obras sociales en las que participaba el Estado Nacional transfiriéndolas a los sindicatos respectivos (Comercio). En este marco se disolvieron las obras sociales de carácter tripartito, es decir con participación estatal, sindical y patronal. Además, se implementó el plan de reconversión de las obras sociales financiado con aportes del Banco Mundial.

c. El Ministerio del Interior

Impulsó la **Ley de Migraciones** con el objetivo de registrar a los trabajadores extranjeros con el fin de bajar el nivel del trabajo no registrado. La documentación y la solicitud de un certificado de contrato laboral busca eliminar la competencia del trabajador inmigrante basada en menores ingresos salariales a los establecidos por los convenios colectivos.

En la actualidad, se encuentra en tratamiento parlamentario un nuevo proyecto de ley sobre los trabajadores inmigrantes que incrementa las sanciones para los transportistas y empleadores y restringe su radicación. Establece la aplicación de multas de hasta 5 mil pesos a los empleadores que contraten inmigrantes ilegales. Los extranjeros deben acreditar diez años de residencia como mínimo en el país, mediante la presentación de la cédula o certificado de residencia, al tiempo que existe una resolución que exime a los extranjeros de la presentación de su partida de nacimiento para la tramitación del DNI. Las multas alcanzan a los hoteleros que tengan entre sus huéspedes a indocumentados, en este caso la multa es de 3.000 pesos.

La iniciativa de los **BOCEP** (Bonos de creación de empleo privado) es una de las primeras herramientas concebidas para intentar producir la reducción de las plantas de los agentes públicos de los estados provinciales sin elevar demasiado los costos presupuestarios y tratando de incentivar la apertura de puestos de trabajo en la esfera privada para facilitar el proceso de reforma de los estados provinciales.

d. El Jefe de Gabinete de Ministros creó la Comisión Nacional del Trabajo y el Empleo y la Comisión Nacional de las PyMES.

Bajo su conducción, se creó el **Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social**. En agosto de 1994, el Gobierno Nacional, la Confederación General del Trabajo y ocho entidades empresarias representativas de la industria, el comercio, el agro, la banca y la inversión firmaron el denominado "acuerdo marco para el empleo, la productividad y la equidad social", orientado al incremento de la producción y a la creación de fuentes de trabajo. La iniciativa procura contrarrestar el previsible efecto negativo que tiene en la población la confirmación del aumento de la tasa de desempleo.

El Poder Ejecutivo Nacional retiró del Parlamento el proyecto de Ley de reforma laboral para enviar otra iniciativa consensuada con la CGT y los empresarios. Según este acuerdo, debe concluir el nuevo proyecto de Ley de Accidentes de Trabajo. Se pasa a un sistema de seguros, donde cada empleador cotiza en función del riesgo que genera y de la siniestralidad que registra.

Se acuerda que **la negociación colectiva es la adecuación de las normas y prácticas laborales a las nuevas necesidades de la producción y el trabajo.**

Se crea la **Comisión Nacional para la Mediación y la Negociación Colectiva**, integrada por representantes del Gobierno, la CGT y los empresarios. Las partes asumen el compromiso de elaborar un proyecto de ley de negociación colectiva. También se comprometen a impulsar la aprobación de la Ley de Quiebras como herramienta válida para preservar el empleo y el funcionamiento de las empresas. El proyecto será modificado para negociar un convenio colectivo de crisis.

Se confecciona un proyecto de Ley para fomentar **una redistribución de los recursos del sistema de asignaciones familiares**, con el objetivo de que reciban más quienes más lo necesitan. Además, deberá estar lista la reforma integral de las condiciones laborales para las **PyMES**.

Por otro lado, se destinan 21 millones de pesos para **compensar a las obras sociales**. La desregulación de las obras sociales queda en suspenso. Asimismo, se acuerda que las deudas por aportes previsionales con la DGI serían pagadas en 120 meses. Se establece **legalizar los contratos de trabajadores a prueba**, de tiempo parcial y aprendizaje. No figura en el texto la posibilidad de **negociación por empresa**.

Varias de estas reformas fueron posteriormente aprobadas, como la Ley de Quiebras, la reforma del sistema de asignaciones familiares y de riesgos de trabajo y el apoyo estatal a la reforma de las obras sociales. Pero la ley de negociaciones colectivas no tuvo una resolución final.

Estos acuerdos políticos fueron producto de la presión sindical frente a la política gubernamental. Además, el aumento de la desocupación fue un factor determinante que influyó en los términos de la negociación.

e. El Empleo Público

En el empleo público se puede observar una constante disminución del empleo público en el Estado Nacional (cargos permanentes y transitorios presupuestados), un aumento en el empleo provincial y la incorporación de personal bajo formas contractuales basadas en la flexibilidad laboral.

Este proceso marca, al igual que en el mercado de trabajo privado, una disminución de los puestos de trabajo, mayor modalidad de sistemas de contratación flexible de los mismos y un rendimiento mayor por puesto de trabajo.

Una primer etapa de la reforma laboral se caracterizó por la reducción del empleo público en la Administración Pública Nacional, a través de los mecanismos de retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas y disponibilidades de personal. También con la transferencia de personal nacional a las provincias, a través de los procesos de descentralización y al sector privado debido a las transferencias de las empresas.

A partir de 1991, comienza un proceso de reforma de los sistemas de carrera o escalafonarios que incorpora los conceptos de trabajo polimodal, de la capacitación permanente y de la evaluación de desempeño que flexibiliza la estabilidad laboral

A fines de 1991 se crea el **Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA)** mediante la sanción del **Decreto número 993**.

De los alrededor de 300 mil cargos presupuestados de la Administración Nacional, el SINAPA comprende sólo a unos 30 mil agentes ubicados en organismos centralizados y descentralizados. El resto, se agrupa en otros sistemas escalafonarios según servicios específicos (militar, policial, científico, de salud, etc.).

En la segunda parte de la década se sanciona la Ley denominada Segunda Reforma del Estado que tiene por objetivo la reforma del denominado Régimen Jurídico Básico y del resto de los sistemas escalafonarios. También se sancionaron las Leyes de Convenio Colectivo y la Ley de Regulación del Empleo Público.

EL SINAPA reemplaza al sistema **escalafonario 1428** que regía desde 1973. Ello implicó que los agentes comprendidos principalmente en el núcleo administrativo de la APN fueran reencasillados en el nuevo sistema. Crea un nuevo régimen de carrera administrativa de empleo, que pretende profesionalizar el empleo público. Comprende seis niveles verticales, que categorizan a los agentes según las funciones básicas de conducción o coordinación, profesionales y operativas, las que constituyen la denominada **carrera vertical**. Cada nivel tiene una apertura de grados, que se denomina la **carrera horizontal**. La carrera vertical implica requisitos mínimos de educación formal, capacitación, edad, etc. El desarrollo de la carrera horizontal implica, por parte del agente, el cumplimiento de los criterios establecidos en el **subsistema de evaluación de desempeño** y de capacitación. Comprende **tres agrupamientos de funciones** denominadas: General, Científico-Técnico y Especializado.

Crea el subsistema de **Evaluación de Desempeño** que administra la evaluación anual de los agentes y el **subsistema de Capacitación** que tiene por finalidad perfeccionar las capacidades de los agentes para el desempeño de sus tareas. Un tercer **subsistema es el de Selección**. Establece los requisitos de ingreso al sistema o para el ascenso de nivel.

Un cambio relevante fue la creación de los denominados **Cargos Críticos**. Comprende, entre otros cargos de conducción, a los cargos de **Directores de las unidades organizacionales de las diversas jurisdicciones** de la APN. La creación del nuevo sistema de designación busca independizar el desempeño y la permanencia de los Directores respecto de las conducciones políticas. El ingreso al cargo se realiza mediante un sistema de selección pública y su desempeño se establece contractualmente por un tiempo determinado. Un aspecto relevante, es que su desempeño está vinculado a un sistema de evaluación. Lo cuál supone su permanencia a su buen desempeño. Esta es una cuestión, que es aún o lo estará, en la actualidad y en el próximo futuro, un proceso de institucionalización democrática aún está en discusión. La cuestión o problema plantea un dilema de difícil resolución. Se trata de delimitar, si los cargos críticos deben corresponder a cargos políticos o deben ser seleccionados por un verdadero sistema de concursos, que en la actualidad son de selección. A nuestro criterio los cargos denominados críticos, deben ser cargos cubiertos por el poder político. Este criterio se fundamenta en que los pocos años de transición democrática vuelve inconducente que los sistemas de conducción burocrática, propio de los países desarrollados, no sean cubiertos directamente por el poder político para garantizar la implementación de las políticas y programas.

El Congreso Nacional aprobó, en el año 1993, la denominada **Ley de Convenio Colectivo del Sector Público (24.185)**.

La Ley extiende a un mayor número de sistemas de carrera criterios establecidos en el SINAPA. Esta norma constituye una de las pocas experiencias internacionales en la materia, el mecanismo de negociación de las condiciones de trabajo entre el Estado, en su rol de empleador, y entre los agentes públicos, representados por las organizaciones sindicales.

Establece que las negociaciones colectivas que se celebren entre la **Administración Pública Nacional y sus empleados** estarán regidas por las disposiciones de esta ley. Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden adherir al sistema de negociación que se establece en esta norma.

La representación de los empleados públicos debe ser ejercida por las **asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial** y ámbito de actuación nacional. Por otra parte, la representación del Estado debe ser ejercida por el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos y el Secretario de la Función Pública o sus respectivos representantes con jerarquía no inferior a subsecretario.

La negociación colectiva puede realizarse dentro de un **ámbito general o sectorial**. Las partes se encargan de articular la negociación en los distintos niveles. Para cada negociación, general o sectorial, se debe integrar una comisión negociadora, en la que deben ser partes: Los representantes del Estado empleador y de los empleados públicos, que es coordinada por el **Ministerio de Trabajo**.

La negociación colectiva comprende **todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo**, tanto las de contenido salarial como las condiciones de trabajo, a excepción de las siguientes: la estructura orgánica de la Administración Pública Nacional; las facultades de dirección del Estado; el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa.

Determina que el **Ministerio de Trabajo y Seguridad Social** debe ser la autoridad administrativa de aplicación, facultado para disponer la celebración de las audiencias que considere necesarias para lograr un acuerdo. Los preceptos de esta ley deben ser interpretados de conformidad con el **Convenio 154 de la Organización Internacional del Trabajo** sobre fomento de la negociación colectiva, ratificado por ley 23.544.

A fines de 1998 se firma el **primer Convenio Colectivo del sector público**, constituyendo uno de los pocos convenios que rigen el empleo público en el ámbito mundial. El mismo, comprende a una gran parte del **personal civil** del Poder Ejecutivo Nacional. Se trata de un Convenio General que contiene a un conjunto de escalafones sectoriales, que aún deben adecuarse a éste. Incluye al personal civil de la Administración Central y organismos descentralizados y pertenecientes a trece sistemas escalafonarios. Entre los cuales se destacan: el personal de la CONAE, CONICET, Guardaparques, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Dirección del Antártico, de Puertos y Vías Navegables, embarcado del INIDIEP, del INTA, INTI, de orquestas, Coros y Ballets, Profesional de los hospitales y organismos del Ministerio de Salud, del Sindicatura General de la Nación y del SINAPA.

Establece el régimen de Ingreso, Deberes y Prohibiciones para el personal del sector público nacional. Contempla la pérdida de la estabilidad laboral por redefinición funcional u organizacional, por desempeño inadecuado y por sanciones disciplinarias.

Entre los **derechos** se establece la igualdad de oportunidades, la libre agremiación, la capacitación permanente y las compensaciones, indemnizaciones y subsidios. Para el personal permanente se permite la participación mediante los sindicatos en los sistemas de carrera y el derecho a la información.

Se incorpora la figura de **polivalencia** y **flexibilidad funcional** para obtener mayores niveles de productividad. Se establece un sistema de Ingreso, selección y de promoción en la carrera. También se reglamenta la **evaluación de desempeño y la capacitación permanente**.

Crea la **Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales** (Co.P.A.R) constituida por representantes del Estado Empleador y de los gremios. Se determinan los alcances de la representación gremial y de los representantes por jurisdicción y número de empleados. El Estado hará un aporte a los gremios equivalente al 0,5 % de la remuneración bruta de los empleados involucrados.

Reglamenta lo atinente a las condiciones y medio ambiente de trabajo y crea la **Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo** (CYMAT).

El régimen de licencias, justificaciones y franquicias agrega a las anteriores, cláusulas relativas a la mujer y la maternidad.

La **Segunda Reforma del Estado** marca, por primera vez, la **discusión de los sistemas de contratación del empleo público en forma integral**. Además, del empleo burocrático o administrativo, se replantea el sistema de contratación de los sistemas de carrera de defensa nacional y de seguridad interior.

Este cambio cualitativo está vinculado a la eficacia del gasto público y a los cambios que se observan en el mercado de trabajo privado.

La **Segunda Reforma del Estado, sancionada a partir de la Ley 24.629** (1996), establece entre otros aspectos, que el Poder Ejecutivo Nacional debe disponer la creación de un Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público Nacional, para capacitar y brindar asistencia técnica para programas de autoempleo y formas asociativas solidarias, a los agentes civiles, militares y de seguridad, cuyos cargos quedaren suprimidos. Este fondo debe funcionar en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

En cuanto a la Administración Pública Nacional, en 1996, se dictó el **Decreto 660**, que plantea la **modificación de los sistemas de contratación laboral estatal** (Estatuto Jurídico Básico y regímenes escalafonarios). Además, plantea reformas específicas por área ministerial y en el sistema de defensa nacional y el sistema de seguridad interior.

El **Decreto 558/96**, establece la **revisión de los regímenes escalafonarios del personal estatal**, aplicando criterios de equidad en los sistemas de carrera y remuneración. Se determina en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el funcionamiento **Fondo de Reconversión Laboral del Sector Público Nacional** (Ley 24.629).

Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional. Ley 25.164/99

Comprende a los trabajadores del servicio civil de la Nación y plantea los principios generales del empleo público. Estos deben ser respetados en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la Ley 24.185. La Jefatura de Gabinete de Ministros es el órgano rector en materia de empleo público. Dictamina los **deberes y derechos de los empleados** del Poder Ejecutivo y de los organismos descentralizados. Se excluye a los funcionarios políticos, al personal militar, policial y de seguridad, al personal diplomático, al clero y al personal comprendido en las convenciones colectivas en el marco de la Ley 14.250. Entre los **requisitos de ingreso** resuelve que el convenio colectivo deberá establecer el cumplimiento de los criterios de selección y el control del mismo. Acerca de los impedimentos para el ingreso se destacan a los condenados por delitos dolosos, contra la administración pública, los exonerados o cesantes y los que hayan incurrido en actos de fuerza contra el orden constitucional.

El personal puede revistar en el régimen de estabilidad, en el de contrataciones o como personal de gabinete de las autoridades. El **régimen de estabilidad** comprende a la carrera administrativa básica y las específicas. Se plantean principios de transparencia, publicidad y mérito en la selección, en la promoción en la carrera sobre la base de la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de capacitación. El régimen de contrataciones por tiempo determinado comprende solo la prestación de servicios transitorios o estacionales. Su porcentaje no podrá superar lo que se determine en el CCT. El personal de gabinete solo comprende funciones de asesoramiento o de asistencia y deben cesar con la autoridad que lo designó. El personal estable que sea afectado por la reestructuración o supresión de organismos debe ser reubicado. Al no serlo estará en disponibilidad y al término de un año se produce la baja con derecho a una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor a tres meses tomando como base la mejor remuneración del último año de servicio. El CCT puede aprobar indemnizaciones especiales. Los delegados sindicales no pueden ser afectados en el ejercicio de sus funciones ni ser puestos en disponibilidad. Los agentes realizan tareas propias a su categoría o nivel y al desarrollo de tareas complementarias o instrumentales en función de los objetivos del trabajo. Para la movilidad geográfica se requiere el consentimiento del trabajador.

Los principales **derechos** son la estabilidad, la igualdad de oportunidades, la capacitación permanente, la afiliación sindical y la negociación colectiva, licencias, compensaciones e indemnizaciones, asistencia social, higiene y seguridad, renuncia y jubilación. La estabilidad en la función es materia de reglamentación convencional. El período de prueba es de 12 meses antes de acceder a la estabilidad laboral. Las promociones a cargos vacantes deben basarse en sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes y el CCT debe determinar los mecanismos de participación y control. También el régimen de licencias, justificaciones y franquicias es materia convencional.

Entre los **deberes** se destacan la prestación de servicio sobre la base a principios de eficiencia, eficacia y rendimiento laboral; debe observar las normas y conducirse con colaboración con el público y el resto del personal; observar el deber de fidelidad y guardar discreción o reserva en todo asunto que lo requiera; llevar a conocimiento superior todo acto que pueda causar perjuicio al Estado; excusarse de intervenir en toda actuación que pueda originar

parcialidad; velar por los bienes y patrimonio del Estado y seguir la vía jerárquica correspondiente.

Las **prohibiciones** son patrocinar trámites de terceros que se vinculen a sus funciones; recibir beneficios originados en contratos o concesiones; mantener vinculaciones con entidades directamente fiscalizadas por la jurisdicción; valerse de la función para fines ajenos o actividades proselitistas; toda conducta que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier cuestión personal o social y se establece la incompatibilidad del cargo remunerado con otro de igual carácter.

El **SINAPA** puede ser revisado, adecuado y modificado en el ámbito de la convención colectiva.

El **régimen disciplinario** señala que el agente puede ser apercibido, suspendido hasta 30 días en el lapso de un año, cesanteado y exonerado. Entre las causales de la cesantía se destaca las calificaciones deficientes como resultado de evaluaciones que impliquen desempeño ineficaz durante tres años consecutivos o cuatro alternados en los últimos diez años de servicio, en tanto haya contado con oportunidades de capacitación. El agente afectado por alguna sanción debe recurrir a la vía administrativa común y una vez agotada recurrir a la vía judicial.

Se crea el **Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral** en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Tiene por objetivo elaborar programas de capacitación, calificación de puesto de trabajo, la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales.

La reforma del empleo público incorpora para los puestos de trabajo los conceptos vinculados a los nuevos procesos de trabajo como el del trabajo polimodal y vincula la capacitación permanente y la evaluación del desempeño con el desarrollo de la carrera profesional.

Flexibiliza la contratación al limitar la estabilidad laboral, aumentar a un año el periodo de prueba en el ingreso y al permitir el traslado del agente a otros organismos.

Otro aspecto de la reforma se relaciona con un proceso de sustitución del empleo permanente por las formas contractuales a término como los contratos de locación de servicios y las pasantías.

La Ley de Convenio Colectivo avanzó solo hasta el acuerdo marco o general y se mantiene hasta la actualidad la suspensión de las negociaciones para cada uno de los sistemas de carrera. Tampoco se reglamentó la Ley de Regulación del Empleo Público.

Estas cuestiones muestran que existe un predominio de la lógica del ajuste estatal por sobre la de modernización organizacional y de la valorización del empleo del servicio público.

3.1. La Negociación Política de la Reforma Laboral

Desde una **perspectiva política**, el proceso de democratización del Estado y de su reforma, ha puesto de manifiesto una nueva relación entre el Estado y las organizaciones sindicales y empresariales.

El proceso político significó una transformación en la relación entre **los actores sociales** involucrados en la política laboral.

A partir de la crisis de la anterior relación entre el Estado y las corporaciones u organizaciones empresarial y gremial y por el proceso de democratización se abrió una nueva relación con el Estado mediada por los partidos políticos

Esta relación está condicionada por la crisis de las organizaciones sindicales y por la creciente influencia de las organizaciones empresariales. A ello hay que agregar el peso de los organismos internacionales ya mencionados.

Entre las **organizaciones empresariales** se destacan la Unión Industrial de la Argentina, el denominado grupo de los Ocho y el Consejo Económico Argentino, que desde fines de los ochenta tienen una creciente influencia en las políticas del Estado.

Dentro de las organizaciones empresariales se observa una cierta atomización de las entidades que representan a las pequeñas y medianas empresas, a pesar de lo cual, han obtenido una serie de logros sectoriales, entre los que se destaca la sanción de la **Ley PyME**. Esta ley es la que en mayor medida incorpora las cláusulas de flexibilidad laboral, aunque se subordinan a la aprobación del CCT.

El **sector empresarial** plantea como objetivos estratégicos la disminución del costo salarial. Este costo tiene un componente directo y otros indirectos. Los directos se relacionan a los aportes empresarios al salario directo registrado, como los aportes patronales, las asignaciones familiares, al fondo de despido, a las ART, a las obras sociales, en algunos casos a los sindicatos y a los montos de los despidos. Sus demandas al Estado, en cuanto a los costos laborales indirectos, se vinculan a la disminución de los costos vinculados a los juicios laborales, al costo de las indemnizaciones por despidos, al costo de los accidentes de trabajo, a la descentralización de la negociación colectiva en el ámbito de la empresa y a la completa desregulación de las obras sociales. También, se plantean la derogación de regímenes y estatutos especiales (bancarios, periodistas, viajantes, etc.). En algunos temas estas reivindicaciones sectoriales se vinculan con los planteos de los organismos internacionales, y en otros casos avanzan más allá de los objetivos propuestos por estos.

El proceso de democratización, si bien implicó la **legitimidad del accionar sindical, puso también de manifiesto su crisis**. Podemos mencionar, entre otros aspectos, la merma en la afiliación sindical y la diversidad de estrategias de lucha gremial. A ello hay que agregar la disminución constante de los representantes gremiales en el sistema político, en especial en el ámbito parlamentario.

Por otra parte, la representación de tercer grado única entró en crisis y por primera vez el Estado legalizó la representación de dos entidades confederadas en el ámbito nacional: la **Confederación General del Trabajo** (CGT) y la **Central de Trabajadores Argentinos** (CTA). A ello se agrega la conformación del **MTA** como agrupación político-gremial y que está conformada por importantes entidades como camioneros.

En cuanto a la **estrategia gremial**, podemos observar dos grandes posturas. Por una parte, la oposición a las políticas de reforma laboral propiciada por los organismos multilaterales (FMI y BIRF) y por el sector empresario, en materia de reforma previsional, riesgos de trabajo, obras sociales flexibilidad contractual, etc.. La otra postura se caracteriza por la negociación en

la implementación de los distintos aspectos de la reforma laboral.

Los gremios estatales también se dividen en función de estas dos estrategias. Una parte resiste el proceso de reforma estatal y otros (como UPCN y algunos gremios vinculados a las empresas públicas) participan en la negociación de la misma. Entre otras cuestiones, logran la sanción de la **primer Ley de Negociación Colectiva** para el sector público nacional.

En la primer parte de la década, los gremios estatales tuvieron el predominio en los **conflictos gremiales** (Ctera, ATE). Estos conflictos se vincularon a la oposición a la reforma estatal, la descentralización de los servicios sociales y la privatización de las empresas estatales. A partir de la crisis de 1995, se observa un creciente predominio de los conflictos por parte del sector privado. Estos conflictos se relacionan a los despidos y suspensiones y a los reclamos vinculados a los pagos de salarios atrasados.

Los **gremios mantienen su defensa de la negociación colectiva centralizada**, la oposición a las disminuciones salariales, a la eliminación del contrato por tiempo indeterminado y a la administración gremial y no desregulada de las obras sociales.

En 1994 se crea en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de la Nación la **Comisión Nacional para la Mediación y la Negociación Colectiva**. En ese momento se constituye una comisión tripartita que tiene por objeto negociar entre las partes el alcance de la reforma laboral. Se plantea la reforma de diversas normas varias de las cuales fueron posteriormente aprobadas. En cambio el proyecto de reforma de las negociaciones colectivas no pudo ser aprobado ni consensuado a lo largo de la década.

Esta compleja relación entre los organismos internacionales, el gobierno y los actores económico-sociales involucrados, implicó un arduo proceso de negociación política. Dicho proceso tuvo una serie de características propias:

- a) Las principales reformas laborales han sido implementadas mediante **aprobación legislativa**. Los decretos en su mayor parte se derivan de estas leyes.
- b) Estas normas implicaron prolongadas transacciones en el tiempo y constantes reformas parciales, e incluso importantes contrarreformas. (Ley de Empleo)
- c) El **Fondo Monetario Internacional y el sector empresarial** lograron imponer en la legislación importantes cambios, aunque se mantuvo el veto parcial por parte de las organizaciones sindicales.
- d) En el sector empresario, a pesar de la unidad de concepción en cuanto a los objetivos de la reforma laboral, el **sector de la pequeñas y medianas empresas fue el más beneficiado**, en cuanto al alcance de las normas de flexibilidad establecidas. La Ley P. y M. E. se sanciona en 1995 y su reglamentación de 1998 muestra en su capítulo de empleo una mayor flexibilidad contractual y horaria que la regulada para las grandes empresas.
- e) Los sindicatos lograron que la mayor parte de las normas se subordinen en su aplicación a la **negociación colectiva de trabajo**.
- f) También los gremios lograron transformar los proyectos originales en materia de reforma previsional lo cual dio lugar a la creación de un sistema mixto estatal y privado.

- g) El **empleo público** sufrió una importante transformación con la privatización de las empresas, la descentralización de los servicios públicos (empresas, educación y salud a las provincias), la modificación de diversos sistemas de carrera, la incorporación de sistemas de empleo temporal, la sanción de la Ley de Regulación del Empleo Público que modifica el Estatuto Jurídico Básico de 1.976 y de los distintos sistemas escalafonarios (segunda reforma de 1996). Además, se equiparó a una serie de prestaciones con el régimen privado (ART, sistema jubilatorio y de asignaciones familiares).
- h) El **Ministerio de Trabajo** estuvo bajo la conducción de un solo funcionario proveniente del sindicalismo en una primer etapa, y luego por funcionarios técnico políticos, especialistas en el campo laboral, (aunque vinculados en su mayor parte al sector gremial) hasta 1998. Lo cuál podría implicar, un proceso de mayor "autonomía" del Estado, frente a los intereses sectoriales. A ello hay que agregar un proceso de creciente profesionalización de su personal.
- i) La **Reforma Laboral** estuvo a cargo de diversas áreas del Estado e implicó una profunda transformación organizacional en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y en otras áreas estatales.
- j) El Ministerio de Trabajo se **constituye en árbitro**, homologador, mediador y regulador de numerosas políticas laborales, tanto con respecto al empleo privado como al público.
- k) La política laboral siguió la lógica política de **desregular** a las instituciones vinculadas al anterior sistema económico. Pero estableció **nuevas regulaciones** que tuvieron la impronta de ser un resultado de los conflictos y las negociaciones entre el sector político, los organismos internacionales y los sectores empresarios y gremiales.
- l) Las nuevas regulaciones perjudican, en parte, a los trabajadores asalariados de medianos ingresos y benefician a los de menores ingresos. Esto se puede observar en el régimen de asignaciones familiares y en el subsidio por desempleo. En cambio el sistema jubilatorio beneficia a los trabajadores de mayores ingresos que ingresan al sistema de capitalización. También mantienen beneficios para los trabajadores vinculados a unidades familiares en detrimento de los solteros. Incorpora y profundiza beneficios a sectores sociales considerados vulnerables (Jefes y Jefas de Hogar desocupados, etc.).
- m) Los efectos de la reforma del Estado y de la reconversión productiva en el campo social colocó en la arena política, internacional y nacional, la cuestión social de la desocupación, de la subocupación, del trabajo no registrado y de la reconversión de la mano de obra. Esto dio lugar, a una serie de **políticas sociales laborales** para paliar la desocupación y las dificultades de inserción en el mercado de trabajo por parte de sectores vulnerables.

La Reforma Laboral fue impulsada por el sector empresario y por los organismos multilaterales. Las principales normas (Empleo, Seguridad Social, Riesgos de Trabajo, etc.) tuvieron aprobación parlamentaria. Los gremios, a pesar de su crisis, lograron imponer distintos criterios y posturas y en especial mantuvieron al Convenio Colectivo de Trabajo tradicional vigente, resistiendo la descentralización y el cese de la ultractividad. Pero más importante aún, lograron que la aplicación concreta de las distintas normas tengan vigencia bajo la aprobación del CCT como en el caso de las Leyes de Empleo y PyMES en su capítulo laboral.

CAPÍTULO 4

4. IMPACTOS DE LA REFORMA LABORAL

Si bien la medición del impacto de las políticas públicas presenta por su complejidad, numerosas dificultades metodológicas, nos parece importante hacer un señalamiento y aproximación de aquellos que serían los más trascendentes.

La política laboral tuvo importantes efectos económicos y financieros. Disminuyó el costo laboral directo e indirecto. Creó una nueva institucionalidad laboral generando un sistema con una importante participación del sector privado en la administración de los distintos subsistemas laborales. No logró mejorar la cantidad y calidad de los empleos y tampoco pudo resolver el problema de la distribución y mejora de los ingresos salariales y registrados.

Se observó la disminución parcial del denominado **costo salarial** (ver **Figura 19**) basado principalmente en la reducción de los aportes patronales, en la modificación del régimen de asignaciones familiares y en el régimen de despidos. Un cambio trascendente fue la sanción del **Decreto de Negociación Salarial y Productividad** (Decreto 1.334/91) que limita los aumentos salariales a los incrementos de la productividad. Esta norma no se complementó con el acceso sindical a la información de las empresas y desvinculó al salario con el principio del incremento del costo de la canasta familiar. Dichas limitaciones contribuyen a favorecer la lógica de disminuir el costo salarial y es contradictoria con los procesos de trabajo vinculados a la competitividad.

Figura 19. Costo Laboral

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 (enero)
Salario SIJP	100.0	109.0	112.6	112.8	118.8	117.2	101.3	94.3
Costo laboral unitario (*)	100.0	100.3	99.0	89.4	85.6	77.2	69.1	68.0

(*) Corresponde al índice del costo laboral unitario ajustado por productividad según FIEL.

Fuente: Informe de Coyuntura Laboral. M.T.S.S. 1998

Como puede observarse en la Figura 19, mientras el salario registrado por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (empleo pleno y registrado) muestra un incremento en la primer parte de la década y una posterior caída en la segunda parte del Costo Laboral Unitario exhibe una caída constante a lo largo de todo el período.

Con el desarrollo de un **sistema previsional mixto**, estatal y privado, que eliminó numerosos sistemas anteriores, se sustituye parcialmente el principio de solidaridad por el de capitalización.

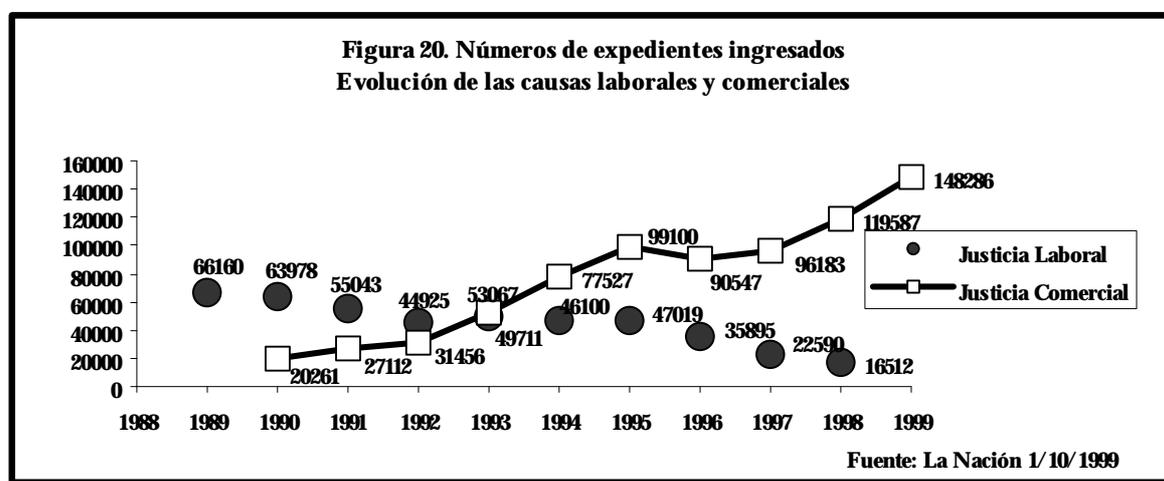
La modificación del **sistema de accidentes de trabajo** creó un sistema administrado por empresas privadas, basado en los principios de prevención y de rehabilitación. Se acota el recurso judicial.

Se reformó, con detenimiento, el **sistema de Asignaciones Familiares** favoreciendo una redistribución geográfica, de casos de interés social y eliminando parte de las mismas a las personas con ingresos mayores a los 1.500 pesos.

Se creó el **sistema de subsidio al despido**. Si bien los montos y el tiempo parecen exiguos, es el primer sistema de subsidio al desempleo implementado. El problema es que involucra solo a los trabajadores en blanco o registrados.

Se impusieron una serie de limitaciones a las **indemnizaciones por despido**, aunque se mantiene el concepto de los mayores ingresos para determinar el monto final.

Hubo una disminución de los **costos judiciales** y de las causas judiciales laborales, con la modificación del régimen de **accidentes de trabajo**, la **Ley de Quiebras** y la creación de la **Mediación Laboral**. (ver Figura 20)

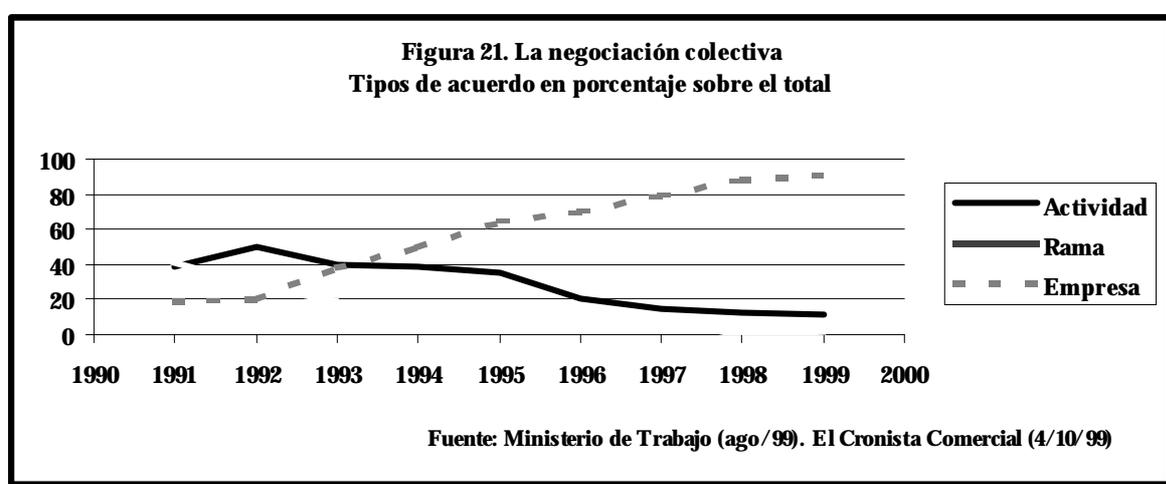


Esto dio lugar a la disminución del número de causas judiciales iniciadas en el fuero laboral, a los montos involucrados y a los montos de cobro por parte de los abogados laboristas. La Figura 20 muestra una constante caída en el ingreso de las causas laborales en el fuero laboral tradicional y un constante incremento de las causas judiciales en el fuero comercial. La Ley de Quiebras y las reformas a la regulación de los accidentes de trabajo explican en gran parte, este cambio en la litigiosidad laboral.

La **promoción del ahorro** nacional y el fomento de los instrumentos financieros debido a los fondos administrados por el sistema de AFJP, de las ART y por el plan sueldos fomentan la bancarización, el ahorro financiero y las inversiones en activos financieros. Estos fondos se destinan al financiamiento del sector estatal y privado. Se promovió la **bancarización** de los trabajadores registrados mediante el plan sueldos. Tanto el Estado como el sector privado han incorporado el sistema y se prevé que la totalidad de las empresas deban incorporarse al sistema.

Luego del congelamiento de las **negociaciones colectivas**, desde 1975 hasta la década del 90, se observó la renegociación de numerosos convenios, e incluso acuerdos en el ámbito de empresas. Estos convenios negociaron salarios vinculados a la productividad y la flexibilidad de las condiciones contractuales, incorporando aspectos vinculados a los nuevos procesos de trabajo. (Fiat, GM y Toyota)

Los gremios mantuvieron una importante influencia en las negociaciones laborales al mantener el predominio de las negociaciones colectivas de trabajo en las aplicaciones concretas de las reformas laborales y en la defensa del principio del predominio del convenio de mayor grado sobre del de menor grado o nivel. La década se caracterizó por un proceso complejo de descentralización y centralización de los niveles de apertura de las negociaciones entre patronos y trabajadores. (Ver Figura 21)



Si bien hubo un claro incremento de la negociación en el ámbito de las empresas, gran parte de estos acuerdos se suspendieron por reclamos judiciales promovidos por los gremios apelando al criterio del convenio de mayor nivel general.

Se mantuvo la Ley de Asociaciones Sindicales de 1.988 pero se reglamentó el Derecho a Huelga de los Servicios Públicos. También acotaron la conflictividad laboral, el principio de procedimiento de crisis (Ley de Empleo de 1991) y la mediación laboral.

La reforma del Estado, el proceso de democratización y los nuevos procesos de trabajo, dieron lugar a una serie de transformaciones en el **empleo público**. Aún, están pendientes una serie de reformas como los sistemas de carrera de las fuerzas armadas y de seguridad, de diversos escalafones y de los estatutos docentes, entre otros. Por impulso de los sindicatos estatales se sancionó la Ley de Convenio Colectivo del sector público. Pero, paralelamente, se fueron incorporando a la relación contractual aspectos similares a los planteados para el empleo privado, como los conceptos de productividad y permanencia según el desempeño, además de la capacitación permanente. El empleo público nacional del personal civil se asimiló a los nuevos sistemas de jubilaciones, riesgos de trabajo y de obras sociales. Además, se observa en el régimen estatal la incorporación de formas de empleo temporario (pasantías, contratos por tiempo determinado, etc.)

Las **obras sociales** sufrieron una importante transformación. Se eliminaron las de carácter tripartito, se reorganizaron con asistencia del Banco Mundial y se estableció la libre elección de los afiliados entre las mismas. No se pudo imponer la libre competencia con las empresas de medicina privada.

Se crearon nuevos sistemas de registro laboral. El Sistema Único de Registro Laboral y el **Código Único de Identidad Laboral** (CUIL). Además, se creó el registro de **Empresas de Empleo Eventual**.

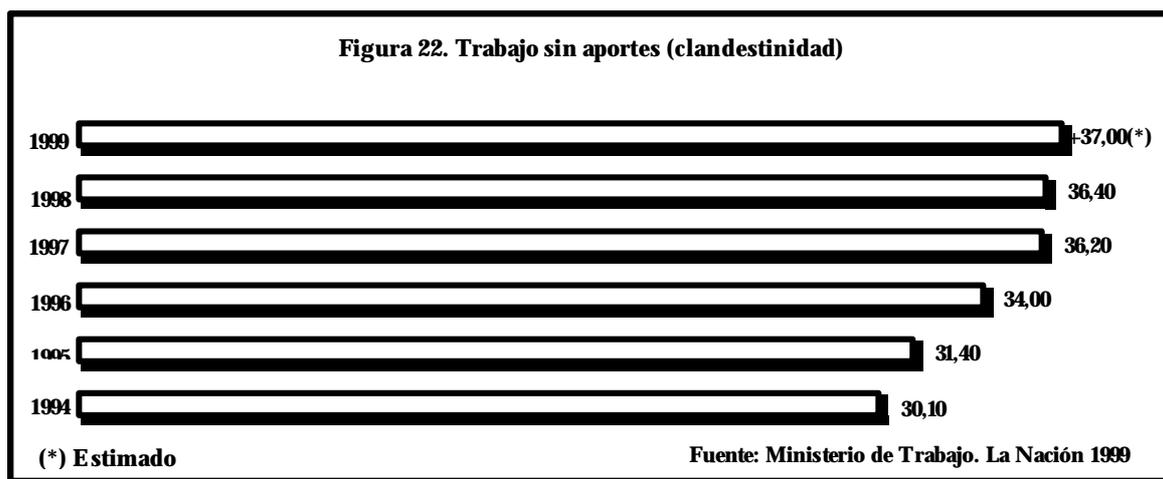
Se observa un avance en el **sistema de información** en los distintos aspectos relativos a la cuestión laboral. Se destacan la información del sistema previsional, de las provistas por la Superintendencia de Riesgos de Trabajo, del Plan Sueldos y del Ministerio de Trabajo en los aspectos relacionados al mercado de trabajo.

Los **planes sociales laborales** buscaron resolver el desempleo en las regiones más afectadas por la reconversión económica y a facilitar la inserción laboral de la población más vulnerable.

La **política migratoria** se vincula a los problemas que presenta el mercado de trabajo, en especial con los elevados niveles de empleo no registrado. Los problemas de desocupación y subocupación plantearon la modificación de esta norma pero nunca tuvo aprobación legislativa.

La lógica de disminuir el costo laboral impulsada por los organismos multilaterales y por el conjunto del empresariado buscó disminuir los costos laborales directos e indirectos. En este sentido se observa una importante disminución del costo laboral directo y una muy significativa disminución de los costos indirectos (aún difíciles de evaluar con precisión).

Los contratos temporarios tendieron a sustituir el empleo permanente por empleo intermitente. Las PyMES sustituyeron el empleo registrado por el empleo no registrado e intermitente. (ver Figura 22)



Como muestra la Figura 22, el trabajo no registrado o en “negro” tendió a aumentar en forma constante desde 1994. En ese año de alto crecimiento económico, el trabajo clandestino ya era muy elevado. Para el fin de la década el empleo no registrado llega a casi el 40 % de la población ocupada. Cabe aclarar que estos datos proporcionados por el Ministerio de Trabajo de la Nación son estimaciones estadísticas y reflejan un promedio nacional, por lo cual hay que tener en cuenta que existen importantes variaciones según el área geográfica y la rama de actividad económica. Los trabajadores más afectados son los pertenecientes al servicio doméstico y a la construcción. Los trabajadores rurales presentan los mayores niveles de trabajo no registrado. A fin de los noventa se sanciona la **Ley de la Libreta del Trabajador Rural** que tiene por objetivo aumentar el registro de estos trabajadores. Aún esta pendiente su implementación.

Se buscó descentralizar el nivel de la negociación de los convenios colectivos ya desde la sanción de la Ley de Emergencia Económica (1.989). Pero, en general, los gremios lograron mantener el predominio del convenio general por sobre los convenios por empresa. También a lo largo de la década se buscó eliminar la cláusula de ultractividad de los CCT pero la misma se mantuvo vigente por la presión gremial.

La Ley de Concursos Preventivos y de Quiebras y la de Mediación de los Conflictos Laborales tendieron a disminuir los costos salariales indirectos de los salarios al buscar disminuir la litigiosidad judicial en lo laboral. A lo largo de la década se observa una constante disminución de los juicios laborales en el fuero Laboral a favor del fuero Comercial.

Se procedió a desestatizar y/o a privatizar el sistema de contribuciones y prestaciones laborales

Los nuevos sistemas de retiros y jubilaciones y de riesgos de trabajo y el programa de bancarización de los salarios no contribuyeron a mejorar la recaudación contributiva ni los controles normativos. Sin embargo tienen una creciente importancia en el ahorro nacional, objetivo no explícito de las políticas laborales respectivas. Pero por otra parte permiten contar con importantes datos sobre el empleo registrado.

La **reforma del sistema de jubilaciones y pensiones** dio lugar a un sistema mixto que mantuvo el sistema estatal de reparto y la prestación básica universal (P.B.U.) frente a la lógica de un solo sistema de capitalización o de solo el ahorro individual. Algunas provincias transfirieron sus sistemas previsionales al ANSeS, pero otras lo mantuvieron en su órbita bajo el anterior régimen.

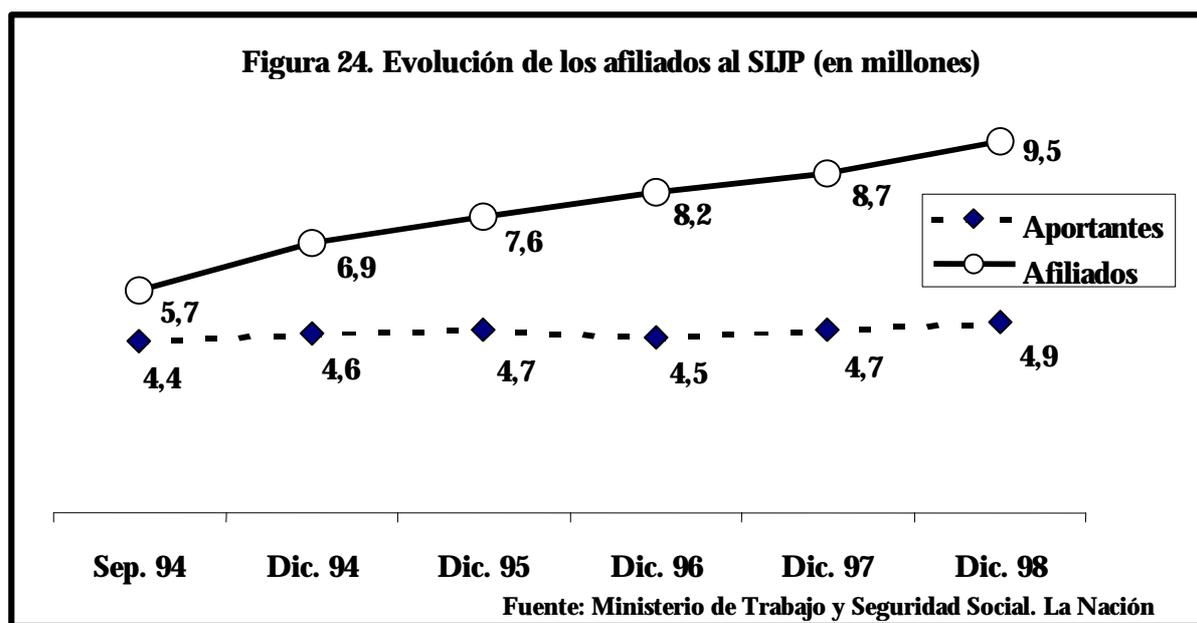
La reforma previsional sancionada en 1994 muestra que el sistema de Reparto o estatal ve caer en forma constante la cantidad de sus aportantes. En cambio el sistema de capitalización ve incrementar la cantidad de aportantes. Es interesante observar que ambos sistemas tienen en 1994 una similar cantidad de aportantes. A partir de ese año el sistema estatal ve caer en la mitad la cantidad de aportantes en cambio el sistema privado lo ve incrementar al doble.(ver Figuras 23 y 24)

Figura 23. Aportantes y Afiliados al S.I.J.P.

Aportantes			Afiliados				
Año	Reparto	Capitalización	Total	Año	Reparto	Capitalización	Total
1994	2.150.475	2.226.451	4.376.926	1994	2.674.036	3.033.506	5.707.542
1995	1.973.232	2.217.768	4.191.000	1995	2.776.267	4.491.348	7.267.615
1996	1.647.514	2.860.486	4.508.000	1996	2.557.622	5.564.712	8.122.334
1997	1.389.319	3.419.681	4.809.000	1997	2.362.745	6.226.176	8.588.921
1998	1.139.294	3.761.706	4.901.000	1998	2.261.870	7.051.927	9.313.797
1999	1.013.434	4.077.566	5.091.000	1999	2.011.997	7.644.058	9.656.055

Fuente. La Nación 11-07-1999

Es significativo observar al total de los aportantes. Entre 1994 y 1999 se incrementaron en apenas unos 700 mil. Los 5 millones de aportantes son la mitad de los 9,6 millones de afiliados a los dos sistemas y solo un 40 % de la población económicamente activa. El problema se agrava cuando se analiza la proporción entre los activos efectivamente aportantes al sistema jubilatorio con los jubilados y pensionados (estimados en unos 4,5 millones). El sistema previsional debido a los sistemas de retiros de las fuerzas armadas y de seguridad interior, con relevantes déficits de financiamiento a cargo del Estado Nacional, ve así aumentado su déficit de financiamiento. Estos problemas obligan a un creciente financiamiento del sistema mediante el sistema impositivo con la Coparticipación Federal, los impuestos a los combustibles y a los bienes personales. También una parte del proceso de privatización de las empresas públicas se destinó al pago de las deudas previsionales.



La Figura 24, muestra un constante aumento de los afiliados al sistema previsional, pero un estancamiento de los aportantes. Ello se debe al aumento de la desocupación, del subempleo y del trabajo clandestino. El sistema estatal de reparto mantiene la cantidad de afiliados mientras que el sistema de capitalización casi lo duplica (Figura 23). Lo cual estaría mostrando que el sistema privado tuvo éxito en cuanto al aumento del nivel de afiliación, pero esto no significó un incremento importante de sus aportantes. Mientras los afiliados casi se duplicaron, los aportantes efectivos y permanentes se mantuvieron estancados. Esta situación plantea varios interrogantes.

De continuar estas tendencias, sólo un cuarenta por ciento de la población económica activa (de por sí muy baja respecto a la población total) podrá acceder a un retiro jubilatorio. El sistema estatal ve disminuir su cantidad de aportantes manteniendo un enorme número de jubilados y pensionados a su cargo. Además, debe garantizar la prestación básica universal para el conjunto y la prestación básica adicional. El sistema estatal de previsión social deberá financiarse en forma creciente con los impuestos al conjunto de la población o eliminar parte de las prestaciones previsionales.

El sistema de capitalización depende de la registración laboral y del efectivo control de los aportes. La situación del mercado de trabajo impide que los aportantes efectivos se incrementen en el futuro motivo por el cual el sistema parece limitarse al empleo pleno y registrado y en este caso a los sectores de ingresos altos y medios.

Estas cuestiones plantean para el futuro una creciente diferenciación social y el problema del financiamiento del sistema estatal y de los excluidos del sistema mediante sistemas graciables o sociales o a través de otros gastos estatales.

Los sistemas previsionales de los regímenes de Defensa y de Seguridad Interior (Policía Federal, Gendarmería, Prefectura y Servicio Penitenciario) del Estado Nacional mantuvieron el sistema estatal a pesar de los relevantes déficits públicos que presentan.

Figura 25. Instituciones de Seguridad Social. Gastos por Jurisdicción

Caja de Retiros Jub. y Pensiones de la Policía Federal (Ministerio del Interior)	580.493.000
Inst. de Ayuda Fin. De Retiros y Pensiones Militares (Ministerio de Defensa)	1.148.953.570
Administración Nacional de Seguridad Social (Min. De Trabajo y S.S.)	22.236.478.800.
TOTAL	23.965.925.370

Fuente: Presupuesto Nacional 2001

La Figura 25, muestra los principales sistemas de jubilaciones y pensiones administrados por el Estado Nacional y su composición del gasto anual. El ANSeS es el organismo que administra el sistema de reparto y el que forma parte de la reforma previsional de 1994. En cambio, los sistemas de retiros del Ministerio de Defensa y sus Fuerzas Armadas y el de la Policía Federal siguen administrados por el Estado y no han sido reformados a pesar de diversos intentos en ese sentido. A ello, se agregan los gastos previsionales de la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval y los ex policías del Territorio de Tierra del Fuego a cargo del presupuesto del Ministerio del Interior y los del Servicio Penitenciario Federal a cargo del Ministerio de Justicia. Al déficit financiero del ANSeS a cargo del Estado se agregan los muy relevantes déficits de los sistemas de defensa y seguridad. Estos elevados gastos se deben a que estos sistemas especiales presentan la más baja relación entre los activos aportantes y los beneficiarios de todo el sistema. En el caso de Defensa no llega a alcanzar la relación de dos aportantes por un beneficiario.

A ello se agrega, el financiamiento de los déficits de las ex cajas previsionales provinciales transferidas a la administración del ANSeS.

El **sistema de riesgos de trabajo** tendió a favorecer una lógica vinculada a la disminución de los costos laborales para las empresas y avanzó poco en la implementación de un mejoramiento de los riesgos de trabajo en términos de prevención de los riesgos y accidentes tal como estaba establecido en la normativa.

En cuanto al **sistema de obras sociales**, se eliminó a aquellas de tipo tripartito, se procedió a cambios importantes en cuanto a sus prestaciones obligatorias y se promovió la libre elección de sus afiliados. Esto dio lugar a un proceso de fusión de obras sociales y de tercerización de servicios. Las entidades sindicales mantuvieron su propiedad y resistieron la libre elección con el sistema privado salud o medicina prepaga.

El **régimen de asignaciones familiares** también sufrió una serie de modificaciones que mantuvieron la lógica del costo salarial pero combinado con el beneficio a prestaciones sociales muy focalizadas (Ej.: pérdidas de beneficios a mayores montos salariales y beneficios a hijos discapacitados). Su administración pasó de organismos estatales específicos (CASFEC) al ANSeS.

Los planes sociales laborales fueron poco efectivos. Pese al importante monto presupuestario destinado a estos planes, no han logrado una efectiva inserción laboral de sus destinatarios. (Ver Figuras 26 y 27).

Como puede observarse en la Figura 24, el Estado Nacional destino más de 300 millones de pesos en planes sociales laborales en los últimos años que beneficiaron a apenas a unas 330 mil personas. Estas cifras solo reflejan el beneficio directo y no la efectiva inserción laboral posterior de los beneficiarios. También muestran que benefician a una pequeña parte de los desocupados y subocupados.

Figura 26. Programas sociales de empleo

En pesos	Presupuesto 1998	Presupuesto 1999
Programas de Empleo		
· Servicios Comunitarios	33.822.480	45.000.000
· Forestar	3.341.400	3.000.000
· Programa Especial de Empleo	13.914.527	7.000.000
· Programa de Empleo Rural	5.840.000	2.500.000
· Proempleo	1.878.150	10.000.000
· Otros	791.871	3.902.827
· Trabajar	213.240.770	210.267.560
Total	272.829.198	281.670.387
Programas de Capacitación		
· Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva	38.544.139	35.805.960
· Proyecto Joven	19.000.000	20.360.106
Total	57.544.139	56.166.066
TOTAL GENERAL	330.373.337	337.836.453
Personas Beneficiadas		
· Empleo	303.219	104.371
· Capacitación	27.655	Sin datos

Fuente: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La Nación 23/07/99

Figura 27. Prestaciones del Seguro de Desempleo

Período	Cantidad de prestaciones	Montos asociados (en miles de pesos)
Año 1992.	128.062	25.834
Promedio mensual	12.806	2.583
Año 1993	880.479	325.193
Promedio mensual	73.373	27.099
Año 1994	1.182.154	378.839
Promedio mensual	98.513	31.570
Año 1995	1.468.160	374.992
Promedio mensual	122.347	31.249
Año 1996	1.544.067	398.476
Promedio mensual	128.672	33.206
Año 1997	1.144.549	313.776
Promedio mensual	95.379	26.148
Año 1998 (enero-febrero)	174.999	49.652
Promedio mensual	87.500	24.826

Fuente: Informe de Coyuntura Laboral 1998

El Seguro de Desempleo, creado por la Ley de Empleo sancionada en 1991, muestra ya un importante incremento en sus prestaciones en el año 1993. Llega a beneficiar a un millón y medio de trabajadores en el año 1996. A partir de esa fecha cae el número de beneficiarios pese al incremento de la desocupación y subocupación. Ello se explica porque el beneficio sólo alcanza a los trabajadores registrados y aportantes. A mediados de la década se combina un mayor nivel de registración con un explosivo incremento de la desocupación (18 % en 1995). En la segunda parte de la década se estanca el empleo registrado y se incrementa el trabajo clandestino lo cual impide a un importante número de trabajadores desocupados acceder al beneficio. Ello explica que tiendan a disminuir las prestaciones por desempleo frente al incremento de la subocupación y el desempleo. Conviene aclarar que la prestación por desempleo es de un máximo anual y los montos que perciben los trabajadores beneficiados son significativamente menores a los ingresos salariales que percibían en su actividad. (ver Figura 27)

4.1. Impactos de la Reforma Laboral en la Organización del Estado Nacional

Existió una profunda **reorganización de las agencias estatales** vinculadas a la cuestión. Los Ministerios sufrieron cambios en cuanto a sus competencias. Por otra parte, se disolvieron numerosos organismos y se crearon nuevas regulaciones nuevos organismos. Se eliminaron regulaciones y se crearon otras nuevas.

Las organizaciones de carácter tripartito (gremial, empresarial y estatal) y los organismos mixtos (gremial y estatal) fueron transferidos a su administración privada o pública. Es el caso de las cajas de asignaciones familiares, obras sociales o del registro de la construcción.

En una primer fase, se disolvió una serie de organizaciones estatales como el Instituto Nacional de Previsión Social, el CASFEC y otros específicos (marina mercante, etc.). Los institutos tripartitos pasaron al ámbito privado, como así también el Registro Nacional de la Construcción. El Ministerio de Salud traspasó la administración del sistema de Seguridad Social al Ministerio de Trabajo. Se creó en su ámbito, el ANSSAL y posteriormente la **Superintendencia de Seguros de Salud**, para administrar y regular el sistema de obras sociales.

A partir de la creación de la **ANSeS**, las ex cajas jubilatorias pasaron a ser administradas por la misma. En la actualidad, administra el régimen de retiro a cargo del Estado y hasta el momento, diez provincias transfirieron sus cajas previsionales al ANSES. Este organismo pasó a administrar además, el sistema de asignaciones familiares y a partir de 1991 el Fondo de Despido.

En una primer etapa, la **Superintendencia de las AFJP** estaba bajo la órbita del Ministerio de Economía y a partir de la segunda Reforma del Estado, en 1996, se traspasó al Ministerio de Trabajo. La Ley de Riesgos de Trabajo dio lugar a la creación de la **Superintendencia de Riesgos de Trabajo**. Se implementaron **sistemas de registro estatal del empleo y de los aportes**, como el CUIL. El sistema de Asignaciones Familiares pasó a administrar directamente estos fondos específicos, antes a cargo de los empleadores.

La ex **sede** del Ministerio se devolvió a la CGT (a la cual se alquilaba la sede) y la ex sede de Diagonal Sur se transfirió al INDEC. La ex sede del CASFEC pasó a ser la sede central del Ministerio. A partir de la primer Ley de Empleo se crearon las Agencias de Empleo en el ámbito de las provincias y regiones nacionales.

Se desarrollaron distintos **programas sociales** destinados a resolver el problema del desempleo y de la inserción laboral. Cabe destacar, que esta cuestión estaba prevista en la primer Ley de Empleo de 1991, cuando aún el desempleo y el subempleo no superaban los dos dígitos. Los programas sociales tuvieron dispar resultado y fueron reformulados en diversas etapas.

Las **pensiones graciables** dejaron de estar a cargo del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones para pasar en 1996, a estar a cargo del Tesoro Nacional y administradas por la Secretaría de Desarrollo Social.

El **PAMI** (INSSyJP) sufrió una serie de transformaciones. En una primer etapa pasó a integrar el sistema presupuestario nacional. Luego hubo un intento de establecer un sistema coparticipado con las provincias y en 1998 se resolvió su autonomía y desvinculación del sistema presupuestario del Estado. Pero en la práctica el Estado se hace cargo de la financiación de su déficit operativo.

La justicia laboral sufrió una importante modificación con la creación de la **mediación laboral obligatoria**.

El proceso de Crisis Estatal tuvo una serie de impactos que se relacionan al **pago de las deudas con los jubilados y con el pago de los juicios laborales** contra el Estado. El Estado emitió una serie de bonos para afrontar estos pagos y destinó un porcentaje del producto de las privatizaciones para afrontar dichas obligaciones. En la actualidad, se destina una partida presupuestaria para afrontar los juicios de los jubilados. El sistema previsional tiene un déficit de alrededor de 5.000 millones de pesos, cuya financiación está a cargo del Estado y cuyos recursos se originan en una serie de impuestos destinados a tal fin (parte del IVA, naftas).

Las cuestiones estructurales vinculadas al sistema de seguridad social, de las pensiones graciables y del sistema de salud (PAMI) implican para el Estado la necesidad de destinar fondos específicos para financiar sus déficits crónicos. (como por ejemplo: el PAMI; el ANSeS, etc.;. Asimismo, **las inferencias al mercado de trabajo argentino implican para el Estado Nacional, las provincias y los municipios el desarrollo de numerosos planes de tipo social destinados a atender el desempleo y las consecuencias sociales derivados de las cuestiones relacionadas al empleo.**

CONCLUSIONES

La política laboral implementada en los años noventa abarcó por completo las distintas dimensiones del empleo y del mercado de trabajo modificando, cualitativamente las instituciones laborales tradicionales surgidas desde el gobierno peronista de los años 40. Estas transformaciones terminaron por configurar un nuevo modelo de regulación estatal en materia laboral, de profundo impacto y larga duración.

La nueva regulación laboral presenta una serie de condicionantes externos e internos que inducen a los actores involucrados a "negociar" (sin desconocer el conflicto) el problema o cuestión, e incluso a legitimar mediante leyes un nuevo modelo de política laboral.

Entre los condicionantes externos podemos señalar:

- La consolidación del denominado proceso de globalización (segmentación de los mercados, nuevas tecnologías, etc.).
- La crisis del paradigma fordista y la emergencia de los nuevos modelos de procesos de trabajo a escala mundial, (toyotismo, neotaylorismo, y sus formas organizacionales, implicación implícita, negociada e impuesta.) (Coriat 1994)
- La política de los organismos multilaterales (F.M.I., B.M., B.I.D., y O.M.C.) para la reforma estatal y económica de América Latina.

Los condicionantes internos más relevantes serían:

- La crisis del modelo de crecimiento económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones y el proceso de reestructuración económica que lo reemplaza.
- La crisis del mercado de trabajo, que deriva en gran parte del período de crisis que abarca de 1975 a 1990. (Monza 1992)
- Los efectos de las políticas generadas durante la formación política del Estado Burocrático Autoritario (1.966-1.983) (G. O'Donnell 1.982)
- La Crisis Fiscal del Estado y la descomposición de sus políticas redistributivas (1988 a 1990).
- La reconfiguración de los actores políticos, corporativos y sociales durante el proceso de democratización política del Estado y de la sociedad civil. (desde 1.984)

El difícil y crítico proceso económico por lo que atravesó el país entre los años 1975 a 1990 generó un estancamiento del empleo estable, la regresión en el Ingreso Nacional de los salarios y la generalización de las formas de subempleo, del aumento del cuentapropismo y de la terciarización del empleo (Monza 1992).

La crisis estatal, vinculada al ámbito laboral, se observó en las deudas del Estado con las entidades sindicales y con sus obras sociales como resultado de las intervenciones militares. También repercutió en la crisis de los organismos estatales administradores de las distintas instituciones laborales, como las cajas previsionales, de asignaciones familiares, obras sociales y policía del trabajo. El congelamiento de los convenios colectivos de trabajo, a partir de 1975 abrió un problema político-sindical de difícil resolución. Esta crisis estatal además impactó en el empleo público al desvirtuarse muchos de sus sistemas de carrera, y en especial, el concepto de "servidor público".

La reforma estatal y económica de los años 1989 a 1991 sientan las bases de un cambio cualitativo en el rol del Estado y en sus políticas sectoriales o focales. Estas sintetizan, de algún modo, los condicionantes externos e internos mencionados.

En este período se comienza a perfilar una nueva estrategia de crecimiento y de acumulación económica, cuyas bases son la apertura externa, la desregulación de los distintos mercados, el aumento de la productividad global, una fuerte concentración de las empresas y la convertibilidad de la moneda.

En esta etapa se impuso una redefinición de los roles y funciones del Estado, que abandona su rol de productor de bienes y servicios económicos, ajusta sus estructuras, promueve su modernización administrativa y cambia la composición de su financiamiento. En este marco, se implementaron una serie de políticas focales o sectoriales que se corresponden en gran medida con la redefinición de roles estatales y con el nuevo modelo de acumulación económica.

Por su parte el proceso de democratización dio lugar a un mayor predominio de los partidos políticos y de las nuevas organizaciones civiles. Las organizaciones sindicales entran en una fuerte crisis de representación y pierden influencia frente a las políticas gubernamentales.

La reforma laboral en sus principales aspectos ha sido tema de debate parlamentario y fue sancionada mediante leyes que han sido el basamento de gran parte de los decretos específicos. Estas normas muestran -en general- un predominio de las posturas de los organismos multilaterales y de los sectores empresarios. El sector sindical ha mantenido, durante los noventa el predominio de los CCT en materia de aplicación de varias de las nuevas normas. También ha logrado la sanción de otras leyes, en especial en la segunda parte de la década, como la Ley de Convenio Colectivo del Sector Público, la de Empleo Rural, la segunda Ley de Empleo, etc..

Estas políticas laborales se implementaron en un escenario caracterizado por la tensión de lógicas distintas y a menudo contradictorias, como son la lógica económica, la del ajuste fiscal, la de la modernización organizacional y la reforma política. La política laboral buscó vincular al empleo con la lógica económica y provocar un cambio cualitativo en las instituciones laborales. Esta política tuvo por objetivos:

- Resolver cuestiones derivadas del Estado B. A. y de la crisis estatal, como las deudas con las entidades gremiales y obras sociales, los juicios laborales y las deudas del sistema previsional.
- Adecuar la legislación laboral a los nuevos procesos de trabajo: trabajo polimodal y polifuncional, sistema de categorías laborales, productividad y calidad, contrato laboral y producción, etc.
- Disminuir el “costo laboral” directo e indirecto. Incorpora formas contractuales de flexibilidad laboral para favorecer el incremento de productividad y para disminuir los tiempos muertos. Es decir, se adecua el trabajo humano a los requerimientos de los procesos de producción.

- Vincular el salario a la productividad y al control de los precios. Los aumentos salariales se atan a los aumentos de la productividad y no al costo de vida. Al mismo tiempo se redefinieron nuevas fuentes de productividad laboral que se han plasmado en los últimos CCT.
- Modificar el sistema de convenios colectivos de trabajo a partir de la descentralización del nivel de negociaciones y adecuación de los convenios a los nuevos procesos de trabajo, a formas de flexibilidad y de adecuación a los procesos de producción y disminución de costos. Adecuación de los C.C.T. firmados en 1.975 eliminando la ultractividad de los convenios.
- Acotar la conflictividad laboral, reglamentando el derecho de huelga en los servicios públicos, procedimiento de crisis y Ley de Quiebras.
- Aumentar el ahorro nacional. Los fondos administrados por las A.F.J.P y las A.R.T. y la bancarización del pago de los salarios se destinan al sistema bancario y financiero y al financiamiento de la deuda pública.
- Modificar la regulación del empleo público: creación de nuevos sistemas de carrera vinculados a los nuevos procesos de trabajo del sector privado. Aumento de las formas de contratación temporal y del trabajo autónomo. Equiparación de los sistemas jubilatorios, de riesgos de trabajo y de obras sociales con el sector privado.
- La reforma de los aparatos estatales vinculados a la política laboral y previsional. Cierre de las cajas jubilatorias y de asignaciones familiares, transferencia de las cajas previsionales provinciales al Estado Nacional, creación del A.N.Se.S., de las Superintendencias de A.F.J.P. y de las A.R.T.. Eliminación de los institutos tripartitos de obras sociales y privatización de los regímenes especiales como el de la construcción. Creación de nuevos sistemas de registración laboral. (Sistema Único de Seguridad Social, del C.U.I.T. y del C.U.I.L., Ley de Monotributo, registro de las empresas de empleo eventual).
- Prevenir el desempleo y el subempleo: Fondo de Desocupados, contratos por tiempo determinado, fomento de los grupos sociales más vulnerables, programas sociales de empleo y capacitación laboral.
- Cambiar la regulación y legalización de las entidades gremiales.

En síntesis, podríamos decir que parte de esos objetivos dieron lugar a un proceso caracterizado por las siguientes notas salientes:

El Estado tendió a transferir la administración del sistema al sector privado empresarial y sindical manteniendo las funciones de regulación y control. Pero estas funciones presentan numerosas dificultades y es permanente cuestión de la "agenda política" por su limitada efectividad.

Se observa un avance en el sistema de registración laboral. Pero la mayor universalización y accesibilidad de los registros laborales no se tradujo en un aumento de las contribuciones laborales. Motivo por el cual el sistema estatal presenta un relevante déficit en su financiamiento que tiende a ser creciente.

Tampoco la privatización de las contribuciones laborales se tradujo en un aumento significativo de los niveles de recaudación global. El sector privado de administración de las contribuciones laborales vio aumentado sus fondos, en tanto el sector estatal se fue desfinanciado. El ahorro privado de las AFJP tiende a financiar en forma creciente al Estado Nacional en su endeudamiento interno.

Como consecuencia de los factores estructurales mencionados el mercado de trabajo sufrió, a lo largo de la década, una serie de transformaciones que agravaron la situación de la oferta laboral y que transformó la demanda de los puestos de trabajo.

En cuanto a los efectos de estas políticas respecto al mercado de trabajo podemos mencionar que las nuevas normas no parecen tener un impacto positivo desde el punto de vista de la solución al desempleo, el subempleo, el trabajo no registrado y la mejora de los ingresos. Tal como se ha señalado anteriormente el fin de la década muestra un claro deterioro de estas variables.

Las nuevas regulaciones laborales tampoco pudieron resolver el problema de la oferta laboral. La población económicamente activa se mantuvo relativamente estancada, el subempleo y el desempleo tendieron a ser crecientes y el empleo no registrado tendió a aumentar en forma constante. Comenzaron a prevalecer problemas de la oferta laboral vinculadas a la edad y al sexo de las personas. Los mayores de 45 años, los jóvenes y las mujeres jefas de hogar son los sectores más afectados por el desempleo. También se agravó la cuestión del empleo en el ámbito de las distintas regiones del país. Las diferencias de ingresos y de tasas de desempleo entre las distintas provincias o distritos urbanos tienden a una mayor diferenciación y heterogeneidad social.

Epílogo

En Argentina, la reducción del costo laboral no logró aumentar significativamente la competitividad externa de la economía ni consiguió generar un mayor número de puestos de trabajo estables, registrados y con mejores salarios. La caída de los salarios y el incremento de la desocupación y del empleo intermitente afectan el consumo interno, agravando la crisis del mercado interno y los ingresos de las instituciones laborales generando, además, un importante déficit en las cuentas públicas.

La reforma laboral está signada por la tensión entre resolver las cuestiones vinculadas con el crecimiento económico y de la productividad y con los efectos sociales que estos procesos económicos generan.

Se observa a lo largo de la década un aumento de la productividad global de la economía, en especial en las grandes empresas, y una baja del costo laboral en las PyMES, mediante la precarización laboral y la no-registración del empleo. Por otra parte, se evidencia un importante aumento del ahorro interno por el crecimiento de los fondos de las AFJP y las ART.

La disminución de la baja de los costos laborales no mejoró significativamente el componente de valor agregado de las exportaciones ni se tradujo en un mejoramiento de los ingresos de los trabajadores. En la actualidad, estas nuevas condiciones gravitan de manera considerable en los deprimidos niveles del consumo interno.

La mayor productividad de la economía global, del sector de la industria y de algunos servicios no se tradujo en mayor nivel del empleo estable y de calidad.

Los procesos de integración mundial requieren de una mayor productividad y competitividad, pero la competitividad es un fenómeno complejo que no se resuelve atendiendo sólo al denominado costo salarial. Coriat (1994) señala que ello puede resolver el corto plazo, pero con la flexibilidad y los bajos salarios no es posible obtener calidad en el largo plazo. La introducción de la flexibilidad contractual y de los procesos de trabajo neotayloristas pueden ser exitosos en ciclos cortos, pero impiden el involucramiento de los trabajadores con la producción, la productividad y la competitividad en el largo plazo. Para resolver el problema de la competitividad, en una economía globalizada, la lógica del costo no deja de ser importante, pero los modelos basados en la calidad y competitividad (Alemania, Japón) se basan en la lógica no-costo, centrada en el involucramiento de los trabajadores en los procesos de producción y en el aumento de la productividad para la generación de bienes de calidad. Estos modelos de acumulación, que tienen distintas particularidades, muestran que las economías que dominan el comercio mundial tienen trabajadores con amplia formación profesional y altas remuneraciones. (Coriat 1994).

Por otra parte, en la reforma laboral argentina predominó la visión del empleo como factor trabajo en detrimento de su dimensión social y personal.

Desde la perspectiva de los mercados económicos, podemos decir que la reforma laboral es "relativamente exitosa" ya que en el ámbito global bajó el costo laboral directo e indirecto.

Pero **el empleo no es sólo un factor económico**. El concepto del trabajo humano y del empleo tiene numerosas dimensiones entre las que destacamos la dimensión social y de la persona. Como dimensión social, el trabajo humano permite a la persona desempeñar un "status social", al integrarse en organizaciones productivas o institucionales y vincularse con personas en un ámbito de un interés productivo común. Como persona, su rol de productor le permite ser proveedor del hogar mediante un ingreso, satisfacer sus necesidades de vida y realizar una actividad reconocida.

Guiddens (1993) plantea la cuestión social y personal de un asalariado que ya no tiene un empleo registrado vinculado a la economía capitalista y globalizada. Al dejar de desempeñar su rol social, pierde sus relaciones sociales secundarias. Además, deja de ser proveedor del hogar y su autoestima social y personal entra en crisis.

En la Argentina, a diferencia de los países desarrollados, la crisis del mercado de trabajo se relaciona con aspectos vinculados a las economías subdesarrolladas. La población económicamente activa (PEA), al mantenerse en un promedio de un 40-42 % de la población total, muestra una participación baja en relación con los porcentajes de los países centrales. A las formas de subempleo y de empleo no registrado se agregan la desocupación y los problemas de empleo de las mujeres, los jóvenes y los mayores de 40-45 años. Además, los períodos de tiempo de la desocupación de las personas tienden a ser crecientes en el tiempo. Esta situación genera, a partir del deterioro de los ingresos, un constante crecimiento de la pobreza. En especial en lo que se denomina el "crecimiento de los nuevos pobres" que refleja la pauperización de los sectores medios y medios-bajos de la sociedad. Dicho cuadro de situación está dando lugar a un proceso de diferenciación social que tiende a "estigmatizar" al desocupado y subocupado y, en especial, por grupos de edades y sexo. Otro aspecto de la cuestión

se relaciona con los procesos migratorios. Durante la década se observó una importante migración de los países limítrofes y, al final de los años noventa, un paulatino incremento emigratorio de argentinos hacia los países desarrollados.

Mientras que para el resto de la sociedad estos grupos sociales comienzan a visualizarse como un foco de "problema social", para el Estado solo se contempla como "minoría social o grupo vulnerable".

Las consecuencias sociales de estos problemas plantean nuevos fenómenos en la sociedad Argentina. Surge una nueva conflictividad social, un aumento de la población careciente situada por debajo de la denominada "línea de pobreza" (ingresos de las familias), una menor integración de los jóvenes a la socialización secundaria y la crisis de las familias u hogares.

La estabilidad del proceso de democratización requeriría de la negociación entre los distintos actores involucrados en la cuestión laboral. Hasta el momento, se observa un claro predominio del conflicto en la cuestión y una fragmentación de los actores sindicales. El sector empresario muestra una mayor homogeneidad en sus posturas. Desde el punto de vista de las entidades sindicales, se observó una estrategia de resistencia a las reformas y de posturas diversas frente a las mismas. Este proceso dio lugar a la ruptura de la central de tercer grado única y a la aparición de diversas entidades de tercer grado y a nuevos nucleamientos político-sindicales.

La crisis del mercado de trabajo provoca una transformación de la conflictividad laboral. Tienen a predominar nuevas formas de conflictividad social por sobre las formas tradicionales del conflicto laboral. Esta crisis también explica e impacta en la fragmentación de los nucleamientos político-sindicales y les plantea la cuestión de los incluidos y excluidos del mercado de trabajo.

En otro plano, el Estado reformó cualitativamente las instituciones laborales. Predominó el concepto de la desestatización de su administración y del derecho privado en detrimento del derecho laboral tradicional. En cuanto al empleo público, se incorporaron aspectos vinculados con la flexibilidad contractual y las prestaciones laborales se asimilaron con las del sector privado. Las políticas públicas respecto a los puestos de trabajo fueron activas en cuanto a la lógica de la disminución del costo laboral. Respecto a la oferta de la mano de obra, se observa un predominio de las políticas públicas pasivas por sobre las activas. Prevalece la atención a la desocupación por sobre la promoción del empleo productivo.

Por último, durante los noventa, las transformaciones en el campo laboral han sido de gran magnitud y han provocado cambios cualitativos en las concepciones tradicionales acerca del empleo, del derecho laboral, de los beneficios sociales, etc.. A su vez, produjo nuevas contradicciones en el mercado de trabajo, en el proceso económico y en la cuestión social.

En el final de la década de los noventa se pone de manifiesto un proceso de crisis del mercado de trabajo que da lugar a relevantes problemas sociales y un desarrollo económico que tiende a promover una creciente diferenciación social. En tanto, en el Estado persisten en forma constante las políticas de ajuste y no se resuelven sus capacidades de regulación y control. Estos factores agravan la crisis de legitimidad social y política del sector empresarial y sindical y el de los partidos políticos, ante la imposibilidad de resolver, al menos, los problemas sociales que han emergido.

Algunas Cuestiones Futuras

A modo de cierre, se plantean una serie de interrogantes que, a nuestro juicio, constituirán los desafíos centrales para los próximos años.

¿Es posible resolver la cuestión de una mayor producción y productividad de la economía mediante un aumento de las exportaciones, del ahorro, de la inversión y -paralelamente- reducir el desempleo, el subempleo y el trabajo no registrado y aumentar el ingreso de los sectores medios y bajos de la escala social?

¿Podrán los actores acordar un proyecto de desarrollo económico que junto al aumento de la productividad logre una creciente integración social y un crecimiento homogéneo de los ingresos salariales?

¿Cómo disminuir el costo laboral generando a su vez un mayor financiamiento de las instituciones laborales?

¿El Estado podrá reconstruir sus roles de regulación efectiva, de un mayor control y mejor administración del sistema laboral y además promover en forma activa una mejor inserción laboral de la oferta de la mano de obra?

Sin pretender agotar los temas en cuestión, vale destacar que para reflexionar en torno a ellos debe plantearse la cuestión de la legitimidad y representatividad de los partidos políticos, del empresariado nacional y de las entidades gremiales frente a la discusión del empleo y del mercado de trabajo. Por otra parte, la transnacionalización de las empresas abre un nuevo escenario en la negociación laboral, en la medida en que las decisiones se toman fuera del país.

Por otro lado, la integración económica -frente al proceso de globalización o de predominio del mercado mundial- debería contemplar la cuestión de la necesidad de aumentar en forma constante la productividad económica, junto a la calidad del empleo y de un desarrollo del mercado de trabajo basado en estándares similares o cercanos a los países desarrollados o centrales.

El Estado debe resolver la cuestión de los sistemas de control y la administración de las instituciones de contribuciones laborales. Debe promover políticas activas de promoción laboral y generar mediante las políticas educativas, científicas, sociales y laborales el aumento del capital social humano de las personas. Asimismo, se debería implementar una política de recursos humanos del empleo público basada en el concepto de servidor público, contemplando cuestiones de formación profesional y de eficacia. Otro aspecto del accionar estatal se vincula a la mejora de la producción de las estadísticas e información acerca del empleo, del mercado y de las cuestiones sociales.

Pero entre los interrogantes futuros acerca del proceso de democratización y del accionar estatal es importante preguntarse acerca de los nuevos modelos de distribución del ingreso nacional, de un mayor equilibrio entre las concepciones de los derechos laborales y comerciales y del modelo futuro de financiamiento de las instituciones laborales.

Este proceso de transformación económica y laboral parece no concluido, por lo cual la cuestión del empleo y del mercado de trabajo seguirá ocupando la escena política y constituyendo una de las mayores cuestiones sociales en los próximos años.

En tanto, para las personas, la cuestión laboral se ha transformado en una de las principales preocupaciones en su vida personal, cotidiana y social.

ANEXO

Principales Normas y Planes implementados en la última década

Leyes Marco de Reforma Estatal con Incidencia en el Mercado de Trabajo

- Ley de Reforma del Estado 23.696. Año 1989
- Ley de Emergencia Económica 23.697
- Ley Consolidación de la Deuda Pública- 23.982
- Desregulación Económica, Decreto 2.284/91
- Decreto 1.803/92
- Decreto 48/93
- Ley 24.522 de Concursos y Quiebras

Políticas sobre las Asociaciones Sindicales

- Ley 23.551 de 1988 sobre Asociaciones Sindicales de Trabajadores
- Ley 24.070 de 1992 sobre deudas de Asociaciones Sindicales
- Desestatización de las Obras Sociales
- Legalización de la CTA
- Resolución 1998 sobre deudas Unión Obrera Metalúrgica
- Concesión del Ferrocarril Belgrano a la Unión Ferroviaria

Políticas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Políticas de Empleo

- Ley de Empleo 24.013 de 1991
- Modificaciones al contrato de trabajo.1995
- Resolución 1.144
- Resolución 1.173
- Ley 25.013 de Reforma Laboral. 1998
- Ley 24.467.1995 de la Pequeña y Mediana Empresa
- Decreto 146/99 de reglamentación de la Ley PyME
- Ley 25.165 sobre Régimen de Pasantías. 1999.
- Ley de Libreta del Trabajador Rural. 1999.

Políticas sobre Beneficios Sociales

- Decreto 333/93 sobre beneficios sociales
- Ley 24.700/96 sobre beneficios sociales
- Decreto 1149/96
- Ley 24.714 sobre Régimen de Asignaciones Familiares
- Decreto 1245/96

Políticas sobre convenciones, salarios y conflictos

- Decreto 2184/90. Reglamentación del Derecho de Huelga
- Decreto 1334/91 de negociación salarial y productividad
- Decreto 572/91 de empresas en quiebra
- Decreto 470/93 de convenciones colectivas
- Ley 24.635/96 sobre Mediación Laboral
- Plan bancarización del pago de salarios

Política de Seguridad Social

- Decreto 2.609/93 sobre disminución de aportes patronales
- Ley 24.241/93 Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
- Decreto 78/94 derogación de regímenes especiales
- Decreto 433/94 reglamentación del SIJP
- Decreto 525/95 sobre haber mínimo
- Ley 24.476/95 de regularización de deudas de autónomos
- Ley 24.622/95 de integración de regímenes especiales al SIJP
- Ley 24.828/97 de jubilación del ama de casa
- Decreto 402/99 de prejubilación

Política de Accidentes de Trabajo

- Ley 24.028/91 de accidentes de Trabajo
- Ley 24.557/96 sobre Riesgos de Trabajo
- Resolución 1.040/94

Políticas Sociales Laborales

- Programa de Emergencia Ocupacional. 1993
- Programa de Reversión Laboral
- Proyecto Joven
- Programa de Apoyo a la Reversión Productiva
- Programa Nacional para Discapitados
- Programa Nacional de Pasantías
- Programa de Asistencia Solidaria
- Prestaciones por Desempleo
- Programa de Promoción de la Contratación Laboral
- Programa Federal para Promover la Registración Laboral. 1995
- Programa de Forestación Intensiva. Forestar
- Plan Nacional de Empleo y Desarrollo Productivo

Políticas de Acuerdos Laborales

- Mercosur. 1994
- Pacto Federal del Trabajo. 1998

Otras Políticas con Impacto en el Mercado de Trabajo

Política de Obras Sociales

- Decreto 9/93 sobre elección de obra social
- Decreto 292/95
- Decreto 495/95
- Decreto 1.141/96
- Decreto 1.615/96 creación Superintendencia de Salud
- Programa Apoyo a la Reforma del Sistema de Obras Sociales
- Decreto 1.215/99 sobre el Fondo Solidario de Redistribución de Obras Sociales

Políticas de la Jefatura de Gabinete de la Nación

- Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social

Ministerio del Interior

- Ley de Migración Laboral
- BOCEP para creación de empleos privados en las provincias

La Política Laboral en el Sector Público

- SINAPA Decreto 993/91
- Decreto 92/95
- Ley 24.629/96 de Segunda Reforma del Estado
- Ley 24.185 de Convenciones Colectivas para los Trabajadores del Estado Nacional
- Primer Convenio Colectivo 1998
- Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional. Ley 25.164/99.

BIBLIOGRAFÍA

Marco Conceptual

- Dror, Yehezkal. "Salir del paso, ciencia o inercia?". Aguilar Villanueva, Luis. op. cit. 1996.
- Etzioni, Amitai La Sociedad Activa Capitulo 11. Tecnos, Bs. As. 1973.
- Etzioni, Amitai. "La Exploración Combinada: Un tercer enfoque para la toma de decisiones" en Aguilar Villanueva, Luis. op cit. 1996
- Lindblom, Charles "La ciencia de salir del paso" en Aguilar Villanueva, Luis. La Hechura de la Políticas. Porrúa México 1996.
- Martínez Nogueira, Roberto "Análisis de Políticas Públicas" INAP. 1997.
- Oszlak Oscar, O'Donnell Guillermo: "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G. E. CLACSO/ Nro. 4, 1981.
- O´ Donnell, Guillermo: "El Estado Burocrático Autoritario". Editorial Universidad de Belgrano. 1982
- John W. Thomas and Merilee S. Grindle: Después de la decisión de políticas de reforma en los países en vías de desarrollo. Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts. 1990
- Strom C. Thaker: Apertura comercial en México. Boston University. Annual meeting of the International Studies Association. Ontario Canadá. 1997

Mercado de Trabajo y Empleo

- Bour, Juan L. "Las Estadísticas Laborales". Libro Blanco sobre el Empleo en la Argentina. MTSS. 1995.
- Bour, Juan L., "Los cambios en la oferta de trabajo" Libro Blanco sobre el Empleo en la Argentina. MTSS. 1995.
- Coriat, Benjamín "Los Desafíos de la Competitividad". Asociación Trabajo y Sociedad. Oficina de publicaciones del CBC. UBA. 1994.
- Coriat, Benjamín "Pensar al Revés" Ed. Siglo XXI. 1992.
- Coriat, B: "Globalización de la economía y dimensiones macroeconómicas de la competitividad". En Realidad Económica N° 124, 1994.
- Dasso, Carlos: "Mercado de Trabajo Argentino. Mayo 2000". Mimeo.
- "Desocupación y Políticas de Empleo". Varios autores. Revista Aportes. Número Especial. Asociación de Administradores Gubernamentales. 1996.
- "Encuesta Permanente de Hogares". Marco teórico y metodológico de la investigación temática". INDEC. Ministerio de Economía.1988.
- Guiddens, Anthony "El futuro del trabajo" en Sociología. Alianza Editorial. 1996. páginas 554 a 558.
- Giangiaco, Graciela y Latanzi Roberto "Costo Laboral de producción y Competitividad". Manual de Formación Sindical. INCASUR. 1994.
- Husmans, R; Meharan, F y Verma, V.: " Encuestas de población económicamente activa, em-

pleo, desempleo y subempleo: Manual de la OIT sobre conceptos y métodos. " Informe OIT número 34, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España, Madrid, 1993.

- Kritz, J.: "El empleo en los noventa". Clases Posgrado de Gestión y Control de Políticas Públicas. FLACSO. 2000.
- Marx, C.: " El Capital ". Libro 1º. Capítulos 1,2 y 5. Editorial Siglo XXI, 1990.
- Monza, A.: "Una discusión comparada de distintos enfoques teóricos sobre la determinación del empleo y el salario". PREALC, 1982.
- Monza, A.: La situación ocupacional argentina. Diagnóstico y perspectivas". en A. Minujin (Ed.), Desigualdad y exclusión. UNISEF/Losada, 1993.
- Monza, Alfredo "Situación Actual y Perspectivas del Mercado de Trabajo en la Argentina". Libro Blanco sobre el Empleo en la Argentina. MTSS. 1995.
- Neffa, Julio C.: " El proceso de trabajo y la economía del tiempo ". Ed. Humanitas, 1990.
- Neffa, Julio C.: " Las nuevas tecnologías informatizadas y sus efectos sobre el empleo en el ámbito macroeconómico, en un contexto de crisis y reconversión ". En Ajuste estructural, cambio tecnológico y empleo. Agencia española de cooperación internacional. Instituto de cooperación iberoamericana, 1993.
- Neffa, Julio C., Panigo, Damián y Pérez, Pablo. "Actividad, Empleo y Desempleo". Conceptos y Definiciones. Asociación Trabajo y Sociedad. Ceil-PIETTE-CONICET. Febrero 2000. Introducción y capítulos 1 a 5.
- Neffa, Julio C. "La Exclusión Social vista desde el Mercado de Trabajo". Mimeo. OIT. 2000.
- Offe, C.: "La Sociedad del Trabajo". Alianza Ed., 1993.
- Pok, Cynthia. "El Mercado de Trabajo: implícitos metodológicos de su medición". En Empleo y Globalización. Ernesto Villanueva coordinador. Universidad Nacional de Quilmes. 1997.
- Tokman, V.: "Enfoques alternativos sobre el mercado de trabajo. Un enfoque de los modelos neoclásicos, keynesianismo, neomarxista y de segmentación". OIT/PREALC, 1985.
- Touraine, A.: "La Sociedad Postindustrial". Siglo XXI, 1990.
- Zeller, Norberto: "Enfoque y Perspectivas en el Análisis de las Políticas Públicas". INAP." Año 2000.
- Zeller, Norberto: "Principales Normas y Planes Laborales formulados por el Estado Nacional durante los años noventa". Instituto Nacional de la Administración Pública. Diciembre de 1999.
- Zeller, Norberto: "Reseña de la Reforma del Estado Argentino". INAP. 1997.

Fuentes

- Leyes Nacionales, Decretos y Resoluciones del Gobierno argentino durante los años 1989 a 1999.
- Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En especial el Informe de Coyuntura Laboral.
- INDEC: "Encuesta Permanente de Hogares".
- Periódicos nacionales: "La Nación", "Clarín" y "Cronista Comercial". Varios años.