

## Agenda urgente para una sociedad de trabajo

**Emiliano Bisaro - Beatriz Cappelletti - Jazmín Castaño  
Luis Castillo Marín - Sebastián Etchemendy  
Mariana Fernández Massi - Mariana González - Damián Ledesma  
Ariel Lieutier - Matías Maito - Héctor Palomino  
Mara Ruiz Malec - Marina Salzmán - Diego Schleser  
Nicolás Segal - Mónica Sladogna  
Cecilia Todesca Bocco - Carlos Tomada - David Trajtemberg**

**JULIO 2019**

- Nos convoca una urgencia. Como tantos otros colectivos de compañeras y compañeros, vivenciamos el deterioro cotidiano de las condiciones de vida y de trabajo de nuestra sociedad. En ese contexto y como miembros de distintos espacios dedicados al estudio y la gestión en torno al trabajo y las relaciones laborales, sumamos nuestro aporte al diálogo, el debate y las propuestas.
- En nuestro país el 46% de la población económicamente activa atraviesa severos problemas de empleo (entre desempleo e informalidad). Esto es el resultado de deficiencias estructurales que fueron agravadas durante la gestión de Cambiemos.
- Los esfuerzos de la política pública deben estar centrados en la recuperación de un horizonte de futuro que constituya nuevamente al trabajo como un verdadero canal de integración social y de realización de expectativas, garantizando un nivel socialmente aceptable de derechos y garantías.
- Con ese objetivo proponemos recuperar las instituciones laborales; combatir la precariedad y la informalidad mediante la regulación y la inspección; desarrollar un sistema de formación a lo largo de la vida; consolidar la negociación colectiva como elemento democrático para la mejora del salario real y las condiciones de trabajo; incorporar medidas concretas para la reducción de la brecha de género; y promover la sustentabilidad social y económica del sistema público de protección social.
- En palabras de Julio Godio: “Constituir una nueva hegemonía sociopolítica que restablezca la legitimidad del Estado sólo será posible a través de un nuevo vínculo entre la política y el mundo del trabajo. Se trata de construir sociedades de trabajo”.



# Índice

---

■	<b>Introducción</b>	<b>5</b>
■	<b>1. Limitantes estructurales y problemáticas laborales</b>	<b>6</b>
	Contexto internacional	6
	La situación en la Argentina	6
	Principales problemáticas:	
	▪ Estructura productiva heterogénea	8
	▪ Inestabilidad macroeconómica	8
	▪ Desigualdad en la inserción laboral de varones y mujeres	8
	▪ Evasión de la normativa laboral	9
	▪ Privación de condiciones básicas para acceder al empleo	9
	▪ Discriminación en el mercado laboral	10
	▪ Insuficiente inversión en I+D y carencia de estrategias de capacitación por parte de las empresas	10
	▪ Diálogo social limitado	10
	▪ Instituciones laborales degradadas	10
	▪ Sistema de seguridad social debilitado	11
■	<b>2. Una estrategia para enfrentar los problemas laborales</b>	<b>11</b>
	El camino a recorrer	11
	Una agenda para una sociedad de trabajo	13
	Propuesta de políticas prioritarias:	
	I. Institucionalizar el diálogo social tripartito sobre el futuro del trabajo	14
	II. Reducir la brecha de género en el mundo del trabajo mediante una estrategia que promueva la participación de las mujeres en el trabajo remunerado y la equidad en las condiciones laborales	14
	III. Consolidar un sistema de formación continua, con criterios de innovación e inclusión social	15
	IV. Constituir una trayectoria formativo-laboral para las y los trabajadores en situación de elevada vulnerabilidad	16
	V. Implementar un esquema de coordinación de precios y salarios que proteja los ingresos de las y los trabajadores	16



VI. Promover la renovación de los contenidos de los convenios colectivos de trabajo en defensa de las y los trabajadores _____	17
VII. Ampliar la capacidad de la inspección laboral para la detección de relaciones de dependencia encubiertas y la fiscalización de condiciones de trabajo _____	18
VIII. Regular el trabajo en las plataformas digitales a partir del reconocimiento de derechos individuales y colectivos, y de la existencia de relaciones de empleo _____	18
IX. Ampliar la regulación de la tercerización laboral _____	19
X. Desarrollar una institucionalidad laboral para la economía popular _____	19
XI. Jerarquizar el empleo público como parte del fortalecimiento del Estado _____	20
XII. Establecer un nuevo esquema de contribuciones patronales que recupere la sustentabilidad del sistema de seguridad social y concentre los beneficios en las empresas de menor tamaño _____	20
XIII. Derogar la Reforma Previsional y establecer un nuevo índice de movilidad jubilatoria que proteja el poder adquisitivo de las prestaciones y, en circunstancias que lo permitan, lo incremente _____	21
■ 3. Reflexión final _____	22



## Introducción

Nos convoca una urgencia.

A escala global el trabajo se está transformando aceleradamente. Durante las últimas décadas tuvo lugar un importante retroceso en la distribución del ingreso y las condiciones laborales, impulsado por las nuevas formas de producción y por un paradigma que promueve el recorte de los derechos de las y los trabajadores.

En los años recientes, nuestro país se ha sumado a esta tendencia, en el marco de un proceso de fuerte deterioro económico. Los efectos de las políticas implementadas por Cambiemos sobre el mercado laboral han sido demoledores: más desempleo, más subempleo, más trabajo precario, menores salarios, menos protección social, más concentración económica y mayor desigualdad.

Estas circunstancias requieren que retomemos la iniciativa. Porque todos y cada uno de los derechos que hoy constituyen el marco de protección laboral y social son el producto de largas luchas. Las regulaciones —aun las más elementales, como el límite a la extensión de la jornada laboral o el derecho a la salud y las vacaciones— se lograron como corolario de conflictos, algunos de ellos de gran intensidad.

La urgencia está centrada en superar una coyuntura que día a día potencia la incertidumbre de todas y todos los habitantes del suelo argentino. Es necesario recuperar un horizonte de futuro que sitúe nuevamente al trabajo como un verdadero canal de integración social y de realización de expectativas, garantizando un nivel socialmente aceptable de derechos y garantías. Para ello es imprescindible entender que la destruc-

ción y la precarización del empleo de ningún modo son tendencias inexorables hacia el futuro ni tampoco constituyen el resultado inevitable de la incorporación de nuevas tecnologías.

Como tantos otros colectivos de compañeras y compañeros, asistimos y vivenciamos el deterioro cotidiano de las condiciones de vida de nuestra sociedad. El presente documento constituye un aporte que se suma a una extensa lista de informes y declaraciones que reflejan la preocupación y el diálogo entre las y los que pensamos que otra Argentina es posible. En ese contexto, y como miembros de distintos espacios dedicados al estudio, la investigación y la gestión en torno al trabajo y las relaciones laborales, nos sumamos en el desarrollo de espacios de diálogo, unidad y confluencia.

El objetivo que perseguimos es claro: nos proponemos recrear, reproducir y mejorar una institucionalidad que nos permita recuperar el trabajo de calidad, sin dejar a nadie afuera. En consonancia con lo planteado por la Organización Internacional del Trabajo: “Las instituciones laborales son las piedras angulares de las sociedades justas; las forjadoras de las vías que llevan a la formalización laboral, la reducción de la pobreza y un futuro de trabajo con dignidad, seguridad e igualdad”.

El tramo inicial de este documento incluye un breve diagnóstico sobre las condiciones internacionales, la situación de la economía argentina y las características de su estructura ocupacional. La segunda parte está dedicada a propuestas concretas de política que buscan dar respuesta a algunas de las dificultades identificadas en la primera sección, en particular a las referidas al mercado de trabajo y las relaciones laborales.



## 1. Limitantes estructurales y problemáticas laborales

### *Contexto internacional*

Las condiciones de posibilidad para implementar un proyecto de desarrollo nacional no son ajenas a la dinámica de la economía internacional.

Durante las últimas cuatro décadas la economía mundial ha experimentado varias transformaciones radicales (y la Argentina ha participado de esta tendencia desde 1976). Los cambios en las formas de producción a escala global instalaron un fenómeno de “competencia” entre los países desarrollados y periféricos por insertarse en esta nueva lógica. La producción asociada a las cadenas globales de valor generó una considerable incorporación de mano de obra en los países de la periferia (frecuentemente, en empleos de baja calidad); al mismo tiempo, produjo una caída notable de la participación de los salarios en el ingreso, particularmente en los países desarrollados. En muchos casos también tuvo lugar un debilitamiento de las organizaciones que defienden los derechos de las y los trabajadores.

La creciente movilidad internacional del capital —también característica de esta nueva etapa del capitalismo y de la globalización— generó una creciente “supremacía de las finanzas”. Se trata de un modo de funcionamiento de la economía mundial a través del cual el capital (productivo y financiero) obtiene una porción mayoritaria de sus ganancias en la esfera financiera, y en el cual la retribución a los accionistas prima por sobre cualquier otra consideración productiva y/o distributiva.

Por último, y en paralelo, se desplegó un virulento ataque al Estado de Bienestar. Este proceso se expresa en las formas de financiamiento

del Estado: a través de una mayor regresividad tributaria que se materializa en más impuestos sobre las y los trabajadores, y en menos impuestos sobre la rentabilidad empresarial y la gran propiedad. Y también afecta la provisión de los servicios públicos (acceso al agua, la electricidad, el gas) y, en especial, la educación, la salud y los sistemas de jubilación solidarios que quedan capturados en la encerrona de los problemas de financiamiento por parte del sector público y del avance de la gestión privada para pocas y pocos.

En este contexto internacional, los países periféricos enfrentan una “carrera descendente” provocada por las corrientes de inversión de las cadenas globales de valor, que va en detrimento de los derechos laborales, la protección social y los estándares medioambientales. Los desafíos del caso argentino no pueden entenderse por fuera de este escenario.

### *La situación en la Argentina*

La Argentina atraviesa restricciones económicas que afectan directamente la situación laboral de las y los trabajadores. La imposibilidad de alcanzar un crecimiento sostenido de la economía, la inestabilidad cambiaria, la inflación crónica, los fenómenos de estrangulamiento externo -asociados a una estructura productiva heterogénea- y la ausencia de un canal eficiente que oriente el ahorro doméstico hacia la inversión productiva constituyen sólo algunos de los fenómenos que impactan en la configuración y la dinámica del mercado de trabajo nacional.

De este modo, nuestro país enfrenta la agenda del futuro del trabajo con una diversidad de problemáticas laborales que afectan a un sector mayoritario de la población. Esto es el resultado de deficiencias estructurales que fueron agravadas durante la gestión de Cambiemos.



A fines de 2015 comenzó un proceso de fragmentación del mercado de trabajo y debilitamiento del tejido social. Incluso en 2017, cuando la economía se expandió, los empleos creados fueron, en su amplia mayoría, precarios o inestables: dos de cada tres puestos de trabajo generados durante ese año fueron asalariados no registrados o cuentapropistas. Cuando el crecimiento se agotó y la economía entró en recesión, la desocupación creció de forma acelerada: entre los últimos trimestres de 2017 y 2018, la tasa de desempleo pasó del 7,2% al 9,1%; y ya en el primer trimestre de 2019 alcanzó los dos dígitos (10,1%). Además, durante toda la gestión del actual gobierno los ingresos se contrajeron notablemente: entre diciembre de 2015 y principios de 2019, el poder adquisitivo de los salarios de las y los trabajadores registrados se redujo un 15%.

En síntesis, la herencia en materia laboral que dejará el gobierno de Cambiemos consistirá en:

- Una estructura ocupacional precarizada, con incremento en la brecha de género y en la precariedad del empleo juvenil.
- La desocupación consolidándose nuevamente en torno a los dos dígitos, impulsada por permanentes ciclos de despidos colectivos tanto en el sector público como en el privado.
- El empleo no registrado otra vez en crecimiento.
- Los salarios reales por debajo de los niveles de 2015 y mayor desigualdad en los ingresos de las y los trabajadores.
- Un avanzado proceso de flexibilización laboral de hecho.
- Los fondos de la seguridad social y de las obras sociales afectados.

- Las pequeñas y medianas empresas fuertemente debilitadas.
- Las instituciones laborales desactivadas (como el Consejo del Salario Mínimo y la Paritaria Nacional Docente) y desjerarquizadas (como el ex Ministerio de Trabajo, entre otras).
- Las políticas activas de empleo desfinanciadas (formación profesional, inserción laboral y REPRO, entre otras).

Una mirada más estructural pone de manifiesto que el cuadro laboral de nuestro país es delicado, más allá de las circunstancias de la coyuntura. De acuerdo con nuestras estimaciones para el total de las áreas urbanas de la Argentina (donde reside el 90% de la población total)<sup>1</sup>, alrededor de 1,6 millones de personas están desocupadas. El trabajo en relación de dependencia que se encuentra al margen de las normas laborales (es decir, el empleo no registrado) afecta a 3,3 millones de trabajadoras y trabajadores en empresas, a 350 mil empleadas y empleados del sector público y a casi un millón de trabajadoras de casas particulares<sup>2</sup> (el 98% de este último co-

<sup>1</sup>Las estimaciones fueron realizadas en base a los datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) relevada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), correspondientes al cuarto trimestre de 2018 y expandidas al total de la población urbana del país, a partir de los datos poblacionales proyectados por el INDEC. La falta de relevamientos estadísticos que den cuenta de la situación laboral en las áreas rurales exigiría proyectar los datos relevados por la EPH a este ámbito; sin embargo, se considera que esta operación no es metodológicamente adecuada porque la estructura ocupacional de las zonas rurales tiende a ser diferente a la observada en centros urbanos.

<sup>2</sup> Estimación realizada a partir de los datos de la EPH y de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS), relevada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en el año 2015.





lectivo son mujeres). En cuanto al trabajo independiente, estimamos que 2,6 millones de trabajadoras y trabajadores desarrollan sus actividades laborales de manera informal, ya que no realizan los aportes al sistema de seguridad social en los regímenes existentes (monotributo, monotributo social y autónomo).

En conjunto, 9 millones de trabajadoras y trabajadores atraviesan severos problemas de empleo (entre desempleo e informalidad) y perciben ingresos significativamente inferiores al promedio. Este grupo representa al 46% de la población económicamente activa.

En ese colectivo tienen especial preponderancia las mujeres, ya que no sólo participan menos del trabajo remunerado (como consecuencia del rol que ocupan en la gestión del hogar y en las tareas de cuidado no remuneradas<sup>3</sup>), sino que además tienen inserciones laborales más precarias, períodos de desempleo más extendidos y salarios inferiores a los de los varones. Por su parte, las y los jóvenes también están más expuestos al desempleo y a la informalidad<sup>4</sup> (además de que perciben ingresos inferiores a los del resto), debido a que muchos desertan del sistema escolar para incorporarse tempranamente al mercado de trabajo (lo cual restringe su formación), su experiencia laboral es acotada y sus trayectorias laborales suelen ser inestables.

La compleja realidad del mundo del trabajo en nuestro país es el resultado de un conjunto de factores que podrían resumirse en el siguiente listado:

- **La estructura productiva tiene un carácter dual, de alta heterogeneidad**, en la que conviven actividades con niveles adecuados de productividad y generación de excedentes, con otras más rezagadas, que producen con escasa acumulación de capital y condiciones laborales degradadas. Por definición,

la mayoría de las y los trabajadores que desempeñan funciones en este último sector son informales (estimamos que ese colectivo representa un 29% de la población ocupada<sup>5</sup>). Allí se incluyen las actividades comprendidas en la economía popular.

- **La macroeconomía, con sus recurrentes desequilibrios e inestabilidad sistémica**, se ha mostrado incapaz de brindar las condiciones necesarias para consolidar una trayectoria de largo plazo de crecimiento de la productividad, del empleo registrado privado y de los salarios reales. A modo de ejemplo, en 2018 la productividad laboral y el empleo registrado privado por habitante eran similares a los de 2008, y el salario real de las y los trabajadores formales era equivalente al de 2011.
- **La desigualdad de género estructura la inserción y exclusión de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado**. Como se señaló previamente, las mujeres tienen una participación menor a la de los varones en el trabajo remunerado y, al mismo

---

<sup>3</sup> Las mujeres destinan 6 horas promedio diarias a tareas domésticas y de cuidado, el doble del tiempo que dedican los varones (Fuente: Encuesta sobre trabajo no remunerado y uso del tiempo, tercer trimestre de 2013, INDEC).

<sup>4</sup> Mientras que, para el total de la población, la tasa de desempleo fue del 9,1% y la de empleo no registrado, del 35,1% (en el cuarto trimestre de 2018), entre los jóvenes esos valores ascendieron a 22,1% y 61,1%, respectivamente.

<sup>5</sup> Se incluyen aquí a los asalariados no registrados que trabajan en establecimientos informales (no cuentan con ningún asalariado registrado), a las trabajadoras domésticas no registradas en hogares y a los cuentapropistas informales (no realizan aportes al sistema de seguridad social). El dato surge de la ENAPROSS 2015 (MTEySS).



tiempo, se encuentran más expuestas al desempleo y a la informalidad debido (principalmente) a la distribución de roles de género definidos en el ámbito doméstico<sup>6</sup>. También perciben menores niveles de ingresos como resultado de la segregación ocupacional horizontal (se insertan en ramas de actividad donde las remuneraciones son menores: casas particulares, enseñanza y servicios sociales, entre otras) y de la segregación ocupacional vertical o “techo de cristal” (que dificulta su acceso a los puestos de jefatura y/o conducción, aun cuando estén igualmente capacitadas). Como resultado de los menores niveles de ingreso, de las dificultades de inserción y promoción, y de la mayor intermitencia laboral, los aportes de la gran mayoría de las mujeres al sistema de seguridad social quedan afectados, lo cual redundará en una menor tasa de cobertura al final de la etapa activa.

- **La evasión de las normas laborales constituye una conducta fuertemente arraigada.** Muchas empresas que tienen la capacidad de afrontar los costos del cumplimiento de las obligaciones legales no realizan los aportes correspondientes. El 30% del empleo no registrado depende de empleadores formales, lo que indicaría que se trata de unidades económicas que reúnen las condiciones para registrar a sus trabajadores y trabajadoras.

La evasión de la normativa laboral se efectiviza mediante distintas figuras:

- Elusión directa del conjunto de normas que regulan el empleo bajo relación de dependencia (el típico empleo no registrado).
- Ocultamiento de la relación laboral, clasificando a los asalariados como tra-

bajadores independientes (muchas veces registrados en el régimen del monotributo).

- Tercerización fraudulenta mediante la cual terceros contratan trabajo no registrado o por fuera de los convenios colectivos correspondientes.
- **Una parte de la población en edad de trabajar está privada de las condiciones básicas para buscar y acceder a un empleo de calidad.** La población expuesta a mayores situaciones de vulnerabilidad social suele experimentar amplias dificultades para cumplir con las condiciones exigidas para llevar a cabo una actividad laboral plena. Entre ellas se encuentran el nivel educativo y la experiencia laboral acumulada. En el caso de las mujeres se suma el efecto de la carga horaria de las tareas domésticas y del cuidado de menores y adultos dependientes, que disminuye su disponibilidad para el empleo remunerado. En la actualidad, el 37% de las personas en edad de trabajar no cuenta con el nivel secundario concluido, el 34% nunca accedió a un trabajo registrado, y el 11% dedica una parte mayoritaria de su tiempo a tareas domésticas y de cuidado (y no participa del mercado de trabajo).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Según los datos de la EPH (cuarto trimestre de 2018), la tasa de actividad de las mujeres es inferior en más de 20 puntos porcentuales a la de los hombres (48,6% contra 69,5%, respectivamente); la tasa de desempleo es superior en dos puntos porcentuales (10,2% contra 8,2 %, respectivamente); y la tasa de no registro es superior en más de 5 puntos porcentuales (38,1% contra 32,9%, respectivamente).

<sup>7</sup> A modo de ejemplo, la probabilidad de inserción laboral de una trabajadora con secundario incompleto y sin experiencia laboral formal alcanza al 5%. Para el caso de los varones, la probabilidad llega al 12% (fuente: Castillo et. al. “Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional” OIT. 2014).





- **Múltiples grupos poblacionales son discriminados en el mercado laboral.** Distintos colectivos son segregados por las empresas y otras organizaciones en los procesos de incorporación de mano de obra en puestos de trabajo vacantes. La discriminación constituye un factor explicativo relevante en el caso de las mujeres y también afecta a las personas con discapacidad, al colectivo LGTBI, a la población que estuvo privada de su libertad, a los jóvenes que residen en barrios vulnerables y a los inmigrantes, entre otros sectores.
- **Un amplio conjunto de empresas carece de un nivel de inversión adecuado y sostenido en investigación y desarrollo (I+D), y de una estrategia para la formación y capacitación de sus trabajadoras y trabajadores.** Estas dos carencias son un limitante estructural para la innovación y el crecimiento de la productividad, elementos centrales para la inserción de las empresas en los circuitos de producción globales. En 2013 (último dato disponible), sólo el 23% de las empresas realizó cursos de capacitación para sus trabajadoras y trabajadores<sup>8</sup>. Con respecto a la inversión en I+D, sólo un 13% de las firmas manufactureras contaba en 2012 (último dato disponible) con un área formal dedicada a esta tarea<sup>9</sup>.
- **El diálogo social tripartito se ha centrado casi exclusivamente en las negociaciones vinculadas con la renovación anual de los convenios colectivos.** El diálogo entre los actores del mundo laboral no ha otorgado relevancia a las distintas dimensiones estratégicas que hacen al presente y el futuro del trabajo en la Argentina. Las demandas de la sociedad vinculadas con el trato igualitario en el empleo; la compleja relación entre inflación, salarios y puja distributiva; o el impacto de los cambios tecnológicos en la

organización del proceso productivo son sólo algunos de los temas que advierten sobre la necesidad de repensar el sistema de relaciones laborales a través de un diálogo social ampliado.

Esta situación se torna más problemática en la medida en que los equilibrios al interior de los establecimientos productivos están siendo afectados por la discrecionalidad patronal en cuestiones como la diagramación y extensión de la jornada de trabajo, la negligencia en relación a la salud y seguridad en los puestos, el trato discriminatorio y la violencia laboral, la restricción a la acción sindical en la empresa, entre otras realidades preocupantes que deberán atenderse.

- **Las instituciones laborales se encuentran degradadas, y tanto sus funciones esenciales como su capacidad de gestión se fueron limitando recientemente.** Como consecuencia de ese deterioro, estos dispositivos presentan una injerencia baja o nula en la actualidad respecto a la regulación de las relaciones de trabajo, a la promoción del empleo de calidad y a la distribución funcional del ingreso. Tal proceso tiene como hecho emblemático la eliminación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Pero esa decisión no constituye un caso aislado dado que el resto de las instituciones siguió un camino similar: el Consejo del Salario Mínimo

---

<sup>8</sup> Encuesta de Indicadores Laborales (EIL), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Módulo de Capacitación Laboral 2013.

<sup>9</sup> Encuesta Nacional de Dinámica de Empleo e Innovación. Principales resultados 2010-2012. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y Ministro de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva.



ha sido vaciado y sometido al unilateralismo del Poder Ejecutivo; la Paritaria Nacional Docente (instancia esencial para definir una política educativa nacional) fue anulada por decreto. Las negociaciones paritarias, la inspección laboral y los ámbitos tripartitos de formación profesional y equidad de género han experimentado un derrotero parecido.

- **Las prestaciones del sistema de seguridad social se redujeron y, en paralelo, se debilitó su sustentabilidad.** La Argentina cuenta hoy con un sistema de seguridad social que presenta una amplia cobertura y un nivel de beneficios adecuados en la comparación regional<sup>10</sup>. Sin embargo, debido a las medidas implementadas en los últimos cuatro años, la cobertura comenzó a restringirse, al tiempo que la sustentabilidad económica se vio deteriorada. Esta situación no sólo es producto de la reducción de las contribuciones patronales, sino también de la caída en la cantidad de aportantes ocasionada por la disminución del empleo registrado. Mientras tanto, el índice de movilidad jubilatoria establecido en la última reforma previsional fue incapaz de cumplir con el único objetivo para el cual fue diseñado, que era sostener el poder adquisitivo de los haberes y las prestaciones sociales. Por caso, el poder adquisitivo de los haberes previsionales cayó un 13% entre los meses de abril de 2018 y 2019<sup>11</sup>.

## 2. Una estrategia para enfrentar los problemas y desafíos laborales

### *El camino a recorrer*

Para generar empleo y mejorar la calidad de los puestos ya existentes, la economía debe crecer. Lograr un proceso de crecimiento sostenido y de largo plazo es el núcleo duro de la tarea. Pero la composición de ese crecimiento también es relevante. Como se observó en los años recientes, no cualquier crecimiento contribuye a la mejora en el empleo y las condiciones del trabajo. Además, la Argentina tiene que encontrar el conjunto de políticas de corto, mediano y largo plazo que le permitan superar los sucesivos episodios de estrangulamiento externo, producto de una estructura productiva heterogénea y de los efectos de la financiarización.

En el **plano tecno-productivo**, el “ejercicio del desarrollo” supone jerarquizar las políticas industriales y tecnológicas, y dotarlas de una centralidad y prioridad estratégicas. Cerrar la amplia brecha de productividad que refleja buena parte del aparato productivo argentino será imperioso para garantizar el crecimiento sostenido de la producción y el empleo, pero también de los ingresos y las prestaciones sociales, a través de sistemáticas y profundas mejoras en logística, investigación y desarrollo, y formación continua. La política industrial (en sentido amplio) y tecnológica representa “la llave” para superar la restricción externa, crecer y distribuir. Y la mejora del sistema educativo es la apuesta estratégica insustituible.

---

<sup>10</sup> La relación entre población activa y población dependiente es favorable en nuestro país, que todavía cuenta con un bono demográfico.

<sup>11</sup> Último dato disponible al momento de finalizar el documento (junio de 2019).



En el **plano macroeconómico y financiero**, una macroeconomía que fomente el empleo de calidad supone discutir, por un lado, la inserción financiera internacional de la economía argentina, y por otro, alternativas para controlar el proceso de fuga de capitales. Es fundamental, asimismo, lograr una trayectoria estable del tipo de cambio para que no atraviese episodios de apreciación (que atentan contra la competitividad productiva) y devaluaciones bruscas (que erosionan el salario real).

Serán necesarias, además, políticas que contribuyan a traccionar el crecimiento y que promuevan una mejor distribución del ingreso: entre ellas, una reforma tributaria progresiva; una política comercial que implique cierta protección para sectores estratégicos; y la estimulación del crédito productivo, regulando su asignación en función de objetivos estratégicos del desarrollo nacional. La formulación e implementación de estas iniciativas deberá contemplar las problemáticas y especificidades del vasto territorio argentino, otorgando especial consideración a la situación de las economías regionales.

En el **plano de los derechos y el régimen de bienestar**, el desafío está representado por una transición entre las condiciones macroeconómicas, de producción y distribución con las que hoy funciona la economía argentina, y aquellas que se aspira a establecer a partir de un cambio económico sustancial. El crecimiento, la estabilidad macroeconómica y el énfasis en el desarrollo no pueden alcanzarse a costa del sistema de protección social, sino que deben ser su sustento. En un contexto de estas características, el problema es doble: por un lado, afrontar el peso del costo imprescindible de la protección social;

y por otro, abordar la dificultad para recuperar y resignificar las funciones del Estado.

En definitiva, un modelo de desarrollo con eje en el empleo de calidad y la integración de todas y todos los habitantes requiere un consenso social amplio. Si la Argentina continuase con las políticas del gobierno de Cambiemos, tanto la trayectoria descendente del PIB per cápita y de los ingresos de las familias, como el aumento de la informalidad y la precariedad laboral cristalizarán en una sociedad aún más desigual.

El país necesita de un ciclo largo de crecimiento sostenible para poder cerrar la brecha de productividad y la brecha social. La especialización en materias primas y en bienes intensivos en recursos naturales ha demostrado no ofrecer bases sólidas para recorrer ese camino. Transformar la realidad implica la recuperación de la capacidad colectiva de orientar el proceso de acumulación hacia el cambio estructural y a una modificación en la distribución del ingreso. El desarrollo entendido en un sentido amplio, donde todos los habitantes puedan aspirar a una vida digna, sigue siendo, en lo fundamental, un desafío político.

No se trata de un camino sencillo y no existe un manual infalible. Se trata, en cambio, de una construcción social que requiere de un amplio consenso con plena y responsable participación de todos los actores sociales. En un entorno global donde la difusión de nuevos paradigmas tecnológicos se acelera y la presión competitiva internacional aumenta, ese acuerdo deberá avanzar hacia una estrategia de desarrollo sustentable y sostenible, y hacia una mejora de las capacidades estatales de planificación y gestión.



## ***Una agenda para una sociedad de trabajo***

Los derechos y las instituciones laborales no son un obstáculo para el desarrollo. Por el contrario, constituyen uno de los pilares de un modelo que busque mejorar la calidad de vida de la población. Se requiere de instituciones laborales fuertes para el logro de un proceso sostenido de crecimiento con equidad.

Ni la flexibilización laboral debe ser aceptada como una tendencia inexorable, ni la incorporación de nuevas tecnologías en los procesos productivos conduce necesariamente al empeoramiento del salario y las condiciones laborales. La construcción a futuro de una sociedad más justa reside precisamente en lograr que el mercado de trabajo sea capaz de atravesar las transformaciones económicas con niveles de ingreso socialmente aceptables y crecientes; y manteniendo y ampliando derechos y protecciones.

El proyecto que defendemos se inscribe en los postulados del documento de la Comisión Mundial para el Futuro del Trabajo promovido por la Organización Internacional del Trabajo en el aniversario de su centenario. En él se reconoce a las instituciones del trabajo como garantes de relaciones laborales justas y equilibradas.

Ese camino precisa del fortalecimiento del diálogo social entre el Estado, los sindicatos y los empresarios, a fin de contribuir a la mejora sostenida de los ingresos y los beneficios sociales de las y los trabajadores. Al mismo tiempo, los acuerdos alcanzados sobre condiciones sociales, económicas y de competitividad de los di-

ferentes sectores se deben extender más allá de la negociación salarial. Para ello se requiere tanto de la genuina responsabilidad social como de la efectiva representación de las partes.

Los desafíos futuros incluyen la reconstrucción del entramado y la institucionalidad laboral debilitada durante los últimos años. La recuperación del Ministerio de Trabajo, el restablecimiento de la Paritaria Nacional Docente y el reposicionamiento del Consejo del Salario Mínimo como un verdadero ámbito de diálogo social son parte necesaria de esta agenda. Pero la tarea no debe circunscribirse a la restauración de un estado de cosas pasado. La complejidad y magnitud de las problemáticas, así como el carácter novedoso de muchas de ellas, precisan de nuevas herramientas.

Nos enfrentamos a la urgencia de atender una crisis que, desde principios de 2018, está impactando de manera dramática sobre las y los trabajadores. Por eso es prioritario instalar salvaguardias que mitiguen esa situación a través de políticas económicas y laborales contra-cíclicas, tales como un aumento especial del salario mínimo o la recuperación y ampliación de las políticas activas de empleo y de los programas que protegen los puestos de trabajo amenazados por la recesión.

Ahora bien, la atención a la urgencia debe articularse con una agenda de políticas laborales que tenga como eje vertebrador la construcción de una sociedad de trabajo para todas y todos. A continuación, se presentan algunas propuestas concretas que, de acuerdo con nuestra perspectiva, podrían contribuir a ese objetivo.



## **I. Institucionalizar el diálogo social tripartito sobre el futuro del trabajo.**

Se propone formalizar una agenda sobre el futuro del trabajo en el marco del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad, el Salario Mínimo Vital y Móvil. De este modo, se aseguraría la representatividad de todos los sectores del mundo laboral, los debates se canalizarían a través de mecanismos preestablecidos y los acuerdos pasarían a integrar el marco normativo.<sup>12</sup>

Un punto de partida para la selección de los temas específicos que podrían tratarse lo constituyen las propuestas incluidas en el documento elaborado por la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo de la OIT<sup>13</sup>. Entre ellas se encuentran:

- Promover una Garantía Laboral Universal, asegurando los derechos fundamentales como salario mínimo, límites horarios, y seguridad y salud en el trabajo.
- Aprovechar las grandes transformaciones planetarias en curso (nuevas tecnologías, cambio demográfico, igualdad de género y cambio climático) para la generación de trabajo decente.
- Regular los trabajos asociados al cambio tecnológico (incorporando la “soberanía” del tiempo de trabajo) en el marco del combate a la informalidad.
- Aumentar la inversión para apoyar a las personas en las transiciones en la vida y en el trabajo.

## **II. Reducir la brecha de género en el mundo del trabajo mediante una estrategia que promueva la participación de las mujeres en el trabajo remunerado y la equidad en las condiciones laborales.**

Configurar e institucionalizar una organización social del cuidado justa y equitativa es una condición primordial para reducir la inequidad de género en el mundo del trabajo. Proponemos avanzar hacia ese objetivo a partir de las siguientes iniciativas.

La primera tiene que ver específicamente con la economía del cuidado. Históricamente, las mujeres son las que se hacen cargo de estas tareas sin percibir una remuneración. Este es el nudo más importante de la desigualdad de género en el ámbito laboral. Por eso es necesario crear un verdadero sistema integral de cuidados, que brinde asistencia y atención a personas en situación de dependencia, por un lado, y que reconozca y jerarquice la tarea de las y los cuidadores, por otro.

Para alcanzar ese objetivo, el Estado tiene que posicionarse como garante principal de derechos. Deberá redefinir los modos del cuidado y, en función de ello, ampliar la cobertura de jardines maternos, centros de primera infancia, jardines de infantes y escuelas primarias (inclu-

---

<sup>12</sup> El Gobierno Nacional creó la “Comisión de diálogo social para el futuro del trabajo” a través de la Resolución N° 225/2019. Si bien resulta auspicioso que se configure un ámbito de estas características, es fundamental que una temática tan relevante como la mencionada se desarrolle en un marco institucional mucho más relevante, como el referido en la propuesta.

<sup>13</sup> “Trabajar para un futuro más prometedor”. Informe de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo – OIT, Ginebra, 2019.





yendo la opción de la doble escolaridad); y de centros de cuidado específicos, inclusivos e integradores (para personas con distintos niveles de dependencia, adultos mayores entre ellos). También deberá garantizar que el sector privado tome parte en este proceso, disponiendo de espacios de cuidado de niñas y niños en sus establecimientos o por fuera de ellos. Esta política debe estar orientada a remover los obstáculos para el acceso de las mujeres al trabajo remunerado y, al mismo tiempo, a mejorar las políticas de cuidado.

En cuanto a la segunda iniciativa, propiciamos una modificación del régimen de licencias por nacimiento y cuidado. De acuerdo con la normativa vigente en la Argentina, el empleador debe otorgar noventa días de licencia por maternidad, y tan sólo dos por paternidad. Los plazos son muy inferiores a los que hoy se encuentran vigentes tanto en los países desarrollados como en algunos de nuestra región. En ese marco, proponemos implementar licencias por nacimiento y cuidado que impliquen un verdadero modelo de corresponsabilidad entre la persona gestante y la no gestante.

Asimismo, es necesario promover y fiscalizar el cumplimiento de la Ley N°25.674 de Cupo Femenino en los cargos electivos y de representación de las organizaciones sindicales, a fin de garantizar condiciones de equidad de género en los cuerpos orgánicos (cuerpos directivos, delegados) y su aplicación efectiva en las comisiones paritarias. También habrá que impulsar esquemas similares en las organizaciones gremiales empresarias.

### **III. Consolidar un sistema de formación continua, con criterios de innovación e inclusión social.**

Se propone jerarquizar con rango de ley el Sistema Nacional de Formación Continua (creado en el ámbito del ex Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación en el año 2011). El objetivo es contribuir a cubrir los requerimientos de calificaciones de los sectores productivos, y promover el crecimiento personal y profesional de las y los trabajadoras formales e informales (incluyendo a los que se desempeñan en el ámbito de la economía popular). El Sistema deberá integrar a las instituciones públicas y privadas de formación para garantizar estándares de calidad homogéneos y una amplia cobertura territorial. A su vez, se implementarán mecanismos de certificación digital que integrarán la formación adquirida en diversos contextos institucionales.

Al mismo tiempo, se plantea convocar al diálogo tripartito en el ámbito de la Comisión de Formación Profesional del Consejo del Salario Mínimo y de los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Continua. Con esta acción se busca, por un lado, acordar los lineamientos que definan la reorganización del Sistema de Formación, y por otro, establecer mecanismos de participación social en el diseño y la ejecución de las políticas.

La revitalización de estos ámbitos de diálogo social facilitará el consenso para la puesta en marcha –junto con la cartera educativa– de un Plan Nacional de Acceso a la Ciudadanía Digital, con criterios de innovación e inclusión de género, social y territorial.





#### **IV. Constituir una trayectoria formativo-laboral para las y los trabajadores en situación de elevada vulnerabilidad.**

En la Argentina hay un 20% de población en edad de trabajar que no finalizó el nivel educativo medio y que nunca accedió a un empleo registrado<sup>14</sup>. Estos trabajadores (con escasa formación y sin experiencia laboral formal) cuentan con muy bajas posibilidades de conseguir un empleo asalariado registrado. Existe evidencia empírica que muestra que las acciones orientadas a resolver los déficits en los niveles educativos y en las trayectorias sociolaborales de la población (a través de las políticas de terminalidad educativa, formación profesional y promoción de la inserción laboral formal) aumentan la probabilidad de acceder al empleo registrado. Sin embargo, las políticas vinculadas a esa materia tienen en la actualidad un nivel muy bajo de ejecución y se encuentran totalmente desarticuladas entre sí.

En este sentido, se propone una estrategia integrada a partir de la cual las y los trabajadores puedan, en primer lugar, acceder a la posibilidad de terminar el ciclo secundario a través de una política de becas para la terminalidad educativa articulada con el Ministerio de Educación; en segundo lugar, fortalezcan la capacitación laboral por medio de la formación profesional; y por último, se incorporen a un empleo registrado del sector privado mediante un programa de inserción laboral promovido por el Estado<sup>15</sup>. De este modo, se constituirá una trayectoria formativo-laboral que permitirá una mejora efectiva en las posibilidades de esta población de acceder a empleos de calidad.

En una primera etapa, se propone cubrir a los jóvenes que dejan de percibir la Asignación Universal por Hijo. Este grupo podría integrarse al proceso de formación planteado a través del

fortalecimiento del programa “PROGRESAR” (actual “Becas Progresar”), a fin de facilitar su inserción laboral.

#### **V. Implementar un esquema de coordinación de precios y salarios que proteja los ingresos de las y los trabajadores.**

La economía argentina se encuentra tensionada por una dinámica recurrente que articula alta inflación con aumentos salariales que, en términos nominales, también son elevados (ya que intentan aproximarse a la aceleración de los precios, aunque no siempre lo logran). Este fenómeno no deriva necesariamente en mejoras del salario real, el empleo o la participación de las y los trabajadores en el ingreso, y afecta las condiciones macroeconómicas en múltiples dimensiones (apreciación cambiaria, inestabilidad financiera, debilitamiento de las cuentas externas).

En ese marco, para sostener y mejorar progresivamente el poder adquisitivo de los salarios en un entorno macroeconómico favorable al crecimiento, se propone desarrollar un mecanismo que permita avanzar en la coordinación efectiva de precios y salarios y que, a su vez, evite la espiralización nominal. Esta instancia

---

<sup>14</sup> Fuente: ENAPROSS 2015 (MTEySS).

<sup>15</sup> En este marco, cabe destacar a la intermediación laboral como una política de empleo relevante. La instalación de la Red de Oficinas Públicas de Empleo a nivel municipal (a partir del año 2006) favoreció el proceso de creación de empleo a nivel local y constituyó un apoyo muy importante, especialmente para las pequeñas empresas y los sectores más vulnerables de la población. Sin embargo, es necesario fortalecer este sistema a través de dos iniciativas: la inclusión de los gobiernos provinciales en el funcionamiento de la Red, estableciendo responsabilidades; y la creación de Consejos de Empleo Local, presididos por la autoridad municipal y con participación de cámaras empresarias, sindicatos, universidades y organizaciones de la sociedad civil.



deberá propender a trazar un horizonte de previsibilidad y seguridad para las y los trabajadores, y a avanzar hacia una distribución del ingreso más progresiva.

Concretamente, la intención es poner en marcha una institución de diálogo social tripartito, consistente con el modelo vigente de negociación colectiva libre, de actividad y autónoma. Se trata de una instancia supra-sectorial que, a partir de la proyección de las variables económicas, monetarias y cambiarias por parte de los organismos públicos competentes, defina acuerdos entre los actores empresariales y sindicales en torno a pautas de carácter indicativo para la negociación colectiva sectorial y para el aumento de precios<sup>16</sup>. Las pautas acordadas deberán ser creíbles, confiables, cumplibles y consistentes con la situación macroeconómica y la evolución de la productividad.

## **VI. Promover la renovación de los contenidos de los convenios colectivos de trabajo en defensa de las y los trabajadores.**

Una parte importante de los convenios colectivos de trabajo se ha renovado parcialmente durante las últimas décadas. Esta realidad es el comprensible resultado de una posición defensiva que han adoptado los sindicatos, frente a una ofensiva que apunta a recortar los derechos laborales. Sin embargo, en muchos casos, esta situación dificultó la incorporación de cambios que tuvieron lugar en los procesos productivos y en la organización del trabajo durante los últimos años.

Esta discrepancia entre los convenios y las prácticas en las empresas puede resultar especialmente perjudicial para las y los trabajadores. Un encuadramiento en categorías profesionales que dista de las tareas que se realizan (y de la dinámica de los procesos productivos) aumenta no-

tablemente la discrecionalidad empresaria para definir la organización del trabajo.

En consecuencia, es necesario actualizar los convenios para resguardar los derechos de las y los trabajadores. El objetivo es generar una mayor correspondencia entre la regulación que ellos estipulan y las nuevas formas de organización productiva bajo las cuales efectivamente se realizan las tareas, sin que esto afecte los derechos y garantías de las y los trabajadores.

La propuesta es que el Estado Nacional genere las condiciones necesarias para que las organizaciones sindicales y empresariales renueven los contenidos de sus convenios colectivos sectoriales en lo referente, en particular, a las siguientes temáticas:

- Organización del trabajo.
- Ocupaciones, tareas, funciones y nuevas categorías.
- Igualdad de género.
- Formación y capacitación laboral.
- Participación de las y los trabajadores en las ganancias de las empresas.
- Salud y seguridad en el trabajo.
- Riesgos psicosociales en el trabajo.
- Introducción y gestión de la tecnología.

---

<sup>16</sup> Respecto de los precios, se podrá abarcar al nivel general de precios, a los “precios cuidados” y/o a los de los servicios regulados por el Estado.



## **VII. Ampliar la capacidad de la inspección laboral para la detección de relaciones de dependencia encubiertas y la fiscalización de condiciones de trabajo.**

Uno de los mecanismos utilizados por las empresas formales para evadir las normas laborales consiste en contratar a los trabajadores encuadrándolos como independientes, exigiéndoles la inscripción en alguno de los dos regímenes existentes (monotributo y autónomos) y la emisión de facturas por las actividades laborales realizadas. Así, la empresa cuenta con documentación legal que respalda un supuesto intercambio comercial entre la firma y el trabajador, y reduce la posibilidad de que el organismo fiscalizador identifique el vínculo laboral. Mecanismos similares también son utilizados por el propio Estado, tanto a nivel nacional como subnacional.

Por otra parte, se identifican trabajadores y trabajadoras que, a pesar de contar con empleos registrados, realizan sus actividades laborales bajo condiciones que distan de las establecidas en las normas generales de trabajo y en los convenios colectivos correspondientes.

Con el objetivo de enfrentar esta problemática (y la no registración del empleo en general), proponemos intensificar la utilización de la tecnología y el diseño de mecanismos novedosos para el control de la evasión y la elusión de la normativa laboral y previsional. En particular, planteamos activar un esquema de fiscalización especial para la detección de relaciones de dependencia encubiertas, tomando como base para su identificación inicial al sistema obligatorio de facturación electrónica (Régimen de Comprobantes en Línea). La información que provee este sistema contribuye a identificar al empleador que contrata al trabajador (a través del CUIT, la razón social y la dirección); y esta

información habilita la posibilidad de que el organismo fiscalizador indague en las características de la relación laboral.

Por otro lado, es necesario que los programas de inspección laboral empiecen a fiscalizar las condiciones de trabajo (salarios, jornada, seguridad, higiene, entre otros). En este sentido, a pesar de que el actual Ministerio de Producción y Trabajo se encuentra normativamente habilitado para llevar adelante esta tarea (por la Ley N°26.940), en la práctica no lo hace.

## **VIII. Regular el trabajo en las plataformas digitales a partir del reconocimiento de derechos individuales y colectivos, y de la existencia de relaciones de empleo.**

Las y los trabajadores que desempeñan sus funciones en el marco de las nuevas plataformas digitales prestan una variedad de servicios, entre los cuales se encuentran algunos tan disímiles como la intermediación, comercialización y distribución de productos; el transporte de personas; y los servicios personales, entre otros<sup>17</sup>. Pretendiendo encubrir el vínculo laboral, las y los trabajadores son encuadrados como independientes (bajo la consigna de “ser sus propios jefes”) y, en consecuencia, se ven despojados de todos los derechos propios del empleo asalariado: no perciben un ingreso mínimo, no existe un límite en la cantidad de horas que trabajan y las empresas no garantizan condiciones mínimas de seguridad, entre otros aspectos proble-

---

<sup>17</sup> Se suele distinguir entre dos tipos de plataformas: por un lado, aquellas que tercerizan las tareas a trabajadores que están dispersos geográficamente (“crowdwork”); por otro, aquellas que asignan las tareas a trabajadores situados en zonas específicas, a través de aplicaciones en teléfonos celulares con geolocalización. En este caso, referiremos nuestras propuestas únicamente al segundo conjunto.



máticos. Dos cuestiones adicionales aumentan la indefensión de este colectivo: en primer lugar, las dificultades para reponer los pequeños capitales que ponen a disposición de las empresas (bicicletas, autos, celulares, etc.); por otro lado, la opacidad del control del trabajo por parte de un algoritmo, lo cual provoca situaciones de discriminación “invisibles” que afectan negativamente sus ingresos.

Como el trabajo en plataformas es una realidad en expansión, es necesario avanzar en su regulación a través de una normativa especial. Su formulación debe definirse considerando que las actividades que se desarrollan por medio de estos dispositivos no constituyen vínculos comerciales entre individuos, sino relaciones laborales entre una empresa y sus trabajadores.

Por eso, la norma deberá contemplar las especificidades propias de este tipo de empleos, respetando las garantías y los derechos previstos en la Ley de Contrato de Trabajo, y reconociendo la existencia de relaciones de dependencia entre trabajadores y empleadores. Además, garantizará un conjunto de derechos básicos (limitación de la jornada laboral, límites al despido, etc.), definirá un ingreso mínimo, básico y fijo; y precisará estándares de seguridad laboral a ser garantizados por la empresa. Por último, se asegurará la propiedad y portabilidad de los datos propios por parte de las y los trabajadores, para contribuir a la transparencia digital.

### **IX. Ampliar la regulación de la tercerización laboral.**

Los procesos de tercerización laboral están frecuentemente asociados con la precarización de las condiciones de trabajo. Las y los trabajadores involucrados en estos esquemas suelen tener mayor inestabilidad laboral, salarios inferiores y deficientes condiciones de higiene y seguridad.

El marco normativo que regula la subcontratación en la Argentina es desregulatorio, permisivo y propicia la precarización laboral. Por eso resulta necesario introducir modificaciones en él, abordando de diferentes modos los distintos tipos de subcontratación.

Se considera prioritario regular aquella subcontratación vinculada a la actividad principal de la empresa madre, donde la precarización y baja de costos fraudulenta es más ostensible. En ese marco, para las y los trabajadores en condiciones de subcontratación relacionados a la actividad principal, se propone garantizar la aplicación de las mismas convenciones colectivas de trabajo, igual representación sindical e igualdad de trato respecto de las y los trabajadores de la empresa madre.

Para las y los trabajadores subcontratados vinculados a actividades secundarias de la empresa principal que trabajan en su establecimiento, se propone garantizar las mismas condiciones de higiene y seguridad, y la misma cobertura de riesgo, además de establecer un procedimiento de regulación del empleo una vez que termina el contrato.

### **X. Desarrollar una institucionalidad laboral para la economía popular.**

La economía popular no debe ser leída necesariamente como el síntoma del fracaso de la estructura productiva. Si bien incluye actividades que el capital “descarta”, muchas de ellas están asociadas a los trabajos del futuro y a garantizar niveles de bienestar social. La agricultura familiar está vinculada con la sustentabilidad de largo plazo del medio ambiente; el reciclado de residuos y el mejoramiento del hábitat (limpieza de arroyos, mantenimiento de espacios comunes, auto-construcción de viviendas) también se vinculan con la sustentabilidad ambiental; y entre las tareas de la economía del cuidado (cuyo re-



conocimiento contribuye a eliminar la brecha de género) se incluyen el cuidado y acompañamiento de niños, personas enfermas y mayores, y la organización de comedores comunitarios.

Las y los trabajadores de la economía popular son objeto de explotación laboral, aun cuando ella asume formas diferentes de las tradicionales (que incluyen, en muchos casos, la figura del “patrón oculto”). En las distintas actividades se observan intermediarios en la cadena de producción que se apropian del diferencial de precio, en el marco de una pugna en torno de la valorización y la desvalorización del trabajo.

En ese contexto, se propone fortalecer la institucionalidad laboral, reconociendo la heterogeneidad de actividades y modalidades de trabajo en este ámbito, y posicionando al Estado como regulador y garante de los derechos individuales y colectivos de las y los trabajadores que allí se desempeñan.

Una de las funciones de esa institucionalidad será desarrollar un esquema de valorización del trabajo a partir de un nuevo marco de redistribución y de la aplicación de mecanismos de certificación de calidad de productos y procesos, de la capacitación y del fortalecimiento de los distintos segmentos que componen las cadenas de valor del sector.

### **XI. Jerarquizar el empleo público como parte del fortalecimiento del Estado.**

Durante la gestión de Cambiemos, el Estado fue identificado como una carga para la sociedad. Varias instituciones públicas han sido debilitadas o incluso eliminadas, en el marco de un proceso de degradación de las y los trabajadores que incluyó despidos colectivos e individuales, precarización laboral, no asignación de tareas y fuerte reducción del poder adquisitivo de los salarios.

Tal como lo demuestra la experiencia histórica, el Estado es un actor clave para impulsar el desarrollo económico y la generación de empleo de calidad. Para incrementar la eficiencia y la eficacia de sus acciones, es necesario rediseñar procesos de gestión e incorporar nuevas tecnologías que mejoren la calidad de las políticas públicas. Parte de esa agenda consiste en la ampliación de los procesos de seguimiento, control y evaluación de impacto de las políticas, para llevar adelante un monitoreo constante que permita revisar permanente la orientación y ejecución de los programas.

Como condición necesaria para realizar estas transformaciones, se requiere la jerarquización de las y los trabajadores estatales (nacionales, provinciales y, especialmente, municipales). Ese proceso incluye la mejora sustantiva de las condiciones laborales y los ingresos, el respeto a los derechos colectivos y la promoción de un verdadero desarrollo de carrera que promueva la capacitación y el fortalecimiento de las competencias profesionales de quienes se desempeñan en el Estado.

### **XII. Establecer un nuevo esquema de contribuciones patronales que recupere la sustentabilidad del sistema de seguridad social y concentre los beneficios en las empresas de menor tamaño.**

La Ley de Reforma Tributaria (N° 27.430) aprobada en 2017 introdujo una serie de cambios relevantes en la definición de los montos de las contribuciones patronales. Estas modificaciones producen una sensible caída en la recaudación de la seguridad social, que atentan contra la sustentabilidad del sistema. La reforma impulsada por el actual gobierno redundó en importantes beneficios para las grandes firmas como producto de la rebaja en las contribuciones patronales. Sin embargo, los valores fijados pue-





den resultar elevados para las micro y pequeñas empresas, en relación a su capacidad contributiva.

En definitiva, el esquema actual incrementa los problemas de sustentabilidad del sistema y, al mismo tiempo, no es efectivo para resolver las dificultades vinculadas a los costos laborales no salariales del segmento productivo que pudiera necesitarlo.

En consecuencia, nuestra propuesta consiste en analizar una modificación del régimen vigente que, por un lado, vuelva a otorgarle sustentabilidad a la seguridad social y, por otro, concentre los beneficios en las empresas de menor tamaño.

La iniciativa podría partir de las siguientes líneas generales:

- En la actualidad, a cada relación laboral registrada se le aplica un descuento del monto salarial imponible para el pago de contribuciones patronales. Por eso, las empresas que tienen una dotación de personal más grande son las que reciben los mayores subsidios (dado que cuentan con más trabajadores que se benefician del descuento).
- Considerando esta situación, se propone que el descuento se realice por empresa y no por cada relación laboral. Concretamente, esa deducción se aplicaría sobre la masa salarial total que cada empresa abona (es decir, sobre la suma del conjunto de los salarios que paga). Esto permitiría que los beneficios del esquema se concentren sobre las firmas más pequeñas; y que el subsidio se vaya reduciendo a medida que se aplica sobre unidades de mayor tamaño.
- El monto total del descuento se ajustaría de modo tal que implique una contribución mí-

nima para las micro empresas, otra reducida para las pequeñas y un incremento para las grandes.

- En paralelo, se restauraría la alícuota que abonaban las grandes empresas de servicios antes de la implementación de la Reforma Tributaria.<sup>18</sup>

En definitiva, un régimen organizado de acuerdo a estos lineamientos permitiría que se orienten los beneficios hacia el segmento de empresas que más lo precisa. En simultáneo, también mejoraría la sustentabilidad del sistema de seguridad social ya que se reduciría el monto de recursos que se deja de recaudar con el esquema vigente.

### **XIII. Derogar la Reforma Previsional y establecer un nuevo índice de movilidad jubilatoria que proteja el poder adquisitivo de las prestaciones y, en circunstancias que lo permitan, lo incremente.**

Teniendo en cuenta la evolución reciente del poder adquisitivo de los haberes previsionales, es evidente que el índice de movilidad introducido en la Reforma Previsional (Ley N°27.426) fracasó en su objetivo de preservar el poder adqui-

---

<sup>18</sup> Previo a la Reforma Tributaria, existían dos alícuotas de contribuciones patronales que se aplicaban a segmentos diferenciados de empresas: una del 21% para las grandes empresas de servicios; y otra del 17% para el resto de los empleadores. La reforma modificó esta situación y estableció la convergencia progresiva a una sola alícuota situada en un valor intermedio respecto al de las anteriores (19,5% en el año 2022). Esto implicó una reducción efectiva del monto de contribuciones patronales que abonan las grandes empresas de servicios. Es para este segmento de empresas que se propone restaurar la alícuota de contribuciones vigente antes de la reforma tributaria (que era del 21%).





sitivo de las jubilaciones y pensiones (y del resto de las prestaciones sociales vinculadas a él).

Para remediar esta situación, es necesario reemplazar el actual índice de movilidad. La definición de una nueva fórmula de actualización podría partir de los siguientes criterios:

- El índice se definiría teniendo en cuenta la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) elaborado por el INDEC, y el índice RIPTE (definido en base a la remuneración imponible promedio de los trabajadores estables) de acuerdo a los siguientes criterios. En los casos en que la variación del RIPTE supere a la del IPC y la recaudación del sistema de seguridad social sea consistente con esa evolución, la evolución del índice de movilidad seguiría a la del

RIPTE (lo cual permitiría mejorar el poder adquisitivo de las prestaciones). En los casos en que no se cumpla alguno de los dos supuestos referidos, la variación del índice de movilidad seguiría a la del IPC (y de este modo las prestaciones conservarían su poder adquisitivo).

- El rezago temporal entre la variación del índice y su aplicación a los haberes se reduciría, acercándose a los dos meses (en lugar de los seis que prevé la norma actual).

Paralelamente, el Estado (sin prisa y con responsabilidad) deberá encarar la tarea de mejorar las fuentes de financiamiento del sistema de seguridad social, con el objetivo de sostener y ampliar su alcance y sus beneficios en el marco de un sistema público y solidario.

## Reflexión final

Las propuestas planteadas en este documento apuntan a recuperar el tejido social a través de un proyecto que permita avanzar en el desarrollo económico y la incorporación de nuevas tecnologías en la producción, logrando un crecimiento inclusivo a través del empleo con derechos. Se trata de integrar al conjunto de las y los habitantes del suelo argentino en un propósito común, que les permita vivenciarse nuevamente como parte de un todo que va en

búsqueda de un proyecto superador. En palabras de Julio Godio: “Constituir una nueva hegemonía sociopolítica que restablezca la legitimidad del Estado sólo será posible a través de un nuevo vínculo entre la política y el mundo del trabajo. Se trata de construir sociedades de trabajo”.

Este objetivo es el que pretendemos que surja de una lectura integral de la agenda que ponemos a consideración.



## **Autores**

Jazmín Castaño, Damián Ledesma, Marina Salzmann.  
**Centro de Estudios Atenea**

Beatriz Cappelletti, Matías Maito, Diego Schleser,  
Cecilia Todesca Bocco, Carlos Tomada.  
**Centro de Capacitación y Estudios sobre Trabajo  
y Desarrollo - CETyD IDAES/UNSAM**

Mariana González.  
**Centro de Investigación y Formación  
de la República Argentina - CIFRA**

Emiliano Bisaro, Ariel Lieutier, Mara Ruiz Malec,  
Nicolás Segal.  
**Instituto de Trabajo y Economía -  
ITE Germán Abdala**

Mariana Fernández Massi.  
**Observatorio de Coyuntura Económica  
y Políticas Públicas - OCEPP**

Luis Castillo Marín; Sebastián Etchemendy;  
Héctor Palomino; Mónica Sladogna; David Trajtemberg.

## **Responsable**

Fundación Friedrich Ebert  
Marcelo T. de Alvear 883 | Piso 4° C1058AAK  
Buenos Aires - Argentina

Equipo editorial  
Christian Sassone | Ildefonso Pereyra  
christian.sassone@fes.org.ar

Tel. Fax: +54 11 4312-4296  
www.fes-argentina.org

## **Friedrich Ebert Stiftung**

La Fundación Friedrich Ebert es una institución alemana sin fines de lucro creada en 1925. Debe su nombre a Friedrich Ebert, el primer presidente elegido democráticamente, y está comprometida con el ideario de la democracia social. Realiza actividades en Alemania y en el exterior a través de programas de formación política y cooperación internacional. La FES tiene 18 oficinas en América Latina y organiza actividades en Cuba, Haití y Paraguay, que cuentan con la asistencia de las representaciones en los países vecinos.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

# Adhieren al documento AGENDA URGENTE PARA UNA SOCIEDAD DE TRABAJO

**Abal Medina**, Paula; **Basualdo**, Victoria; **Battistini**, Osvaldo; **Calzoni**, Jorge; **Carpio**, Jorge; **Castellani**, Ana; **Catalano**, Ana; **Cortina**, Rubén; **Dalle**, Pablo; **Del Bono**, Andrea; **Feldman**, Silvio; **García**, Héctor Omar; **Gianibelli**, Guillermo; **Goren**, Nora; **Graña**, Juan M.; **Jaramillo**, Ana; **Mera**, Carolina; **Miranda**, Ana Belén; **Natalucci**, Ana; **Neffa**, Julio; **Novak**, Daniel E.; **Novick**, Marta; **Oporto**, Mario; **Ottaviano**, Juan; **Quevedo**, Luis Alberto; **Quintar**, Aida; **Rial**, Noemí; **Roig**, Alexander; **Thea**, Federico G.; **Tokatlian**, Juan; **Topet**, Pablo Arnaldo; **Tribuzio**, José; **Valdovinos**, Oscar; **Wilkis**, Ariel.

**Aizpuru**, Analía Julia; **Angelone**, Daniela; **Bacchetta**, Cecilia; **Barasatian**, Marta Susana; **Benítez**, Claudia; **Bermúdez**, Eduardo; **Berra**, Claudia; **Bogani**, Esteban; **Boniolo**, Paula; **Bulloni Yaquina**, María Noel; **Burgos**, Martín; **Campilongo**, Mauro; **Caneto**, Adrián; **Casalis**, Alejandro; **Cédola**, Ofelia; **Ceruti**, Raúl Alberto; **Chávez Molina**, Eduardo; **Ciaravino**, Norberto; **Corradetti**, Susana; **Couyoupetrou**, Luis Mario; **Davolos**, Patricia; **Duhalde**, Miguel; **Esponda**, Alejandra; **Felperin**, Marta; **Fernández**, Ana Laura; **Ferreira**, Ana Belén; **Fitte**, Lucila; **García**, Marina Luz; **Garro**, Silvia; **Gorban**, Debora; **Gradin**, Agustina; **Hernández**, Daniel; **Hofele**, Julián; **Hynes**, Santiago; **Iacona**, Juan; **Kitzberger**, Philip; **Kleiman**, Carlos Alberto; **Leone**, Gisel; **Leonfanti**, José María; **Lineras**, Aldo; **Lira**, Lucía; **Lodola**, Germán; **Lodola**, Gabriela; **López**, Pablo J.; **Lucero**, Rubén; **Maceira**, Verónica; **Martínez**, Gabriel; **Miranda**, Raúl; **Neer**, Nidya Clarisa; **Oestmann**, Jorge; **O'Farrell**, Juan; **Partenio**, Florencia; **Paura**, Vilma; **Paz**, Amílcar; **Peralta**, Marcel; **Pérez**, Sandra; **Philipp**, Ernesto; **Pontoni**, Gabriela; **Potente**, Teresa; **Roca**, Emilia Eugenia; **Rodríguez**, Tania; **Rodríguez**, María José; **Rojas Cuellar**, Eduardo; **Rosales**, Julio; **Sánchez**, Roxana; **Schachtel**, Lila; **Senén Gonzalez**, Cecilia; **Socolovsky**, Yamile; **Soto**, Clarisa; **Szlechter**, Diego; **Tavilla**, Pablo; **Testoni**, José Francisco; **Van Raap**, Vanina; **Vega**, Camila; **Venturi**, Franca; **Verón**, Héctor Oscar; **Villarroel**, Amalia; **Vitale**, Patricia; **Wentzel**, Claudia Marcela; **Zanoni**, Ines.

## Adhesiones institucionales:

Carrera de Relaciones del Trabajo – **UNAJ**; Centro de Economía Política Argentina (**CEPA**); Centro de Estudios de Economía "Centro Periferia"; Centro de Estudios Económicos y Sociales Scalabrini Ortiz (**CESO**); Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Benjamin Hopenhayn (**CEDE-BH**); Economía Política para la Argentina (**EPPA**); Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos, **FOCO**; Grupo de Estudios del Trabajo, Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Nacional de Mar del Plata (**GrET - CIEyS - FCEyS - UNMDP**); Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la **UNAJ**; Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación (**IDEPI**) - Universidad Nacional de José C. Paz (**UNPAZ**); Instituto de Estudios Sociales en Contextos de Desigualdad (**IESCODE**) – **UNPAZ**; Instituto de Estudios y Capacitación – **CONADU**; Instituto del Mundo del Trabajo - **Julio Godio / UNTREF**; Instituto **Marina Vilte – CTERA**; Instituto para el Desarrollo Económico y Social de Buenos Aires (**IDESBA-CTA Provincia de Bs.As.**); Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social, Área de Estado y Políticas Públicas **FLACSO** Argentina; Programa de estudios del trabajo, movimiento sindical y organización industrial del Área de Economía y Tecnología de **FLACSO**; Usina de Estudios Políticos Laborales y Sociales (**UEPLAS**).

# AGENDA URGENTE

## PARA UNA SOCIEDAD DE TRABAJO