



**ESTUDIOS COMPARATIVOS DE
PROFUNDIDAD SOBRE PROCESOS DE
REFORMAS LABORALES EN LOS
ÚLTIMOS 20 AÑOS, EN DISTINTOS
PAÍSES Y DE LAS TENDENCIAS DEL
EMPLEO QUE JUSTIFICARON ESAS
REFORMAS**

CONTENIDO GENERAL DEL INFORME.....	3
I. CÓMO LLEGAMOS A LA ACTUALIDAD. PANORAMA LEGISLATIVO.....	6
II. LOS DESAFÍOS DE LOS MERCADOS LABORALES LATINOAMERICANOS. EL IMPACTO COVID Y LA RECUPERACIÓN.....	27
III. EL EMPLEO EN CRISIS. CUALES SON LAS CAUSAS DE LA INFORMALIDAD Y CÓMO ABORDARLAS. MEDICIÓN DEL VERDADERO TAMAÑO DEL MERCADO LABORAL Y OTROS PROBLEMAS DE FONDO.....	46
IV. LA INFORMALIDAD.....	61
Definición de economía informal.....	62
Medición de la economía informal en América Latina y el Caribe.....	64
Causas de la economía informal en América Latina y el Caribe.....	67
Reglamentos (registro de empresas y reglamentos).....	70
Impacto de la economía informal en las economías de América Latina y el Caribe	74
Evolución del concepto de informalidad desde una óptica latinoamericana.....	80
Definiciones de informalidad en los países de América Latina.....	93
V. EXPLORACIÓN DE DISTINTAS REFORMAS.....	97
Reforma laboral alemana (2002-2005)	97
Reforma laboral francesa y su modelo de aplicación.....	109
Reforma austríaca.....	123
El caso España.....	130
Brasil y su reforma del 2017.....	140
La reforma laboral de Chile.....	162
VI. COMUNICACIÓN DE REFORMAS.....	186
Importancia de la claridad y transparencia en la comunicación de Reformas Políticas.....	189
Elección del canal de comunicación para transmitir reformas laborales.....	190
La escucha activa en la comunicación.....	192
El lugar de una narrativa coherente.....	194
Las alianzas estratégicas.....	195
La necesidad de una evaluación continúa.....	196
Batalla comunicacional.....	197
Alemania - Reformas Hartz.....	198
Francia - Reforma laboral 2016.....	203
Brasil - Reforma Laboral 2017.....	211
VII. LA REFORMA LABORAL DEL DNU 73 Y LA DE LA LEY BASES.....	218
VIII. CONCLUSIONES - Los principales problemas del mercado laboral.....	250
ANEXO I LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS Y MARCO TEÓRICO.....	266

I. CÓMO LLEGAMOS A LA ACTUALIDAD. PANORAMA LEGISLATIVO.

El derecho laboral como todos sabemos, proviene de la Constitución. Principalmente de los artículos 14 y 14 bis. 14 bis con todas los aditamentos específicos que tiene para para orientar la legislación del trabajo argentino y desde la reforma del año 94, también los convenios ratificados por Argentina de la Organización Internacional del Trabajo, en el cual Argentina tiene una posición bastante de avanzada y generalmente ratifica los convenios de OIT.

En este sentido, para Argentina son más los convenios que ha ratificado que los que no.

Inicialmente el derecho laboral no tenía una autonomía. Nació como un contrato más, luego se empezó a regular en el derecho comercial como un tipo especial de contrato dentro de lo que era el Código de Comercio.

A lo largo del siglo 20 se fueron agregando derechos como la indemnización, preaviso, vacaciones. Finalmente toma la forma de Código del Trabajo o Ley de contrato de trabajo para cubrir la relación de dependencia que se sanciona a mediados de la década del 70 del siglo XX.

Las leyes laborales en Argentina tuvieron un impulso fuerte también en la década del 40 la que se conoce según algunos autores como “la década de la explosión estatutaria”¹, y a modo de ejemplo podemos enumerar a algunos documentos de esta época a la ley 12637 de 1940², de trabajadores bancarios, la ley 12173 de trabajadores a domicilio,³ la ley 12789 de conchabadores o “trabajadores braceros”,⁴ de 1942, la ley 12867 de 1946 de choferes particulares,⁵ el estatuto del periodista ley 12908, de 1947⁶.

¹ Guido Serén Novoa “Breve repaso y apuntes sobre las indemnizaciones estatutarias” en Revista Derecho Laboral Rubinzal Culzoni, Tomo I 2022

² <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=294602>

³ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=48991>

⁴ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-12789-194117>

⁵ <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-12867-43592>

⁶ <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=43608>

Hacia fines de la década del 50 se sanciona la ley 14.250 de negociación colectiva, que influye notablemente en el proceso de creación de normas laborales y se abandona la tesitura de “leyes estatuto” para comenzar un trayecto más basado en las grandes negociaciones colectivas con sindicatos de actividad y empleadores, con el Estado como mediador.

Este proceso se profundiza durante la década del 60 a raíz de que se produjo el mayor período de la historia de inversión extranjera directa en Argentina y entonces a grandes inversiones principalmente en el rubro industrial, comienza a gestarse la idea de que el derecho laboral se convirtiera en una rama autónoma.

Distintas agitaciones políticas influyeron también en ese proceso, y entre un sindicalismo ligado al peronismo proscripto, y el gobierno militar nacieron las obras sociales de trabajadores, lo que le dará a nuestro país una identidad muy marcada con un modelo distintivo, que incluso el propio régimen militar replicará en los primeros sesenta con el Instituto Nacional de Jubilados y Pensionados, hoy conocido como PAMI, una obra social de “jubilados”.

Para algunos autores “El nacimiento de las obras sociales se verifica en la década de 1940, siendo el año 1944 en que se reconoce como “año fundacional” de las obras sociales sindicales mediante el Decreto N° 3655/44 que crea la Comisión de Servicio Social. Las Obras sociales Sindicales tienen su origen en la gestión solidaria de las primeras agrupaciones gremiales, y fueron concebidas en defensa y promoción de la capacidad de asociación de los trabajadores, destinados a asistirlos junto a su grupo familiar, en sus diferentes contingencias de salud.”⁷

De todas maneras queda claro que el punto de partida más concreto puede situarse en 1970, a través de la Ley 18.610; y aunque éstas existían desde mucho antes, la modalidad que asumían no era la que hoy conocemos.

7

https://conferenciadclacso.org/programa/resumen_ponencia.php?&ponencia=Conf-1-5753-69666&eje=9#:~:text=El%20nacimiento%20de%20las%20obras,la%20Comisi%C3%B3n%20de%20Servicio%20Social.

En este sentido “Las Obras Sociales durante las décadas del '50 y '60 formaban un conjunto heterogéneo, con regímenes extremadamente variados de prestaciones, brindadas sólo en parte a través de servicios propios; siendo el rasgo central de este subsector el carácter obligatorio de la adhesión y la organización por rama de actividad a través de instituciones que cubren las contingencias de salud y proveen infraestructura de turismo y asistencia social a los trabajadores en relación de dependencia, sobre todo a partir de Obras Sociales Sindicales y a los jubilados, del régimen nacional de previsión social a través del Programa de Asistencia Médico Integral (PAMI). Este subsector se constituye como un seguro social para la protección de los trabajadores asalariados y sus familiares directos, cuyo aporte obligatorio se realiza a través de las contribuciones, tanto del empleador como del empleado. Haciendo foco en el principio de solidaridad, se constituye en el único sistema que brinda una cobertura de salud igualitaria e integral a todos los beneficiarios, sin distinciones por el nivel de aportes que realizan, basándose en la convicción de que los aportes de los trabajadores, se potencian si presentan un carácter asociativo y solidario.”⁸

Este movimiento hacia la creación de un derecho laboral completamente autónomo gana peso con la ley de contrato de trabajo, el agregado de dos estatutos profesionales sancionados por norma legal,⁹ y la ley de accidentes de trabajo.

A partir del año 75 se da un fuerte impulso también a la negociación colectiva. Ese año fue el único de nuestra historia en que se negoció la totalidad de los convenios colectivos de trabajo, alcanzando la cobertura de más de 7 millones de trabajadores formales, tal como lo señala el mayor especialista en derecho colectivo, el Dr Carlos Aldao Zapiola.¹⁰

⁸

https://conferenciadclacso.org/programa/resumen_ponencia.php?&ponencia=Conf-1-5753-69666&eje=9#:~:text=El%20nacimiento%20de%20las%20obras,la%20Comisi%C3%B3n%20de%20Servicio%20Social.

⁹ Principalmente el estatuto de trabajadores de la Construcción

¹⁰ Convenios Colectivos de Trabajo Argentina 1975-2003



Los convenios colectivos encuentran uno de sus primeros antecedentes históricos en Argentina en el convenio de los trabajadores marmoleros celebrado en 1901. Otros autores también apuntan a un convenio gráfico de 1906, aunque en esta misma actividad se puede rastrear en diarios de la época que en 1878 la denominada en ese entonces “Unión Tipográfica” negoció un convenio luego de un mes de huelga con empleadores del sector.¹¹

Entre la década del 30 y 1945 se negocian aproximadamente mil convenios colectivos, tomando un gran impulso negocial a partir de la creación de la Secretaría de Trabajo y Previsión en manos de Juan Domingo Perón, por lo que llegan a 1700 convenios.

Posteriormente, ya en el segundo gobierno de Perón, la actividad negocial cesa por su Plan de Emergencia, hasta 1954 en donde se alcanzan unos 200 acuerdos. Desde 1955 en adelante se negocia muy poco, manteniendo ese régimen en torno a los 200 convenios anuales, situación que se quiebra recién en 1973 cuando se retoma el ritmo negocial pero ya en un entorno altamente inflacionario.

Por esta razón se negocian todos los convenios colectivos a la vez en 1975 registrándose incluso alzas salariales de más del 100%, pero que son rápidamente absorbidas por el llamado Rodrigazo.

Posteriormente, los convenios quedaron casi sin negociación durante todo el gobierno militar de 1976, casi hasta 1987, donde se retoma la negociación colectiva hasta nuestros días, si bien a lo largo del tiempo hubo distinta calidad de negociación, tendiendo a mantener abiertas las negociaciones salariales de manera constante, salvo en la década del 90 donde volvieron a aparecer las negociaciones de condiciones de trabajo, los premios por productividad, y la negociación específica de la formación laboral como condición para esa productividad..

¹¹ citado por Marotta en “El movimiento sindical argentino” Libera, 1975 página 28 y siguientes



En fin, lo que tenemos es que la cuestión laboral comienza a crecer en contenido, con verdaderas “leyes para las partes” que son los convenios colectivos, una serie de normas que están dirigidas a actuar como normas especiales como los estatutos que se van derogando o renovando y que subsidiariamente aplican la Ley de Contrato de Trabajo.

Luego, con la reforma de la constitución de 1994, queda incorporado al derecho argentino toda una serie de Convenios Internacionales, con lo cual los ratificados por Argentina en el marco de la OIT entran a regir en forma directa, y ello a su vez produce tanto algunas modificaciones legales como esencialmente, jurisprudencia.

También se dictan algunas leyes especiales, reemplazando la antigua ley de accidentes por el sistema de riesgos de trabajo que con una gran cantidad de reglamentaciones se extiende hasta nuestros días, con una reforma exitosa del gobierno de Mauricio Macri y su Ministro de Trabajo Jorge Triaca que logra salvar el sistema de riesgos que había caído en una peligrosa crisis.

En el mismo sentido, tenemos también distintas reformas, como la ley 25.877 impulsada por el gobierno de Kirchner, en la que el Ministro Tomada, genera una “antireforma” desandando casi la totalidad de los cambios de la década del 90, e impulsan también las leyes especiales de Régimen de trabajo en casas particulares y la Ley de Trabajo Agrario ya en la última década, hacia 2013.

De todas estas leyes se conforma un derecho laboral que a grandes rasgos podemos decir que incluye la regulación de la vida sindical, su organización, y su desempeño; la negociación colectiva, la relación de dependencia en el régimen de contrato de trabajo de la LCT y los estatutos especiales; las leyes que rigen el empleo público, en todos los niveles federales, la regulación del empleo y de la formación laboral, y las cuestiones de seguridad social que tienen que ver con el mundo del trabajo, es decir, la cuestión previsional, la de riesgos de trabajo, seguridad e higiene, la cuestión de la salud laboral, y de obras sociales, y cómo se trata el desempleo, y la protección social de distintos grupos, los trabajadores con discapacidad, personas largamente desempleadas, etc.



Como todos sabemos el derecho laboral acompaña el modelo de desarrollo, no lo produce. Es ese modelo de desarrollo lo que está en discusión en Argentina durante prácticamente toda la democracia y en la medida en que se ha orientado los modelos de desarrollo hacia un lado u otro del espectro político se han producido distintas reformas.

Argentina enfrenta una serie de crisis económicas durante la dictadura militar y a la salida de ésta, la crisis se extiende durante todo el primer gobierno, el del Dr Alfonsín, que termina en una hiperinflación y un estancamiento de la economía.

Es por eso que el entrante gobierno peronista inicialmente queda inmerso en la misma crisis, y posteriormente hace un giro e inicia una serie de reformas económicas en la década del 90.

Esas reformas económicas tienen su correlato luego en las distintas normas laborales que se impulsan, y que van recibiendo distintos criterios jurisprudenciales.

Se sancionó la Ley Nacional de Empleo, que dio pie a una serie de figuras novedosas que tienen que ver con el empleo, la formación, la sanción del trabajo no registrado.

Se trató con esa ley de crear un sistema de blanqueo del trabajo no registrado y sanciones para cuando así no estuvieran. Eso era coherente con una serie de modalidades promovidas que se establecían en la ley, siguiendo una tendencia europea de generar contratos un poco más flexibles que el régimen de contrato de trabajo básico.

Básicamente, los tipos promovidos eran dirigidos a los jóvenes al trabajo formación. Y esas figuras contractuales, en la medida en que no se creó una institucionalidad laboral acorde al uso de las modalidades promovidas que pudiera ser controlado por la autoridad de aplicación de la ley que era el Ministerio de Trabajo, Empleo y



Seguridad Social. Bueno, se prestó a una serie de abusos de algunos empleadores y eso fue generando distintos reproches judiciales.

En el año 94, el mismo gobierno que había tratado de proyectar la Ley de Empleo como un ordenador de su política laboral, lanza un acuerdo marco con las entidades gremiales y empresarias más importantes.

De ese acuerdo marco surgen una serie de iniciativas legislativas. Una de ellas fue la primera reforma de la ley de Accidentes de Trabajo. También se sanciona la ley 24.24, que es la ley previsional, donde se pone como principio fundamental del Sistema Único de la Seguridad Social, la solidaridad.

Y en el mes julio del 94, lo que decíamos antes, se llega al Acuerdo Marco para el Empleo de la Productividad y la Equidad social.

De allí surge la Ley 24.465. Es decir, la ley que incorporó el periodo de prueba y el contrato de trabajo a tiempo parcial que también tenía una modalidad especial para contratación de personas mayores de 40 años, mujeres, discapacitados, excombatientes y se regulaba también el contrato de aprendizaje, pero como una figura no laboral.

Después se sanciona la Ley 24.467, que tenía una serie de reglas para contratación laboral en pequeñas empresas y la Ley de riesgo de Trabajo que reemplaza la ley de accidentes que se tenía hasta ese momento.

La Ley de de Riesgos de Trabajo con distintas modificaciones se mantiene hasta hoy, como señalamos más arriba.

Por otro lado, la Ley de Pequeñas Empresas tuvo sus idas y vueltas a la par que el concepto de pequeña y mediana empresa se fue complejizando hasta convertirse en lo que es hoy donde prácticamente es un galimatías para definir qué es una pequeña empresa según el rubro, el tipo de actividad, la cantidad de trabajadores, y la facturación.



No obstante, tras sucesivas reformas de aquella ley que buscaba adaptar el derecho laboral a las pymes, se derogó la mayor parte de su texto pero quedaron algún tipo de contenidos dentro de la legislación, pero en general posteriormente se dejó de lado.

Después también se sancionó a raíz de aquel acuerdo la Ley 24.700 que tenía lo que era la incorporación del artículo 103 bis y el 223 bis a la Ley de Contrato de Trabajo que en general tuvieron la orientación de que los llamados beneficios sociales dentro del contrato de trabajo no tuvieran carácter remuneratorio y se instauró el régimen de asignaciones familiares que tenemos hasta hoy.

En el año 96 hubo algunos intentos legislativos que estaban contenidos en el Acuerdo marco.

Por ejemplo, el Poder Ejecutivo mandó proyectos de ley que tenían que ver con derogación de estatutos especiales y modificación de la Ley de Negociación colectiva, más la idea de un reemplazo del régimen indemnizatorio por uno de capitalización por antigüedad, que no pasó, llegó al Congreso, pero nunca se discutió.

También hubo una serie de decretos presidenciales como consecuencia de que no se produjo la modificación en el Congreso, en los cuales se intentó producir el mismo efecto por la vía de darle mayores poderes al Ministerio de Trabajo para intervenir a través de las homologaciones de los convenios.

Inclusive la posibilidad de crear contenidos para las pequeñas empresas o de revocar homologaciones. Estas reformas por decreto, algunas recibieron sentencias en contra por inconstitucionalidad.

Entonces hubo un nuevo tipo de acuerdo para llegar a una sanción legislativa que terminó no teniendo éxito durante el final del Gobierno del doctor Carlos



Menem, parcialmente se logró sancionar la ley 25.013 pero con un contenido muy reducido en relación a lo que había enviado el Poder Ejecutivo.

En ese periodo también se ratifica legalmente lo que fue el Pacto Federal de Empleo y la Productividad cuyas negociaciones habían comenzado en el año 1992, el cual fundamentalmente trata el tema de Policía Laboral asignando facultades concurrentes explícitas además de las propias de las provincias y la ciudad de Buenos Aires.

Entonces en ese momento, digamos, terminaría lo que fue el periodo dentro del gobierno del Doctor Menem y luego ahí pasa a negociarse lo que fue la llamada reforma laboral del gobierno de De la Rúa.

Esta reforma, quedó imbuida de sospechas de su trámite por una serie de denuncias que se hicieron sobre cómo se habría logrado la aprobación en el Senado y que la bautizaron en el mundo coloquial o periodístico como ley Banelco. Esas denuncias quedaron muchos años más tarde refutadas judicialmente, habiendo comprobado que no hubo responsabilidad del Presidente De la Rúa.

La ley se hacía eco de distintas situaciones provenientes de la realidad del mundo del trabajo y si bien algunos de sus contenidos eran polémicos intentaba dar una solución integral a los distintos aspectos de aquella realidad.

Es muy posible que técnicamente no fuera una mala ley, pero del mismo modo puede asegurarse que no había al mismo tiempo una serie de reformas económicas que produjeran un modelo de desarrollo al que la ley acompañara.

Particularmente, Argentina en su tejido socioeconómico requería una flexibilización del régimen de convertibilidad, o la salida de ésta, que es lo que terminó ocurriendo.

Esa fue una de las últimas grandes reformas orgánicas que tuvo el derecho de trabajo, los contenidos que tenía esa ley tenían que ver con una promoción del contrato de trabajo por tiempo indeterminado.



Se hacía una nueva regulación del periodo de prueba, junto a una serie de reducciones de contribuciones patronales.

En el caso de incremento neto del plantel de trabajadores permanentes se daba una serie de subsidios y un subsidio salarial directo por nuevas contrataciones en pequeñas empresas.

Asimismo se ordenaba todo el tema de promoción del Registro y regularización del empleo. Este se hacía agregando la fiscalización de las cooperativas de trabajo, una simplificación y unificación de los registros laborales y de la Seguridad Social.

También creó un Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social. lo cual permanece hasta hoy como concepto pese a la derogación de grandes partes de su texto.

Tal vez uno de los aspectos más controvertidos tenían que ver con lo que era la promoción de la negociación colectiva y su descentralización. La descentralización era lo que generaba mayor reproche de los movimientos sindicales.

Era una reforma que apuntaba a cambiar la estructura de la negociación colectiva centralizada en las actividades con el molde AMBA. Este también le apuntaba a la vigencia temporal de los convenios, estableciendo un régimen, digamos, de ultraactividad atenuada.

Lo que buscaba es que se federalizara la negociación colectiva, lo que causó la mayor resistencia de los gremios que no querían que ocurriera eso.

Sin embargo derogó algunas cuestiones que eran sensibles y pedidas por los gremios como el arbitraje obligatorio. Y adhería a ciertos principios que venían de la Organización Internacional del Trabajo.



Esta ley que alternaba contenidos buenos con algunos de carácter complejo se vio arrastrada por la discusión eminentemente política que se dio ya que el peronismo en la oposición entrevió la posibilidad de perforar la imagen presidencial de aquel momento y disponerse a regresar al poder, lo cual se lo facilitó la enorme crisis económica que se produjo tras intentar mantener la convertibilidad incluyendo el regreso de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía..

Posteriormente, cuando después del gobierno del Dr Duhalde arriba el sector kirchnerista, el ministro de Trabajo, Carlos Tomada, que era un abogado de gremios de larga trayectoria, una persona muy respetable, muy conocida en el mundo del trabajo, insta lo que se llamó la Ley de Ordenamiento Laboral, 25.877 que da marcha atrás con casi la totalidad de esa última reforma.

Esta ley fue sancionada el 2 de marzo de 2004 y podría llamarse como una reforma laboral, pero en realidad, en definitiva fue una contrarreforma.

De todas maneras, hace una serie de modificaciones que posteriormente nos dejan el cuadro normativo previo a la Ley de Reforma Laboral de la Rúa, con algunas modificaciones la mayoría de las cuales se mantienen hasta hoy.

Allí se producen modificaciones en la composición de la Corte Suprema, con lo cual empieza a haber una serie de cambios en la jurisprudencia del Alto Tribunal y muchos de esos cambios se producen en la jurisprudencia laboral al incorporar los convenios de OIT como tratados internacionales de derechos humanos.

A partir de allí se produce una profusa jurisprudencia de tipo laboral que luego se extiende por 20 años hasta nuestros días.

Luego de esa reforma 25.877 que fue llamada de ordenamiento laboral, se producen una serie de sanciones de leyes impulsadas por el doctor Recalde.



Algunos autores le llaman a eso el goteo normativo, porque fueron una gran cantidad de normas de pocos artículos que iban cambiando distintos aspectos de la normativa laboral.

Algunas otras fueron de carácter más general como la Ley 26.390 de prohibición del Trabajo infantil y protección del Trabajo adolescente. Luego se sancionó la Ley de Trabajo Agrario, y la Ley del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para Personal de Casas Particulares.

Esas fueron normas generales, pero lo que le llamaron goteo fue todas las leyes que a partir del año 2006 se fueron sancionando. Por ejemplo, la que cambió el concepto de *ius variandi* laboral reduciendo las facultades del empleador para dar órdenes de trabajo.

Otra fue la que eliminó los vales de almuerzo. Luego la que estableció la norma más favorable al trabajador es decir una presunción total a favor del trabajador en los pleitos laborales que algunos autores señalan que viola la defensa en juicio del empleador, sin embargo, los tribunales la han mantenido como constitucional.

Quizá la norma que ha sido muy perniciosa, fue la ley que cambió el concepto de irrenunciabilidad del artículo 12 de de la Ley de Contrato de Trabajo, por la cual se establece la irrenunciabilidad del contrato de trabajo individual.

Esa norma rigidiza enormemente el régimen de contrato de trabajo y eliminó facultades que podía desempeñar el Ministerio de Trabajo.

Hasta esa reforma una persona, un trabajador, no podía obviamente renunciar a la ley de contrato de trabajo ni a lo que dicen las convenciones colectivas de trabajo aplicables. Pero sí en determinadas condiciones podía negociar a su favor determinadas situaciones contractuales.



Tenía esa facultad. Podía negociar. Si era a favor de él, podía haber una negociación con su empleador. Pongamos por ejemplo, el caso de una mujer que ingresó a trabajar a los 25 años a una empresa.

Diez años después, su realidad había cambiado. Se había casado, quería tener hijos. Quería cambiar su modalidad de contrato, pasar a una media jornada, en fin, distintas situaciones que podía percibir como un cambio de su contrato individual favorable a ella.

La nueva ley le impide negociar cualquier término de su contrato individual al volverlo irrenunciable en todos sus términos pactados al origen de la relación laboral.

Esta reforma tuvo tal vez la intención de que los trabajadores no se vieran forzados a aceptar modificaciones de los contratos individuales en su contra, pero el modo elegido terminó causando un efecto paradójico.

Ha causado dos conductas disvaliosas o bien se han producido despidos de personas que quieren cambiar partes de su contrato o renunciaciones, o sea finalizaciones de contrato de trabajo cuando se tenía la voluntad solamente de modificarlo o bien trabajo en infracción o no registrado, con lo cual es evidente que esa norma no sirvió.

Después se establecieron reformas en cuanto a los medios de pago de la remuneración. Se precisó el plazo para el pago de la indemnización y se introdujo el tema de la conducta maliciosa y temeraria del empleador.

En fin, ha habido una serie de reformas también que tienen que ver con requisitos de validez de los registros de las planillas de contralor.

En general, digamos, todas normas que han creado mayor cantidad de obligaciones para los empleadores, en algunos casos con una puntilliosidad, un detalle, una frondosidad que ha hecho que se ponga más rígido y la jurisprudencia ha ido



también en sentido igual, dispuesta a sancionar casi cualquier pequeña infracción como una infracción gravísima.

De tal manera se ha producido un desbalance en lo que es nuestra legislación laboral.

Por otro lado, todas estas modificaciones han sido por un tipo de trabajo que es el régimen de contrato de trabajo de inspiración fordista y no ha habido reformas en relación a trabajadores independientes ni a formas mixtas o atípicas de empleo.

También se ha mantenido el molde de considerar que la informalidad es un tema meramente de infracción a normas laborales, solucionable por el caso individual.

Así se llega a la situación del gobierno del ingeniero Macri, donde se instala un gran proyecto de reforma que vamos a comentar en extenso más adelante, puesto que dicho proyecto de ley podría servir para alcanzar un amplio consenso, en los contenidos que no han sido inicialmente colocados en la Ley Bases del gobierno actual.

Ese proyecto de reforma tuvo un tratamiento entre gobierno, empresarios y trabajadores en las cuales se logró un acuerdo. El gobierno tenía una posición de incluir más temas, pero en la negociación quedaron algunos por el camino y se alcanzó un texto consensuado.

Allí se produjo un acontecimiento político por el cual se frustró dicho proyecto que no tenía que ver con la reforma laboral en sí, que se estaba instrumentando mediante ese consenso, sino con la cuestión previsional.

Acontecimientos que son de público conocimiento que dieron cuenta de un conflicto entre el Gobierno y distintos actores políticos y sociales sobre el alcance de la reforma previsional que se tramitaba en paralelo, produjo que se alteraran las condiciones políticas de consenso que había sobre la reforma laboral y entonces se sancionó solamente la reforma impositiva de aquel gobierno.



De la reforma previsional sólo se sancionó el cambio de fórmula jubilatoria con gran escándalo público.

La reforma laboral fue dejada de lado pero tuvo un aspecto interesante en el sentido en que hubo una negociación muy extensa y que incorporó la visión de los trabajadores que es posible comentar en profundidad más adelante.

Se trabajó durante casi dos años e implicó una serie de redacciones en conjunto con el sector sindical y en algunos casos también con el sector empresario. Diríamos que esa reforma tenía una característica específica que es la de que no quitaba derechos.

Conforme siempre se suele decir en el ámbito del derecho del trabajo o en determinados sectores políticos, reforma equivale a quitar derechos. En el proyecto de reforma que tuvo estado parlamentario tenía una característica especial que era no quitar derechos.

Principalmente la ley tenía, digamos, cuatro grandes cuerpos o clústers normativos. En primer lugar, la reforma tenía la cuestión de una aclaración de los conceptos de qué quería decir una relación laboral correctamente registrada.

También tenía el cambio del cálculo de las multas de la ley de empleo, multas judiciales por falta de registración y el destino de las multas que se pasaba de ser una multa que iba al bolsillo del trabajador al sistema Único de la Seguridad Social, con la posibilidad de que este sistema administrado por la Secretaría de Seguridad Social y el ANSES, pudiera establecer beneficios personales para el trabajador que había logrado en un juicio una condena por trabajo no registrado a su favor.

Esto es bastante importante porque gran parte de la litigiosidad laboral tiene que ver con el defectuoso sistema que nos ha quedado luego de que se eliminaran grandes partes de la Ley de Empleo y se saliera del esquema de blanqueo que contenía en



el contexto del cual era lógico castigar a los empleadores que habiendo tenido oportunidad de registrar no lo hacían.

Se salió de aquel esquema pero las multas permanecieron. Del mismo modo, aquella ley contenía modalidades contractuales promovidas.

De tal manera si se abusaba de las modalidades promovidas tenía el castigo de estas multas judiciales. Pero luego se quitaron las modalidades promovidas y no se quitaron las multas, no se adecuaron.

Entonces quedó un desfase ahí que este proyecto de reforma venía a solucionar.

El mismo proyecto también solucionaba distintas cuestiones que tienen que ver con la comunicación entre la justicia y el sistema de seguridad Social, la AFIP y el Ministerio de Trabajo.

Asimismo había una serie de acciones complementarias que tenían que ver con la actualización del programa de Promoción del Trabajo Registrado y del Pacto Federal de Empleo, que, de haberse sancionado hubieran producido, entendemos, una serie de cambios y de aumento de los trabajadores registrados, al mismo tiempo que se disuadía de la alta litigiosidad actual.

De todas maneras es un tema bastante complejo y que hay que tratarlo muy en profundidad, pero era en este punto una buena reforma.

Después tenía una serie de modificaciones a la ley de contrato de trabajo que básicamente lo que hacía era aclarar las redacciones de algunos artículos.

Por ejemplo, en el tema de solidaridad se establecía un principio por el cual la solidaridad se tenía que analizar alrededor de cuál era la operación principal de la empresa.



También se proveía al trabajador de negociar términos de su contrato de trabajo individual, dándole una salida lógica que era, digamos, la posibilidad de que esa negociación se realizara en sede administrativa, laboral y que fuera asistido con su abogado o el gremio que lo representaba y que entonces se evitara el fraude, pero al mismo tiempo se permitiera cierto grado margen razonable de negociación.

Por otro lado se incorporaba la figura de los fondos de cese laboral. Esto lo vamos a comentar en particular un poco más adelante.

Luego tenía un tercer clúster, que sería, digamos, todas las normas que se sancionaban relacionadas con la promoción del empleo en general del de la promoción del empleo joven, en particular la consagración legal de ciertas figuras como el entrenamiento para el trabajo, los programas de inserción laboral como salida de de distintas contenciones que se han hecho a lo largo de los años en el área de Desarrollo Social que que digamos, la reforma tenía el sentido de que evolucionaran hacia hacia el trabajo registrado.

Después venían una serie de cambios muy audaces, muy novedosos, muy modernos.

Siguiendo el principio de de de Tripartismo de la OIT se creaba una agencia de formación laboral que se iba a encargar de acreditar saberes, de ordenar las currículas de la formación laboral, de la complementariedad entre el sistema educativo formal y en los sistemas de formación laboral que existen tanto en el ámbito nacional asistido por el Gobierno nacional como también por las provincias.

Este proyecto buscaba crear un sistema de créditos en el cual se iba a trabajar para que los trabajadores que tuvieran ya distintas formaciones se le acreditaran los saberes y pudieran avanzar dentro del sistema educativo formal, no tener que empezar siempre de cero.

Esta parte del texto, la creación de la agencia, las funciones de la agencia, el ordenamiento de los consejos asesores y de cómo era la currícula laboral de



programas de formación laboral, todo eso se redactó en conjunto con el sector trabajador con todo el equipo de lo que era el departamento de capacitación de la CGT de ese momento que básicamente son los mismos que los actuales e intervinieron sectores del mundo de la educación, sectores empresarios.

Era una reforma muy útil para hacer una diferencia en un campo en el que desgraciadamente ha ido creciendo el desencuentro entre lo que el mercado laboral necesita y en lo que se ha ido formando a nuestros trabajadores.

Entonces esta reforma era bastante importante y fruto de un consenso muy amplio, tal vez la parte de mayor consenso.

Después también se ordenaba la cuestión de los de del uso del Fondo Nacional del Empleo y el Seguro de Desempleo, los casos especiales de seguro de desempleo, con el mismo sentido que esta última reforma, es decir, lograr que las personas regresaran rápidamente con una formación adecuada al al mercado de trabajo.

Y finalmente, había una norma negociada entre los sectores empresarios, el gobierno y los trabajadores, que tenía que ver con el sistema de obras sociales en punto a la creación de una agencia que hiciera de organismo regulador de la incorporación de tratamientos terapéuticos y tecnologías de la salud lo cual en Argentina se ha ido realizando caóticamente a través de distintas sentencias judiciales y el sistema de obras sociales sindicales ha venido sufriendo esos pronunciamientos judiciales.

Pero en sí tenía esos contenidos, algunos otros que quedaron afuera, que no era que se eliminaban, pero se iba a trabajar posteriormente más en profundidad. Tenían que ver con la incorporación de la figura del trabajador autónomo dependiente para cubrir distintos aspectos de la forma atípica de empleo que poseen algunos profesionales.

La versión argentina iba a ser una forma atípica de empleo y también se buscó consensuar un texto alrededor de los trabajadores independientes con 1 a 3



colaboradores o hasta tres colaboradores, que es una realidad argentina en la cual el trabajo independiente ha sido relegado en los tratamiento de distintas leyes.

Y sobre todo se da esta cuestión de que se pretende que distintos trabajadores independientes que a veces se suelen asociar por el tamaño del trabajo que le encarga un locador de sus servicios o de sus obras, le encarga un tamaño de trabajo que requiere que se convoque a un asistente o un colaborador.

Teniendo en cuenta la especial fisonomía que tiene ese tipo de trabajo independiente urbano, generalmente, en el cual muchas veces el que es asistente en una obra es luego el que consigue el cliente en otra y entonces se alteran los órdenes no habiendo un empleador claro en la relación entre los trabajadores.

Se hacía cargo además, por el pedido concreto de la Iglesia Católica de que la figura del trabajo en equipo de la ley de contrato de trabajo para trabajos tan efímeros no se puede aplicar. Esta figura se vuelve muy engorrosa con lo cual finalmente todo esto se desarrolla al margen de la protección laboral que podría tener.

En el mismo sentido una figura que el gobierno ideó incorporar era la creación de un régimen para para microempresas Este tema de las microempresas o micro emprendimientos este la realidad de los trabajadores de 1 a 5 trabajadores eh resurgió durante la pandemia y es muy importante que se vuelva a conversar más adelante vamos a hacer un detalle específico sobre sobre esta cuestión.

Para ir finalizando esta primera parte introductoria luego de la frustración de ese proyecto hubo un cambio de gobierno y a pocos meses de andar sobrevino la pandemia de COVID 19.

Durante la pandemia se sancionaron una serie de leyes de emergencia. El ministro Moroni creemos que actuó con gran prudencia y logró evitó que se produjera una cantidad de desempleo formal que hubiera arruinado el sistema laboral argentino,



recurriendo a distintas normativas vigentes, otras que se debieron sancionar, como la prohibición de despedir.

Fundamentalmente recurrió a la figura de las suspensiones de ciertos efectos del contrato de trabajo de manera masiva.

Aunque el ministro Moroni tenía algunas ideas para hacer una serie de cambios legislativos o de reformas, no encontró el consenso interno y a partir de ahí se han dado una serie de proyectos en la Comisión del Trabajo que tratan todas las cuestiones en términos temáticos.

Básicamente, a grandes rasgos hay una preocupación por tratar la cuestión de las plataformas de transporte de mercaderías y alimentos, los llamados Rappi, o PedidosYa.

También hay una preocupación muy extendida sobre el tema de la de la jornada, es decir, si hay que aplicar distintos parámetros para el teletrabajo, distintos trabajos, trabajos de media jornada, de máxima jornada, de alteración de la jornada, de la implementación de la semana de cuatro días, de los distintos formatos que puede tener esa semana de cuatro días.

Asimismo hay una vocación dentro de la Comisión de Trabajo para una gran cantidad de incorporaciones de convenios de OIT de manera formal, tal vez el más importante de los cuales podría ser el Convenio sobre Política de Empleo, pese a que todos los convenios OIT son directamente operativos.

También hay una serie de preocupaciones en torno a la algunas reformas al sistema de regulación de la vida interna de los sindicatos. En general hay pedidos de transparencia, o proyectos en torno a la forma y duración de los mandatos sindicales.

En este contexto histórico normativo es que arriba la ley Bases y el DNU 70/2023 con el advenimiento del nuevo gobierno, ambas realidades que las vamos a revisar



en el último capítulo junto con algunas propuestas de aquella reforma de Macri que podrían formar parte del ciclo reformista actual..

Ahora pasaremos al análisis de la economía pospandemia a nivel regional para revisar cómo llegamos a esta situación que da pie a las normas que impulsa el gobierno y en sí, a que economía hay que darle soluciones.



II. LOS DESAFÍOS DE LOS MERCADOS LABORALES LATINOAMERICANOS. EL IMPACTO COVID Y LA RECUPERACIÓN.

En 2021, en un contexto de avances heterogéneos en los procesos de vacunación contra la enfermedad por Coronavirus (COVID-19), América Latina y el Caribe siguió registrando altas cifras de contagios y pérdidas de vidas por la pandemia.

No olvidemos que es el continente con más muertos en proporción de su población.

Si bien la CEPAL estimó para la región un crecimiento económico del PIB del 6,2% (CEPAL, 2022), este no ha sido suficiente por sí solo para mitigar los efectos sociales y laborales de la pandemia, que son profundos y desiguales, y se encuentran estrechamente vinculados con los problemas estructurales de desigualdad, pobreza, informalidad y vulnerabilidad.

Este organismo del Sistema de Naciones Unidas se posiciona conforme a sus datos, planteando la necesidad de adoptar políticas públicas transformadoras, con centro en la igualdad y la sostenibilidad, para evitar que los impactos sociales de la pandemia se prolonguen en el tiempo y tengan consecuencias de mediano plazo.

A su entender, coherente con el mismo tipo de pensamiento que exhibe el Banco Mundial, no actuar de ese modo profundizaría las múltiples brechas sociales preexistentes.

Así las cosas busca instalar la idea de que para lograr una recuperación con igualdad en el corto plazo, junto con las políticas de salud, de cuidados y de reactivación del empleo, y la promoción del regreso gradual y seguro a las escuelas, sería “clave dar continuidad a las medidas de protección social de emergencia que los países de la región han implementado para que amplios sectores de la población —incluidas las personas en trabajos informales— puedan satisfacer sus necesidades básicas (CEPAL, 2020b, 2021c y 2021e).”



Es indudable que los países de la región realizaron una destacable inversión en las medidas de protección social de emergencia para hacer frente a la pandemia en 2020, pero con presupuestos exhaustos en 2021 se observó una disminución.

Según las cifras cepalinas “en los últimos diez meses de 2020, las transferencias de emergencia anunciadas por los países de América Latina para mitigar el efecto de la crisis representaron un gasto de 89.700 millones de dólares, mientras que en los primeros diez meses de 2021 el gasto en estas medidas fue de 45.300 millones de dólares. Por lo tanto, el gasto anual de 2021 solo alcanzaría a la mitad del registrado el año anterior.”

Además de crear nuevas transferencias monetarias, o fortalecer las que ya existían, desde el comienzo de la pandemia, los Gobiernos de la región implementaron transferencias en especie.

La mayoría de estas transferencias fueron alimentos, tanto en el ámbito escolar como la experiencia para algunos países novedosa de entregar tarjetas con fondos que sirvieran a la compra de alimentos.

Otras transferencias en especie en la región provinieron de la suspensión o exoneración del pago de cuentas de servicios de agua y electricidad, y han mitigado, desde el pilar contributivo de los sistemas de protección social, la pérdida total o parcial de ingresos de los trabajadores formales (CEPAL, 2021a); CEPAL/UNICEF, 2020).

Del mismo modo han servido también a trabajadores informales, e incluso permitido detectar que el problema de la informalidad es mucho mayor del que registran las cifras oficiales de los países de la Región.

En 15 países de América Latina, el gasto público en políticas del mercado de trabajo aumentó del 0,3% del PIB en 2019 al 0,9% del PIB en 2020.



CEPAL sostiene que, a mediano y largo plazo, es fundamental avanzar hacia sistemas de protección social universales, integrales, sostenibles y resilientes, así como fortalecerlos, centrándose en las necesidades específicas que enfrentan las personas a lo largo del ciclo de vida.

Para ello, su postura es que hace falta un nuevo Pacto Social, es decir que no sea una mera voluntad de un sector político ni tampoco una mera ampliación burocrática del Estado.

Por el contrario, el organismo económico de la ONU para nuestra Región lo que busca con su propuesta es que basándose en la evidencia previa y la que surge de la pandemia es preciso fomentar un círculo virtuoso de bienestar y productividad, y evitar una crisis prolongada.

La postura de CEPAL parte de que a su juicio “se necesita sobre todo establecer garantías básicas de ingreso para el conjunto de la población, fortalecer y expandir los seguros de desempleo, promover políticas activas en el mercado de trabajo (por ejemplo, en materia de capacitación, emprendimiento e intermediación laboral) y de formalización laboral, y transitar hacia una economía y una sociedad del cuidado para consolidar la autonomía de las mujeres y contribuir a la reactivación transformadora.”

También sostiene que “Una recuperación transformadora implica el reconocimiento, la redistribución y reducción de las tareas de cuidado en el marco de los derechos humanos y de los compromisos asumidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la Agenda Regional de Género.”

En este sentido, para CEPAL “debe reafirmarse el papel central del Estado en el proceso de construcción de la sociedad del cuidado mediante acciones que tengan como horizonte la universalización de servicios de calidad, la coordinación e intersectorialidad de las políticas, la sostenibilidad financiera y la corresponsabilidad como principio. La intensidad y extensión de la crisis han dejado en evidencia deudas en materia de igualdad y calidad de los sistemas de salud y educación que



se venían arrastrando en la región y que limitaba el progreso hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. La crisis del COVID-19 ha significado una ruptura de ciertos paradigmas (por ejemplo, respecto de la presencialidad y el uso de tecnologías digitales) que hace imposible volver atrás y obliga a reestructurar los sistemas de manera que sean más resilientes e inclusivos.”

Más allá de esta postura doctrinaria lo cierto es que la Región ha sufrido impactos de la pandemia en la pobreza, la desigualdad y los mercados laborales.

La crisis social continúa pese al rebote económico producto de las medidas de desescalada de los confinamientos, con tasas de desocupación y niveles de pobreza extrema mayores a los observados antes de la pandemia de COVID-19.

De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, la tasa de desocupación en 2021 llegó a un 11,8% para las mujeres y un 8,1% para los hombres, en comparación con las cifras del 12,1% y el 9,1%, respectivamente, registradas en 2020 (CEPAL, 2022).

Los datos que ha recopilado en la región apuntan a que “La pérdida del empleo y la reducción de los ingresos laborales ocurridas durante la pandemia han afectado especialmente a los estratos de menores ingresos. En 2021, la tasa de pobreza extrema habría alcanzado el 13,8% y la de pobreza llegaría al 32,1%. Por tanto, en comparación con las cifras de 2020, el número de personas en situación de pobreza extrema pasaría de 81 a 86 millones, mientras que el número total de personas en situación de pobreza disminuiría ligeramente de 204 a 201 millones. Pese a la recuperación económica experimentada en 2021, los niveles relativos y absolutos estimados de pobreza y de pobreza extrema se han mantenido por encima de los registrados en 2019, lo que refleja la continuación de la crisis social. La crisis también ha puesto en evidencia la vulnerabilidad en que vive buena parte de la población en los estratos de ingresos medios, caracterizados por bajos niveles de cotización a la protección social contributiva y muy baja cobertura de la protección social no contributiva.”



Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021), ese año se habría perdido el equivalente a más de 30 millones de empleos debido a la desocupación, a la salida de las personas de la fuerza de trabajo o a la reducción de horas trabajadas, y América Latina y el Caribe fue una de las regiones más afectadas.

La contundente salida de las mujeres del mercado de trabajo representa un retroceso de 18 años en los niveles de su participación en la fuerza laboral y se estima que para 2021 la tasa de participación se incremente a un 50,0% (cifra similar a la que se alcanzó en 2016), mientras que la tasa de participación de los hombres sería del 73,5% (CEPAL 2022).

Con el fin de mitigar los devastadores efectos de la pandemia en el mercado laboral, además de las medidas de protección social no contributiva direccionadas a los sectores vulnerables e informales, los Gobiernos de la región también implementaron una serie de medidas de apoyo a trabajadores y empresas del sector formal.

De acuerdo con las encuestas de hogares utilizadas para dar seguimiento a las condiciones de vida en los países de la región, las mayores caídas en el empleo en 2020 que registra CEPAL, con relación al número de empleos registrados en 2019, se dieron en el Perú y Costa Rica (-14%), Colombia (-11%), el Brasil (-9%), y la Argentina, El Salvador y la República Dominicana (-6%).

En todos los países, con excepción de Bolivia y el Paraguay, se registró un mayor incremento en el número de personas que salieron de la actividad económica que en el número de desempleados.

Como se ha constatado en distintos informes de la CEPAL (2021b, 2021c y 2021d), el impacto de la crisis sanitaria prolongada en el empleo ha sido desigual en los distintos grupos poblacionales, lo que ha exacerbado los problemas estructurales de la región.



Por ejemplo, la pandemia incidió con mayor fuerza en la ocupación y en las condiciones laborales de las mujeres, y produjo una reducción regional generalizada de la tasa de participación femenina.

Las estimaciones de CEPAL para 2021 indican que una de cada dos mujeres no participó en la fuerza laboral y que el desempleo femenino alcanzó un 11,8%, cifra 3,7 puntos porcentuales superior a la de la tasa de desempleo masculina, situada en el 8,1% (CEPAL, 2022).

Estos resultados se explican según este Organismo “principalmente por el importante retiro de las mujeres del mercado laboral y por su mayor representación en categorías ocupacionales afectadas por la crisis (trabajo independiente, trabajo en el sector de comercio, hotelería y restaurantes, trabajo doméstico remunerado y trabajo familiar no remunerado), así como por el aumento del trabajo de cuidados no remunerado en el contexto de la pandemia.”

La evidencia apunta a que la crisis del COVID-19 también afectó de forma diferenciada a las trabajadoras y a los trabajadores según la edad, con un impacto desproporcionado entre las personas jóvenes.

En este sentido “La pandemia no solo destruye el empleo, sino que también interrumpe la educación y formación de las personas jóvenes y plantea grandes obstáculos frente a la búsqueda del primer empleo o al cambio de trabajo (CEPAL, 2021c).

Según datos de 2020, la tasa de desempleo de las personas jóvenes era dos veces más alta que la de las personas adultas y llegaba al 23% en promedio, lo que equivale a 7 millones de personas de entre 15 y 24 años. Por otra parte, según datos de 2019, la población joven que no estudia ni realiza actividades remuneradas alcanzó el 21,2%. Las mujeres están sobrerrepresentadas en este indicador, ya que la tasa fue del 29,6% para las mujeres frente al 12,6% para los hombres (CEPAL, 2021b).



Ante este escenario, es de esperar que la falta de opciones laborales para las personas jóvenes redunde en transiciones más largas de la escuela al trabajo, emancipaciones tardías del hogar de origen y, por tanto, postergaciones en la conformación de un hogar propio.”

Es preciso apuntar, en el mismo andarivel de ideas que en términos de empleo, las personas jóvenes que logren encontrar trabajo posiblemente deban desempeñarse en sectores precarios y mal remunerados, lo que indicaría que, si no se toman medidas urgentes, los efectos de la crisis para este segmento etario se extenderán incluso después de finalizada la crisis sanitaria, con lo que, entre otras cosas, se desperdiciara el bono demográfico de la región.

Por último, la contracción generalizada del empleo y la salida de las personas de la fuerza de trabajo impactaron con mayor intensidad en las ocupaciones informales que en las formales (CEPAL/OIT, 2021a).

Esta caída para CEPAL “no se produjo por los avances en los procesos de formalización, sino que se debió a que los trabajadores informales suelen estar expuestos a una mayor inestabilidad ocupacional, han tenido menos posibilidades de recurrir al teletrabajo durante la pandemia y se vieron más afectados por las medidas de confinamiento adoptadas (CEPAL, 2021c).“

Hacia fines de 2021, los países continuaban mostrando contracciones en la tasa de informalidad, aunque en algunos casos se observan signos de reversión e incluso aumentos respecto de la información del primer trimestre de 2020. En un escenario en donde el empleo total aún se encuentra en niveles inferiores a los exhibidos previo a la crisis sanitaria, la menor caída de la tasa de informalidad confirmaría según el organismo regional, que la recuperación del empleo se está produciendo sobre todo en condiciones precarias (CEPAL, 2021b).

En resumen, la recuperación económica que produjo la salida del confinamiento y el crecimiento del empleo —particularmente el empleo formal— fueron insuficientes



para generar oportunidades laborales para quienes perdieron su empleo o abandonaron la fuerza de trabajo durante la pandemia.

Es importante destacar la rápida adaptación del teletrabajo en los países de la región, que en algunos casos fue un elemento diferencial para poder mantener la producción y la actividad laboral. Sin embargo, no todos los trabajadores (ni las empresas) pudieron ni podrán trabajar en forma remota.

Lo más probable, en la mirada de los organismos internacionales especializados en el trabajo, el mercado laboral, y la visión iberoamericana, es que el retorno masivo de grandes contingentes de trabajadores a medida que se reactivó la actividad económica dio lugar a un aumento sostenido de la ocupación, pero muchos de los nuevos puestos laborales son de peor calidad que los que existían antes de la crisis.

Esto último muestra que el aumento del empleo se debe más a la necesidad de la población de percibir ingresos que a una demanda laboral dinámica capaz de soportar el círculo virtuoso productivo.

Esta situación, sumada a los altos niveles de incertidumbre, pone de manifiesto que el impacto de la pandemia de COVID-19 en el mercado de trabajo dista mucho de haber terminado.

Por tanto, los seguros de desempleo, que solo se encuentran presentes en una minoría de los países de la región, y las políticas de capacitación, intermediación laboral y fomento del emprendimiento serán clave para sostener los ingresos de los desocupados y facilitar el retorno al mercado laboral de las personas que se encuentran fuera de la fuerza de trabajo o están desocupadas.

En este sentido compartimos la conclusión de CEPAL acerca de que “las profundas secuelas sanitarias, sociales y económicas de la pandemia en un mundo desigual, interdependiente y solo en parte digitalizado han generado una crisis transversal, mundial y prolongada en el tiempo, que exige que el Estado actúe e innove ante las consecuencias inéditas de esta coyuntura histórica.”



Precisamente donde tiene que innovar el Estado es en dejar de concebirse como la única realidad transformadora, y en actuar de consuno con el sector privado que es quien tiene que desempeñar un rol acentuado en el crecimiento.

Si bien en la pandemia “...el Estado ha sido llamado por las circunstancias extremas a fungir como garante último del ingreso de las personas.... los Estados de la región han ampliado y diversificado las transferencias y los apoyos dirigidos a los sectores afectados, muchas veces rebasando la cobertura de los programas sociales previos e incorporando a sectores medios y de la economía informal con el objetivo de mitigar la caída en el bienestar de la población y el aumento de la pobreza (CEPAL, 2021a y 2021c). “ ese rol no puede mantenerse por siempre.

Finaliza el Organismo diciendo que “En tercer término, la pandemia ha reinstalado en el debate la necesidad de que el Estado garantice servicios sociales públicos universales, contribuyendo sustantivamente a una mayor resiliencia de las sociedades como condición para un desarrollo sostenible y con derechos. Destaca en particular la necesidad de garantizar el derecho al cuidado, a la salud y a la educación mediante políticas universales y sensibles a las diferencias, adaptadas a la nueva realidad sanitaria y tecnológica. En áreas como la educación y la salud, para superar la crisis se deberán realizar reformas profundas e innovadoras a fin de abordar tanto los problemas estructurales como los rezagos y las nuevas brechas provocadas por la pandemia.”

En cuanto a la materia “cuidado”, la pandemia ha puesto en evidencia más que nunca su centralidad para el sostenimiento de la vida. No hay educación, salud ni economía posible sin las tareas de cuidado. Por eso, sostiene CEPAL que al cuidado “es preciso comprenderlo como un bien público, para el que los Estados deben avanzar tanto en el financiamiento y asignación de recursos como en garantizar su universalidad.”

El papel del Estado se ha ampliado, a la fuerza, y existen interrogantes acerca de cómo volver eficaces a administraciones públicas que han experimentado a lo largo



de los años, momentos de impulso de determinadas materias, y también su abandono.

También se ha visto que, de no ser por la crisis, las administraciones estatales se resistían a innovar, digitalizarse, avanzar hacia la economía de datos.

Está claro, como resultado de la crisis pandémica que hay un desafío a adaptar y fortalecer las capacidades del Estado en el mediano y largo plazo, es decir, a implementar políticas e instrumentos permanentes, diseñados bajo una mirada estructural.

Obviamente es necesario para encarar tanto los problemas estructurales de pobreza y desigualdad como toda una serie de riesgos que enfrenta el conjunto de la población y que ponen en peligro su bienestar y efectivo goce de derechos.

La protección social es clave, ya que la crisis del COVID-19 mostró que ella es clave para crear sociedades resilientes y que los Estados no deberían esperar a que se registren eventos catastróficos para instaurar esos mecanismos de protección (Kauzya, 2020).

Esto significa que la protección social no debe ser solo reactiva, preventiva y adaptativa, sino que también debe ser cada vez más anticipatoria. La tarea es distinta en cada país, en función del grado de desarrollo de su sistema de protección social, así como de sus capacidades y recursos fiscales y humanos.

Sin embargo, el postulado cepalino indica que en todos los países es necesario adoptar sistemas innovadores para garantizar los ingresos de las personas ante diversas situaciones y riesgos que puedan enfrentar a lo largo del ciclo de vida, construir sistemas de cuidado, fomentar el trabajo decente y universalizar el acceso a la salud y a la educación, incluyendo a los grupos de la población que tienden a ser excluidos y discriminados de manera estructural.



Hay que recordar que la Seguridad Social en sentido amplio, y la protección social en particular, nacieron vinculadas a los riesgos asociados a la salud, al trabajo y al envejecimiento, pero ha tendido a incorporar tanto la lucha contra la pobreza y las desigualdades como nuevas fuentes de riesgo que generan incertidumbre y afectan el bienestar y el goce de derechos.

De esta manera, el concepto moderno de Seguridad Social incluye un amplio abanico de mecanismos para garantizar ingresos, como los seguros de desempleo o de accidente laboral, los sistemas de pensiones, las becas educativas o los programas de transferencias monetarias, con o sin condicionalidades.

Bajo esta mirada, la evidencia regional es que la pandemia planteó un reto a la seguridad social al ampliar el número y la variedad de grupos de población afectados, lo que obligó a los Gobiernos a repensar la cobertura efectiva de los programas, la suficiencia de los apoyos, su nivel de financiamiento y los mecanismos de seguimiento y gestión.

Además, es palmario que llevó a hacer un amplio uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), pero en un contexto de grandes brechas digitales.

En todas las latitudes, ha tomado impulso el debate en torno a una garantía permanente de ingresos.

La CEPAL (2020b, 2021b y 2021d) ha propuesto implementar, y posteriormente extender, un ingreso básico de emergencia, con miras a la introducción, en el mediano y largo plazo, de un ingreso básico universal, permanente e incondicional orientado a satisfacer las necesidades básicas de las personas.

Por supuesto, nadie desconoce que un ingreso semejante está fuera del alcance actual de los estados de la Región por su costo.



El potencial transformador de la economía del cuidado hacia un estilo de desarrollo más justo, sostenible e igualitario se da a través de dos elementos centrales, ya que la inversión en la economía del cuidado por una parte aumentaría la eficiencia económica, la productividad, la generación de empleo (en particular para las mujeres) y, en consecuencia, los niveles de recaudación, y, por la otra, implicaría una mejora en las capacidades y el bienestar presente y futuro de la sociedad en su conjunto.

La profundidad de la crisis, de magnitudes inéditas para la región, exige políticas innovadoras y audaces que impulsen cambios duraderos en la estructura social y dejen atrás la histórica desigualdad de género que caracteriza a los países de América Latina y el Caribe.

En este sentido, las medidas de respuesta a la crisis podrían servir para modificar un modelo de desarrollo que no prioriza el bienestar, y este modelo nuevo, que abandone el pobrismo, o la era del estado falsamente presente, tiene que encontrar cauces diferentes a los que han fracasado en reiteradas oportunidades.

Para CEPAL transitar “hacia una sociedad del cuidado es necesario fortalecer el papel, los recursos y la capacidad del Estado, y avanzar en el corto plazo en estrategias que prioricen la economía del cuidado como un sector dinamizador para una recuperación transformadora con igualdad. El tránsito hacia una sociedad del cuidado exige promover la igualdad en el acceso al cuidado de calidad, fomentar la corresponsabilidad entre todas las personas y los actores capaces de brindar cuidados y alentar un enfoque interseccional que considere factores como la edad, la raza o etnia, los ingresos y el cuidado del medio ambiente.”

También es necesario un diálogo social democrático que supere las naturales diferencias electorales, podría ser un resultado positivo de haber vivido en conjunto como sociedades latinoamericanas esta pandemia.

Es evidente que la conversación debería ser realista, sin exclusiones y con números que objetivamente puedan compartir las partes. Del mismo modo, debe tenerse en



cuenta adonde nos llevó como país el no haber actuado responsablemente en el plano fiscal.

Desde luego, el ánimo de una conversación de este tipo tiene que poder mirar los sacrificios especiales que le puedan tocar a determinados sectores no como una pérdida de su poder o de su patrimonio, sino como una inversión a mediano plazo para formar parte de una sociedad mejor desarrollada.

Del mismo modo, hay que sacar al Estado del terreno de la conquista y entenderlo como una realidad jurídica permanente que se administra sucesivamente. Es también el Estado al que le toque iniciar el debate, quién tiene que liderar con el ejemplo y efectuar sacrificios, priorizaciones de gastos, ordenamiento de lo que es capital, central, crucial para su existencia y lo que sin ser superfluo, podría ser postergado en aras de que el conjunto de actores avance hacia un nuevo pacto.

Como proceso, el pacto social debería ser un intento explícito para abordar asuntos que no han tenido respuesta por los canales habituales, y tender así nuevos puentes.

En este sentido CEPAL apunta que “el punto de partida de la región es poco envidiable, pues sus sociedades son muy desiguales y están marcadas por una enorme desconfianza hacia los Gobiernos, las instituciones sociales, los partidos políticos y el sector privado, así como entre las personas (CEPAL, 2021c).”

Coincidimos con CEPAL en punto a que la mirada a adoptar no es hacia el pasado, puesto que ello conduce a un debate interminable y bizantino sobre quién tuvo o no responsabilidad sobre determinado hecho, o bien cuáles son los hechos que han generado este estado de cosas actual.

Es evidente que habría que centrarnos en el horizonte de derechos y responsabilidades e integrar y articular las nuevas herramientas tecnológicas y digitales en su gestión.



Se necesitan, por tanto, pactos sociales que aborden los nudos estructurales de nuestras economías, sin el prejuicio de que rumbo específico deben tomar.

Es evidente que nadie desea como gobernante o miembro de cualquier sociedad que la misma incluya a personas excluidas.

También está claro que nuestras sociedades no estaban preparadas, ni las más ricas, para una crisis pandémica.

Esto direcciona el pensamiento hacia un posible consenso alrededor de la idea que “Sin la garantía universal de cierto nivel de bienestar, la transición hacia modalidades más sostenibles de consumo y producción seguirá apareciendo como una tarea riesgosa, incluso inaceptable, para amplios sectores de las sociedades de América Latina y el Caribe. La precarización y la desprotección son barreras al desarrollo que, además, corroen la cohesión social y debilitan el apego a la democracia. El nuevo Estado de bienestar debe generar certidumbre a este respecto, en especial ante una ciudadanía que en el actual modelo de desarrollo siente que no tiene control sobre su vida y porvenir (Pastor, 2020).”

Dichas afirmaciones pueden iniciar el debate, y llevarnos a pensar nuevos pactos fiscales, sociales, y políticos, nuevas formas de abonar los impuestos, y desde el Estado, nuevas formas de recaudación.

Pueden imaginarse escenarios donde los impuestos no sean meras transferencias de dinero hacia tesoros públicos que luego tengan dificultades para volcarlos sobre la sociedad, sino más bien, el establecimiento del impuesto como contribuciones comunitarias.

Recién allí cuando se trate el escenario fiscal, es posible pensar en reformas laborales y de la seguridad social completas y exitosas, puesto que las reglas e instituciones laborales acompañan los modelos de desarrollo, no los crean.

En resumidas cuentas nos encontramos con una economía a la salida de la pandemia que mostraba, alta informalidad, escenarios fiscales sumamente comprometidos, la evidencia de sistemas sin la cobertura adecuada, alto peso de la deuda externa sobre el PBI, y sobre todo un panorama de crecimiento sombrío.

A finales de 2023 efectivamente, los países de América Latina y el Caribe enfrentan un escenario macroeconómico complejo.

Así lo indica CEPAL en cuanto manifiesta que “Se prevé que durante el año continúe el bajo crecimiento económico. En lo que respecta a la inflación, si bien se observa una caída en su dinámica, la tasa permanece en niveles superiores a los observados antes de la pandemia y a los rangos meta de los bancos centrales, lo que permite pensar que las tasas de interés se mantendrán relativamente altas en lo que resta del año.”¹²

Ese diagnóstico regional se acentúa en Argentina, tal que terminamos el año con una tasa de 270% habiéndose espiralado en el último bimestre, lo que al Presidente de la Nación le hizo describir la situación como la antesala de una hiperinflación, en función de la tasa diaria.

En el contexto regional también sostuvo CEPAL que “La deuda pública se sitúa en niveles elevados, lo que, junto al aumento de las tasas de interés externas e internas y a una caída esperada de los ingresos tributarios producto del menor crecimiento, permite prever un espacio fiscal limitado para el conjunto de la región.”

Dicha carencia fiscal auguraba también “un menor dinamismo en la creación de empleo, junto con caídas en la inversión y crecientes demandas sociales. Esta situación se traduce en importantes desafíos para la política macroeconómica, que debe impulsar la inversión y estimular el crecimiento económico sostenible e inclusivo.”

¹² Panorama Económico de CEPAL 2023

Al complejo escenario interno de la región en 2023 se suma un contexto mundial en el que persisten las incertidumbres financieras, además de la desaceleración del crecimiento y del comercio mundial.

Efectivamente, en 2023 el crecimiento del PIB mundial sería del 3,0%, lo que representa una desaceleración respecto del 3,5% de 2022 y constituye un crecimiento bajo en comparación con el período 2010-2019 en el cual la cifra mundial promedio fue del 3,7%.

Según este organismo económico “Las economías avanzadas crecerían un 1,5% en 2023, muy por debajo del 2,7% de 2022, mientras que en las economías en desarrollo el crecimiento sería del 4,0%, un nivel igual al de 2022, principalmente como resultado del repunte del crecimiento de la economía de China luego de su proceso de reapertura a comienzos de año.”

Para el 2024 CEPAL proyecta “una tasa de crecimiento mundial también del 3,0%, que llegaría al 4,1% en las economías en desarrollo y al 1,4% en las economías avanzadas. El volumen de comercio mundial de bienes ha ido disminuyendo, en línea con la debilidad del crecimiento, y para 2023 se espera un aumento del 1,7%, un punto porcentual por debajo del de 2022 (2,7%).”

Para 2024, si bien se espera un repunte en el volumen de comercio, con una tasa de crecimiento del 3,2%, esta sería baja en comparación con los registros históricos¹³.

Entre 1990 y 2007 conforme lo indica el organismo de ONU para la Región “el volumen de comercio mundial creció a tasas de más del 6% en promedio, y a partir de 2011 hasta ahora lo hace a menos de la mitad de esa cifra. Hay varios factores que lo explican y que incluyen tensiones comerciales y tecnológicas entre los Estados Unidos y China que se han venido intensificando, tensiones geopolíticas, un creciente número de medidas comerciales restrictivas, y políticas aplicadas por

¹³ Panorama Económico 2023 CEPAL

algunas grandes economías para asegurar la producción propia de suministros clave, en detrimento de la producción a través de cadenas globales de valor.”

Para 2024 CEPAL prevé que “en general la tendencia a la baja continúe en los precios de bienes no energéticos, mientras que en los energéticos se podría observar una leve alza. De todas formas, cabe señalar que los precios de productos básicos en 2024 continuarían ubicándose más de un 30% por encima de sus niveles promedio de 2019, año anterior a la pandemia. Si bien la dinámica inflacionaria a nivel mundial ha tendido a la baja, se espera para el mundo en promedio una tasa de inflación del 6,8% en 2023 y del 5,2% en 2024, niveles todavía por encima del promedio del 3,6% registrado en la década anterior a la pandemia (2010-2019). La política monetaria en las principales economías desarrolladas continúa en su fase contractiva, con aumentos en la tasa de interés y disminución de la liquidez global.”

14

Para el Banco Mundial los números son similares, en cuanto afirma que el crecimiento mundial se desacelerará nuevamente este año en medio de un entorno de políticas monetarias y condiciones financieras restrictivas, así como un bajo nivel del comercio y la inversión mundiales.¹⁵

En su comunicado de prensa sobre su informe económico para 2024 el Banco Mundial afirma que “ la economía mundial está próxima a batir un lamentable récord a fines de 2024: los cinco años con el menor crecimiento del producto interno bruto de las últimas tres décadas.”

Según lo entiende el Banco, respecto a 2023 “la economía mundial está en mejor situación que hace un año: el riesgo de una recesión mundial ha disminuido, en gran parte debido a la fortaleza de la economía de Estados Unidos. Pero las crecientes tensiones geopolíticas podrían crear nuevos peligros a corto plazo para la economía mundial. Al mismo tiempo, las perspectivas a mediano plazo de muchas economías en desarrollo se han ensombrecido en medio de la desaceleración del crecimiento

14

<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/1f15f6f6-df99-409b-bfa1-b8f34a72d918/content>

15

<https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2024/01/09/global-economic-prospects-january-2024-press-release>



en la mayoría de las principales economías, la lentitud del comercio mundial y las condiciones financieras más restrictivas de las últimas décadas.”

Es por eso que para este organismo multilateral el comercio sólo crecerá la mitad del promedio registrado en la década previa a la pandemia.

Asimismo, dice el Banco Mundial que es probable que los costos de endeudamiento para las economías en desarrollo —sobre todo las que tienen malas calificaciones crediticias— “sigan siendo elevados, puesto que las tasas de interés mundiales se estancaron en niveles máximos de cuatro décadas en términos ajustados por inflación.”

En cuanto a los guarismos que espera el Banco para este año encontramos que prevé que el crecimiento mundial “se desacelerará por tercer año consecutivo, y pasará del 2,6 % registrado el año pasado al 2,4% en 2024, esto es, casi tres cuartos de punto porcentual por debajo del promedio de la década de 2010. Según las proyecciones, las economías en desarrollo crecerán solo un 3,9 %, más de un punto porcentual por debajo del promedio registrado en la década anterior. Luego de mostrar un desempeño decepcionante el año pasado, los países de ingreso bajo crecerán un 5,5 %, menos de lo esperado. A finales de 2024, la población de aproximadamente uno de cada cuatro países en desarrollo y alrededor del 40 % de los países de ingreso bajo seguirá siendo más pobre de lo que era antes de la pandemia de COVID-19.”

En el comunicado de prensa se destaca que “El crecimiento a corto plazo seguirá siendo débil y llevará a que muchos países en desarrollo, sobre todo los más pobres, caigan en una trampa: con niveles paralizantes de deuda y un acceso precario a los alimentos para casi una de cada tres personas. Ello obstaculizará los avances en muchas prioridades mundiales.”

Entre los riesgos a las proyecciones base figuran una escalada del reciente conflicto en Oriente Medio, tensiones financieras, mayor persistencia de la inflación, fragmentación del comercio mundial y desastres relacionados con el clima.”¹⁶

Para el Banco, “Se debe recurrir a la cooperación mundial para proporcionar alivio de la deuda, facilitar la integración comercial, abordar el cambio climático y reducir la inseguridad alimentaria. Dentro del grupo de los mercados emergentes y las economías en desarrollo (MEED), los exportadores de productos básicos siguen luchando contra la prociclicidad y la volatilidad de la política fiscal. En todos los MEED, las políticas macroeconómicas y estructurales apropiadas, y las instituciones que funcionan adecuadamente, son fundamentales para ayudar a impulsar la inversión y las perspectivas a largo plazo.”

Este es el panorama regional y global con el que se encuentra el Presidente Milei. Si a esto le sumamos que fruto de desencuentros políticos internos, y una errada política económica que asumió un tinte electoralista, el panorama muestra que la necesidad de hacer cambios tanto macro como microeconómicos es abrumadora.

Es con este contexto con el que hay que partir para entender cuál es el sentido de las normas a implementar tanto en materia de política laboral como de seguridad social.



III. EL EMPLEO EN CRISIS. CUALES SON LAS CAUSAS DE LA INFORMALIDAD Y CÓMO ABORDARLAS. MEDICIÓN DEL VERDADERO TAMAÑO DEL MERCADO LABORAL Y OTROS PROBLEMAS DE FONDO.

A finales del año 2021 el Banco Mundial publicó el libro “EL EMPLEO EN CRISIS” del BANCO MUNDIAL, fueron sus autores JOANA SILVA, LILIANA D. SOUZA, TRUMAN G, PACKARD Y RAYMONDO ROBERTSON.

A modo de resumen sobre lo que el Banco Mundial postula en esta publicación podemos citar que los autores comienzan estableciendo que “Un marco de políticas más adecuado para prevenir, gestionar y ayudar a las personas a recuperarse de las crisis es fundamental para lograr impulsar el crecimiento a largo plazo y los medios de subsistencia en América Latina y el Caribe (ALC).”

Desde luego, uno es el enfoque macro, de políticas para la estabilidad, de cómo se ajustan los mercados laborales por el efecto de los ciclos económicos. Otro es el enfoque microeconómico, que trata de identificar las afectaciones por tipo de trabajador, y novedosamente, por lugares.

Las crisis conllevan pérdidas de empleo e ingresos significativos, pero sus impactos varían en función no sólo del país o sector, sino también de la heterogeneidad de las actividades y son distintos según el tipo de trabajadores.

Las distintas dinámicas del mercado laboral se escudan en reducciones de empleo similares.

Incluso con las grandes economías informales de los países de la región, que sirven como amortiguadores al absorber parte del exceso de mano de obra, el desempleo absoluto sigue siendo un margen significativo de ajuste del mercado laboral a los shocks económicos a corto plazo.

Entre los hogares que no viven en la pobreza, la pérdida de empleo de la principal fuente de ingresos del hogar abocaría a la pobreza al 55 % de ellos.

La alta informalidad y las protecciones laborales del sector formal de la región de América Latina y el Caribe sugieren que existe una jerarquía en los costos de ajuste, lo que implica que los trabajadores informales -que tienen menos protecciones- hacen frente a la mayor probabilidad de pérdida de empleo, independientemente de cuáles sean sus cualificaciones.

Las crisis no solo repercuten en los flujos de trabajadores de manera temporal, sino que también acarrearán importantes efectos post crisis en la estructura del empleo durante varios años.

Dichos efectos tienen tal magnitud que las oportunidades del sector formal tradicional se reducen de forma gradual en las economías de la región.

Las economías de América Latina y el Caribe tardan muchos años en recuperarse de la contracción en el empleo formal provocada por una crisis: según el Banco, hasta 20 meses después del inicio de una recesión, el empleo sigue sin recuperar sus niveles precrisis, y el empleo formal sigue situándose por debajo de los niveles previos al inicio de una recesión después de más de 30 meses.¹⁷

Si bien es sabido que los cambios estructurales de más larga duración están transformando la naturaleza del trabajo a escala mundial, las crisis acentúan la reducción de oportunidades de empleo en lo que tradicionalmente se consideraban “buenos trabajos”: el empleo estándar, estable y protegido, normalmente asociado con el sector formal.¹⁸

¹⁷

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/190801624007561773/pdf/Employment-in-Crisis-The-Path-to-Better-Jobs-in-a-Post-COVID-19-Latin-America.pdf> resumen ejecutivo

¹⁸

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/190801624007561773/pdf/Employment-in-Crisis-The-Path-to-Better-Jobs-in-a-Post-COVID-19-Latin-America.pdf>

Un párrafo central del resumen ejecutivo del libro indica que “La alta informalidad y las protecciones laborales del sector formal de la región de ALC sugieren que existe una jerarquía en los costos de ajuste, lo que implica que los trabajadores informales —que tienen menos protecciones— hacen frente a la mayor probabilidad de pérdida de empleo, independientemente de cuáles sean sus cualificaciones. De hecho, en general los trabajadores en los quintiles de ingresos más bajos tienen más probabilidades de sufrir transiciones laborales negativas que los trabajadores en los quintiles de ingresos más altos. Sin embargo, los resultados de este estudio sugieren que, en términos generales, el empleo formal es más sensible a los shocks de crecimiento que el empleo informal. Aunque la pérdida de empleo formaba parte de la ecuación, durante la crisis financiera mundial de 2008- 2009 el factor impulsor de los aumentos del desempleo fue una caída brusca en las tasas netas de obtención de empleo en la economía formal.”

En segundo lugar, este informe sugiere dentro de sus conclusiones que algunos trabajadores se recuperan del desplazamiento y otros shocks de los medios de subsistencia, mientras que otros sufren los efectos permanentes.

En la región de América Latina y el Caribe, los efectos permanentes son más notorios entre trabajadores menos cualificados; en particular, quienes no han recibido educación superior.

Por ejemplo, en Brasil y Ecuador los trabajadores con educación superior “apenas sufren los impactos de las crisis sobre los salarios y solo sufren impactos de corta duración sobre el empleo; sin embargo, tanto el empleo como los salarios del trabajador promedio sufren los efectos de una crisis hasta nueve años después del inicio.”¹⁹



Tras las crisis, las pérdidas de empleo duran más para los trabajadores formales de localidades con sectores primarios más grandes, sectores servicios más pequeños y menos empresas grandes.

Asimismo, con aguda originalidad el Banco señala que “la existencia de una gran economía informal podría proteger a algunos trabajadores contra las crisis.” es decir, le da un enfoque sistémico a la existencia de la informalidad, a diferencia de ciertas voces en Argentina que sostienen que se trata de meras infracciones de empleadores particulares a normas legales, (particularmente los sectores sindicales suelen apuntar en esa dirección).

Es por eso que el Banco agrega que “Las pérdidas de empleo y salarios en respuesta a una crisis son menores entre trabajadores formales del sector privado que residen en localidades con mayores tasas de informalidad.”

Este resultado sugiere que la informalidad, incluido el empleo por cuenta propia, puede ser un importante amortiguador del empleo a medio y largo plazo, a medida que los trabajadores transitan del desempleo a la formalidad.

Los trabajadores de localidades con más oportunidades de empleo —tanto formales como informales— se recuperan mejor. Cuando el empleo escasea, se produce una menor rotación de trabajadores, lo que a su vez resulta en coincidencias laborales de menor calidad.

En efecto, esto surge de los estudios previos reseñados por el Banco Mundial en cuanto sostiene que “Este informe demuestra que la reducción en los flujos de empleo causada por una crisis disminuye el bienestar social, pero que los trabajadores de localidades con más oportunidades de empleo —tanto formales como informales— se recuperan mejor. Cuando el empleo escasea, se produce una menor rotación de trabajadores, lo que a su vez resulta en coincidencias laborales de menor calidad. Estas coincidencias de baja calidad reducen el crecimiento de la productividad de las empresas, y los ingresos y el bienestar de los trabajadores.

Después de una crisis grave, el empleo podría no llegar a recuperar los niveles de actividad económica previos” es decir, después de una crisis, aunque haya recuperación, se produce una nueva crisis de estancamiento.

Un tercer aspecto resaltado en el informe es “que las crisis pueden tener efectos depuradores positivos que aumentan la eficiencia y productividad. Sin embargo, las estructuras de mercado menos competitivas de la región de ALC podrían atenuar este efecto y obstaculizar el crecimiento de la productividad. Las pérdidas de empleo provocadas por una crisis económica pueden reducir la productividad al destruir las coincidencias empleador-empleado y el capital humano específico a los puestos de trabajo”²⁰

Este estudio demuestra que los sectores y las empresas protegidos contra la competencia en el mercado se ajustan menos durante una crisis, lo que sugiere que están menos expuestos a este efecto depurador.

En los sectores donde unas pocas empresas retienen un gran porcentaje de la cuota de mercado, “un shock no conduce a ajustes a la baja de los salarios reales o el empleo.” Esta pareciera ser la realidad de algunas empresas que son grandes empleadores de nuestro país.

Sin embargo, aunque los trabajadores de estos sectores están mejor protegidos contra las crisis, “los costos de dicha protección corren a cargo de la economía en su conjunto.” Es decir, esa alta protección en empresas grandes, produciría un efecto negativo para otras unidades de la misma economía.

En lugar de volverse más ágiles y productivas durante las recesiones económicas, las empresas protegidas aglutinan según el Banco, “una mayor cuota de mercado y desplazan aún más a la competencia, reteniendo al mismo tiempo recursos que podrían emplearse de manera más eficiente en otra parte”.

20

Basado en estos tres hallazgos el Banco Mundial sugiere que “dado que las crisis tienen un efecto negativo en el bienestar social de la región a corto plazo, así como en su potencial de crecimiento económico a medio plazo, los responsables de la formulación de políticas no solo deberían procurar amortiguar los efectos económicos de las crisis, sino también mitigar sus impactos adversos sobre trabajadores, empresas y localizaciones. Las políticas deberían prestar tanta atención a la creación de eficiencia y resiliencia —la capacidad de recuperación cuando se exponen a un shock negativo— como a la gestión de los efectos de las crisis a corto plazo.”²¹

Dentro del rubro de las propuestas que el Banco tiene para enfrentar estas conclusiones a las que arriba, indica que “Los marcos macroeconómicos estables y prudentes y los estabilizadores automáticos deberían constituir una primera línea de defensa y protección de los mercados laborales contra posibles crisis, Las reformas fiscales, que incluyen fiscalidad con menos efectos falseadores, gasto público más eficiente, programas de pensiones más sostenibles y reglas fiscales claras, son fundamentales para protegerse contra las crisis.”

Al respecto de la fiscalidad el Banco agrega un comentario crucial para nuestra economía en cuanto sostiene “ Las políticas fiscales de los países de ALC han tendido a ser procíclicas, en lugar de anticíclicas. Las recuperaciones económicas a menudo desembocan en un rápido crecimiento del gasto público que es difícil mantener, mientras que las recesiones provocan caídas drásticas en los ingresos públicos, lo que obliga a hacer recortes dolorosos en los presupuestos nacionales y los servicios básicos a los que financian. Las reformas fiscales, que incluyen fiscalidad con menos efectos falseadores, gasto público más eficiente, programas de pensiones más sostenibles y reglas fiscales claras, son fundamentales para protegerse contra las crisis.”²²

²¹

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/190801624007561773/pdf/Employment-in-Crisis-The-Path-to-Better-Jobs-in-a-Post-COVID-19-Latin-America.pdf> página 19

²²

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/190801624007561773/pdf/Employment-in-Crisis-The-Path-to-Better-Jobs-in-a-Post-COVID-19-Latin-America.pdf>

En segundo lugar propone aumentar la capacidad de las políticas laborales y de protección social de los países de ALC, y aglutinarlas “en sistemas que brinden apoyo a los ingresos y preparación para nuevos puestos de trabajo por medio de la asistencia para la readaptación profesional y el reemplazo (conocidos como programas activos de mercado laboral).”

Resaltamos aquí la característica de “sistémica” en la propuesta del Banco Mundial puesto que volveremos sobre ella en este capítulo y también en el de conclusiones.

En efecto, para el organismo multilateral, los efectos “permanentes documentados en la región de ALC implican que, si se redujera el deterioro del capital humano provocado por las crisis a nivel de trabajador, se podría lograr un mayor crecimiento a largo plazo en la región”.

Es decir, hay algo que nos interesa resaltar desde OISS por cuanto vemos que no es habitual en nuestro país, en el cual las situaciones individuales de trabajo se ven a menudo como casos particulares, y no como efectos sistémicos. De tal manera el despido se considera un tema de derecho individual donde lo que hay que reparar es solo el interés individual del trabajador, lo cual obviamente es justo.

Pero no se suele analizar que nuestro mercado laboral se deteriora con cada acto individual, máxime cuando la realidad es que las carreras laborales estables de Argentina son las públicas y las de grandes empresas mientras que en el mayor tejido empleador que son empresas de menos de 9 trabajadores, la situación es de constante cambio de planteles.

Tampoco hay literatura argentina sobre la complementariedad entre el trabajo independiente y el dependiente, y casi ninguna sobre formas atípicas de empleo que cabalgan entre ambas.

Las sentencias judiciales entonces son a menudo criticadas por favorecer la que llaman “industria del juicio” pero casi nunca por el defecto de no observar a cada situación particular como integrante de un conjunto mayor, el mercado de trabajo.

Del mismo modo, muchas veces los intentos reformistas, no tienen en cuenta este costado y se centran exclusivamente en equilibrar los pleitos, pero no miran la cuestión desde una mirada de política laboral.

Es evidente que coincidimos con el Banco en que “Fortalecer las recuperaciones también requerirá medidas adicionales al apoyo a los ingresos a corto plazo para proteger el capital humano y promover transiciones más rápidas y de mejor calidad para los trabajadores desplazados hacia nuevos puestos de trabajo.”

El organismo colega propone, para lograr este objetivo, que “es necesaria una segunda reforma fundamental. Dicha reforma consiste en aumentar la capacidad de las políticas laborales y de protección social de los países de ALC, y aglutinarlas en sistemas que brinden apoyo a los ingresos y preparación para nuevos puestos de trabajo por medio de la asistencia para la readaptación profesional y el reemplazo (conocidos como programas activos de mercado laboral, o PAML).”²³

Es decir, sin descuidar el costado individual de las afectaciones al patrimonio del trabajador, es preciso “redoblar los esfuerzos para adoptar un planteamiento estratégico mucho más estructurado de programas laborales y de protección social flexibles que se basen en registros sociales integrales y dinámicos, y que operen como sistemas, en lugar de programas fragmentados y rígidos.”²

Este cambio supondrá crear paquetes de políticas que sean capaces de amortiguar los impactos de la crisis a corto plazo, desde luego, pero también “prevenir pérdidas duraderas de capital humano y facilitar la redistribución de trabajadores, con apoyo para la readaptación profesional y el reemplazo.”

23



Pero eso no es suficiente, las evidencias indican que “habría que incorporar a esos sistemas (a) la especificidad a las necesidades particulares de quienes buscan empleo; (b) coherencia y coordinación con otras estructuras del sistema laboral y de protección social (principalmente, los planes de prestaciones por desempleo); (c) seguimiento de la puesta en marcha de los programas y evaluación de su impacto; y (d) recursos suficientes de los presupuestos nacionales.”

Una contribución muy especial que hace la obra es la necesidad de abordar la dimensión espacial. “Las políticas en materia de competencia, políticas regionales y normativas laborales son una tercera dimensión de política fundamental”, indica sobre este particular.

El informe también destaca la baja movilidad geográfica de las personas trabajadoras de la región, lo que magnifica, según los autores, “los efectos de las crisis en el bienestar social y los focos de rigidez laboral que dificultan las transiciones y los ajustes necesarios en el mercado laboral.”

Las conclusiones de este informe, junto con una creciente literatura en esta área, sugieren que las políticas regionales podrían abordar la falta de movilidad geográfica de la región de América Latina y el Caribe y maximizar los beneficios de reubicación para los trabajadores.

Reducir los focos de rigidez laboral —especialmente aquellos causados por restricciones a las decisiones sobre recursos humanos por parte de empresas y personas— podría acelerar los ajustes del mercado laboral y acortar las transiciones

Tomando como referencia las lecciones de crisis pasadas, las conclusiones de este informe proponen nuevos planteamientos para formular respuestas políticas centradas en trabajadores, sectores y lugares.

Ahora bien, para el final de este acápite sobre el empleo en crisis vamos a adelantar algunas conclusiones que retomaremos en el Capítulo final, y antes de desembocar



en el que entendemos es uno de los mayores problemas no solo de nuestro mercado laboral sino del de la Región, esto es, la informalidad.

El mejor contexto no solamente depende de la bonanza macroeconómica esperada, sino de una propuesta integral que logre ordenar y reducir el impacto del costo de emplear una persona adicional por parte de las empresas.

Considerando el universo de unidades productivas con empleo no formal, la principal transformación debe centrarse en las micro y pequeñas empresas con márgenes de maniobra bajos como consecuencia de un compromiso mayor de sus ingresos al pago de su nómina laboral.

La distribución de los costos asociados a la previsión social en base a la cantidad de trabajadores es un claro desincentivo para la formalización.

Del mismo modo, los riesgos de una contingencia laboral son un factor relevante para la percepción del riesgo por parte de las empresas.

En la mayoría de los casos de falta de formalización, las consecuencias se terminan sintiendo al cese de las actividades o ante el conflicto laboral, siendo especialmente riesgoso para las empresas con menor margen.

Otro de los elementos fundamentales a resolver por nuestro mercado laboral es definir con claridad respecto de los rubros que constituyen o no “salario” y le aplican los porcentajes de aportes o forman parte de la cuantificación de la indemnización, puesto que ciertas sentencias judiciales terminaron “creando informalidad” donde no la hay.

En este sentido, es urgente dar certezas respecto de los pagos, servicios o beneficios que constituyen salario y cuáles no, puesto que ello supondría una reducción relevante de las contingencias laborales.



Finalmente, es necesario adecuar el sistema de aportes previsionales del monotributo, de “la economía popular” y de la contratación del Estado. Establecer un sistema más homogéneo permitirá atenuar los efectos de traslado del empleo de un modelo de contratación al monotributo.

Tenemos un mercado de trabajo complejo, heterogéneo, con regulaciones rígidas, con alto grado de imprevisibilidad, en ocasiones con costos altos para determinado tipo de empleadores durante la relación laboral, y con asimetrías entre la seguridad social de argentinos que trabajan en forma dependiente o independiente, y más aún con otros que carecen de acceso total a ella.

La rigidez y la imprevisibilidad, la incerteza antes, durante y después de las relaciones de trabajo se agravan con una conflictividad que supera la normal que puede existir; nuestro sistema es conflictivo tanto en lo individual como en lo colectivo.

Además, entendemos que es necesaria una modernización laboral, ya que, hay varias aristas en las cuales nuestro mercado de trabajo y sus regulaciones van en sentidos divergentes.

Segundo, hay nuevas realidades que no encuentran el cauce correcto, con economías globalizadas y con gran cambio tecnológico que impactan en el mundo del trabajo argentino y plantea desafíos tales como las formas no estándar de trabajo, las economías de plataformas, el reemplazo de tareas humanas por inteligencia artificial, y los trabajadores que “migran” sin salir de su casa en Argentina prestando íntegramente sus tareas en otros países.

En tercer lugar, observamos que, ante distintas conflictividades, rigideces y sanciones que artificialmente generan temor en la decisión de creación de empleos, el trabajo dependiente privado registrado se retrae, no crece al ritmo demográfico.

Los mayores ingresos dinámicos al mercado laboral adquieren las formas de trabajadores independientes, y esa es una de las dos tendencias apreciables.



Debajo de esas formas pueden esconderse relaciones dependientes de trabajo, personas que realmente quieren ejercer su actividad en forma independiente, y personas a las que no les queda más remedio que intentar de ese modo para sustentar su supervivencia.

La cuarta, es la de creación de empleos públicos o semipúblicos de baja calidad e ingreso.

De tal manera, si comparamos el desarrollo demográfico vs la cantidad de trabajadores privados formales, vemos que éste se mantiene prácticamente estancado hace diez años; hay una gran cantidad de argentinos indisponibles para el mercado laboral al cumplir la edad legal suficiente, y que no existe una claridad suficiente en las cifras que ofrecen los organismos públicos para detectar las complejidades que rodean a este fenómeno: las relaciones laborales no registradas, pese a la enorme cantidad de multas judiciales aplicadas sobre actores del mercado de trabajo, han crecido.

Tenemos estimaciones, pero naturalmente se trata de un fenómeno con distintas aristas, que incluye economías total o parcialmente no exhibidas al Estado recaudador fiscal, que lógicamente tienen su correlato en formas de trabajo donde las personas reciben una retribución total o parcialmente no registrada, o bien forzando formas de registración como las cooperativas de trabajo, o el monotributo como disfraz, entre otras.

Es evidente que siendo una carga de los empleadores o de los propios trabajadores independientes frente a la AFIP, existe una responsabilidad en no inscribir formalmente las actividades de trabajo. Y obviamente existe una responsabilidad en la gobernanza estatal que controla. Sin embargo, muchas veces son las propias personas que trabajan por razones personales, sociales o culturales las que rechazan tener relaciones laborales registradas, pues no ven una apreciable ventaja en determinadas etapas de su vida.



Por otra parte, en nuestro país federal y extenso, con distintas realidades productivas y económicas, se suma también que el Sistema único de la Seguridad Social, pese a su característica de “solidario” tiene prestaciones dispares, todas apoyadas sobre el salario de trabajadores registrados, y remedios transitorios que se fueron generando en distintas provincias y en la Nación, en las áreas de salud, riesgos de trabajo y enfermedades profesionales, protección social, seguros de desempleo contributivos, y jubilaciones y pensiones hasta un punto en el cual en todas esas áreas hay distintos grados de eficacia para un ciudadano que contempla al Estado como un todo y se pregunta muchas veces cuál es su beneficio.

En quinto lugar, cabe subrayar la característica de la conflictividad colectiva y la individual.

Dentro de la conflictividad colectiva asistimos muchas veces a largas discusiones entre sindicatos, federaciones y hasta confederaciones, y también entre cámaras empresarias sobre quién detenta la representatividad para establecer el necesario diálogo social aplicado al mundo del trabajo.

Muchas veces en el curso de estos conflictos el empleo sufre. Naturalmente en empresas grandes, con mucha posibilidad de acceso a la justicia y al financiamiento estas circunstancias atemperan el daño que pueden sufrir, mientras que en el tejido de empresas medianas y pequeñas que es el más extendido y habitual de nuestro país, ser el terreno de batalla entre asociaciones sindicales entre sí o con la empresa, puede implicar graves consecuencias.

Sumado a esto, el legítimo derecho de huelga amparado por nuestra Constitución y por los tratados internacionales de los que somos parte, particularmente el sistema que posee el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en la práctica convive con distorsiones que han desequilibrado la ecuación de muchos decisores cuando reflexionan sobre si crear un empleo nuevo o no.



Bloqueos, piquetes, tomas de empresas no están amparados en general por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, ni por las recomendaciones de expertos del organismo, pero están hoy fuertemente presentes en nuestra realidad.

En la conflictividad individual señalamos que, si la única forma de resolver conflictos es la justicia laboral, es decir, cuando la relación laboral ya se terminó, se ralentiza la dinámica laboral y también se perjudica la posibilidad de que un eventual empleador tome decisiones que en la práctica incluyan aumentar su productividad y como correlato, generar más puestos de trabajo.

Para el trabajador tampoco es una ventaja dilatar el cobro de sus legítimos créditos laborales a la imprevisible duración de un proceso judicial. Es posible, en este punto, aumentar las potestades de la Autoridad Administrativa del Trabajo, que fruto de sucesivas reformas legales fue perdiendo el peso que podría tener para un sano desarrollo del mercado de trabajo.

En sexto lugar cabe señalar que, como resultado de distintas reformas en leyes educativas y laborales, y criterios extremos que ha tenido la Justicia Laboral, se ha dinamitado el nexo entre el mundo de la educación y del trabajo, lo que ha redundado en un mayor desempleo joven y ha afectado al mercado de trabajo en su conjunto.

Dentro de este gran tema, también se debe destacar que la gobernanza de esta materia admite mejoras, no solo para quienes estén en el camino de completar instrucciones educativas, sino también para aquellos trabajadores que, para aumentar su productividad individual, -upskilling- o su empleabilidad en el caso que hayan quedado transitoriamente fuera del mercado laboral -reskilling- necesiten incorporar habilidades nuevas.

Debemos poner, finalmente, énfasis en la relevancia de la productividad del factor trabajo en la superación de las barreras del mercado de trabajo (formalización, ingresos y disponibilidad).



Si las empresas no logran mejorar sus ingresos y el retorno del trabajo, entonces no se podrá mejorar las condiciones de los trabajadores. El enfoque de mejora de la productividad se puede consolidar desde la perspectiva del empleador a partir de la reducción de costos asociados a la contratación de personal (monetarios y de riesgos por la conflictividad laboral) como en el fortalecimiento de las condiciones de empleabilidad de los trabajadores.

Pero antes de profundizar en estas cuestiones nos vamos a referir al complejo fenómeno de la informalidad.

IV. LA INFORMALIDAD

Respecto de la informalidad que parece ser un problema común a todas las economías latinoamericanas, incluimos aquí una serie de consideraciones generales y comunes, extractadas de los reportes OCDE confeccionados para el G20 argentino.

La informalidad es una característica generalizada de las economías de América Latina y el Caribe. Los estudios comparativos que existen que miden la informalidad han estimado que la informalidad en América Latina y el Caribe representó el 40% del PIB durante 2010-2014 y que en 2013 el empleo informal en la región representó el 46,8% del total del empleo no agrícola.

La literatura económica ha estudiado extensamente el concepto de economía informal, por qué ocurre este fenómeno y su impacto en la economía en general.

La mayoría de los investigadores coinciden en que la informalidad reduce la productividad general y, por tanto, el crecimiento potencial de las economías. Sin embargo, no hay un solo concepto de “informalidad”.

La OCDE señala que, para las autoridades de competencia, una gran parte de los investigadores está de acuerdo en que la informalidad afecta negativamente el proceso competitivo.

Esta es obviamente una preocupación en los mercados donde las empresas formales e informales compiten efectivamente.

Como es lógico suponer en estos mercados, las empresas informales obtienen una ventaja competitiva sobre las empresas formales al evadir impuestos, regulaciones laborales y de productos, al proporcionar servicios sin licencia o al vender productos falsificados o de contrabando.



Estas prácticas permitirían, según el enfoque de OCDE, a las empresas informales reducir sus costos de abastecimiento utilizando medios que nada tienen que ver con la eficiencia y/o innovación, como sería deseable en un mercado competitivo.

A este punto de vista habría que balancearlo con una mirada más completa puesto que no siempre la cuestión de desempeñarse en la economía informal es meditada fríamente, sino que produce en muchos casos por no tener más remedio que esconder una parte de los ingresos o totalmente al Estado para obtener rentabilidad.

Sin embargo, OCDE poniendo el énfasis en las empresas formales, indica que éstas como resultado de la competencia imperfecta, pueden ser incapaces de ingresar o expandirse dentro de un mercado porque simplemente “no pueden ofrecer precios que sean lo suficientemente bajos para atraer a un número sustancial de consumidores. Las empresas con propiedad intelectual pueden verse especialmente afectadas, ya que es probable que las empresas informales aprovechen sus inversiones haciendo copias de su trabajo creativo, lo que afecta la innovación y el crecimiento.”

Por lo tanto, sería sensato que una autoridad de competencia participe activamente en la lucha contra la informalidad en industrias o sectores donde compiten empresas formales e informales.

Pero ¿realmente compiten las empresas formales e informales? Y, de ser así, ¿en qué condiciones? ¿Cómo deberían las autoridades de competencia abordar la informalidad? ¿Es la aplicación de la ley de competencia la herramienta adecuada para hacerlo? O, ¿es suficiente la promoción? ¿Cuáles son las cuestiones de política que deben abordar las acciones de promoción? Finalmente, ¿cómo afecta la informalidad las acciones de cumplimiento de las autoridades de competencia? Este documento trata de abordar estas cuestiones.

Definición de economía informal



La literatura económica no ha llegado a un consenso sobre lo que significa economía informal. Se han utilizado diferentes términos para referirse a este fenómeno, “subterráneo”, “sombra”, “gris”, “informal”, “no oficial”, “no observado”, “oculto”, “paralelo”, “segundo”, “negro”, economía “de caja” o “doméstica”.

Según Gerxhani, uno de los autores reseñados en el informe al que venimos haciendo referencia, no existe una definición única de la economía informal porque los investigadores han intentado definir el sector informal de acuerdo con la preocupación política que motivó su análisis. La disponibilidad de datos también se ha mencionado como una motivación para definir la informalidad de una forma u otra (OCDE, 2011).

Keith Hart, un antropólogo social, introdujo (en el contexto de un país en desarrollo) el concepto de 'sector informal' que incluye a la pequeña mano de obra urbana autoempleada (Hart, 1973).

Otro de los criterios suele ser la regulación. Esta es un elemento frecuentemente utilizado para definir las actividades del sector informal. El informe de la Oficina Internacional del Trabajo sobre el empleo en Kenia (OIT, 1972) explica la informalidad como la evasión de las regulaciones e impuestos gubernamentales con el objetivo de proporcionar una forma de subsistencia para las familias. H. De Soto 1989, y muchos otros, estudiaron el sector informal en un marco regulatorio. La facilidad de entrada también ha sido considerada como una de las características definitorias del sector informal por la OIT y varios otros investigadores (Gerxhani, 2004).

Al comparar estudios sobre informalidad en países desarrollados y menos desarrollados, Gerxhani concluye que hay acuerdo en definir la informalidad en todos los países. El trabajo no declarado, la evasión fiscal, las empresas no reguladas o sin licencia, la ilegalidad o la criminalidad serían los elementos que mejor describen la informalidad (Gerxhani 2004).



Asimismo, otros han definido la economía sumergida como todas las actividades económicas que se ocultan a las autoridades oficiales por razones monetarias, regulatorias e institucionales (Medina, Jonelis y Cangul, 2018).

Sin embargo, hay que poner énfasis en que la economía informal en los países menos desarrollados parece estar marcada por actividades de pequeña escala y de supervivencia. A diferencia de los países desarrollados, el sector informal en los países menos desarrollados genera bajos ingresos, poca o ninguna acumulación y es principalmente una actividad de supervivencia. (Gerxhani, 2004).

Medición de la economía informal en América Latina y el Caribe

Aunque parezca obvio señalarlo “La economía informal es, por naturaleza, difícil de medir, ya que los agentes que se dedican a este tipo de actividades económicas tratan de pasar desapercibidos (Medina, Jonelis y Cangul, 2018) y, por lo tanto, no siempre se dispone de datos relevantes. Además, confusión terminológica; diferentes elementos utilizados para definir la economía informal; y varios métodos de medición hacen que medir la economía informal sea una tarea difícil (Gerxhani, 2004).” Señala la OCDE.

En cuanto a que método puede usarse es evidente que la informalidad puede evaluarse obteniendo información de la forma más directa posible. La recopilación directa de información se basa en datos de encuestas voluntarias o auditorías fiscales. Las encuestas suelen pedir a las empresas que revelen voluntariamente sus ingresos, impresiones sobre el cumplimiento fiscal dentro de su industria y otros aspectos de su negocio. El método de Auditoría Fiscal determina el tamaño de la economía informal midiendo el residual entre los ingresos declarados para efectos fiscales y los medidos por los controles institucionales.

Este enfoque si bien podría usarse en Argentina debido a la alta cantidad de información en manos de AFIP y las oficinas de rentas provinciales informatizadas, no se ha llevado a cabo.



Las formas indirectas de obtener información sobre la economía informal incluyen, entre otras: datos del mercado laboral, que pueden ser un buen indicador del tamaño y la composición de la fuerza laboral de la economía informal; el análisis de demanda de divisas, que se basa en el supuesto de que las transacciones en el sector informal se realizan en efectivo; el análisis del consumo de electricidad, que atribuye la diferencia en el crecimiento del PIB y el uso de electricidad a la economía informal.

Finalmente, el modelo Dynamic Multiple-Indicator Multiple-Causes (DYMIMIC) se usa ampliamente para medir la informalidad, ya que permite a los investigadores factorizar múltiples determinantes e indicadores de la actividad económica informal (Alderslade, Talmage, Freeman, 2006).

Un documento de trabajo del FMI estimó el tamaño de la economía informal, junto con otras jurisdicciones, en varios países de América Latina y el Caribe a principios de la década de 2000 (Vuletin, 2008), mostrando diferencias significativas en el tamaño de la economía informal entre países. Mientras que en países como Paraguay y Nicaragua el sector informal alcanzó valores en torno al 70% del PIB total, en economías como Bahamas, Granada, San Cristóbal y Nieves, Trinidad y Tobago y Barbados, la participación informal está por debajo del 25% del PIB (Vuletin, 2008).

Este documento es relevante sobre todo porque puede guiar los análisis comparativos en cuánto a causas de la informalidad.

Según estimaciones internacionales como las del Parlamento europeo, en 2013, el empleo informal, incluyendo todos los trabajos informales en el sector formal e informal, afectó a 130 millones de trabajadores en América Latina y el Caribe y representó el 46,8% del empleo total no agrícola, mostrando una tendencia constante, aunque modesta, a la baja desde 2009 (al 50,1%). La participación del empleo informal en actividades no agrícolas varía de un país a otro, desde 30,7% en Costa Rica hasta 73,6% en Guatemala. Solo el África subsahariana y el sur y el este de Asia tienen tasas de informalidad más altas (Parlamento Europeo, 2016).



Las estimaciones del FMI muestran que la participación promedio no ponderada de la economía informal durante 2010-2014 en América Latina y el Caribe representó el 40 % del PIB, seguida por África subsahariana con 38 %, Asia meridional con 34 %, Europa en un 23% y los países miembros de la OCDE en un 17%. (Medina, Jonelis y Cangul, 2017).

De las cifras anteriores pareciera surgir que la informalidad disminuye con el nivel de ingresos, lo que probablemente refleja una mayor capacidad del gobierno y mejores incentivos hacia la formalidad en las economías de mayores ingresos.

Si bien el nivel de ingreso per cápita es, en promedio, un indicador importante de la informalidad, no es un indicador determinante, como lo demuestran niveles similares de informalidad en África subsahariana y América Latina y el Caribe (Medina, Jonelis y Cangul, 2017). En la misma línea, J. Friesen y KM Wacker (2013) han concluido que un gran sector informal es característico de muchas economías en desarrollo, emergentes y en transición. Basado en estimaciones de Schneider et al. (2010) más del 30 % del PIB del mundo en desarrollo se genera en el sector informal y la informalidad representa hasta el 60 % de la actividad económica en algunos de esos países (Friesen y Wacker, 2013).

En nuestro país, como hemos manifestado en anteriores informes a la ANSES, clásicamente la informalidad era sinónimo de una infracción legal.

Esa infracción era solamente no extender el recibo de salarios tal como lo indicaba la ley de contrato de trabajo, lo cual podría ocurrir con trabajadores a los que se colocaba un salario inferior al real, o una fecha de ingreso o categoría distintos de los verdaderos, pero también podía ocurrir con trabajadores de alto nivel de ingreso con incentivo a ocultar su realidad económica al Estado y que poseían compensaciones tales como el pago de su medicina por el empleador, y otros beneficios sociales altos, un club, un auto de la empresa, viajes, etc.



Otros integrantes del mismo grupo de personas que vulneraron el principio legal de contar con el recibo íntegramente conformado tradicionalmente eran los sectores más bajos dentro del mundo del trabajo, el trabajo doméstico, ciertas partes de la gastronomía donde se registraban empleos a medio término, el trabajo rural, que durante décadas careció totalmente de empleos registrados.

A medida que Latinoamérica atravesó distintas crisis económicas, y un proceso de creciente carga tributaria sobre las actividades comerciales y productivas, sumado a la distribución desigual de la globalización inicial, y de la segunda globalización que vivimos, comenzamos a ver un fenómeno distinto.

La economía informal es ese nuevo estado de cosas donde una parte de esa economía coincide totalmente con la pobreza, la economía popular, y otra parte es una mixtura de establecimientos formales donde para obtener rentabilidad se esconde una parte de la economía, y lógicamente, se esconde al control estatal a los empleados, y finalmente una serie de figuras nuevas que van apareciendo que están a mitad de camino de regulaciones civiles y laborales, las nuevas formas de empleo, que por carecer de una regulación novedosa y de institucionalidad laboral propia, terminan por adoptar formatos informales

Causas de la economía informal en América Latina y el Caribe

Como se describió anteriormente, la economía informal en los países de América Latina y el Caribe representa una gran parte de la economía, con serias implicaciones en términos de productividad y crecimiento económico general.

También como venimos anticipando existe una literatura económica que ha analizado extensamente las causas de este fenómeno y parece estar de acuerdo en que el nivel y la calidad de la regulación y la efectividad de los esfuerzos de aplicación juegan un papel importante en la existencia de la informalidad.

Sin embargo, se han identificado otros factores sociales, demográficos y macroeconómicos relevantes para el desarrollo y el alcance de la informalidad en los países en desarrollo.

Estos factores incluyen, pero no se limitan a, bajo desarrollo económico, razones de supervivencia para luchar contra la pobreza masiva y el desempleo, disponibilidad de mano de obra calificada, una estructura de producción fuertemente basada en la agricultura y otras actividades rurales.

Un estudio del FMI centrado en las causas de la informalidad en, entre otros, varios países de América Latina y el Caribe concluyó que un sistema fiscal oneroso, mercados laborales rígidos, el predominio del sector agrícola y, en menor medida, la inflación eran los factores clave en la determinación de la economía informal en la región (ver tabla más abajo).

Este estudio es de hace varios años atrás y en el contexto y fecha en que fue generado, la inflación era menor efectivamente mirada en conjunto de las economías latinoamericanas, hoy ese factor debería recibir una mucho mayor ponderación.

Los resultados de este estudio también confirmaron que un mayor grado de informalidad reduce la sindicalización laboral, el número de contribuyentes a los esquemas de seguridad social y las tasas de matrícula en educación. (Vuletín, 2008).

País	Carga Fiscal	Índice de rigidez laboral	Importancia de la Agricultura	Inflación
Bahamas	0	54.6	42.3	3.1
Chipre	32.2	0	63.5	4.3
Granada	57.1	0	40.9	2
San Cristóbal y Nieves	34	32.4	28.1	5.5
Trinidad y Tobago	61.4	26.5	6.5	5.6

Barbados	65.6	0	31.2	3.2
México	52.4	14.4	5.4	27.8
Brasil	31.1	19.6	27.5	21.8
Malta	52.2	42.1	2.6	3.1
Antigua y Barbuda	60.5	31.3	6.1	2.1
Chile	36.1	27.6	30.2	6
Argentina	45.6	15.3	38.3	0.7
Dominica	43.2	24.7	30.7	1.4
Jamaica	36.2	33.3	17.6	12.9
Uruguay	22.8	15.4	43	18.9
El Salvador	32.1	30.3	32.8	4.8
Guyana	46.3	0	47.6	6.1
Perú	31.9	36.7	24.4	7
Santa Lucía	32.9	16.4	48.7	2
Costa Rica	30.8	35.6	22	11.6
Guatemala	31.4	23	39.5	6.1
Venezuela	33.9	24.9	1.1	40.1
Colombia	36.4	35.3	15.2	13.1
Panamá	29	23.1	47.1	0.8
República Dominicana	23.9	44.4	26.3	5.4
Belice	22.9	26.7	49.3	1.1
San Vicente y las Granadinas	33.8	23.9	41	1.2
Ecuador	21.1	35.7	22.2	21
Honduras	19.8	31.2	37.4	11.7
Fiyi	22.8	29.6	45.8	1.7
Nicaragua	18.5	37.1	38.9	5.6
Paraguay	10.4	52.4	32.7	4.5
Promedio	34.6	26.4	30.8	8.2

Fuente: Vuletin, G. (2008).

La tabla sirve para mirar tendencias, no puede tomarse como una cuestión absolutamente decidida.

Lo que quedaría claro es que, una gran variedad de factores puede afectar los incentivos para operar de manera informal, pero la decisión de unirse al sector informal es el resultado de un análisis de costo-beneficio de esos factores. Los agentes económicos toman la decisión racional de incorporarse al sector formal o informal luego de evaluar los costos y beneficios relativos de estar en el sistema de economía formal. (Basak, 2006).

Cuanto más se asemeje a una economía de subsistencia, como la llamada economía popular, esa decisión estaría también mediada por la necesidad.

Los beneficios de la formalidad consisten potencialmente en la protección policial contra el crimen y el abuso, el recurso al sistema judicial para la resolución de conflictos y el cumplimiento de contratos, el acceso a instituciones financieras legales para la provisión de crédito y la diversificación de riesgos.

Lo más probable es que las empresas recurran a la informalidad en un contexto en el que el Estado impone altos costos para entrar y permanecer en el ámbito formal (a través de derechos de licencia, requisitos de registro, impuestos, trámites burocráticos, regulaciones laborales, ambientales y varias otras) y donde los beneficios de formalidad mencionada anteriormente no compensan los costos.

A pesar de las causas multifacéticas de la informalidad podemos analizar más detalladamente los determinantes de la informalidad que están relacionados con el nivel y la calidad de las regulaciones, las normas tributarias y la aplicación de la gobernanza.

Reglamentos (registro de empresas y reglamentos).



Como lo indicó la OCDE, muchos investigadores han señalado que algunas reglamentaciones son engorrosas, innecesarias o van más allá de lo necesario para lograr sus objetivos de política. Una regulación excesivamente onerosa o ineficiente puede, a su vez, aumentar significativamente el costo tanto de incorporarse a la economía formal como de operar dentro de ella.

Los procedimientos de registro de empresas largos, costosos y complicados y las tarifas de licencia excesivamente altas aumentan los costos de entrada de las empresas en el sector formal, incentivando la informalidad. Por lo tanto, los formuladores de políticas deberían prestar especial atención a facilitar los procedimientos formales de registro y concesión de licencias comerciales para luchar contra la informalidad.

Para ayudar a medir la facilidad de hacer negocios dentro de un país, el Banco Mundial publica los Indicadores de Doing Business (DBI) cada año.

Los DBI están diseñados para capturar la facilidad de hacer negocios en once áreas, una de las cuales monitorea la facilidad de iniciar un negocio. Doing Business registra todos los trámites requeridos oficialmente, o comúnmente realizados en la práctica, para que un empresario inicie y opere formalmente un negocio industrial o comercial, así como el tiempo y costo para completar estos trámites y el requisito de capital mínimo pagado.

La región de América Latina y el Caribe se ubicaba en los niveles más bajos de desempeño en la facilidad para iniciar un negocio en 2018, solo superada por África Subsahariana.

Otra de las regulaciones específicas son las laborales. Las regulaciones laborales cubren la contratación, el despido, la indemnización por despido, el salario mínimo y las horas extraordinarias, así como los paquetes de beneficios obligatorios, los pagos de la seguridad social, los derechos de asociación y los derechos de negociación colectiva, entre otros.



A menudo se promulgan y diseñan para proteger a los trabajadores de acciones injustas y discriminatorias. Mientras los gobiernos tratan de encontrar el equilibrio adecuado entre proteger a los trabajadores y garantizar la flexibilidad del mercado laboral, la mayoría de los países en desarrollo tienen una regulación laboral excesivamente rígida en detrimento de las empresas y los trabajadores por igual (Basak, 2006).

Como resultado, para la OCDE “es más probable que las empresas contraten informalmente cuando las regulaciones son menos flexibles.”

En este sentido, la literatura cita con frecuencia la evasión de impuestos como una razón clave para que las empresas operen de manera informal. Las empresas evaden impuestos cuando subestiman sus ingresos o ganancias o no pagan el valor agregado, las ventas, los bienes inmuebles u otros impuestos.

Desde luego, existen múltiples razones para evadir impuestos, pero una carga tributaria excesivamente alta en términos del nivel de las tasas impositivas, el número de impuestos, el número de pagos de impuestos y el pago total de impuestos están directamente relacionados con la evasión fiscal y, por lo tanto, con la informalidad.

Esto, a su vez, da como resultado una provisión deficiente de servicios públicos y/o un aumento en las tasas impositivas para las empresas que permanecen en el sector formal. Naturalmente esto crearía un círculo vicioso que fortalece el incentivo para evadir impuestos y unirse a la economía informal. (Ali y Najman, 2016).

El DBI sobre impuestos del Banco Mundial mide la carga general de una empresa mediana para cumplir con todas las regulaciones fiscales tomando en cuenta las tasas impositivas, el tiempo y la cantidad de pagos y los requisitos para cumplir con los procedimientos posteriores a la presentación (por ejemplo, devolución del IVA y pago de impuestos). auditorías).



Para ese índice América Latina y el Caribe se ubicaron entre las tres regiones de menor desempeño en términos de la carga del pago de impuestos en 2018, el sur de Asia y el África subsahariana se desempeñaron en niveles más bajos.

En este sentido es útil observar cómo no sólo se han intentado reformas laborales sino a menudo, conjuntamente, reformas económicas y fiscales.

Esto lo veremos con detenimiento en próximos informes, pero un buen ejemplo lo ofrece la reforma tributaria de Colombia de 2013 para ilustrar cómo la reducción de impuestos puede aumentar la formalidad.

Colombia implementó una reforma tributaria en 2013, que incluyó la reducción de las contribuciones de nómina pagadas por los empleadores en 13,5 puntos porcentuales. Esta reforma mejoró el empleo firme y generó la creación de 213.000 empleos formales en el corto plazo (Bernal, Eslava y Meléndez, 2015; Medina y Morales, 2016).

Además, la tasa de informalidad cayó entre 2,0 y 3,1 puntos porcentuales para los trabajadores en 13 áreas metropolitanas principales. Esto se tradujo en una disminución de la tasa de informalidad entre 1,2 y 2,2 puntos porcentuales para todo el país (Fernández y Villar, 2016).

Ahora bien, es preciso decir que tanto las regulaciones comerciales, las regulaciones laborales y los impuestos impactan los cálculos de costos y beneficios que hacen las empresas y, en última instancia, influyen en la decisión de las empresas de participar o no en la economía formal.

Estos factores, sin embargo, solo forman un conjunto de incentivos. La efectividad del gobierno para hacer cumplir estas regulaciones también influye en esta decisión.

Cuando se dedican recursos insuficientes a los programas de auditoría y cobranza, por ejemplo, aumenta el incentivo de las empresas para evadir el estado de derecho.

Los estudios han demostrado que el tamaño de la economía informal tiende a ser mayor en las naciones que tienen un alto grado de regulación en la economía junto con una aplicación ineficaz.

Incluso, algunos autores han llegado a la conclusión de que el tamaño de la economía informal tiene más que ver con la calidad de la aplicación que con el grado de regulación (Basak, 2006; Johnson, Kaufmann y Zoido-Lobaton, 1998; Loayza, Oviedo y Servén, 2005; Almeida y Carneiro 2006).

Impacto de la economía informal en las economías de América Latina y el Caribe

El impacto de las actividades informales en la economía en general es muy amplio. La literatura económica ha identificado efectos tanto negativos como positivos de la informalidad.

La producción en el sector informal a menudo genera ineficiencias, ya sea porque las empresas, para evitar ser detectadas, limitan su tamaño por debajo de su escala de eficiencia óptima y no logran economías de escala y alcance, o porque utilizan tecnologías de producción atrasadas, lo que refleja en parte su tamaño subóptimo. (Dabla Norris et al., 2007).

Además, las empresas informales pueden no cumplir con los derechos de propiedad intelectual, lo que socava los incentivos para que las empresas del sector formal participen en la innovación, desarrollen nuevos productos e inviertan en productos de marca (OCDE, 2009).

La diferencia en la productividad laboral entre las empresas que inicialmente eran informales, pero luego se incorporaron a la economía formal y las que siempre han operado formalmente sería según la OCDE del 29 por ciento, en promedio para siete países de América Latina y el Caribe. Los efectos son mayores en Perú (50 por ciento). (Perry y otros, 2007).

En Brasil, según unos autores que realizaron su trabajo a fines de 2011 Fajnzylber, Maloney y Rojas (2011) mostraron que los aumentos en la formalidad impulsados por el programa SIMPLES, que consiste en un sistema fiscal y de registro simplificado para micro y pequeñas empresas, se asociaron con un mayor uso de mano de obra remunerada, niveles más altos de la intensidad de capital, y el aumento de la productividad laboral y total de los factores.

En particular, se estima que los aumentos en las tasas de registro de microempresas que pueden atribuirse a SIMPLES están asociados con un aumento del 5 por ciento en el empleo remunerado, un aumento del 15 por ciento en la productividad total de los factores y un aumento del 35 por ciento en la productividad laboral.

No obstante, el análisis no puede ser solamente encarado como de ventajas y desventajas. Para una gran cantidad de autores, las ventajas relativas de costos que disfrutaban las empresas informales a través de la evasión de impuestos y la evasión de los costos del cumplimiento regulatorio pueden permitirles permanecer en el negocio a pesar de su baja productividad y potencialmente afectar el proceso competitivo de manera negativa.

Sin embargo, este sería principalmente el caso en los mercados donde las empresas formales e informales compiten efectivamente.

Por el contrario, algunos autores han argumentado que la informalidad también puede tener un impacto positivo al proporcionar una válvula de presión frente a las barreras demasiado excesivas en la economía formal, lo que, en ausencia del sector informal, habría resultado en un gran mayor desperdicio de recursos (Loayza, Servén y Suwagara, 2010).

Es probable que esto sea particularmente relevante para las pequeñas empresas, que tienden a verse afectadas de manera desproporcionada por regulaciones mal diseñadas (OCDE, 2001).



Por ejemplo, si los costos de puesta en marcha son vinculantes, el sector informal puede ser beneficioso para el crecimiento, en la medida en que permite que las pequeñas empresas empresariales, que pueden convertirse en empresas exitosas del sector formal, eviten pagar los costos de ser formales (por ejemplo, impuestos, contribuciones a la seguridad social, salarios mínimos, etc.).

Otro supuesto “efecto secundario” positivo de la economía informal es que los ingresos generados en el sector informal, en la medida en que estos ingresos no se habrían generado de otro modo, se gastan en el sector formal y, por lo tanto, brindan un impulso a la economía formal. (Frey y Schneider, 2000).

Es decir, no hay una sola conclusión posible, y probablemente la economía informal es buena y mala a la vez, dependiendo desde donde se la mire.

Mirándolo desde el lado del trabajo informal, es obvio que éste se traduce en altos niveles de inseguridad y vulnerabilidad para los trabajadores, que a menudo carecen de acceso a los sistemas sociales, de protección del empleo y de seguros, que pueden mitigar el impacto de los impactos adversos y proporcionar seguridad de ingresos en la vejez (Perry et al., 2007). Además, los trabajadores informales se encuentran en una posición de negociación deficiente frente a su empleador y tienen menos acceso a la capacitación en el trabajo, lo que dificulta su productividad.

Sin embargo, algunos autores argumentan que la informalidad tiene un efecto positivo en el empleo. Proporciona a las familias que enfrentan altos niveles de pobreza (en particular, en países menos desarrollados), que de otro modo se quedarían fuera del mercado laboral formal, un trabajo que les permite satisfacer sus necesidades básicas y aumentar su bienestar. (Gerxhani, 2004).

En este sentido, Uruguay ofrece un buen ejemplo de cómo mejorar la protección social de los empleados formales puede mejorar la formalización. Su reforma de 2008 amplió los beneficios de salud para incluir a los hijos dependientes de



empleados formales. Esto llevó a una disminución de las tasas de informalidad en 1,3 puntos porcentuales al valorizar más los aportes realizados al régimen de salud.

Como se mencionó anteriormente, un alto grado de evasión fiscal implica que las empresas formales tendrán que enfrentar tasas impositivas más altas si el gasto público se mantiene al mismo nivel.

Además, si las inversiones en infraestructura pública mejoran el crecimiento y las actividades informales utilizan una infraestructura pública ya congestionada sin ayudar a reponerla, un sector informal más grande implica un menor crecimiento (Loayza, Servén y Suwagata, 2010). A su vez, las tasas impositivas más altas y la infraestructura y los servicios públicos más deficientes crearían un círculo vicioso que alentaría a las empresas a evadir más impuestos y, por lo tanto, aumentaría la informalidad.

La economía informal implica que ciertas transacciones se omiten de las estadísticas económicas oficiales. Esto puede afectar la precisión de las estimaciones del valor de las transacciones y los índices de precios utilizados para producir medidas de la actividad real, lo que posiblemente lleve a decisiones de política económica subóptimas. (OCDE, 2011).

De acuerdo con la óptica del informe de OCDE, pese a los esquemas clásicos que separan la informalidad de la formalidad en dos mundos que no se tocan, o que necesariamente compiten muestra que la existencia de empresas informales dentro de una industria no implica necesariamente que realmente compitan.

Sin embargo, los autores pueden mostrar la competencia entre empresas formales e informales bajo ciertas condiciones. En primer lugar, las empresas formales más grandes y productivas pierden menos beneficios frente a las empresas informales. En segundo lugar, las industrias con costos fijos más altos contendrán empresas formales más productivas y tendrán un porcentaje menor de empresas informales.



Esto sugiere que las empresas más grandes y productivas activas en industrias de alto costo fijo tienen menos probabilidades de enfrentarse a la competencia de las empresas informales.

La literatura económica, por lo tanto, sugiere que las empresas formales e informales tienen más probabilidades de competir en mercados donde se cumplen las siguientes condiciones: presencia de pequeñas y medianas empresas, bajos niveles de productividad, restricciones crediticias y bajos ingresos fijos. Resaltamos en negrita, pues éste es el caso argentino.

La OCDE identificó áreas donde los formuladores de políticas podrían enfocar sus esfuerzos para reducir el tamaño de la economía informal, al reducir los costos de ingresar al sector formal y aumentar los beneficios de operar formalmente, aumentando así la productividad y la competencia. Por lo tanto, es sensato sugerir que las autoridades de competencia tengan en mente esas áreas políticas cuando implementen sus poderes de promoción:

- Abogar por programas integrales de revisión regulatoria. Con el fin de mejorar la productividad dentro de la economía y aprovechar mejor los beneficios de una competencia vigorosa, las autoridades de competencia podrían abogar por la implementación de programas integrales de revisión regulatoria.
- Reducir las distorsiones del mercado de productos. Las políticas que colocan a las empresas en pie de igualdad pueden aumentar la intensidad competitiva y la productividad. Por el contrario, las políticas que establecen ventajas especiales para las pequeñas empresas informales (por ejemplo, restringiendo el horario comercial de las empresas según su tamaño o creando diferentes tipos impositivos o exenciones para las empresas que venden el mismo producto) pueden protegerlas de empresas más grandes y exigentes. empresas productivas y más eficientes.

Las autoridades de competencia pueden ayudar al gobierno a identificar las distorsiones de la competencia. El kit de herramientas de evaluación de la competencia de la OCDE proporciona una metodología general para identificar



restricciones regulatorias innecesarias y desarrollar políticas alternativas menos restrictivas que aún logren el objetivo del gobierno.

- Reducir las regulaciones laborales excesivas por tamaño. Las regulaciones laborales excesivamente onerosas elevan el costo de emplear mano de obra formal y reducen la flexibilidad del mercado laboral, lo que empuja a las empresas a contratar "fuera de los libros" o no contratar en absoluto.
- Reducir los sistemas impositivos excesivamente onerosos. Al tomar decisiones de inversión, las empresas se enfocan en las tasas de rendimiento de las ganancias después de impuestos. Por lo tanto, los sistemas impositivos excesivamente onerosos impiden las inversiones de capital que mejoran la productividad y, por lo tanto, afectan los niveles de innovación y, por lo tanto, la competencia. La simplificación de los sistemas tributarios facilita que las empresas cumplan con la ley y les permite reasignar recursos fuera del cumplimiento tributario y hacia otras áreas de mayor prioridad.
- Reducir el impacto total de tarifas excesivamente onerosas. La remoción de obstáculos para iniciar un negocio es pertinente para incentivar la entrada o permanencia de empresas en el sector formal. El impacto acumulativo de las tarifas requeridas para iniciar un negocio puede ser alto. Los gobiernos podrían considerar tomar medidas para garantizar que el impacto total no sea demasiado oneroso, empujando a las empresas hacia la economía informal o impidiendo que se unan a la economía formal en primer lugar.
- Agilizar los procesos administrativos: Las largas demoras y los costosos procedimientos para establecer un negocio son obstáculos que las empresas deben superar para incorporarse al sector formal. La promoción de una entrada y salida fáciles fomenta una competencia vigorosa en los mercados y fomenta las inversiones que mejoran la productividad. Particularmente en concentrado mercados, las autoridades de competencia deben recomendar al gobierno que tome medidas para reducir las barreras para ingresar a la economía formal.



- Incrementar la competencia y la productividad a través de programas de adquisiciones. Debido a que los gobiernos a menudo tienen requisitos de registro de empresas, los programas de adquisiciones pueden utilizarse para alentar a las empresas a registrar sus negocios, operar formalmente y realizar inversiones que mejoren la productividad. En consecuencia, las autoridades de competencia deben trabajar junto con los gobiernos para reducir los costos de registro, a través de tecnologías basadas en Internet, por ejemplo, y evitar restricciones innecesarias para que los proveedores calificados participen en los procesos de contratación.
- Mejorar el acceso al capital. El acceso al capital es un insumo clave para el buen funcionamiento de las economías competitivas. Cuando el acceso al capital se restringe innecesariamente, puede reducir sustancialmente la productividad, la innovación y la competencia en los mercados y afectar el incentivo para operar formalmente. El acceso al crédito puede incrementarse mejorando las leyes sobre garantías y los poderes de ejecución y mejorando la información crediticia.

Evolución del concepto de informalidad desde una óptica latinoamericana

Los debates sobre que significa la informalidad se remontan a las teorías económicas vigentes en la década de 1950 sobre segmentación del mercado de trabajo, particularmente la teoría del mercado dual (Chen, 2007).

Bajo este enfoque económico se argumentaba “la existencia de dos sectores en la economía, uno moderno o capitalista en el que predominaba la industria junto con los servicios y otro tradicional de baja productividad, que se corresponde con el sector primario esencialmente agrario”.

Esta teoría suponía reconocer que existía una importante fuerza de trabajo en el sector tradicional en condiciones de desocupación, subocupación o inactividad y que dicho excedente del mercado laboral promovía las migraciones hacia los centros urbanos.



Si estos migrantes internos no lograban ubicarse en el sector moderno de la economía, se refugiaban en sectores de generación de ingresos de subsistencia.

Por este carril de ideas llegaban a la conclusión que este sector “era marginal” por no poder vincularse con la economía formal ni con el desarrollo capitalista moderno.

Sin embargo, en la década de los setenta el antropólogo económico Keith Hart, en el marco del Programa Mundial del Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), introdujo el término sector informal para caracterizar el problema hallado en el empleo urbano en dos países de África.

Específicamente, en Kenia y en Ghana, donde relata que las personas logran sobrevivir mediante el despliegue de oficios y tareas de pequeña escala, principalmente de índole familiar, poco estructuradas e incumpliendo el marco legal vigente al no estar ni registradas ni protegidas (OIT, 1972; Hart, 1973).

Además, estos informes de Hart esbozaron la idea de que el sector informal no solo incluía actividades económicas vinculadas a la sobrevivencia, sino que se había expandido para incluir empresas rentables y eficientes (Salazar Xirinachs y Chacaltana, 2018).

La temática llegó a los foros internacionales más caracterizados de la ONU, OIT, y sistemas como el iberoamericano.

En modo muy sintético, la discusión se orientó a que el problema del empleo se concentra no tanto en el desempleo, sino en aquellos trabajadores que estando ocupados reciben un ingreso insuficiente ligado a oficios y actividades que a menudo se encontraban fuera de las normativas vigentes, pero que eran capaces de dar empleo y generar autoocupación.

En este sentido, observando grandes conurbanos de ciudades latinoamericanas, entonces se puso énfasis en que la informalidad era la alternativa al desempleo de los sectores pobres (Infante y Martínez, 2019; Bertranou, 2019).



En América Latina este enfoque es previo y tiene origen en los finales de la década de los años setenta, donde el concepto de “sector informal urbano (SIU)” fue utilizado e impulsado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT, con el objetivo de explicar el crecimiento de amplios sectores de la población que no pudieron participar de los procesos de modernización productiva a través de un mercado laboral formal (Maurizio y Monsalvo, 2021).

Este programa, el PREALC, conceptualizó al sector informal principalmente a partir de las características de la unidad de producción y de la forma de producir; a saber, “se refiere a diversas ocupaciones en actividades con escasa organización (legal y productiva en términos capitalistas), sin distinción clara entre capital y trabajo, con mano de obra poco calificada, baja productividad, exigua capacidad de acumulación y procesos tecnológicos simples (Tokman y Souza, 1976; Tokman, 1982)”.

Dichas características de la forma de producir en el sector informal se entendían como “un resultado del funcionamiento del capitalismo periférico”. Por capitalismo periférico se entendía una serie de teorías más o menos estructuralistas, e incluso marxistas que señalaban que las relaciones económicas internas de los países solo podían entenderse en el contexto de la relación centro rico y periferia pobre.

Además, se señalaba dentro del PREALC que “la insuficiencia de ingresos de los ocupados informales era una de las principales problemáticas laborales y sociales de los países en desarrollo (Tokman, 2001). La baja capacidad de generación de ingresos estaba relacionada con el predominio de los microemprendimientos familiares o unipersonales, que no responden a una lógica de maximización de beneficios sino simplemente a la generación de ingresos de subsistencia dada la ausencia de oportunidades para acceder a empleos con mejores condiciones laborales y de remuneración (Beccaria y Groisman, 2015)”.

Según CEPAL esta visión del fenómeno también estaba asociada a la conformación de un sector tradicional y rezagado, producto de la incapacidad del sector moderno



para generar suficientes puestos de trabajo, principalmente por la escasa generación de excedentes económicos, el reducido tamaño del mercado interno y la distribución desigual en la incorporación al proceso productivo de los avances tecnológicos.

En ese marco, el informe que venimos reseñando indica que “la dinámica del crecimiento poblacional y la migración rural-urbana sobrepasaba la capacidad del aparato productivo moderno para absorber toda la mano de obra disponible, por lo que dichos trabajadores excluidos dan lugar al sector informal de baja productividad (Gallart, 2007; Banco Mundial y MTEySS, 2008).”

Entre 1950 y 1980, debido a las transformaciones del patrón productivo desde uno basado en el sector agrario tradicional a otro organizado a partir del predominio de sectores urbanos-industriales, llegó un fenómeno dual.

Por un lado, un crecimiento sostenido del empleo formal (pasando de 32% a 47% en el período considerado), llegando en algunos momentos a significar al 60% de los nuevos empleos que se creaban; no obstante, este proceso pese a su magnitud “nunca logró absorber a la mayoría de la fuerza de trabajo” (Portes y Hoffman, 2007).

En efecto, CEPAL define esta naturaleza dual del período como que “ocurrió una incorporación y exclusión social, simultáneamente (PREALC, 1991), en donde una proporción creciente de la población económicamente activa (PEA) logró incorporarse al sector moderno, pero otro importante contingente de personas que migró hacia las grandes urbes y salió del sector agropecuario, solo pudo ocuparse en actividades de baja productividad y bajos ingresos laborales (Weller, 1998).”

En este sentido, la perspectiva propuesta por el PREALC tiene sus raíces históricas en las vertientes estructuralistas desarrolladas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Tokman, 2004).



Para la CEPAL, el sector informal surge como resultado de la presión ejercida por el excedente de oferta de mano de obra y el consiguiente funcionamiento imperfecto del sector formal, que es incapaz de emplear y capacitar adecuadamente a las y los trabajadores (Cimoli y otros, 2006).

Las razones de por qué el sector formal de la economía funciona de “manera imperfecta” llevaría a todo un mundo de definiciones. Algunos autores ligados a las teorías centro periferia como Nawdorosky, indican que este mal funcionamiento se explica por unas actividades extraccionistas de materia prima que dominan la economía, vgr “el campo”, vs el momento histórico de la industrialización donde la inversión extranjera directa concibió a la industria argentina más como una “industria repuestera” que como un desarrollo industrial fordista completo.

“Pero las teorías que suponen este mal funcionamiento del sector formal” como explicativo del lado informal de la economía a menudo soslayan que la economía global de un país no está en compartimientos estancos. Lo formal y lo informal se entremezclan y no puede lícitamente señalarse a un sector como culpable de lo que le ocurre a otro.

Máxime cuando a ambos sectores les ocurren, particularmente en el mundo latinoamericano del trabajo, dos fenómenos que son soslayados tanto por el estructuralismo como por el marxismo: el peso del estado, operado a través de la carga impositiva total adicional a los costos laborales propios, y la inflación (sobre todo en Argentina) también tienen un peso enorme sobre la conformación de informalidad.

A este criterio, además habría que sumarle la morfología del trabajo rural, y por alargue de estas, las identidades de ciertas economías regionales. En el caso argentino además existe un preconceito fuertemente arraigado para explicar las migraciones rurales-urbanas que refiere a que “el campo no genera trabajo”.

Este prejuicio, como cualquier otro, introduce una variable deformante que se soluciona con una afirmación general no apoyada en datos. No es tan cierto que el



campo no genera trabajos, particularmente a partir de la llegada de tecnología y nacimiento de la agroindustria, existen crecientes trabajos en el sector agrícola ganadero, y en las cadenas ligadas a la alimentación que se ubican en el interior.

Sucede eso sí que hay otros factores: los salarios y el tipo de tareas son fatigantes, las distancias a recorrer entre los lugares geográficos del mundo del trabajo en las provincias suelen ser enormes, existe falta de infraestructura amigable para ese transporte, por falta de obras públicas de sucesivos gobiernos provinciales; esos mismos gobiernos provinciales muchas veces han optado por generarse una sobreprotección dentro de los sistemas de empleo público y de seguridad social previsional especialmente, con altísimo nivel de prestaciones, superando los regímenes nacionales solidarios de reparto.

Por otro lado, otros sectores de la seguridad social, principalmente la salud pública, y en muchas ocasiones la educación son deficientes a menudo con elevadísimo nivel de deserción escolar. No hay un nexo entre la educación y el trabajo, y sumando el costo de vida provincial, el trabajador dentro de los sectores asociados al campo no encuentra ni seguridad social, ni prestaciones de salud, y lógicamente los puestos de empleo público son finitos, no infinitos.

De tal modo que la opción que suele presentarse a trabajadores que no contaron con una educación de calidad, que se enfrentan a todas las dificultades que señalamos más arriba, y que observan su desigualdad respecto de personas que obtuvieron privilegios del empleo público, pasan por quedarse en su zona geográfica y sobrevivir como se puede, o bien pedir ayuda estatal, o la opción a menudo más usada, emigrar con la esperanza de que en centros urbano neurálgicos, podrá acceder a mejores condiciones de seguridad social, e incluso encontrará trabajos menos penosos que los que dejó en su provincia de origen.

Nadie emigra para no trabajar. Si luego resulta mal es una consecuencia del lugar de destino elegido, no propia del emigrante que paga un alto costo emocional en desarraigarse.



Estos aspectos más humanos no son considerados por los teóricos estructuralistas ni por los del centro y periferia, quienes suelen olvidar que la reproducción del molde centro periferia se verifica también al interior de las provincias.

Sumado a esto, tampoco hay menciones del peso de la inflación en la informalidad, básicamente puesto que las distintas teorías estructuralistas y marxistas le conceden nulo o poco valor a la relación entre emisión monetaria, déficit fiscal, presión tributaria e informalidad, fundamentalmente porque entienden que estarían renunciando a una suerte de bandera que consiste en que no existiría esa relación, y que sólo importa para la inflación que aumenta el precio, es decir, la culpa de la inflación la tienen solo los comerciantes o quienes producen los bienes.

Esta versión es particularmente fuerte en Argentina, aunque haya exhibido notables fracasos en su praxis.

Es evidente que para la informalidad cuentan múltiples factores, y que tanto el peso y cantidad de empleos rurales y “del campo” como la emisión monetaria, los regímenes de seguridad social privilegiados, la presión tributaria necesaria para sostener el déficit fiscal, y la inflación están relacionados con el fenómeno de la informalidad.

Sin embargo, volviendo al camino que describe CEPAL, los sectores ligados a visiones del marxismo y del estructuralismo extremo, postulan que la heterogeneidad de la estructura económica se traduce en una situación de heterogeneidad en el empleo y entonces en donde, “la insuficiencia dinámica del capitalismo periférico y la desigualdad en la penetración del progreso técnico, que conlleva a la heterogeneidad productiva, imposibilita la incorporación de toda la población trabajadora en los sectores modernos de elevada productividad, por lo que parte de la población se vincula con trabajos en sectores atrasados, en actividades de baja productividad e ingresos (Neffa, 2008; Chena, 2018).

Posteriormente, en la década de los años ochenta, el debate se extendió para incluir los cambios que se producían en las economías capitalistas avanzadas



particularmente debido a los efectos de la crisis económica de esos años y a las transformaciones que empezaron a ocurrir en la organización de los procesos productivos y del trabajo (Chen, 2012).

Es decir, se atribuyó un rol a la crisis de la deuda en América Latina, postulando que este fenómeno redujo sustancialmente la capacidad de los sectores formales de generar empleo, y la mayor parte de los puestos de trabajo que surgieron se concentraron en el sector informal.

Además, en esos años, el sector primario (principalmente, la agricultura) siguió reduciendo su participación en el empleo y el crecimiento del empleo en el sector secundario se estancó. En contraposición, continuó la expansión del sector terciario, que desde los años ochenta abarcó más de la mitad del empleo y concentró gran parte del sector informal (Weller, 1998).

Como se ve, son descripciones sin la profundidad de análisis necesaria. ¿Tuvo un rol la deuda? Sin duda, pudo tenerlo, pero la deuda no era de empresas privadas generadoras de empleo, sino en todo caso de gobiernos que se endeudaron principalmente no para cambios en la estructura federal, como podían ser sostener una educación pública nacional de alta calidad, hacer reformas en los sistemas de seguridad social previsional y de salud, etc. sino a menudo para sostener el déficit fiscal de nuevo, bajo el postulado que ese déficit era inocente de la inflación y de la informalidad.

En esta década surgen otras corrientes teóricas que buscaron explicaciones al sector informal. En el Perú, a partir de los trabajos de Hernando De Soto (1986), se genera el enfoque legalista que señalaba que el origen de la informalidad urbana se debía al entramado de leyes y normas que excluía a los individuos más vulnerables.

Así, el sector informal estaba formado por microempresarios que eligen trabajar de manera informal a fin de evitar los costos, el tiempo y el esfuerzo del registro formal (De Soto, 1986).



En este sentido, este enfoque definía al sector informal como aquellas empresas o actividades con fines lícitos que incumplían en forma parcial o total alguna disposición legal, ya fueran leyes, normas o reglamentos (Bromley, 1998).

El enfoque legalista es en cierto similar a la visión estructuralista en la forma de medir la informalidad; a saber, como incumplimiento del sistema regulatorio (Giosa Zuazua, 2005).

No obstante, se diferenció fuertemente para explicar el fenómeno, ya que según los estructuralistas latinoamericanos la informalidad no surge de la preferencia de los trabajadores basada en la racionalidad económica, sino que, en muchos casos, es la única oportunidad de empleo (CEPAL, 2008).

En ese mismo periodo surgen otros planteamientos de corte estructuralista —aunque en muchos casos difiere del estructuralismo latinoamericano— basado en los aportes de Castells y Portes (1989).

Estos autores plantean que el sector informal está altamente vinculado con el desarrollo del sistema capitalista y la globalización.

Además, conforme se lo describe en el informe Cepalino “señalan que la economía informal no es una condición individual sino un proceso de estrategias para la generación de ingresos, caracterizado por no estar bajo la regulación de las instituciones de la sociedad, siendo que estas últimas sí regulan otras actividades similares en el mismo entorno legal y social. La argumentación de los autores critica el enfoque dualista al afirmar que la economía informal no se define como un conjunto de actividades marginales excluidas de la economía moderna, sino que hace parte integral de ella, aunque subordinada (Portes, 1995). Asimismo, Portes, Castells y Benton (1989) destacan que los procesos de descentralización y deslocalización productiva, asociados a la globalización y a la división internacional del trabajo, son factores causales de la informalidad. Las empresas implementan estos procesos a través de la subcontratación de otras unidades productivas y trabajadores, bajo la forma de modalidades contractuales precarias, para evadir las



legislaciones laboral, social e impositiva. Estas estrategias posibilitan a las grandes empresas capitalistas funcionar con sistemas de producción flexibles para el ahorro de costos, ganando competitividad y maximizando beneficios.”

Otro de los malentendidos técnicos habituales es atribuir al ajuste impulsado por gobiernos neoinstitucionalistas (a los que peyorativamente sus adversarios llaman neoliberales) la “creación de la informalidad”.

Esto es un malentendido, pues la informalidad ya estaba en nuestros países con elevada anterioridad. A principios de los años noventa, efectivamente hubo reformas del Estado, pero también las hubo en los 80 en países como Chile.

Por otro lado, en países como Perú, pese a la evidencia de decenas de gobiernos con distinto impulso, liberales, de centro, de derecha, de izquierda moderada, de extrema izquierda, la informalidad se mantuvo en una alta proporción incluso con la realización de proyectos apalancados por OIT y el Banco Mundial a los que no puede acusarse de “neoliberales”.

Esto pareciera apuntar a que el fenómeno desafía todas las comodidades ideológicas.

No obstante, es cierto que, la OIT reconoció que existía una preocupación por este sector que afectaba no solo a los que se ocupaban en el sector informal, sino también a los trabajadores en empresas formales.

Estas discusiones fueron sistematizadas por la OIT en la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (15ª CIET de 1993), en la que se realizó una propuesta estandarizada sobre el concepto de Sector Informal y los alcances de la informalidad laboral, desde la perspectiva de la unidad económica y no basada en las características o condiciones de las personas.



Entre los avances que pueden destacarse, esta resolución intentó adaptar la noción de sector informal como un concepto estadístico más que político con el fin de que el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) pudiera utilizarla.

Por otro lado, se abandona la concepción de la población ocupada según la dicotomía de sector formal/informal.

Además, por primera vez se hace énfasis en la necesidad de integrar a las actividades agropecuarias en la definición de Sector Informal, aun cuando se señala que el mercado laboral en las zonas rurales por lo general presentaba una lógica diferente a la de las zonas urbanas, por lo que era necesario realizar adaptaciones en los instrumentos orientados a medir la informalidad.

A finales de los años noventa, específicamente en 1997, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas crea el denominado Grupo de Delhi con el fin de abordar diversos asuntos metodológicos relativos al tratamiento del sector informal.

El resultado de este grupo de trabajo se ve reflejado en la 17ª CIET, en donde se acuña el término de “economía informal” definido como: “el conjunto de actividades económicas desarrolladas por los trabajadores y las unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o no lo están en absoluto” (OIT, 2003).

Esta es una ampliación notable de sector informal basada en la empresa o unidad de producción, agregando la noción de empleo informal, basada en el puesto de trabajo; con esto, se abandona cierta lógica dualista imperante hasta esa fecha y sobre todo, la cuestión del compartimiento estanco entre formales e informales.

No obstante, este avance estadístico, no fue receptado por las teorías judiciales nacionales para las cuales, en la mayoría de Latinoamérica reglada por sistemas indemnizatorios, sigue rigiendo.



Es decir, para los jueces todo es relación de dependencia, y cómo tratan el caso individual, si existen siete millones de casos individuales de trabajadores informales, no es culpa de la norma, y no se hace ninguna reflexión al respecto.

Este elemento de elevado conservadurismo statuquoista no se advierte.

Pensar que la situación del trabajo actual puede resolverse por vía individual en juicio, tiende a ignorar la dimensión sociológica y la dialógica o valorativa, que claro está, intervienen en el derecho, y solo se refieren a la dimensión normativa. Kelsen, el máximo exponente del positivismo jurídico sería feliz de ver este enfoque conservador del más extremo normativismo.

En fechas más recientes, a raíz de estudios realizados en América Latina, surgen nuevos enfoques para comprender y analizar la informalidad.

Por un lado, la CEPAL reseña el propuesto por Perry y otros (2007) del Banco Mundial, quienes sostienen que el sector informal en los países de la región “se manifiesta a través de lo que ellos denominan factores de exclusión y de escape”.

Para el primer factor, exclusión, los autores dan cuenta que los trabajadores o empresas serían “empujados hacia la informalidad debido a la exclusión de los beneficios sociales básicos esenciales”.

En tanto “escape” sería que “dado que los trabajadores o empresas evalúan el costo-beneficio de la conveniencia o no de ingresar al sector formal” habría un rasgo de voluntad de los trabajadores para elegir su nivel óptimo de beneficios asociados a la formalidad.

En esos mismos años, y siguiendo esta última variante, Levy (2008), sobre la base de sus estudios en México, sostiene que “el crecimiento del sector informal se debe en gran parte a las deficiencias de la política social”.



Para esta visión “la expansión de los programas de protección social no contributivos podría generar incentivos a los trabajadores para que opten por la informalidad laboral, al proveer de beneficios sociales sin necesidad de aportar al sistema de seguridad social, ahorrándose el pago de las cargas sociales de la formalidad (Bertranou y Casanova, 2013).

Como sea, llegando a nuestros días, es importante mencionar que, en 2015, el concepto de economía informal fue ratificado en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT.

En su recomendación núm. 204 reconoce que los trabajadores de la economía informal trabajan de esta forma principalmente por necesidad y no por elección.

Asimismo, se pone de manifiesto que la transición a la economía formal exige una estrategia integrada entre gobierno, empleadores y sindicatos.

Ahora bien, sobre todo este escenario de teorías y conceptos de OIT, la ONU y el Banco Mundial, aparece un nuevo fenómeno que excede a las cuestiones tratadas previamente.

Aparecen las formas no tradicionales de trabajo. Lo que ocurre con la cuarta revolución tecnológica y de la intensificación de los procesos de digitalización de las economías.

Aun cuando han existido desde hace mucho tiempo atrás, desde este periodo, a nivel global y cada vez más crecientemente en América Latina, formas atípicas del empleo se han expandido fuertemente, en particular el trabajo a través de las plataformas digitales.

Así, en 2018, la CIET adoptó recomendaciones en materia de estadísticas laborales e introdujo categorías nuevas como la de trabajador contratista dependiente, estableciendo una nueva condición para identificar situaciones generalmente



caracterizadas como informales debido al limitado alcance de la protección laboral y de la seguridad social (Bertranou, 2019).

Pero no solamente ellas, los contratos de trabajo por proyecto, los mencionados trabajos digitales, los equipos colaborativos de creación de software que se asocian en estructuras a menudo horizontales donde no hay un jefe, no hay un empleador continuo, sino que los miembros del equipo obtienen clientes y conforman el equipo con líderes de la prestación según la prestación lo exija, sin que esto implique que son “socios para siempre” o que hay una dependencia en el sentido clásico de la palabra, y por supuesto, este trabajo no requiere deber de asistencia puesto que por su naturaleza, están muchas veces en diferentes países.

Estos trabajos de la economía del conocimiento son informales, pero no pobres estrictamente, y en ocasiones no encuentran el cauce legal, ni una ubicación estadística clara.

Los trabajos por proyectos, que a menudo juntan profesionales de otras ramas que no son el software, por ejemplo, los equipos médicos para una operación o tratamiento, las microempresas que pasan de startups a gigantes en poco tiempo (globant) o bien que permanecen con conformaciones intermitentes como empresas de pequeño porte sin bordes claros, donde a menudo trabajan familiares, también desafían tanto las teorías económicas, como las más humanistas, como las legales y estadísticas y hoy no tienen salvo aislados casos de países una institucionalidad laboral propia.

Esta falta de institucionalidad laboral propia, que no sea la clásica, pero tampoco una de “legislación civil”, es una deuda del Estado ya que los empuja o a la informalidad, o por aplicación de reglas que desnaturalizan la actividad, al cierre o la migración.

Definiciones de informalidad en los países de América Latina

En cuanto a los criterios para definir e identificar el Sector Informal en las encuestas de empleo, al revisar las definiciones oficiales el autor destaca en el cuadro 3, tres elementos: tamaño de la empresa, organización jurídico-legal y categoría en la ocupación.

Cuadro 3
América Latina y el Caribe (12 países): definiciones de informalidad

País	Definición
Argentina	Población asalariada sin descuento jubilatorio: se refiere a la población ocupada asalariada que no tiene descuento jubilatorio como atributo del puesto de trabajo.
Brasil	<p>Para fines de cálculo de la variable sustitutiva de la informalidad se tuvieron en cuenta las siguientes categorías:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Empleados del sector privado sin contrato de trabajo. ii) Empleados domésticos sin contrato de trabajo. iii) Empleadores sin registro en el Registro Nacional de Personas Jurídicas (CNPJ, por sus siglas en portugués). iv) Trabajadores por cuenta propia sin registro en el CNPJ. v) Trabajador familiar auxiliar.
Chile	Se considera que tienen una ocupación informal aquellos dependientes que no cuentan con cotizaciones de salud y previsión social por concepto de su vínculo laboral con un empleador. En el caso de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, se estima que poseen una ocupación informal si la empresa, el negocio o la actividad que desarrollan pertenece al sector informal. En el caso de familiar no remunerado (del hogar), por definición todos tienen una ocupación informal dadas las condiciones de su vinculación con la unidad económica donde se desempeñan.

País	Definición
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> i) Empleados particulares y obreros que laboran en establecimientos, negocios o empresas que ocupen hasta cinco personas en todas sus agencias y sucursales, incluido el patrón o socio. ii) Trabajadores familiares sin remuneración en empresas de cinco trabajadores o menos. iii) Trabajadores sin remuneración en empresas o negocios de otros hogares. iv) Empleados domésticos en empresas de cinco trabajadores o menos. v) Jornaleros o peones en empresas de cinco trabajadores o menos. vi) Trabajadores por cuenta propia que laboran en establecimientos de hasta cinco personas, excepto los independientes profesionales. vii) Patrones o empleadores en empresas de cinco trabajadores o menos. Se excluyen los obreros o empleados del gobierno.
Costa Rica	<p>El empleo informal comprende el total de empleos que cumplen las siguientes características según la posición en el trabajo de la persona:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Personas asalariadas que no están inscritas en la seguridad social a través de sus patrones. ii) Ayudantes no remunerados. iii) Trabajadores por cuenta propia y empleadores que tienen empresas no constituidas en sociedad (no están inscritas en el Registro Nacional de la Propiedad y no llevan una contabilidad formal).
Ecuador	Conjunto de personas que trabajan en unidades productivas de menos de 100 trabajadores que no tienen el Registro Único del Contribuyente (RUC).
El Salvador	<p>El sector informal es el segmento del mercado de trabajo urbano compuesto por asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores; y trabajadores por cuenta propia y patrones de empresas con menos de cinco trabajadores en ocupaciones no profesionales, técnicos, gerenciales o administrativos.</p>
Guatemala	Todos aquellos ocupados en las siguientes categorías: i) empleadores, empleados y obreros de empresas de menos de 6 personas, ii) todos los trabajadores por cuenta propia o autónoma, excluyendo profesionales y técnicos, iii) todos los familiares no remunerados y iv) ocupados en servicio doméstico.
México	<ul style="list-style-type: none"> i) Ocupados en el Sector Informal: Cuando la actividad se realiza en unidades económicas en actividades no constituidas como empresas, instituciones o fuentes de trabajo con personalidad jurídica y económica propia y además no registradas. ii) Ocupación en condiciones de informalidad operando fuera del Sector Informal <p>- Modos de producción no formales en el ámbito agropecuario.</p> <p>- Trabajadores remunerados no registrados ante la seguridad social que trabajan para unidades económicas distintas del Sector Informal (Acceso a Servicios de Salud).</p> <p>- Trabajadores no remunerados que operen fuera del sector informal, ya sea en actividades agrícolas o no agrícolas.</p>
Paraguay	Se refiere a trabajadores no agrícolas que no cotizan a un sistema de seguridad social.
Perú	<p>El sector informal se conforma por las unidades productivas no registradas en la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT). Por su parte, los ocupados en el sector informal corresponden a:</p> <ul style="list-style-type: none"> i) Los empleadores, trabajadores independientes que operan dentro del sector informal. ii) Los asalariados sin seguridad social financiada por su empleador. iii) Los trabajadores familiares no remunerados ya sea que se hallen dentro o fuera del sector informal.
República Dominicana	Ocupados que no tienen acceso a la seguridad social producto de la relación de trabajo. La informalidad total consiste en la suma de los trabajadores informales que trabajan en el sector informal, los empleados del servicio doméstico informal (trabajadores que no tienen acceso a la seguridad social producto de su relación de trabajo), los trabajadores informales en el sector formal y los trabajadores familiares no remunerados que trabajan en el sector formal.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las definiciones oficiales de cada país.

Sobre el uso del tamaño de la unidad económica (empresa), **la OIT propone que esta se mida a través del número de trabajadores, siendo el límite más utilizado el de menos de 5 personas ocupadas en la unidad económica (INE Chile, 2021).**



Por otra parte, muchos países ponen el énfasis en la medición de la organización jurídico-legal de la empresa, clasificando del sector informal a aquellas unidades económicas o trabajadores que se desempeñen en unidades económicas que no estén registrados o que no lleven contabilidad en la empresa.

Finalmente, un tercer criterio de definición está relacionado con la categoría ocupacional, por ejemplo, en la mayoría de los países, se considera “del sector informal” a los trabajadores por cuenta propia y empleadores que tienen empresas que no están constituidas legalmente.

Por otra parte, los criterios recomendados para la identificación del empleo informal en los países son: afiliación o cotización a los sistemas de pensiones, acceso a los servicios públicos o privados de salud y/o algún tipo de prestación o beneficio laboral (vacaciones pagadas, permiso pagado por enfermedad, licencia por embarazo y otros).

No obstante, la revisión de los países que cuentan con definición de empleo informal, que centran la mirada en el acceso a la seguridad social, muy pocos incluyen acceso a servicios de salud y ninguno incluye las prestaciones laborales.

En el caso de los trabajadores dependientes (asalariados), el acceso a la seguridad social que sostienen con sus aportes personales los trabajadores, tanto como las contribuciones patronales, es vital para describir la calidad del empleo, a pesar de que en algunos países la tenencia de contrato no podría asegurar el acceso a la protección social.

En relación con los trabajadores independientes (empleadores y trabajadores cuenta propia), se consideran informales aquellos que laboran en una empresa, negocio o actividad que pertenece al sector informal.

V. EXPLORACIÓN DE DISTINTAS REFORMAS

Reforma laboral alemana (2002-2005)

Durante los cincuenta y los sesenta del siglo XX, Alemania era un país receptor de mano de obra por su crecimiento económico y sus salarios altos, que provocaban en el resto de Europa la inmigración masiva, e incluso llegó a poner en marcha un programa especial para los entonces llamados «trabajadores-huéspedes».²⁴ “Durante la era de los “trabajadores invitados”, que duró hasta mediados de los años 70 (los países europeos dejaron de contratar entre 1973 y 1974 debido a la crisis del petróleo, que provocó un aumento del desempleo), las condiciones mejoraron para los migrantes por dos razones: i) la competencia por la mano de obra inmigrante entre los Estados de acogida y ii) la apertura de los sindicatos a los trabajadores inmigrantes.” (OIT, 2022)

Este fenómeno, junto a una administración económica razonable naturalmente, causó un crecimiento acelerado de la entonces República Federal de Alemania.

La reunificación con la exrepública Democrática alemana causó un impacto mayúsculo en la economía pujante de Alemania.

Las empresas en el este eran estatales y las personas tenían altos salarios, pero sobre la base de la antigüedad, no sobre la productividad, ya que desde luego, regía el precepto comunista.

Todas esas empresas públicas fueron adquiridas por el sector privado, quien debía merituar no solo la posibilidad comercial de las mismas sino también tomar los empleados.

²⁴ Véase en línea:
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_859128.pdf



Como consecuencia de ello, el desempleo aumentó considerablemente, afectando, en 1999, al 19,5% de la población de los estados orientales. Pasaron de pleno empleo a esa cifra en poco tiempo.

Al ser ciudadanos de la unificada Alemania, entonces a los desempleados les correspondía el sistema de contención social para dicha categoría en Alemania que obviamente no había sido pensado para receptor tamaña cantidad de personas.

Desde luego, incorporar al mercado laboral a más de 10 millones de alemanes y no bajar la calidad de vida de los demás, trajo consigo un gasto para las arcas del Estado y, finalmente, el déficit que creció desde un superávit fiscal a varios puntos del producto y aún así causó un notable impacto en todo el sistema alemán tanto del trabajo como de la contención social.

Esto hizo que se necesitara con urgencia un cambio en su legislación que diera respuesta a los problemas que arrastraban. Fue entonces que el líder político alemán Schroeder, convoca a la Comisión para la Modernización de Servicios en el Mercado Laboral el 22 de febrero de 2002, conformada por 15 miembros, liderados por Peter Hartz, de quien más tarde se tomaría el nombre y pasaría a llamarse «Comisión Hartz»²⁵

Dicha comisión tenía como objeto primordial la reducción del desempleo y el aumento del empleo.

²⁵ Véase en línea: [wcms_436902.pdf \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/wcms_436902.pdf)



La Comisión Hartz tuvo como resultado cuatro leyes para la reforma estructural del mercado laboral:

1. Hartz I y II: entraron en vigor el 1 de enero de 2003 y estaban dirigidas a intensificar la prevención del desempleo, la responsabilidad de los ciudadanos en la búsqueda de empleos, y la flexibilidad contractual. De ese modo se logró crear modalidades de empleo de entre un mínimo de 400 euros al mes («miniempleos») y un máximo de 800 euros al mes («midiempleos»), dando más competencias a las empresas de trabajo temporal.
2. Hartz III: Entró en vigor el 1 de enero de 2004 y fundamentalmente lo que causó fue la reestructuración de la Agencia Federal de Empleo.
3. Hartz IV: Se lanzó en enero de 2005 y cambió las prestaciones por desempleo, antiguamente pensadas para el 1 % de la población, que recibían el impacto masivo de la reunificación. "La cuarta ley sobre los nuevos servicios del mercado de trabajo" (Hartz IV) entró en vigor en enero de 2005. Cambió radicalmente la prestación de los subsidios de desempleo al fusionar la asistencia en el desempleo

(Arbeitslosenhilfe) y la asistencia social (Sozialhilfe) en una prestación básica para los buscadores de empleo dependiente de los ingresos. Esta nueva prestación de desempleo II se concibió para evitar la pobreza, pero no para garantizar unos niveles de subsistencia equivalentes a los niveles de que antes gozaba el buscador de empleo, lo que significaba que para muchos receptores de asistencia para el desempleo disminuyó el nivel de prestaciones.” (OIT, 2015, pág 6-7).

Transformación de la Agencia Federal de Empleo



Uno de los objetivos de esta reforma fue mejorar la eficacia y la transparencia de la gestión de la Agencia con un nuevo sistema de gestión y control, que permitió una mejor supervisión de los procesos, y en 2007 ello causó la reducción de la cuota de seguro de desempleo.

En consecuencia, la economía laboral recibió un impacto benéfico: bajaron los costos no salariales.

La Agencia se dividió en departamentos diferenciados. Por un lado, se crearon centros de atención al cliente, de forma que por un lado quedó la “asesoría laboral” dirigida a las personas sin trabajo para su up skilling re skilling y por el otro quedó centralizada la intermediación laboral, es decir se dinamizaron los trámites.

Se creó también un “mercado laboral virtual” que contaba con una base de datos común, permitiendo que los procesos más rutinarios se llevaran a cabo con más rapidez, dejando los casos especiales a los funcionarios de las agencias de empleo.

Todo esto permitió que el desempleado percibiera su proceso de intermediación como más breve, más focalizado y eficaz.

La nueva política de empleo tuvo como objetivo mejorar la calidad de las oportunidades que se le ofrecían al desempleado para conseguir así su autonomía y su participación en la sociedad.

1. Se incorporaron las “Subvenciones de formación profesional permanente”, una suerte de ticket de formación con los que los desempleados podían dirigirse a empresas en las cuales los recibían, y a cambio estas empresas se beneficiaban de deducciones fiscales importantes. Esto facilitó el acceso de las personas al mercado laboral y permite a las agencias locales seleccionar a las personas con mejores calificaciones para puestos más altos.²⁶

2. Se mantuvieron los subsidios para la integración laboral, destinados a empresas que contratan personas con dificultades de integración en el mercado laboral, si bien por menos tiempo de duración del subsidio.

3. Medidas de Empleo independiente subsidiado: ésta fue una de las medidas más populares, sobre todo entre las mujeres. Se trató de entregar una suma de dinero como ayuda durante un periodo máximo de tres años, para crear nuevas microempresas, que, de tal modo, si tenían éxito generaban el efecto benéfico de contar con ingresos asegurados al mismo tiempo que iban generando ingresos adicionales.

²⁶ Véase en línea: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_articulo/utelau.pdf



4. Ticket de intermediación: Esta medida buscó que las agencias privadas de colocación de personal firmaran un contrato con el desempleado y encomendarse a aquellas su intermediación laboral mediante un contrato.

El monto entregado por la Agencia de Empleo al desempleado era de 2.000 euros. La mitad de esa cantidad se pagaba al iniciar la relación laboral sujeta a cotización a la Seguridad Social, y la otra mitad sólo se percibía si la relación laboral culminaba con éxito (contrato por más de seis meses). Esta medida produjo una disminución de trabajo para las agencias estatales y un acceso más rápido al mercado laboral de los desempleados.

5. Todas estas medidas se complementaron con un endurecimiento de las sanciones, es decir, se producía la suspensión temporal del pago de la prestación por desempleo en el supuesto de rechazar una oferta laboral.

6. Obligatoriedad del preaviso, consistente en la obligación de notificar con tres meses de antelación la finalización de la relación laboral a la Agencia Federal de Empleo, de forma que las agencias de intermediación se ponían a trabajar desde ese momento e intentaban conseguir una nueva relación laboral antes de que se extinguiera la antigua.

7. Se crearon las Agencias de servicios de personal que contrataban a desempleados de forma temporal con la finalidad de cederlos después a otras empresas con el objetivo de conseguir una contratación a largo plazo.

Durante los seis meses contratados, contaban con formación laboral aplicada pensada en punto a los trabajos de entrada, de tal forma que se aplicó casi exclusivamente como medida de fomento para jóvenes ingresantes al mercado laboral.

8. Subsidio para Integración laboral de los trabajadores mayores de 55 para empleadores que contrataran a ese segmento.

También se crearon medidas destinadas a los desempleados de larga data o indisponibles para el mercado durante largo tiempo. Fueron conocidos como empleos de “1 euro la hora”.



1. Modalidad remunerada: dotada de un salario sujeto a cotizaciones a la Seguridad Social en donde se aplicaba una suerte de “empalme” es decir se pagaba parte del sueldo con la asignación por desempleo.

2. Modalidad de compensación: con una serie de requisitos para restringir su aplicación a determinados trabajos, funcionaba de la siguiente forma. El empleador pagaba el 30% del sueldo (aplicados por el Estado como 15%, seguro de pensiones; 13%, enfermedad, y 2%, impuestos). Mientras que el trabajador no estaba obligado a pagar ninguna cuota de la Seguridad Social ni impuestos, pero en el caso de que la persona no quisiera perder sus derechos de pensiones, debía abonar el 4,5% del salario a dicho seguro.

Si un trabajador tenía más de un miniempleo, se sumaban los dos sueldos, y si sus sueldos no superaban los 800 euros mensuales, estaban sujetos a cuotas reducidas de la Seguridad Social, que oscilaban entre un 4 y un 21%.



De esta manera, los desempleados obtienen los llamados «mini y midiempleos», de entre un máximo de 400 euros mensuales, en el caso del miniempleo y de entre 400 y 800 euros, en el caso de los midiempleos. Se crearon muchos puestos de trabajo y se contribuyó a la flexibilización del mercado laboral. Los sectores en los que este tipo de contratación aumentó en número fueron salud y servicios.

Finalmente, hubo una serie de reformas del sistema alemán del seguro de desempleo.

Este seguro está basado en el principio de solidaridad, por el cual los trabajadores en actividad pagan las cuotas de desempleo de los que se han quedado sin trabajo. En el sistema alemán hay dos clases de prestaciones en caso de situación de desempleo: contributivas (Arbeitslosengeld) y la llamada «prestación asistencial por desempleo II» (Arbeitslosengeld II) que introdujo la Reforma Hartz del 2005.

La primera sería la dirigida a las personas que se encuentren en una situación de desempleo o bien las que estén tomando cursos de formación continuada para salir de esa situación. Se inscribe a estas personas como demandantes de empleo y están cubiertas por el llamado «periodo de carencia» (doce meses de aportes dentro de los tres años anteriores a la situación de desempleo).

La edad límite para percibir esta ayuda es 65 años.

Se entiende que una persona está en una situación de desempleo cuando no tiene una relación laboral a pesar de buscarla, intenta poner fin a esta situación y está a disposición de una agencia de empleo.

La obligación de ponerse a disposición de una agencia de empleo implica que, en los tres días siguientes a tener conocimiento del despido, el nuevo desempleado tiene que inscribirse en la misma.

Se entiende, por el Código Social alemán, que una persona está capacitada para la realización de un trabajo cuando su estado de salud le permite el desempeño.



Sólo se podrá rechazar una oferta de trabajo cuando las condiciones de dicho trabajo estén en contra de la ley.

Las personas entonces están obligadas a aceptar el puesto que se les propone salvo que el sueldo sea “considerablemente inferior” al que percibía con anterioridad. Éste se considerará así si le ofrecen un salario veinte por ciento inferior en los tres primeros meses, un 30% inferior entre el mes cuatro y el siete, y entre el octavo mes y el año, si es igual a la prestación por desempleo. Este plazo se extiende si la persona opta por una formación laboral que supera el año.

Esta formación estará sufragada por las agencias de empleo alemanas si ayuda a la reincorporación del desempleado, y si sirve de ayuda para el que está en riesgo de perder su puesto por cambio tecnológico o para el desempleado que carezca de formación profesional, y no pueda ingresar al mercado laboral sin ella.

Para que la agencia preste este tipo de servicio es necesario que el desempleado sea asesorado por la agencia de empleo y que el centro de formación se encuentre autorizado.

Mientras se está formando, como el subsidio por desempleo realiza contribuciones a la seguridad social no se lo considera desempleado.

Desde febrero de 2006, los autónomos que dedicaran más de quince horas a la semana a su actividad podrían ser preceptores de este tipo de ayuda. Para hacerlo, deben inscribirse como tales en el plazo de un mes desde el inicio del trabajo por cuenta propia.

La cantidad de la ayuda depende de la calificación del autónomo en cuestión.

Para llevar a cabo el cálculo, se parte del salario medio mensual de todos los trabajadores asegurados (en Argentina serían los trabajadores registrados cuyo empleador aporta al Fondo Nacional del Empleo).



A los que tengan estudios superiores se les paga un 20% más; a los que tengan formación profesional, un 20% menos, y a los que no tengan calificaciones, un 40% menos. Igual tratamiento se da a las personas que tienen que abandonar su puesto de trabajo para ocuparse de un familiar necesitado de cuidados.

La duración de este tipo de ayuda tiene como factores de cálculo la edad del desempleado y el periodo de cotización anterior (dos años de cotización dan derecho a uno de ayuda). El importe será del 67% del salario neto, si el desempleado tiene al menos un hijo; si no, será del 60%.

Las prestaciones se acortan en los siguientes casos:

1. Rechazo sin motivo de un puesto de trabajo.
2. Negativa a la participación en acciones formativas.
3. Pérdida culpable del puesto de trabajo.
4. No comparecencia a las citaciones de la agencia de empleo.
5. Rechazo o abandono de acciones formativas.

Las penalidades consisten en una casuística de semanas descontables con una larga reglamentación a lo largo de los años, en búsqueda de que las personas no alteren el espíritu del sistema y no intenten burlarlo o “instalarse” en el desempleo subsidiado.

Como anticipamos más arriba, en enero de 2005 se incorporó el segundo subsidio buscando contribuir a reducir el estado de necesidad de las personas que lo solicitan con el fin de que se integren en el mercado laboral; por otro lado, fomentan la responsabilidad de las personas necesitadas que están capacitadas para trabajar para que sean ellas mismas las que garanticen su manutención.

Hay varios tipos:

1. Información y asesoramiento.



2. Ayudas económicas.

3. Ayudas en especie.

Este tipo de ayudas son proporcionadas por la Agencia Federal de Empleo, los municipios y las entidades privadas colaboradoras a las personas mayores de 15 años y menores de 65 que estén capacitadas para la realización de un trabajo; que estén necesitadas económicamente, y que tengan su residencia habitual en Alemania.

En este caso, no podrán rechazar ningún trabajo, con la única excepción de que su salud se lo impida o sus deberes familiares no lo hagan compatible (cuidar a sus hijos o familiares que requieran cuidados especiales). Además, si la persona tiene menos de 25 años, se le ofrece de inmediato un puesto de aprendizaje, un trabajo temporal o un empleo indefinido.

Para saber si la situación de necesidad de la persona requiere de este tipo de prestación se examina:

1. Ingresos salariales de la persona que lo solicita, una vez descontados los impuestos.
2. Cuotas de la Seguridad Social.
3. Cuotas de previsión privada.
4. Gastos de desplazamiento.
5. Bienes y capital: no aplica a la posesión de mobiliario, ajuar, automóvil y vivienda propia. En lo que se refiere a los ahorros, podrán tenerlos si no sobrepasan los 150 euros por año cumplido, cuyo importe es el mismo para el cónyuge.

Este nivel de detalle conlleva un trabajo de seguimiento y asesoramiento por parte de las agencias de empleo.

Éstas le adjudican a cada beneficiario un asesor de empleo individual, determinando éste las prestaciones que le corresponden a cada persona, y estableciendo



un diagnóstico de la situación del trabajador y sus posibilidades (acudiendo a su casa y examinando las condiciones de vida que lleva, etc.).

Las agencias de empleo, sino que colaboran con municipios, sindicatos y organizaciones benéficas, elaborando un exhaustivo control e investigación para así evitar o descubrir fraudes.

Una vez que se determina que, efectivamente, una persona se encuentra en una situación de necesidad, se le concede la ayuda que oscila alrededor de los 400 euros, mientras que en el nivel subnacional se otorgan prestaciones en especie, son las de alquiler o viviendas sociales, calefacción o, si resultase necesario, equipamiento de vivienda, compra de ropa, viaje escolar para uno de los hijos, etc.

En sí, a manera de conclusión hay que pensar el sistema de trabajo alemán como un todo, y como un sistema integrado por una cultura orientada al consenso, basada en la responsabilidad del trabajador de ser un miembro pleno, responsable, y productivo de la sociedad.

No es el Estado el que “debe” conseguir el trabajo a la persona. Los empleadores privados son los que generan puestos de trabajo y corresponde al trabajador aceptarlos. El Estado ayuda durante las transiciones o bien colabora por una cuestión de ética societaria con las personas que quedan fuera del sistema.

Todo este sistema sociolaboral es caro. Es caro para los empleadores, y para los trabajadores, pero tiene una fuerte impronta solidaria. Todos ponen.

Los minis y midi Jobs crearon una revolución del empleo en Alemania, un fuerte impacto de crecimiento del empleo, que a la postre mejoró la situación previsional y del sistema solidario, sobre todo cuando los alemanes orientales comenzaron a escalar en sus carreras laborales.

Las personas que han quedado en la contención como desempleados o indisponibles de larga data han cambiado su configuración. Ya no son ese 20% de

desempleados producto de la reunificación. Son personas que no pueden asimilarse a una categoría, casos individuales que reciben un tratamiento individual.

Los jóvenes al tener el tratamiento de ingreso al mercado laboral vía las agencias privadas consiguen rápidamente empleos, y aún en su rotación lógica de la edad, se ha visto que se mantienen en el registro laboral.

Por otro lado, Alemania ha impulsado en los últimos días una reforma que en nuestra región sería insólita: quieren impulsar la contratación de altos puestos calificados con trabajadores provenientes de cualquier parte del mundo de modo que están pagando para que las personas de esa calidad migren hacia Alemania.²⁷

Reforma laboral francesa y su modelo de aplicación



En el contexto de la crisis económica que afectó a los países europeos desde la crisis de Lehman brothers el año 2008, la mayoría de ellos han adoptado medidas de reforma de sus mercados de trabajo. “El 15 de septiembre de 2008, la crisis financiera que afectaba a los bancos estadounidenses se intensificó cuando el Tribunal de Quiebras de Nueva York otorgó protección por bancarrota del capítulo 11

a Lehman Brothers bajo la ley estadounidense. Por su origen y la forma en que se propagó, esta crisis, que inicialmente fue estadounidense, rápidamente se convirtió en una crisis financiera y económica mundial que la mayoría de los expertos coinciden en que es la más grave desde la de 1929. (Parlamento Europeo & Eurobarómetro, 2009, 3)²⁸.

En los países del Sur –Italia, España, Portugal, Grecia– dichas reformas fueron particularmente radicales, tratándose de flexibilizar las normas laborales para luchar contra el desempleo.

Podría decirse que en estos casos las reformas laborales fueron el resultado de una presión exterior muy fuerte de parte de las instituciones internacionales (FMI y Banco Mundial) y europeas (BCE) que las exigieron como contrapartida de las ayudas financieras.

Durante este periodo, Francia se mantuvo al margen de este movimiento y el premier Hollande llegó al poder sin plantearse una reforma laboral al electorado. Sin embargo, a principios del año 2015, se iniciaron una serie de conversaciones al interior del gabinete. Esas conversaciones fueron lógicamente entre el Ministerio de Trabajo y el de Economía.

Ambos trazaron un diagnóstico sobre la situación del mercado de trabajo francés y la falta de competitividad de las empresas francesas: la tasa de desempleo en Francia seguía siendo bastante alta (el 10,2% en junio de 2016)²⁹ y reflejaba un conjunto de trabajadores de 3 millones de personas sin empleo, 1,2 millones estando en situación de desempleo de larga data de larga duración.

Asimismo, el mercado de trabajo francés sigue siendo demasiado segmentado: son 13 millones de trabajadores contratados con Contratos de Duración Determinada

²⁸ Para acceder al informe completo, visite en línea <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2473> y descargue el documento. Se recomienda enfocarse en la introducción para obtener una visión general del contenido.

²⁹ Véase en línea gráfico <https://datos.bancomundial.org/indicador/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?locations=FR>



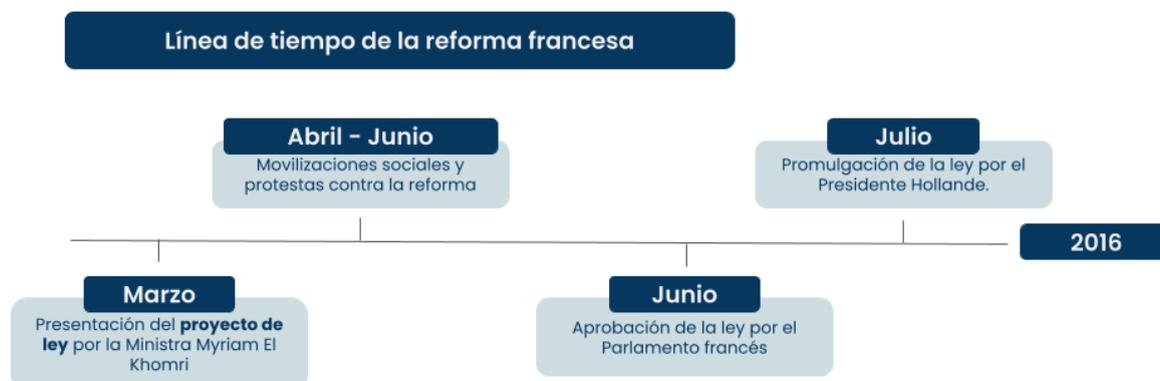
(CDD) –hoy en día, el 90% de las contrataciones se hacen con CDD y el 2/3 son CDD de menos de un mes– y 730 000 jóvenes de menos de 25 años están en el paro.

En relación con formación profesional continua, la estimación es que el 40% de los trabajadores se forman, pero las formaciones realmente calificadoras solo representan el 11% del conjunto.

Para entender bien el sistema, no es como el argentino en que cada empresa, sector o desempleado puede optar por la formación que detecte o necesite, sino que el sistema está orientado a los ingenieros y el personal ejecutivo (el 56%), especialmente en las grandes empresas; solo el 10% de los desempleados acceden a la formación profesional.

Para el Gobierno francés, estos datos y esta situación general justificaban una amplia reforma del derecho del trabajo.

El proceso político-legislativo de elaboración de la reforma laboral, iniciado en Marzo de 2016 con el proyecto de Ley presentado ante el Parlamento francés por la Ministra del Trabajo Myriam El Khomri y terminado en Julio de 2016 no fue precisamente pacífico sino todo lo contrario.



Durante el año 2015, se publicaron obras académicas y estudios de expertos que en cierto modo formaron el “laboratorio de la reforma”.

Uno de ellos fue el libro sobre “El Trabajo y la Ley” de Robert Badinter y Antoine Lyon-Caen, publicado en junio de 2015, que abarca el tema de la simplificación del derecho del trabajo.

Este autor, Badinter recibió mandato del Primer Ministro para formar un comité de expertos que remitió su informe en enero de 2016.

Paralelamente a la reflexión de Badinter y Lyon Caen sobre simplificación del derecho del trabajo, otro grupo de expertos recibió misión del Primer Ministro, en abril de 2015, para estudiar las perspectivas de un papel más importante de la negociación colectiva en relación con el de la ley. Este segundo grupo fue presidido por Jean-Denis Combrexelle quien remitió su informe en septiembre de 2015.

El libro de Badinter y Lyon-Caen se presenta como una reflexión sobre la complejidad del derecho del trabajo y las vías para una simplificación de la Ley laboral.



El Código del trabajo francés nacido en 1974, contenía unos 600 artículos; hoy, son más de 8000.

Los autores proponen entonces una “Declaración de los derechos laborales” con 50 artículos que expresan principios generales y fundamentales. Para ellos el papel de la Ley laboral es garantizar una base mínima de protección para todos, y debería corresponder a la negociación colectiva, a nivel sectorial o empresarial, la determinación de los detalles de aplicación y también de adaptación de la norma general, lo que puede implicar actuaciones de derogación o de ampliación.

La “derogación” en el derecho francés es “la facultad por la negociación colectiva de adoptar condiciones de trabajo distintas a las previstas en la ley, independientemente de su carácter más o menos favorable”.

Ahora bien, es importante precisar que es la propia ley que abre las facultades de derogación por lo que su superioridad jerárquica permanece intacta.

A partir de ahí, se podría poner el término derogar o derogaciones siempre entrecomillas.

Los autores se refieren al contexto económico francés, especialmente a la tasa de desempleo y al problema endémico del paro, lo que sugiere que la complejidad del derecho de trabajo constituye un freno a la contratación y al empleo.

En este sentido el libro propone una aproximación económica al derecho del trabajo y se plantea el debate de la eficacia económica y social del derecho más allá del caso individual.

La publicación recibió como era de esperarse amplias críticas de la izquierda. Pero la idea de simplificación del derecho del trabajo recibió una opinión favorable en el Gobierno.



Así, el 24 de noviembre de 2015, el Primer Ministro encomendó a un comité, presidido por Robert Badinter la elaboración de “los principios jurídicos esenciales en materia de derecho del trabajo”.

El comité presentó su informe al Primer Ministro en enero de 2016. Consiste en una lista de 61 principios esenciales.

Esta publicación se complementó con el trabajo sobre “Negociación colectiva, Trabajo y Empleo”.

La idea clave de este informe es promover la negociación colectiva como fuente esencial del derecho del trabajo en el siglo XXI.

De acuerdo con ambos análisis combinados, se plantean alternativas:

- la adaptación de la norma general a las condiciones peculiares que se realizaría a través de la jurisprudencia (papel de los jueces);
- se realizaría vía a la negociación colectiva empresarial.

El diagnóstico en Francia es que, a pesar de un aparente dinamismo en términos cuantitativos (cada año se negocian unos 36.000 acuerdos), el diálogo social en las empresas sigue encontrando dificultades: los actores sindicales y patronales carecen de formación y de cultura común para negociar; la ley restringe el ámbito de la negociación y las posibilidades de adaptar la normativa general a las realidades del terreno; para los empresarios, la negociación aparece más como algo costoso que como una herramienta para el desempeño económico.

Fue presentado entonces en marzo de 2016 una reforma de la arquitectura del Código del trabajo con el mayor objetivo del Gobierno de conferir un papel más importante a la negociación colectiva como fuente del derecho del trabajo para fortalecer la competitividad económica de las empresas y desarrollar el empleo.



En este sentido, el proyecto pretendía ser una continuación de las reformas anteriores: la ley sobre seguridad del empleo de 2013; la ley sobre formación profesional y democracia social de 2014; la ley sobre diálogo social y empleo de 2015.

El argumento del Gobierno para justificar este paso es la voluntad de sentar las bases del modelo social del siglo XXI sobre la cual propone salir de una “cultura del conflicto” para entrar en un sistema de “diálogo y de concesiones mutuas para el progreso económico y social del país”.

Conferir nuevas formas de flexibilidad a las empresas para que se adapten más fácilmente, que sean más competitivas, lo que debería favorecer el empleo y la contratación. Dicha flexibilización procedería del nuevo papel de la negociación colectiva en el ámbito de la regulación de la jornada y de la organización del tiempo de trabajo.

Los acuerdos de empresa podrán adaptar la normativa a las variaciones de las actividades y a los nuevos ritmos de trabajo. Ese es el objetivo del título 1 del proyecto de Ley: Refundar el derecho del trabajo y dar más peso a la negociación colectiva.

El objeto del título 2 del proyecto de Ley llamado Favorecer una cultura de diálogo y de negociación contempla disposiciones que aumentan los créditos horarios para los representantes sindicales en las empresas y que abren nuevas posibilidades de formación sindical.

Se refuerzan también las condiciones para la validez de los acuerdos firmados a nivel de la empresa.

Está también proyectada una reestructuración de los sectores profesionales en los cuales se negocian los acuerdos y convenios sectoriales para pasar de unos 700 sectores a un sistema con 200 sectores eficientes.



c) Fortalecer la protección de los trabajadores, especialmente de los jóvenes, con la creación de una “cuenta personal de actividad” (en adelante CPA) concebida como un “capital de los trabajadores” (y de los activos en general).

El texto del proyecto - el título 3 llamado Asegurar las trayectorias y construir las bases de un nuevo modelo social en la Era digital - se dedica al tema de la seguridad de las trayectorias profesionales, es decir, a las garantías y a las posibilidades de disfrutar de derechos adquiridos en caso de movilidad (cambio de empresa, pérdida de empleo, etc.). El texto contempla además nuevos derechos como el “derecho del trabajador a la desconexión” y el derecho universal a la formación a lo largo de la vida.

d) Facilitar la vida de las PYMES y de las microempresas, con la finalidad de fomentar el empleo y la contratación laboral bajo la figura CDI. Además, podrán firmarse más fácilmente acuerdos colectivos en las PYMES sin representantes sindicales (generalización del sistema del mandato sindical).

El proyecto propone reescribir totalmente el Código del trabajo dentro un plazo de dos años, mientras que en la versión inicial presentada en marzo de 2016, el proyecto de Ley proponía que se incorporara al futuro Código del trabajo un preámbulo (Capítulo 1 del Primer Título) enumerando los “principios esenciales del derecho del trabajo”. Se trataba de una lista de 61 principios, organizados en 8 secciones:

- Libertades y derechos de la persona en el trabajo;
- Formación, ejecución y terminación del contrato de trabajo;
- Remuneración;
- Jornada;
- Salud y seguridad en el trabajo;
- Libertades y derechos colectivos;
- Negociación colectiva y diálogo social
- Control administrativo y conflictos laborales



Eran literalmente los 61 principios elaborados y propuestos por el “comité Badinter”. Sin embargo, dicho preámbulo fue eliminado en la versión final.

La nueva arquitectura está basada en una distinción, en cada parte del Código, entre las normas imperativas (normas de orden público, sin posibilidades de derogaciones) y las normas dispositivas para la negociación colectiva (con posibilidades de derogación), si bien con la previsión de disposiciones supletorias en caso de que no se firmen acuerdos.

Esa nueva arquitectura afecta especialmente a la jerarquía normativa en materia de jornada y de organización del tiempo de trabajo, por lo que la ley tendría solo que definir nociones jurídicas como, por ejemplo, las nociones de trabajo efectivo, de guardia, de horarios equivalentes y de trabajo nocturno.

Por el acuerdo de empresa o, en su defecto, al convenio sectorial, le corresponderá determinar el régimen jurídico y las modalidades de organización y, en defecto de acuerdo, habrá de aplicarse las disposiciones supletorias contempladas en la Ley.

Indubitablemente, el proyecto inicial del Gobierno era muy ambicioso. Sin embargo, el proceso legislativo fue muy caótico por varias razones.

La comunicación política sobre el proyecto presentado ante el Parlamento sin verdadero diálogo social previo hizo que se percibiera como una imposición. El texto inicial contenía elementos muy polémicos.

La versión final quitó algunos de ellos, pero mantuvo lo que consideraba como el núcleo de la reforma: la modificación de la jerarquía normativa en materia de jornada y de organización del tiempo de trabajo.

De inspiración liberal, el texto contiene elementos de flexibilización o desregulación de las relaciones laborales, con la finalidad de luchar contra el desempleo. Entre ellos, se destacan los siguientes:



a) Las derogaciones a la ley por acuerdo colectivo de empresa (el cambio/la “inversión de la jerarquía normativa”).

- La posibilidad de aumentar la jornada hasta las 60 horas semanales por decisión administrativa;
- La posibilidad de superar la limitación establecida en 44 horas semanales durante un periodo de 12 semanas, por acuerdo colectivo de empresa o, en su defecto, por acuerdo sectorial;
- La posibilidad de fijar por convenio colectivo un coeficiente de aumento salarial para las horas extraordinarias.
- Más flexibilidad en las posibilidades de modular la organización del tiempo de trabajo.
- La posibilidad de establecer por acuerdo empresarial una jornada mínima inferior a 24 horas semanales para los trabajadores a tiempo parcial.
- La posibilidad de establecer un descanso cotidiano inferior a 11 horas consecutivas, por acuerdo empresarial, o sectorial.

b) El tema de los acuerdos de empresa firmados por sindicatos minoritarios.

Cuando se firma un acuerdo minoritario en la empresa, es decir, firmado por sindicatos que obtuvieron entre el 30% y el 50% de votos en las elecciones para constituir el comité de empresa, el proyecto de ley abre la posibilidad de que, a demanda de uno de los sindicatos firmantes, se organice una consulta (un “referéndum”) de los trabajadores sobre la aplicación del acuerdo. Si la mayoría de los trabajadores está a favor de la aplicación del acuerdo, éste se aplicará como si fuera un acuerdo mayoritario.

c) El tema del despido

Dos elementos del proyecto han alimentado la polémica:

- La nueva definición del despido por motivo económico
- La limitación de la indemnización por daños establecida por el tribunal del trabajo en caso de despido abusivo.

Según la legislación vigente al momento de presentar el proyecto, el tribunal de trabajo puede condenar al empresario a pagar una indemnización que no puede ser inferior a los 6 últimos meses de salario percibidos por el trabajador (esta disposición no se aplica a los trabajadores con menos de dos años de antigüedad en las empresas de menos de 11 trabajadores).

El proyecto de ley pretendía limitar y modular la indemnización en relación con el tiempo pasado por el trabajador al servicio de la empresa (3 meses de salario para un trabajador empleado por menos de 2 años; 6 meses para un trabajador empleado entre 2 y 5 años; 9 meses para un trabajador empleado entre 5 y 10 años; 12 meses para un trabajador empleado entre 10 y 20 años; 15 meses más allá).

Al analizar el texto, se notaba la voluntad del Gobierno de cambiar de modelo, en la línea Europea de la “flexiseguridad”³⁰: una regulación laboral más flexible, con nuevos derechos para los trabajadores.

Ello se daba en el contexto de un movimiento más o menos general que se puede observar en Europa: la descentralización normativa.

Especialmente en materia de regulación de la organización de la jornada laboral, el derecho laboral francés se hace mucho menos imperativo. Se trata de una inversión de la jerarquía normativa en la medida en que la negociación colectiva de empresa llega a ser el nivel privilegiado.

Hay que decir que esta dinámica había sido impulsada por leyes anteriores, como la ley del 4 de mayo de 2004 sobre formación profesional a lo largo de la vida y diálogo social, que ha reorganizado las articulaciones entre convenios o acuerdos de empresa y convenios supraempresariales.

³⁰

Véase en línea:
https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_16306.pdf



Además, la ley del 20 de agosto de 2008 sobre renovación de la democracia social y reforma de la jornada ha conferido al acuerdo de empresa una prioridad sobre el acuerdo de nivel superior (y sobre la ley) en temas como el de la determinación del volumen máximo anual de horas extraordinarias que se pueden trabajar en la empresa.

El proyecto de ley contempla también la posibilidad de negociar y firmar, a nivel empresarial, una nueva categoría de acuerdo colectivo: los “acuerdos de preservación o de desarrollo del empleo”.

Este tipo de acuerdo debe permitir que las empresas adapten su organización a las variaciones de la actividad, lo que puede implicar una modificación temporal de los contratos individuales de trabajo, incluso en materia de remuneración y de jornada laboral (no puede reducir el salario mensual del trabajador).

En cuanto a “nuevos derechos” la reforma impulsó la creación de:

a) Conciliación de la vida laboral, personal y familiar

En materia de organización del tiempo de trabajo, la reforma contempla varias disposiciones que permiten al trabajador conciliar su vida profesional y su vida personal o familiar:

- En materia de vacaciones anuales retribuidas: La ley vigente indica que el trabajador solo puede tomar un periodo de 24 días consecutivos; el resto (el trabajador tiene derecho a 5 semanas) tiene que ser fraccionado. La reforma permite al trabajador que justifique limitaciones geográficas o con menores a cargo, de un adulto minusválido o de una persona mayor dependiente, para tomar vacaciones durante más de 24 días consecutivos.

El texto mejora también las posibilidades de disfrutar de distintas licencias:

1.- “permiso de solidaridad familiar” para cuidar a una persona gravemente enferma;



2.- “permiso para los ayudantes naturales”; y

3.- otros tipos de permisos (permiso para actividades mutualistas o sindicales; permiso para la formación de trabajadores sociales con los jóvenes, permiso de solidaridad internacional, etc.).

Corresponde a la negociación colectiva determinar la duración máxima de cada uno de estos permisos.

- El texto contempla una disposición sobre “el derecho a la desconexión”. Se trata de incluir en el marco de la negociación colectiva anual obligatoria sobre igualdad de oportunidades y calidad de la vida laboral una negociación sobre el respeto de los tiempos de descanso y de vacaciones.

b) Una regulación más fuerte de determinadas formas de suministro de mano de obra. En este punto la reforma apunta a regular los tipos de contrato de mano de obra altamente calificada para evitar el abuso.

Segundo, en materia de desplazamientos de trabajadores, se trata de reforzar la lucha contra los desplazamientos ilegales: se refuerzan especialmente las obligaciones del contratista principal que, entre otras obligaciones, tiene que verificar que cada uno de los subcontratistas que desplazan a trabajadores para una prestación de servicios transnacional, respete su obligación de declaración a la Inspección del Trabajo francesa.

c) Mejora de los derechos de los representantes sindicales.

La Ley contempla un aumento del 20% de los créditos horarios de los representantes sindicales en las empresas. Proyecta también la creación de una “instancia de diálogo” (modalidad de representación de los trabajadores) en las redes de franquicias que emplean a 50 trabajadores y más.

d) Ampliación y refuerzo del derecho a la cualificación y a la formación a lo largo de la vida



Una medida clave de la reforma es la creación de una “cuenta personal de actividad”.

Esta es una cuenta individual abierta para cada persona que entra en la vida laboral, hasta la jubilación. Su finalidad es acompañar las transiciones profesionales, asegurar al trabajador en situaciones de cambio de empresa o de estatuto profesional.

Cada persona tendrá derecho a un acompañamiento personalizado a lo largo de su vida profesional. El texto de la Ley establece derechos reforzados a la formación para las personas sin diploma o título, especialmente los jóvenes: a cada joven de menos de 26 años sin diploma se atribuye un capital formación inscrito en su CPA. De especial interés para la ley es la disposición de la situación de los jóvenes de menos de 26 años en situación de precariedad, sin empleo y sin formación estos podrán pedir el beneficio de la “Garantía Juvenil”, es decir, un acompañamiento personalizado y una ayuda económica para facilitar el acceso al empleo.

A pesar de la existencia de elementos novedosos como la CPA, la falta de diálogo social previo y la introducción de elementos desreguladores –especialmente en materia de despido y de jornada de trabajo– ocasionó una oposición muy fuerte en la sociedad francesa.

Como lo hemos anticipado, el proceso fue muy caótico.

El Gobierno terminó aprobando un texto con una gran cantidad de modificaciones a su original usando los recursos de veto, y de imposición del texto que la Constitución francesa le da al Ejecutivo tres veces.

Esto introdujo un manto de duda de si el real objetivo era dinamizar el diálogo.

Este fue el principal argumento político para estigmatizar el conservadurismo de los oponentes a la reforma.

Posteriormente, la reforma tuvo planteos jurídicos en su contra, y sobre el tiempo en que redactamos este informe, fue complementada con otras reformas de la seguridad social que causaron una conmoción mayor aún y que terminaron sancionando con el mismo mecanismo de imposición, dirigidas centralmente al aumento de la edad jubilatoria.

Reforma austríaca

Austria es una República Democrática Federal, compuesta por nueve Estados Federados (Länder).

Habitualmente se la muestra como un paradigma de 'Estado de Bienestar' en el escenario europeo, con una economía de mercado muy desarrollada y un elevado nivel de vida.³¹

Tiene estrechas relaciones con los demás países comunitarios, en especial con Alemania, con el que mantiene más del 30% de sus relaciones comerciales.

Cuenta con 8,4 millones de habitantes, y una población activa de 4.183.800 personas.

Su renta per cápita, con un porcentaje del 131,2% de la media europea (aproximadamente 33.600,00 Euros anuales) lo ubican en el tope de la tabla.

Con una tasa de desempleo del 4,9 % de la población activa, es la más reducida dentro de la UE, a lo que contribuye el hecho de que los periodos de formación en este país suelen ser más largos, a la vez que la edad de jubilación es inferior a la media de la UE.

Austria se sitúa por encima de la media de países de la OCDE, de la que es miembro fundador, en lo referente al desarrollo de la legislación de protección del

³¹ Véase en línea gráfico sobre PBI de los estados miembros de la OCDE: <https://www.oecd.org/espanol/estadisticas/pib-espanol.htm>

empleo y cuenta con un sistema público de pensiones “de reparto”, similar al del resto de países europeos.

Los cambios demográficos que se han producido en las últimas décadas, a consecuencia de la disminución de la población activa cotizante y el aumento de la esperanza de vida, sumado a la crisis económica, lo han convertido en una de las políticas de Estado de Bienestar más sometidas a debate a nivel nacional, incluso con protestas generalizadas que se extendieron al conjunto de países de la Unión Europea.

La implantación de un fondo de capitalización de las indemnizaciones en Austria pretende, entre otros objetivos, tener un efecto positivo como pilar complementario al sistema de pensiones.

Así eran las indemnizaciones antes de la vigencia de la reforma.



Antes de la Reforma del año 2003 el sistema de indemnización por despido era similar al de la Ley de Contrato de Trabajo, en el que se establecía una indemnización al trabajador en caso de despido incausado.



El cálculo, sin embargo, es diferente. Se toma el último salario bruto mensual y la antigüedad en la empresa y se establecía en la ley cada cuantos años se aumentaba el importe de la indemnización.

La indemnización por despido fue introducida en Austria para los empleados de “cuello blanco” en el año 1921, y en el año 1979 se extendió al conjunto de trabajadores.

Los empleados con derecho eran los que superaban los tres años de antigüedad mientras que los empleados en empresas de hasta 5 trabajadores, con independencia del tiempo que estuvieran empleados no tenían ese derecho.

Tampoco tenían derecho a indemnización los trabajadores que rescindían voluntariamente la relación laboral, (renuncia) ni aquellos que fueran despedidos por causas disciplinarias, si eran declarados procedentes, en forma similar a como es la situación argentina cuando procede el despido con causa.

La situación de los empleados que rescindían el contrato de forma voluntaria era criticada con fuerza por la distorsión que ocasiona en las decisiones de movilidad del trabajador, debido a que al rescindir voluntariamente la relación contractual y marcharse a otra empresa que le ofreciera mayor desarrollo profesional, mayor salario o mejores condiciones de trabajo, suponía perder la antigüedad y en consecuencia, el derecho a cobrar cualquier tipo de indemnización.

Por esta razón, el mercado de trabajo se veía sometido a un alto nivel de rotación, ya que la empresa prefería finalizar la relación contractual antes de los 3 años y evitar la acumulación de derechos de indemnización.

Esa fue una de las principales razones para proponer la reforma laboral del año 2003.



En el año 2000, el Gobierno anunció un cambio importante en el sistema obligatorio de indemnización por despido, que tras largas negociaciones con todos los interlocutores sociales, se concretó finalmente en un acuerdo.

El nuevo sistema, entró en vigor el 1 de Enero de 2003, regulado por la Ley Betriebliches Mitarbeiter-und Selbständigenvorsorgungsgesetz (BMSVG) en alemán, y Ley de pensiones de los trabajadores por cuenta ajena y autónomos en traducción castellana.

La ley comenzó a regir para las relaciones laborales que se registraron a partir de ese momento, es decir, no tenía efectos retroactivos, excepto que hubiera acuerdo entre el empresario y el trabajador para aplicarla a los contratos anteriores al 2003.

Con esta reforma, el sistema de indemnizaciones por despido se transforma en una suerte de seguro privado de los trabajadores.

El empresario queda liberado de pagar indemnización en el momento por despido y a cambio, tiene la obligación legal de aportar por cada uno de los trabajadores de su empresa, un 1,53% de su salario bruto (salario base mensual más complementos salariales), a partir del segundo mes de la fecha de inicio de la relación laboral.

El empresario realiza los pagos a una Caja de Prevención Laboral o Fondo de Previsión de los trabajadores, que son empresas privadas e independientes de los empresarios, que invierten estas cantidades en el mercado de capitales, para sacar la mayor rentabilidad posible a los mismos (Artículo § 18 BMSVG).

Dichas Cajas o Fondos necesitan para operar como tales, la autorización de las Instituciones Públicas correspondientes y someterse a la supervisión de las Autoridades del Mercado Financiero.

La selección de la Caja de Prevención se realiza de acuerdo entre el empresario y el comité de empresa, y de no haber comité, la elección recaerá en el empresario. Estas Cajas o Fondos, están obligadas a garantizar al trabajador un mínimo equivalente a las cuotas aportadas por el empresario.

En el caso de un cambio de empresa, ya sea voluntario o impuesto, el empleado puede elegir entre mantener la inversión en el mismo Fondo o Caja o pasar los fondos a la Caja o Fondo de la nueva empresa.

En el caso de que su rotación se deba a un despido, el empleado tiene tres opciones:

1. Exigir el pago del dinero, siempre que se hayan realizado aportaciones a la Caja durante un mínimo de tres años o que hayan transcurrido al menos tres años desde la última disposición.
2. Mantener la inversión en la misma Caja o Fondo.
3. Transferir el importe acumulado a otro fondo, pero de pensiones o de jubilación ya que en Austria existe este tipo de jubilación privada complementaria a la estatal.

En las opciones 2 y 3, las contribuciones permanecen en la cuenta del empleado, en su “mochila”, hasta su jubilación, para que le sirva de complemento al sistema público de pensiones.



El sistema es simple y funciona, siendo una economía estable fue valorado por los trabajadores en general como algo que se usa al momento de la jubilación. Muchas personas lo usaron también para cambiar de actividad dependiente a una independiente como inversión inicial.

Por otro lado, existe el Servicio Público de Empleo austríaco (AMS), que funciona de forma independiente a los Fondos de Capitalización, y ofrece varios tipos de prestaciones entre las que se incluyen:

1. La Pensión o subsidio por desempleo (Arbeitslosengeld), y
2. Las Ayudas a los desempleados (Notstandshilfe).

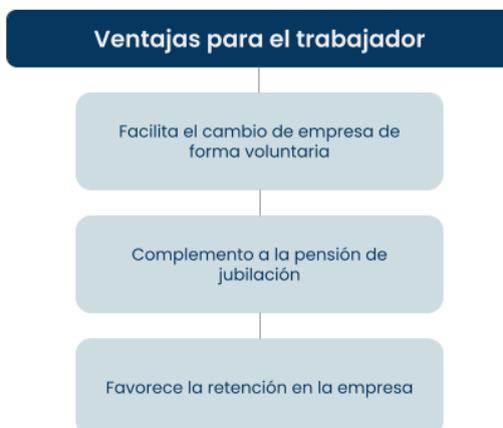
El trabajador despedido tiene el derecho a percibir los distintos tipos de prestaciones que le ofrece el Servicio Público, y además la posibilidad de acceder a las cantidades acumuladas en su 'mochila', siempre que se hayan realizado aportaciones durante un periodo mínimo de tres años o hayan transcurrido al menos tres años desde la última disposición.

En la práctica se comprueba, que una gran parte de los empleados prefiere usar estas prestaciones, conseguir rápidamente trabajo y guardar los fondos de su mochila.

El nuevo sistema modifica entonces la forma en que la indemnización por despido se recibe, a cambio de abrir una cuenta individual de ahorro para cada trabajador, en la que las empresas ingresarán anualmente el porcentaje del salario antes mencionado.

Es decir, se trata de sustituir las indemnizaciones por despido, por un Fondo de Capitalización de titularidad de cada trabajador.

Ventajas desde el punto de vista del trabajador:



1. Facilita el cambio de empresa de forma voluntaria.

Tras la reforma laboral del 2003, cualquier empleado que reciba una oferta de trabajo con mayores posibilidades de desarrollo profesional o de un salario más elevado, tiene mayor capacidad para solicitar una baja voluntaria, ya que puede marcharse, llevándose la cantidad acumulada en su “mochila” a la empresa donde decide ir a trabajar.

2. La cantidad acumulada por el empleado en su ‘mochila’ a lo largo de los años, le puede servir como complemento a la pensión de jubilación del Sistema Público.

La titularidad de sus derechos se mantiene a lo largo de su vida laboral hasta el momento de su jubilación, independientemente de los cambios de empresa que realice. Igualmente se percibe en caso de fallecimiento.

3. Favorece la retención en la empresa, para evitar que se marchen a otra empresa, pues ante una buena oferta de trabajo, al llevarse con él la mochila, al empresario le corresponde cuidar al máximo la motivación de sus empleados. Es decir, hay un incentivo benéfico para mejorar las relaciones laborales.

La economía austriaca ha soportado la crisis financiera global desde 2009 año en que Austria se sumió en una fuerte recesión, reflejada en un PIB negativo del 3,8%.

Desde entonces la economía ha vuelto a crecer, salvo en el peor momento de la pandemia.

La economía austríaca cuenta con un sector Servicios que representa más de dos tercios del PIB con una fuerte influencia del comercio mayorista y minorista y el turismo, que representa una gran fuente de ingresos para el país.

En términos de productividad, la economía está entre las que más productividad tiene, con mayor cantidad de horas trabajadas y con un fuerte aporte de los trabajadores a la renta de las empresas y del conjunto de su país.

Transcurridos 20 años de la reforma, se ha visto que, pese a que recibió algunas críticas iniciales, el sistema no afectó de manera sensible a la baja a los datos de productividad, ni de empleo, y que, al contrario, los dinamizó. No se generalizaron los despidos³², como se temía, y el sistema funciona.

El caso España

La historia de las reformas laborales en España se remonta a la propia sanción del Estatuto de los Trabajadores en 1980³³.

³² Véase la información disponible públicamente haciendo hincapié en Austria, puede estar sujetos a actualizaciones o revisiones: <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm>

³³ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-5683>



El período de reformas laborales se inició tras el agotamiento de la política de rentas, iniciada con el Pacto de la Moncloa firmado en 1977.

Dicho pacto se alcanzó bajo la presidencia de Adolfo Suárez y fue refrendado por todos los partidos políticos con representación parlamentaria.

Los Pactos de la Moncloa se negociaron sobre dos programas: saneamiento y reforma de la economía, por una parte y actuación jurídica y política, por otra.

En el programa de saneamiento y reforma de la economía, se revisaron cinco temas, a saber: política presupuestaria, Seguridad Social, política monetaria, precios y salarios y empleo.

Por su parte, en el programa de actuación jurídica y política se trabajaron los nueve siguientes: libertad de expresión, medios de comunicación social de titularidad estatal, derecho de reunión, derecho de asociación política, código penal, ley de enjuiciamiento criminal, código de justicia militar, orden público y reorganización de los cuerpos y fuerzas de orden público.



España ha pasado por ocho reformas laborales en los años 1984, 1994, 1997, 2001, 2006, 2010, 2012 y 2021.

Un objetivo común en todas ellas sería el de impulsar la creación de empleo y reducir la elevada tasa de desempleo estructural, durante las últimas décadas.

La Constitución española aprobada a finales de 1978 estableció que las relaciones laborales debían regularse por ley. De ahí surgió el Estatuto de los Trabajadores dos años más tarde como la primera y más importante de las normas que la Carta Magna sugería.

La Ley del Estatuto de los Trabajadores tuvo como objetivo fundamental la creación de un sistema estable y democrático de relaciones laborales para los empleados en relación de dependencia, por lo que estableció un marco legal similar a los que ya existían en otros países de su entorno.

A pesar de la estabilidad a la que se aspiraba con esta nueva normativa laboral, el empeoramiento de las condiciones económicas y el continuo aumento del desempleo llevaron a plantearse la reforma de la norma cuatro años más tarde de su publicación para hacer frente a las rigideces del mercado laboral.

Tradicionalmente, el mercado laboral español había sido rígido y bastante seguro.

Por ello, desde las instituciones europeas se solicitó a España la necesidad de flexibilizarlo. Sobre todo, en lo que se refiere a la lentitud con la que el sistema laboral encuentra empleo a las personas que lo pierden o se incorporan a él por primera vez.

Eurostat, oficina estadística de la Unión Europea, utiliza la «tasa de puestos vacantes» como indicador de la capacidad que tiene el mercado de cada país para colocar a trabajadores en los puestos de trabajo vacantes. España figuraba en penúltimo lugar en 2019.



En la última información del 2023³⁴ Eurostat nos deja ver que España se sitúa en los 4 últimos países de la Unión Europea, representando un 0.8%. Lo acompañan Polonia, Bulgaria y Rumania, siendo Bélgica quien encabeza la lista con 4,4%.

La tasa de empleos vacantes ofrece información sobre el dinamismo del mercado laboral en función de las necesidades y expectativas de los empresarios.

Para conseguir el objetivo anterior, estudia los diferentes puestos remunerados (de nueva creación, desocupados o a punto de quedar vacantes) para los cuales las empresas adoptan una actitud proactiva e intentan captar el talento más adecuado.

Mientras que en el sector servicios la tasa española de vacantes del primer trimestre de 2019 fue de 0,6%, en industria y en construcción se situó en el 0,4%.

Pero este problema viene de lejos. En 2010, España ocupaba 160 del mundo (de 194 países) en cuanto a la rigidez del mercado laboral.

Para FAES, acrónimo correspondiente a Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, la normativa laboral es antigua y rígida, y constituye un lastre que se materializa en cuatro grandes problemas, a saber: poca creación de empleo entre los años 1976 y 1996; destrucción de empleo desproporcionada, destrucción del empleo temporal y la subida salarial durante la crisis.

Descontada la inflación, entre 1976 y 1996 el PIB creció en términos reales un 55,6%. Dicho avance debería haberse reflejado en un importante incremento del empleo. Sin embargo, no fue así: España contaba con 12,780 millones de ocupados en el tercer trimestre de 1976, mientras que a principios de 1996 la cifra era de 12,620 millones, es decir, 160.000 personas ocupadas menos que veinte años atrás.

³⁴ Véase en línea: [Euro area job vacancy rate at 2.7% - Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)



En España, la burbuja inmobiliaria comenzó en 1997 y terminó en 2007, cuando la vivienda alcanzó su precio máximo por metro cuadrado.

En 2008 estalló la crisis inmobiliaria, que duró cinco años, provocando una crisis económica, social e institucional. “En España, por ejemplo, el mercado inmobiliario comenzó a hundirse a mediados de 2007, y el pasado año se perdieron unos 500.000 empleos en la construcción.” (OIT, 2009, 16).

En estos años, el precio de la vivienda llegó a bajar hasta un 45%. El sector inmobiliario necesitaba mucha mano de obra, por lo que en la década 1997-2007 se había creado mucho empleo.

Sin embargo, cuando estalló la crisis de 2008. Según Eurostat, desde el verano de 2007, se destruyeron en España 1,878 millones de empleos, que corresponde al 72,8% y al 45,5% de todo el empleo perdido en el mismo período en la zona euro y en la UE-27, respectivamente.

En la zona euro, entre 2007 y 2009 se destruyeron 2,580 millones de empleos, de los que 1,878 se localizaron en España.

La destrucción de empleo temporal en España comenzó en el primer trimestre de 2007, pese a que el PIB crecía al 3,8% interanual. Por ello, la crisis global de 2008 también sacó a relucir las distorsiones existentes en la contratación de personal, sobre todo, temporal.

Los empleados indefinidos estaban mucho mejor protegidos frente a los despidos masivos que los temporales que, por otra parte, eran mucho más numerosos.

En 2019, el pacto a que llegaron el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y Unidas Podemos para conformar un gobierno progresista de coalición contemplaba la elaboración de un nuevo Estatuto de los Trabajadores del siglo XXI y la derogación de la reforma laboral de 2012, para recuperar los “derechos laborales

arrebatados”, conforme lo indicaron en su plataforma³⁵, en aspectos tales como la subcontratación de obras o servicios o la negociación colectiva.

De igual modo, uno de los compromisos de España ante la Unión Europea, para recibir los fondos europeos de recuperación, era llevar a cabo una nueva reforma laboral.

Durante meses, en el marco del diálogo social tripartito, el Gobierno socialista discutió con los sindicatos más representativos UGT y CC.OO. y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME.

En el seno del Gobierno, había dos visiones sobre el perímetro y la magnitud de la reforma: una más izquierdista, que defendía la ministra de Trabajo y líder de Podemos, y otra más liberal, que mantenía la vicepresidenta primera del Gobierno y ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital.

También había discrepancias sobre quién debía dirigir las negociaciones con los agentes sociales.

Para apaciguar los ánimos, el presidente del Gobierno decidió que la negociación correspondía al Gobierno, aunque la condujese el Ministerio de Trabajo, y que participarían también, en las reuniones, representantes del Ministerio de Economía y Transformación Digital.

Para consensuar las propuestas, los representantes del Gobierno se reunían antes de hacerlo con los interlocutores sociales.

En la votación del comité directivo de la CEOE que avaló el acuerdo, se abstuvieron algunas organizaciones, como la patronal madrileña CEIM, la catalana Foment del

Treball, la del campo Asaja y la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones (Anfac).

Para dotar de fuerza legal al acuerdo tripartito, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 32/2021³⁶, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (BOE de 31 de diciembre de 2021 y corrección de errores en el BOE de 19 de enero de 2022).

Como el Gobierno de coalición carecía de los votos suficientes para convalidar el Real Decreto-ley en el Congreso de los Diputados, el PSOE y Unidas Podemos hubieron de negociar con los partidos políticos que suelen apoyarlos.

Sin embargo, las conversaciones fracasaron.

Mientras que el Gobierno consideraba que el texto no podía alterarse, por ser fruto del consenso y de un equilibrio delicado en el marco del diálogo social, los partidos nacionalistas Partido Nacionalista Vasco (PNV), EH Bildu, Esquerra Republicana de Cataluña (ERC), la CUP y el BNG exigían que se tramitase como proyecto de ley, para introducir enmiendas, como la prioridad de los convenios autonómicos sobre los estatales.

Además, ERC pedía que se otorgase a la Generalitat la competencia para autorizar los despidos colectivos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción.

El Partido Popular se opuso a la reforma con distintos argumentos políticos y legales. Principalmente se opuso por cuanto la reforma impulsada por el Gobierno socialista desandaba gran parte de los cambios que en su momento como gobierno impulso el Partido Popular en 2012.

³⁶ Véase en línea: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-21788>

El Gobierno logró el compromiso de Unión del Pueblo Navarro (UPN), un partido conservador, y el 3 de febrero de 2022, en circunstancias confusas, sin el apoyo de todos los socios del Gobierno, el Real Decreto-ley se convalidó con 175 votos a favor y 174 en contra.

Por estas circunstancias, el Real Decreto-ley no deroga, sino modifica y corrige algunos aspectos de la reforma laboral de 2012.

Por ser fruto del diálogo social, es una reforma realista pero menos ambiciosa y se circunscribe a las materias que figuraban en el documento que entregó el Gobierno a la Unión Europea: los contratos de duración determinada, la subcontratación de obras y servicios, los expedientes de regulación temporal de empleo y la negociación colectiva.



El Real Decreto-ley, que ha entrado en vigor en este ámbito el 30 de marzo de 2022, suprime el contrato para obra o servicio determinado, y prevé dos modalidades de contrato de duración determinada por la índole del trabajo prestado: por circunstancias de la producción o por sustitución de trabajador.



La disposición normativa contempla dos clases de contratos formativos: el contrato de formación en alternancia y para la obtención de la práctica profesional adecuada (art. 11 ET).

Asimismo, refuerza las previsiones contra el abuso y el fraude en la contratación (art. 15, párrafos 4, 5, 8 y 9, del ET), incrementa las sanciones a su uso irregular, prevé una cotización adicional para los contratos de duración inferior a treinta días (art. 151 LGSS) y potencia el contrato de trabajo fijo-discontinuo (art. 16 ET).

El nuevo régimen jurídico pretende impulsar los contratos de duración indefinida y acotar los de duración determinada.

En este sentido la regulación mejora la contundencia de la conversión del contrato en indefinido por encadenamiento de contratos por el mismo trabajador o en el mismo puesto de trabajo, y desincentiva, de forma clara, el recurso a los contratos de duración determinada, mediante una cotización adicional para los de duración inferior a treinta días.

Ahora bien, el contrato de trabajo fijo discontinuo, en opinión de algunos catedráticos, dará muchos problemas en la práctica, ya que no se adapta a las necesidades de algunos sectores productivos, y puede traducirse en una nueva precariedad, de trabajadores pobres con contrato indefinido.

La derogación del contrato para obra o servicio determinado, tradicional en el ordenamiento jurídico español y de todo punto justificable desde un punto de vista conceptual, solo se explica por el abuso frecuente de la figura en la práctica y por el margen estrecho que le había dejado la sentencia del Superior Tribunal de 29 de diciembre de 2020 que modificó la jurisprudencia sobre la vinculación de este a la duración de una contrata o subcontrata.

Sea como fuere, la disposición adicional 15ª del ET regula las peculiaridades de la aplicación de los límites de duración del contrato por obra o servicio determinados y al encadenamiento de contratos en las Administraciones Públicas.



Por lo que hace a la subcontratación de obras o servicios, el nuevo régimen jurídico respeta las posibilidades de externalización productiva, al no someter las empresas contratistas y subcontratistas al convenio colectivo de la empresa principal.

El convenio colectivo de aplicación para las empresas contratistas y subcontratistas será el del sector de la actividad desarrollada en la contrata o subcontrata, con independencia de su objeto social o forma jurídica

En tercer lugar, con el objetivo de reducir los despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, la reforma revisa el régimen jurídico de los expedientes de regulación temporal de empleo, ya presentes en la legislación laboral desde hace años.

Además, incorpora un mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo, para hacer frente a las crisis cíclicas o sectoriales mediante una flexibilidad interna negociada, formación y recalificación de los trabajadores.

Por último, el Real Decreto-ley suprime el cambio fundamental de la reforma de 2012 en el campo de la negociación colectiva y recupera la ultraactividad indefinida del convenio colectivo, y excluye la cuantía salarial de las materias en que tiene prioridad aplicativa el convenio de empresa respecto del convenio sectorial estatal, autonómico o de ámbito superior (art. 84.2 ET).

Sin embargo, estos cambios ya habían sido realizados por la jurisprudencia por lo que no quedó claro cuál era el sentido de estos.

Luego de medio año después de aprobada esta reforma, el Partido Socialista sufrió un desastre electoral pocas veces visto y se vio obligado a acortar su mandato convocando a elecciones anticipadas.

De ese modo se espera que la nueva legislatura tenga nuevamente discusiones para profundizar el rumbo de las reformas de 2012 y deje de lado esta peculiar reforma de 2022.

Finalizando el año 2023, el Banco de España ha publicado un informe sobre el impacto de la reforma laboral española. El informe destaca algunos aspectos positivos, pero también revela desafíos persistentes que requieren atención.

Se observa una disminución en la tasa de rotación laboral y un aumento en la proporción de contratos indefinidos, lo que indica una mayor estabilidad en el empleo.

La reforma ha incentivado la sustitución de contratos temporales por contratos indefinidos, reduciendo la precariedad laboral.

“En conjunto, los resultados disponibles, tanto con datos agregados como con datos más granulares, muestran un ligero aumento de la estabilidad laboral en el mercado de trabajo español tras la aprobación de la reforma de finales de 2021. Esto es así porque, a pesar de que se observa un leve aumento de la inestabilidad laboral en los contratos indefinidos de nueva creación —en especial, en los contratos fijos-discontinuos—, ha aumentado de forma significativa el peso de los contratos indefinidos en relación con el de los contratos temporales.” (Banco de España, 2023, 51).

A pesar de las mejoras, la tasa de desempleo en España sigue siendo considerablemente superior al promedio de sus países vecinos. Con respecto a esto, añadió: “Desde mediados de 2020, la tasa de paro ha seguido una tendencia descendente. No obstante, a finales de 2023 esta se situó en el 11,8%, el doble que la del conjunto de la UE-27.” (Banco de España, 2023, 4)

Si bien la estabilidad general ha mejorado, se ha detectado un leve aumento en la inestabilidad laboral dentro de los nuevos contratos indefinidos, especialmente en los contratos fijos-discontinuos.

Brasil y su reforma del 2017



Las relaciones laborales son un pilar fundamental para el crecimiento, la productividad y el desarrollo de cualquier nación. A su vez, “el reconocimiento de la legitimidad del diálogo social y de su puesta en práctica es particularmente relevante en América Latina, una región con una larga tradición de autoritarismo que, desde luego, hubo de permear el modo como se conformó y desarrolló el entramado de las relaciones laborales en nuestros países.” (Etchemendy, 2011)

En Brasil, la necesidad de modernizar las normas que regulan estas relaciones era evidente desde hace tiempo. La Ley de Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), promulgada en la década de 1940, si bien fue un hito en la protección de los derechos de los trabajadores, ya no respondía a las demandas de un mercado laboral en constante evolución.

Al buscar promover el diálogo y la seguridad jurídica en las relaciones laborales, las reformas laborales aspiran a fomentar un ambiente propicio para el desarrollo económico, la competitividad empresarial y la generación de empleo.

En este contexto, la Reforma Laboral de Brasil del 2017, plasmada en la Ley n. 13.467/2017³⁷ representa un paso crucial hacia la modernización de las relaciones laborales en el país.

De los 922 artículos de la Consolidación de las Leyes de Trabajo (CLT), fueron alterados 54, insertados 43 nuevos y revocados 9 – un total de 106 dispositivos.

Entre las principales novedades aportadas por la ley están la prevalencia de lo negociado sobre lo legislado, el fin de la ultraactividad de los instrumentos colectivos, la exclusión del cómputo de las horas in itinere en la jornada de trabajo, la reglamentación del teletrabajo y del trabajo intermitente y la previsión de que la contribución sindical pasa a ser facultativa.

³⁷ Véase en línea: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm



Todo eso manteniendo los derechos fundamentales de los trabajadores, tales como vacaciones, aguinaldo, licencia por maternidad y paternidad, seguro de desempleo, FGTS, jubilación.

Con la nueva ley se abre un horizonte de mayor seguridad jurídica y cooperación, propiciando el mejoramiento del ambiente de negocios, lo que contribuirá al crecimiento económico, beneficiando a las empresas, los empleados, en definitiva, a Brasil.

A continuación, son presentadas las modificaciones promovidas por la ley punto por punto, con el escenario que había antes de su publicación y lo que prevé su texto.

Grupo económico;

La Consolidación de las Leyes de Trabajo (CLT) establecía que siempre que una o más empresas, aunque teniendo, cada una de ellas, personería jurídica propia, estuviesen bajo la dirección, control o administración de otra empresa, constituyendo un grupo industrial, comercial o de cualquier otra actividad económica, serán solidariamente responsables a los efectos de la relación de empleo la empresa principal y cada una de las subordinadas.

Mientras tanto la nueva ley define que siempre que una o más empresas, aunque teniendo, cada una de ellas, personería jurídica propia, estuviesen bajo la dirección, control o administración de otra, o también cuando, aunque cada una mantenga su autonomía, integren un grupo económico, serán responsables solidariamente de las obligaciones derivadas de la relación de empleo.

Pero añade, también, que no caracteriza grupo económico la mera identidad de socios, siendo necesarias, para la configuración del grupo, la demostración del interés integrado, la efectiva comunión de intereses y la actuación conjunta de las empresas que lo integran.

Permanencia del empleado en la empresa para atender interés personal.



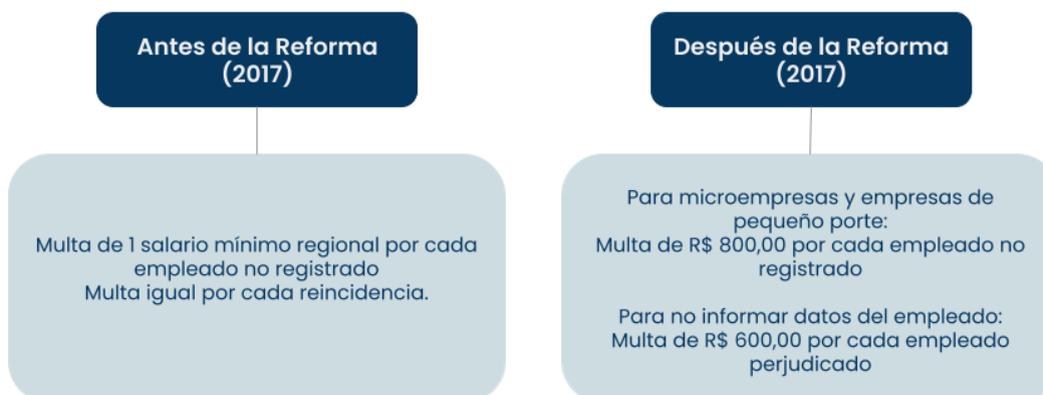
La CLT preveía que “se considera como siendo de trabajo efectivo el período en que el empleado esté a disposición del empleador, aguardando o ejecutando órdenes, salvo disposición expresamente explicitada” (art. 4º).

La nueva ley no considera tiempo a disposición del empleador y determina que no será computado como período extraordinario el tiempo que exceda la jornada normal cuando el empleado, por opción propia, busque protección personal, en caso de inseguridad en las vías públicas o de malas condiciones climáticas, así como cuando entre o permanezca en las dependencias de la empresa para ejercer actividades particulares, entre otras: I - prácticas religiosas; II - descanso; III - ocio; IV- estudio; V- alimentación; VI- actividades de relación social; VII - higiene personal; VIII - cambio de ropa o uniforme, cuando no sea obligatorio cambiarse en la empresa.

Restricción o creación de derechos por enunciados de jurisprudencia:

Antes de la nueva ley, no había previsión legal sobre este tema. La reforma expresamente prevé que pronunciamientos y otros enunciados de jurisprudencia emitidos por la Justicia del Trabajo no podrán restringir derechos legalmente previstos ni crear obligaciones que no estén previstas en la ley.

Multas administrativas:



Situación antes de la nueva ley: la CLT preveía que la empresa que mantuviera un empleado no registrado incurriría en una multa de valor igual a 1 salario mínimo regional, para cada empleado no registrado, a lo que se añade igual valor en cada reincidencia.

La nueva ley innova para establecer que, cuando se trate de microempresa o empresa de pequeño porte, el valor final de la multa aplicada será de R\$ 800,00 por cada empleado no registrado.

Añade que ante la hipótesis de que no sean informados otros datos del empleado (admisión en el empleo, duración y efectividad en el trabajo, vacaciones, accidentes y demás circunstancias de protección del trabajador el empleador quedará supeditado a multa de R \$600,00 por cada empleado perjudicado (art. 47 y 47-A de la CLT).

Trabajo en tiempo parcial:

Situación antes de la nueva ley: la CLT consideraba trabajo en régimen de tiempo parcial el trabajo cuya duración no exceda las 25 hora mientras que la nueva ley considera trabajo en régimen de tiempo parcial el trabajo cuya duración semanal no exceda las 30 horas, sin la posibilidad de horas suplementarias, o, también, el trabajo cuya duración semanal no exceda las 26 horas, con la posibilidad de hasta 6 horas suplementarias semanales.

Banco de horas:



Situación antes de la nueva ley: la CLT dispone que puede ser dispensado el aumento de salario si, debido a la existencia de un acuerdo o convenio colectivo de trabajo, el exceso 10 de horas en un día fuera compensado por la correspondiente disminución en otro día.

La nueva ley mantiene la posibilidad de establecimiento de pactos mediante negociación colectiva del banco de horas anual y añade expresamente la posibilidad de que sean establecidos pactos mediante acuerdo individual escrito, siempre y cuando la compensación ocurra en el período máximo de 6 meses. Adicionalmente, prevé expresamente que la realización de horas extras habituales no descaracteriza el banco de horas (art. 59, § 5º, 59-B, p.u., CLT).

Teletrabajo:



Situación antes de la nueva ley: no había reglamentación específica en la legislación laboral, supeditado las reglas internas de las empresas que ya practican el teletrabajo a la interpretación del Poder Judicial.

Por la reforma se reglamenta el teletrabajo, definiéndolo como el trabajo realizado fuera de las dependencias del empleador, mediante la utilización de tecnologías de información y de comunicación que, por su naturaleza, no constituyan trabajo externo.

La presencia en las dependencias para la realización de actividades específicas que exijan la presencia del empleado no descaracteriza el régimen.

El teletrabajo constituye una excepción a la observancia de las reglas generales de duración del trabajo (ejemplo: control de asistencia).

El acuerdo explícito entre empleado y empleador es condición necesaria para que se pase del trabajo presencial al régimen de teletrabajo; pero el empleador puede determinar unilateralmente el cambio del teletrabajo al régimen presencial, garantizándose el plazo de transición mínimo de 15 días en este caso.

Las disposiciones relativas a adquisición, mantenimiento o suministro de los equipamientos y de la infraestructura que sean necesarios para el teletrabajo deberán constar por escrito en el contrato de trabajo, no integrando la remuneración del empleado.

Finalmente, el empleador deberá orientar a los empleados, de manera explícita y ostensiva en lo que se refiere a las precauciones que deberán ser tomadas con el objetivo de evitar enfermedades y accidentes de trabajo. El empleado deberá firmar un término de responsabilidad comprometiéndose a seguir esas instrucciones.

Fraccionamiento de las vacaciones:



La CLT preveía que solamente en casos excepcionales podrían las vacaciones ser concedidas en 2 períodos, uno de los cuales no podría ser inferior a 10 días consecutivos, siendo que, a los menores de 18 años y a los mayores de 50 años, las vacaciones deberían siempre ser concedidas sin fraccionamiento.

La reforma posibilita, siempre y cuando haya concordancia del empleado, que las vacaciones puedan ser disfrutadas en hasta 3 períodos, siendo que uno de ellos no



podrá ser inferior a 14 días, y los demás no podrán ser inferiores a 5 días consecutivos cada uno, inclusive para menores de 18 años y mayores de 50 años.

Además, veda el inicio de las vacaciones en el período de 2 días que anteceden feriados o días de descanso semanal remunerado (art. 134 de la CLT).

Trabajo del autónomo (trabajador por cuenta propia):

Antes de la nueva ley no había previsión legal específica en la legislación laboral en lo que se refiere al trabajo del autónomo mientras que la nueva norma establece que la contratación del autónomo, cumplidas todas las formalidad legales, con o sin exclusividad, de forma continua o no, retira la calidad de empleado prevista en el art. 3° de la CLT, de acuerdo con el cual “Se considera empleado a toda persona natural que preste servicios de naturaleza no eventual a un empleador, estando bajo la dependencia de este y mediante salario”.

Trabajo intermitente:

No había previsión legal específica en la legislación laboral en lo que se refiere al contrato de trabajo intermitente.

La reforma crea una nueva modalidad de contrato de trabajo, el trabajo intermitente, en el cual la prestación de servicios, con subordinación, no es continua, ocurriendo con alternancia de períodos de prestación de servicios y de inactividad, determinados en horas, días o meses, independientemente del tipo de actividad del empleado y del empleador, excepto para los aeronautas que son regidos por legislación propia.

El contrato debe ser celebrado por escrito y contener, específicamente, el valor de la hora de trabajo, que no puede ser inferior al valor horario del salario mínimo o al valor pagado a los demás empleados del establecimiento que ejerzan la misma función en contrato intermitente o no.



El período de inactividad no será considerado tiempo a disposición del empleador, pudiendo el trabajador prestar servicios a otros contratantes.

El empleador convocará, por cualquier medio de comunicación eficaz, para la prestación de servicios, informando al empleado cuál será la jornada, con, por lo menos, 3 días consecutivos de antelación.

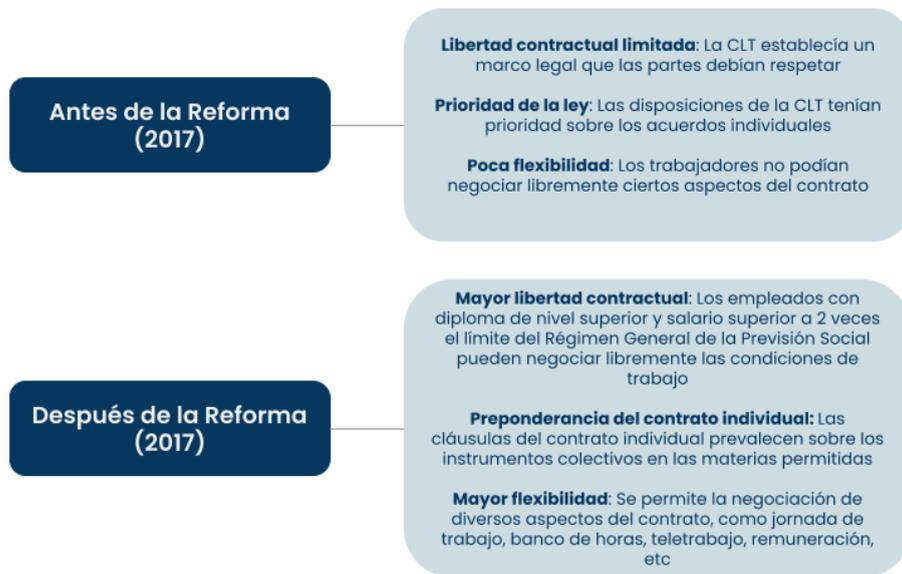
Recibida la convocatoria, el empleado tendrá un plazo de 1 día hábil para responder al llamado, suponiéndose, ante el silencio, la negativa. El rechazo de la oferta no descaracteriza la subordinación entre empresa y empleado.

Habiendo sido aceptada la oferta para presentarse al trabajo, la parte que no cumpla, sin motivo, pagará a la otra parte, en el plazo de treinta días, una multa del 50% de la remuneración que sería debida, estando permitida la compensación en idéntico plazo.

Al final de cada período de prestación de servicio, el empleador, mediante suministro de un recibo con los valores discriminados, pagará al empleado las siguientes partes: I - remuneración; II - vacaciones proporcionales más un tercio; III - aguinaldo proporcional; IV - descanso semanal remunerado; y V - adicionales legales. También efectuará la recaudación del INSS y del FGTS en base a los valores pagados en el período mensual y suministrará al empleado comprobante del cumplimiento de esas obligaciones.

Cada doce meses, el empleado adquiere derecho a disfrutar, durante los doce meses siguientes, un mes de vacaciones, período en el cual no podrá ser convocado para prestar servicios por el mismo empleador (art. 443, §3º, 452-A de la CLT).

Negociación individual:



La CLT establecía que “Las relaciones contractuales de trabajo pueden ser objeto de libre estipulación de las partes interesadas en todo lo que no sea una contravención a las disposiciones de protección al trabajo, a los contratos colectivos que se apliquen y a las decisiones de las autoridades competentes” (art. 444).

La innovación de la reforma añade que para el empleado portador de diploma de nivel superior y que perciba salario mensual igual o superior a 2 veces el límite máximo del Régimen General de la Previsión Social es libre la estipulación de las relaciones contractuales de trabajo con la misma eficacia legal y preponderancia sobre los instrumentos colectivos con relación a las materias cuya negociación colectiva está permitida.

El contrato puede establecer estipulaciones tales como: I - pacto en lo que atañe a la jornada de trabajo, observados los límites constitucionales; II - banco de horas anual; III - intervalo dentro de la jornada, siendo respetado el límite mínimo de treinta minutos para jornadas superiores a seis horas; IV - adhesión al Programa Seguro Empleo (PSE); V - plan de carrera, salarios y funciones compatibles con la condición personal del empleado, así como identificación de los cargos que están dentro de la categoría de funciones de confianza; VI - reglamento empresarial; VII - representante de los trabajadores en el local de trabajo; VIII - teletrabajo, régimen

de sobreaviso y trabajo intermitente; IX - remuneración por productividad, incluidas las propinas percibidas por el empleado, y remuneración por desempeño individual; X - modalidad de registro de jornada de trabajo; XI - cambio del día de feriado; XII - encuadramiento del grado de insalubridad; XIII - prórroga de la jornada en ambientes insalubres, sin licencia previa de las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo; XIV - premios de incentivo en bienes o servicios, eventualmente concedidos en programas de incentivo; XV - participación en las ganancias o resultados de la empresa (art. 611-A de la CLT).

Partes que no integran la remuneración:



La CLT establecía que integraban el salario no apenas la importancia fija estipulada, sino también las comisiones, porcentajes, bonificaciones ajustadas, viáticos para viajes y abonos pagados por el empleador, con excepción de las ayudas de costo y de los viáticos para viaje que no excedan el 50% del salario percibido por el empleado.

La reforma estableció que integran el salario la importancia fija estipulada, las bonificaciones legales y las comisiones pagadas por el empleador.

Aunque sean habituales, son excluidas de la remuneración viáticos para viaje, premios y abonos, que no se incorporen al contrato de trabajo y no constituyan base de incidencia de cualquier recargo laboral y de la previsión social.

También añade que el valor relativo a la asistencia prestada por servicio médico u odontológica, propio o no, inclusive el reembolso de gastos con medicamentos, gafas, aparatos ortopédicos, prótesis, órtesis, gastos médicos hospitalarios y otros similares, inclusive cuando sea concedido en diferentes modalidades de planes y coberturas, no integran el salario del empleado para ningún efecto ni el salario de 17 contribución del INSS).

Equiparación de despido inmotivado individual, plural y colectivo:



Situación antes de la nueva ley: el artículo 7º, inciso I, de la CF prevé que la relación de empleo está protegida contra despido arbitrario o sin justa causa en los términos de ley complementaria.

Hasta que sea promulgada la Ley Complementaria, el art. 10 de los Actos de las Disposiciones Constitucionales Transitorias (ADCT) fijó esa indemnización en el 40% sobre los depósitos de FGTS realizados durante el contrato de trabajo. Este dispositivo no definió ninguna distinción entre despido individual, plural o colectivo.

También, la jurisprudencia del TST consolidó el entendimiento de que el despido colectivo debe ser precedido obligatoriamente de negociación con el sindicato de trabajadores.

La reforma establece que los despidos individuales, plurales o colectivos se equiparan para todos los fines, no habiendo necesidad de autorización previa de entidad sindical o de celebración de convenio colectivo o acuerdo colectivo de trabajo para su efectivización.

Plan de despido voluntario o incentivado:



Situación antes de la nueva ley: no había previsión legal específica en la legislación laboral en lo que se refiere a este tema por lo cual había distintos fallos que regulaban la cuestión en general frustrando este tipo de planes.

En cambio, la reforma pretende que los planes de despido voluntario o incentivado, para despido individual, plural o colectivo, previstos en convenio colectivo o acuerdo colectivo de trabajo, dan lugar a cancelación plena e irrevocable de los derechos derivados de la relación de empleo, salvo disposición en contrario estipulada entre las partes.

Rescisión del contrato de trabajo por mutuo acuerdo:



Situación antes de la nueva ley: no había previsión legal en la legislación laboral en los que se refiere a este tema.

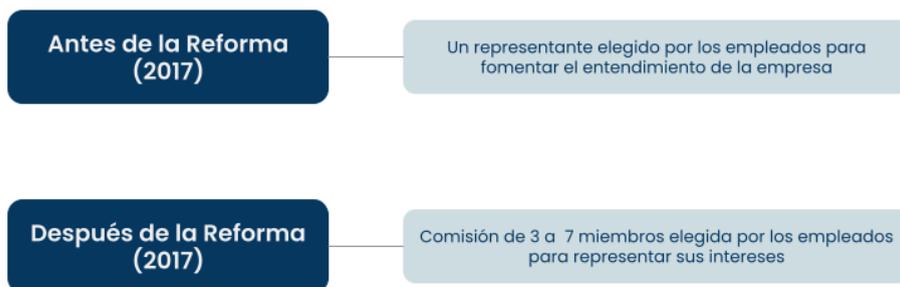
Qué dice la nueva ley: dispone que el contrato de trabajo podrá ser extinto por acuerdo entre empleado y empleador, en cuyo caso serán debidos los siguientes rubros laborales: I - por mitad o aviso previo, si fuera indemnizado, y la indemnización sobre el saldo del FGTS; II - integralmente, los demás rubros laborales.

Con este acuerdo el empleado está autorizado a recabar el 80% del valor del depósito del FGTS, pero no tendrá derecho a recibir el seguro de desempleo (art. 484-A, CLT; art. 20, inciso I-A de la Ley n. 8.036/90).

Arbitraje:

Situación antes de la nueva ley: no había previsión legal en la legislación laboral en lo que se refiere a este tema. La reforma hizo posible el arbitraje mediante una cláusula contractual escrita.

Comisión de representación de los empleados:



Situación antes de la nueva ley: el artículo 11 de la CF dispone que, en las empresas con más de 200 empleados, está asegurada la elección de un representante de los empleados con la finalidad exclusiva de fomentar el entendimiento directo con los empleadores.

Por efecto de los cambios de la nueva ley en las empresas con más de 200 empleados está asegurada la elección de una comisión para representarlos con la finalidad de fomentar el entendimiento directo con los empleadores.

La Comisión estará integrada: I - en las empresas con más de doscientos y hasta tres mil empleados, por tres miembros; II - en las empresas con más de tres mil y hasta mil empleados, por cinco miembros; III - en las empresas con más de mil empleados, por siete miembros.

En el caso de que la empresa tuviera empleados en varios Estados de la Federación y en el Distrito Federal, será asegurada la elección de una comisión de representantes de los empleados por Estado o en el Distrito Federal.



La Comisión de representantes de los empleados tendrá las siguientes atribuciones:

I - representar a los empleados ante la administración de la empresa; II - perfeccionar la relación entre la empresa y sus empleados en base a los principios de la buena fe y del respeto mutuo; III - fomentar el diálogo y el entendimiento en el ambiente de trabajo con la finalidad de prevenir conflictos; IV - buscar soluciones para los conflictos derivados de la relación de trabajo, de forma rápida y eficaz, con miras a la efectiva aplicación de las normas legales y contractuales; V - asegurar tratamiento justo e imparcial a los empleados, impidiendo cualquier forma de discriminación por motivo de sexo, edad, religión, opinión política o actuación sindical; VI - encaminar reivindicaciones específicas de los empleados de su ámbito de representación; VII - hacer el seguimiento del cumplimiento de las leyes laborales, previsionales y de los convenios colectivos y acuerdos colectivos de trabajo.

La elección de la comisión será convocada, con antelación mínima de 30 días, contados a partir del final del mandato anterior, por medio de edicto que deberá ser fijado en la empresa, con amplia publicidad, para inscripción de candidaturas. Será formada una comisión electoral, integrada por 5 empleados, no candidatos, para la organización y el acompañamiento del proceso electoral, estando vedada la interferencia de la empresa y del sindicato de la categoría.

Los empleados de la empresa podrán ser candidatos, excepto los empleados que tengan contrato de trabajo por plazo determinado.

Contribución sindical:



Situación antes de la nueva ley: La CLT preveía que la contribución sindical era obligatoria para empleados – de todas las categorías profesionales – y empleadores – todas las categorías económicas.

Qué dice la nueva ley: dispone que las contribuciones debidas a los sindicatos por los participantes de las categorías económicas o profesionales o de las profesiones liberales representadas por las entidades anteriormente mencionadas serán, bajo la denominación de contribución sindical, pagadas y recaudadas, siempre y cuando sean previa y expresamente autorizadas.

Los empleadores están obligados a descontar de la nómina de pago de sus empleados relativa al mes de marzo de cada año la contribución sindical de los empleados que autorizaron previa y expresamente su recaudación a los respectivos sindicatos.

Negociación Colectiva – lo negociado sobre lo legislado:



Antes de la reforma el artículo 7º, inciso de la CF reconoce la existencia de los convenios y acuerdos colectivos de trabajo como uno de los derechos de los trabajadores urbanos y rurales.

A pesar del respaldo constitucional y del prestigio del tema en convenios internacionales (Convenio n. 98 y n. 154 de la OIT), la negociación colectiva enfrentaba ambiente de inseguridad jurídica: anulaciones de cláusulas colectivas eran frecuentes en la Justicia del Trabajo fundamentándose en que los derechos laborales previstos en la legislación no podrían ser flexibilizados mediante negociación colectiva.

Por su parte, el STF en la sentencia del RE n. 590.415 registró que “En el ámbito del derecho colectivo del trabajo no se verifica la misma situación de asimetría de poder que está presente en las relaciones individuales de trabajo. Como consecuencia, la autonomía colectiva de la voluntad no se encuentra supeditada a los mismos límites que la autonomía individual. La Constitución de 1988, en su artículo 7º, XXVI, hizo hincapié en la autonomía colectiva de la voluntad y la autocomposición de los conflictos laborales, acompañando la tendencia mundial al creciente reconocimiento de los mecanismos de negociación colectiva, retratada en el Convenio n. 98/1949 y en el Convenio n. 154/1981 de la Organización Internacional del Trabajo. El



reconocimiento de los acuerdos y convenios colectivos permite que los trabajadores contribuyan a la formulación de las normas que regirán su propia vida”.

Siendo así se define límites para la negociación colectiva. Establece que el convenio colectivo y el acuerdo colectivo de trabajo tienen prevalencia sobre la ley cuando, entre otros, dispongan sobre: I - pacto en lo que atañe a la jornada de trabajo, observados los límites constitucionales; II - banco de horas anual; III - intervalo dentro de la jornada, siendo respetado el límite mínimo de treinta minutos para jornadas superiores a seis horas; IV - adhesión al Programa Seguro-Empleó (PSE); V - plan de carrera, salarios y funciones compatibles con la condición personal del empleado, así como identificación de los cargos que están dentro de la categoría de funciones de confianza; VI - reglamento empresarial; VII - representante de los trabajadores en el local de trabajo; VIII - teletrabajo, régimen de aviso previo y trabajo intermitente; IX - remuneración por productividad, incluidas las propinas percibidas por el empleado, y remuneración por desempeño individual; X - modalidad de registro de jornada de trabajo; XI - cambio del día de feriado; XII - encuadramiento del grado de insalubridad; XIII - prórroga de la jornada en ambientes insalubres, sin licencia previa de las autoridades competentes del Ministerio de Trabajo; XIV - premios de incentivo en bienes o servicios, eventualmente concedidos en programas de incentivo; XV - participación en las ganancias o resultados de la empresa.

También dispone que constituyen un objeto ilícito de convenio colectivo o de acuerdo colectivo de trabajo, exclusivamente, la supresión o la reducción de los siguientes derechos: I - normas de identificación profesional, inclusive las anotaciones en la CTPS; II - seguro desempleo; III - FGTS; IV - salario mínimo; V - aguinaldo; VI - remuneración del trabajo nocturno superior a la del trabajo diurno; VII - protección del salario de acuerdo con la ley, constituyendo crimen su retención intencional; VIII - salario-familia; IX - descanso semanal remunerado; X - remuneración del trabajo extraordinario superior, al menos, en un 50% que el salario normal; XI - cantidad de días de vacaciones debidas al empleado; XII - goce de vacaciones anuales remuneradas con, por lo menos, un tercio más que el salario normal; XIII - licencia por maternidad con duración mínima de ciento y veinte días;



XIV - licencia por paternidad en los términos fijados en ley; XV - protección del mercados de trabajo de la mujer, mediante incentivos específicos, conforme a la ley; XVI - aviso previo proporcional al tiempo de trabajo siendo de, como mínimo, 30 días, conforme a la ley; XVII - normas de salud, higiene y seguridad del trabajo previstas en ley o en normas reglamentarias del Ministerio de Trabajo; XVIII - adicional de remuneración para las actividades penosas, insalubres o peligrosas; XIX - jubilación; XX - seguro contra accidentes de trabajo, a cargo del empleador; XXI - acción, en lo que se refiere a los créditos resultantes de las relaciones de trabajo, con plazo de prescripción de cinco años para los trabajadores urbanos y rurales, hasta el límite de dos años después de la extinción del contrato de trabajo; XXII - prohibición de cualquier tipo discriminación en lo que atañe a salario y criterios de ingreso del trabajador portador de deficiencia; XXIII - prohibición de trabajo nocturno, peligroso o insalubre para menores de dieciocho años y de cualquier trabajo para menores de dieciséis años, salvo en la condición de aprendiz, a partir de catorce años; XXIV -medidas de protección legal de niños y adolescentes; XXV - igualdad de derechos entre el trabajador con vínculo de empleo permanente y el trabajador independiente; XXVI - libertad de asociación profesional o sindical del trabajador, inclusive el derecho de no sufrir, sin su explícita y previa anuencia, cualquier cobranza o descuento salarial establecidos en convenio colectivo o acuerdo colectivo de trabajo; XXVII - derecho de huelga, siendo de competencia de los trabajadores decidir sobre la oportunidad de ejercerlo y sobre los intereses que deban, por medio de él, defender; XXVIII - definición legal sobre los servicios o actividades esenciales y disposiciones legales sobre la atención de las necesidades impostergables de la comunidad en caso de huelga; XXIX - tributos y otros créditos de terceros; XXX - las disposiciones previstas en los arts. 373-A, 390, 392, 392-A, 394, 394-A, 395, 396 y 400 de esta Consolidación (protección del trabajo de la mujer). Las reglas sobre duración del trabajo e intervalos no son consideradas como normas de salud, higiene y seguridad del trabajo, pudiendo ser objeto de negociación colectiva.

En el examen del convenio colectivo o del acuerdo colectivo de trabajo, la Justicia del Trabajo analizará exclusivamente la conformidad de los elementos esenciales del ámbito jurídico (agente capaz, objeto lícito, formas prescriptas o no defensa en

ley) y orientará su actuación por el principio de la intervención mínima en la autonomía de la voluntad colectiva.

La inexistencia de una explícita indicación de contrapartidas en un convenio colectivo o acuerdo colectivo de trabajo no dará lugar a su nulidad por no caracterizar un vicio jurídico.

Pero, si fuera pactada una cláusula que redujera el salario o la jornada, deberá estar prevista la protección de los empleados contra el despido durante el plazo de vigencia del instrumento colectivo.

Negociación Colectiva - ultraactividad:

Situación antes de la Reforma 2017	
Aspecto	Duración
Duración máxima del convenio colectivo	2 años
Ultraactividad	Sí, las normas del convenio colectivo se incorporan a los contratos individuales de trabajo hasta que se negocie un nuevo convenio
Nueva Ley 2017	
Aspecto	Duración
Duración máxima del convenio colectivo	2 años
Ultraactividad	No, las normas del convenio colectivo no se incorporan automáticamente a los contratos individuales de trabajo una vez vencido el plazo

Situación antes de la nueva ley: la CLT establece que no será permitido estipular duración de convenio o acuerdo colectivo de trabajo superior a 2 años. No obstante, en 2012 la ultra actividad fue insertada en el Pronunciamiento n. 277 por el TST para determinar la incorporación de normas colectivas a los contratos individuales de trabajo mientras no sea realizada una nueva negociación colectiva.

Qué dice la nueva ley: ratifica que no será permitido estipular la duración de un convenio o acuerdo colectivo de trabajo superior a 2 años y explicita que está vedada la ultraactividad (art. 614º, §3º, CLT).

Luego realiza una extensa serie de cambios procesales sobre la gratuidad del proceso, como se cita a terceros, como se regulan honorarios de peritos y abogados, el modo de dictar jurisprudencia que por su naturaleza no reseñamos ya que habría que explicar todo el sistema judicial brasileño a fin de que se comprenda. El gobierno de Lula Da Silva hizo campaña y obtuvo un triunfo en segunda vuelta, pero no logró mayorías parlamentarias para dar marcha atrás con esta reforma por lo que hasta el momento, sigue vigente.

La reforma laboral de Chile



La intención declarada del Gobierno de Michelle Bachelet, socialdemócrata, al impulsar la ley N°20.940³⁸ que moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones en el Código del Trabajo, fue aumentar los ingresos de los trabajadores mediante un incremento de su poder de negociación al interior de la empresa.

³⁸

Véase en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1094436&idVersion=2023-05-30&idParte=>

línea:



De tal manera redactó y propuso un proyecto de ley que sustancialmente trata todas las cuestiones del derecho colectivo de trabajo.

Digamos que colocó en una sola ley todas las regulaciones que en Argentina tratan diferentes leyes, convenios internacionales y sentencias judiciales, y sobre todo hizo una pormenorizada reglamentación de todas las hipótesis de la negociación y del conflicto.

Este concepto que en Argentina sería visto como excesivo reglamentarismo en la cultura jurídica, judicial y parlamentaria chilena no se ve así. Al contrario, son este tipo de leyes con extensión y profusa reglamentación las que se consideran leyes buenas para el conjunto de la sociedad.

Para ello, el proyecto de ley propuso el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y la promoción de la negociación colectiva a través de tres medidas concretas: la eliminación de los grupos negociadores, el goce automático de los beneficios pactados colectivamente por afiliación sindical y el fin del reemplazo en caso de huelga.

Así el mensaje explícitamente mencionaba el “desarrollo de relaciones laborales modernas, justas y equilibradas entre las partes, en las que predomine el diálogo y el acuerdo, combinando objetivos de equidad, eficiencia y productividad”.

Para alcanzar dichos objetivos, el proyecto de ley, por una parte, promueve la negociación colectiva a través de la ampliación de la cobertura de los trabajadores que pueden ejercerla y las materias que pueden ser acordadas entre las partes, y el establecimiento de procedimientos que faciliten la negociación entre empleadores y sindicatos.

Y, por otro lado, fomenta el fortalecimiento de las organizaciones sindicales mediante el reconocimiento de su titularidad para los fines de la negociación colectiva y la extensión de los beneficios colectivos por afiliación sindical.



Los fundamentos del proyecto de ley eran los siguientes:

Según el mensaje presidencial: “la cobertura de la negociación colectiva en el año 2013 alcanzó apenas el 8.1% de los asalariados del sector privado bajo la modalidad reglada, y un 2% bajo la modalidad no reglada”.

El mensaje presidencial se refería también a observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) a la legislación laboral sobre (a) exclusión de la negociación colectiva para aprendices y trabajadores contratados por obra o faena, (b) la coexistencia de grupos negociadores y sindicatos 5, (c) el derecho a negociar colectivamente para el sindicato interempresa y (d) los límites al ejercicio de la huelga, en particular en lo referido al reemplazo de huelguistas.

El contenido del proyecto de ley era el siguiente:

En forma coherente al mensaje se produce una ampliación de la cobertura de la negociación colectiva a trabajadores excluidos del ejercicio de este derecho.

Titularidad sindical. Se reconoce al sindicato como “sujeto principal de la negociación colectiva, en representación de sus afiliados”.

Luego indica que el sindicato de empresa podrá negociar a través del procedimiento reglado y no reglado.

El grupo negociador, una forma colectiva de negociar condiciones individuales usual en Chile, sólo podrá negociar en aquellas empresas en que no hubiere sindicato a través de una modalidad de negociación semirreglada.

El proyecto de ley establece la obligación del empleador de proporcionar a sus sindicatos información de la empresa, en forma periódica, para mejorar el nivel técnico y la calidad de la negociación colectiva.



Por otro lado, introduce algunas medidas para simplificar el procedimiento reglado y reconoce el principio de buena fe (deber de las partes de cumplir con las obligaciones y plazos previstos, sin poner obstáculos que limiten sus opciones de entendimiento).

Para efectos de dotar a los trabajadores de una huelga eficaz, se elimina la facultad del empleador de reemplazar a los huelguistas, se regula el procedimiento para la calificación de las empresas en las que no se puede ejercer el derecho a huelga, se establece un procedimiento de arbitraje obligatorio (gratuito para los trabajadores y a cargo de un cuerpo arbitral diverso, experto e independiente), se consagra la obligación del sindicato de proveer equipos de emergencia para cumplir los servicios mínimos y se regula la calificación de los mismos (en este orden: acuerdo de las partes, resolución de la Inspección del Trabajo y reclamo al juez laboral).

El proyecto también “busca reconocer una amplia libertad y autonomía a las partes para negociar y establecer acuerdos sobre otras materias propias de la organización del trabajo”.

Para ello, se faculta a las partes a negociar pactos sobre condiciones especiales de trabajo en empresas con una afiliación sindical igual o superior al 30% del total de sus trabajadores.

Estos pactos podrán referirse a la distribución de la jornada y descansos, el establecimiento de bolsas de horas extraordinarias, la regulación y retribución de tiempos destinados a preparación para trabajar, así como a la jornada pasiva.

Luego establece una serie de regulaciones para que los dirigentes sindicales ejerzan adecuadamente su rol estableciendo licencias gremiales amplias.

En el mismo carril fortalece los mecanismos de mediación en la negociación colectiva reglada; regula un inédito procedimiento de mediación laboral de conflictos colectivos e incorpora un moderno sistema de justicia arbitral que será gratuito para los trabajadores y las empresas de menor tamaño.



De acuerdo con los registros y autores consultados el proyecto de ley fue ingresado el 29 de diciembre de 2014 a la Cámara de Diputados para su discusión legislativa.

La Cámara de Diputados aprueba el proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales (Boletín N°9.835-13) el 17 de junio de 2015 en primer trámite constitucional.

Durante la tramitación legislativa en la Cámara, el Gobierno formuló indicaciones a su proyecto de ley en los meses de abril y junio de 2015.

El proyecto aprobado por la Cámara mantuvo las ideas matrices del Mensaje, pero efectuó los cambios en el derecho de sindicación, en el procedimiento de negociación colectiva reglada.

En cuanto al derecho a huelga: (a) eliminar la referencia al ejercicio pacífico de la huelga, (b) amplió el período de cooling-off (reflexión) de 3 a 5 días, (c) reformuló los servicios mínimos respecto de los supuestos que permiten exigirlos al empleador y su calificación por las partes, (d) estableció que el árbitro debía fallar a favor de alguna de las proposiciones de las partes en el arbitraje forzoso, y (e) por falta de quórum no se aprobó el artículo que regulaba la calificación de las empresas en que no se puede hacer efectiva la huelga.

El Senado aprueba con modificaciones el proyecto de ley con fecha 10 de marzo de 2016. Introduce los siguientes cambios al proyecto de ley aprobado por la Cámara:

En cuanto al principio de no discriminación laboral: incluyó nuevos criterios sospechosos de discriminación laboral al art. 2 del CT.

En cuanto al derecho de sindicación: (a) restituye la regla del proyecto original sobre fuero del constituyente de un sindicato interempresa, (b) rebajó el quórum para la constitución de un sindicato en la micro y pequeña empresa, y (c) reconfiguró la regulación de los delegados sindicales (exige la presencia de ministro de fe en su elección y aumenta el número de socios en una empresa para su elección en ella).

En cuanto a la negociación colectiva: (a) incluyó un nuevo artículo que obliga a las partes a desarrollar la negociación colectiva en forma pacífica, (b) estableció que los integrantes de un grupo negociador permanecerán afectos al instrumento colectivo que celebren hasta su extinción, (c) restringió la definición de instrumento colectivo y no la aplicó a “acuerdos, protocolos o pactos colectivos de trabajo”, (d) incorporó una regla que permite al empleador aplicar la reajustabilidad de remuneraciones por variación de Índice de Precios al Consumidor (IPC) a todos los trabajadores si la ofreció en su respuesta al sindicato, (e) incluyó una regla que autoriza al empleador a acordar en forma individual con sus trabajadores remuneraciones o sus incrementos fundados en criterios objetivos, (f) eliminó la regla que aplicaba el efecto Ultra activo cuando el sindicato no presentaba el proyecto de contrato colectivo dentro de plazo, no cumplía el quorum para su constitución o era disuelto, (g) introdujo una nueva regla que permite al empleador establecer períodos no aptos para negociar colectivamente en cada año, (h) reconfiguró la impugnación de la nómina de trabajadores y agregó el quorum del sindicato y otras reclamaciones, (i) eliminó el procedimiento especial de negociación colectiva para el sindicato interempresa, (j) reconfiguró los pactos sobre condiciones especiales de trabajo (se negocian colectivamente al margen del procedimiento reglado, se aplican a trabajadores sin afiliación sindical salvo pacto en contrario, se reduce el pacto de horas extraordinarias al trimestre y se incorporan dos nuevos pactos: distribución de la jornada laboral en 4 días y para trabajadores con responsabilidades familiares), (k) incorporó nuevas prácticas desleales en la negociación colectiva destinadas a garantizar el ejercicio del derecho a huelga a los trabajadores y (l) aumentó las multas por prácticas antisindicales o desleales, según el tamaño de la empresa.

En cuanto a la huelga: (a) incorporó un nuevo artículo que establece que la huelga en la contratista no afectará a la empresa principal, (b) reemplazó la prohibición del reemplazo de los “puestos de trabajo durante la huelga” por “los trabajadores en huelga”, (c) incluyó una regla que establece que el recinto de la empresa no será sede sindical durante la huelga, (d) incorporó una regla que permite al empleador formular una nueva oferta durante la huelga que debe ser votada por los trabajadores, (e) introdujo una regla que permite la reincorporación individual del



trabajador durante la huelga, (f) reconfiguró la calificación de los servicios mínimos (se acuerdan entre las partes, o bien, a falta de acuerdo, lo determina la Dirección del Trabajo) y la conformación de los equipos de emergencia (la resolución del Inspector del Trabajo no es reclamable judicialmente), (g) se aprobó con el quorum exigido la regla que se refiere a la calificación de las empresas en que los trabajadores no pueden hacer efectiva la huelga, e (h) incluyó una regla que permite al empleador, en uso de sus facultades legales, efectuar adecuaciones necesarias durante la huelga para asegurar que los trabajadores que no están en huelga efectúen las labores convenidas.

En cuanto a los procedimientos judiciales en la negociación colectiva: incluyó una regla que permite al juez suspender la negociación colectiva.

En cuanto a otras materias: creó el Consejo Superior Laboral.

La Cámara de Diputados con fecha 23 de marzo de 2016, en discusión única, rechaza parcialmente las modificaciones introducidas por el Senado.

El trámite legislativo continuó entonces en su cuarto trámite constitucional con la conformación de una Comisión Mixta integrada por los diputados y senadores, todos miembros de las comisiones de Trabajo y Previsión Social de ambas cámaras.

Tras un complejo trabajo de discusión dicha comisión emitió, el 6 de abril de 2016, un informe, el cual fue aprobado por la Cámara y el Senado en la misma fecha.

Así fue como, el 7 de abril de 2016, mediante el Oficio N° 12.454, la Cámara comunicó al Ejecutivo que se había aprobado el proyecto de ley.

Asimismo, le informó que la Cámara debía remitir el proyecto al Tribunal Constitucional (TC) para el control de constitucionalidad preventivo que contempla el art. 93.1 de la Constitución Política de la República de Chile (CP) y, por ello, le pedía que le indicara si haría uso de la facultad que establece el art. 73 de la misma (formular observaciones al proyecto de ley).



El 6 de abril de 2016 los senadores de la oposición deducen un requerimiento de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional.

Luego de una revisión completa a todos los requerimientos presentados, el Tribunal Constitucional resolvió fallar el 9 de mayo de 2016, decidiendo que la oposición presentada tenía razón en gran parte de su reclamo.

Tras lo resuelto por el Tribunal Constitucional la presidenta de la República, Michelle Bachelet, formuló, el 7 de mayo de 2016, observaciones al proyecto de ley.

El Ejecutivo fundamentó el ejercicio del veto porque el Tribunal Constitucional ha acogido los requerimientos de constitucionalidad en contra de algunos de los artículos del proyecto.

El 22 de abril de 2016, la Cámara y el Senado aprobaron el veto parcial de la presidenta de la República al proyecto de ley.

En virtud de la STC N°3112-2016-CPR, de 11 de agosto de 2016, se declara que la expresión "el o" y la palabra "sindicatos" del art. 402-1 son inconstitucionales, dado que el derecho a reclamar judicialmente de la determinación de las empresas que no tendrán derecho a huelga no puede ser reducido exclusivamente al sindicato porque la idea de titularidad sindical en la negociación colectiva es incompatible con la Constitución. Esta disposición vulnera el art. 19.16-5, el art. 19.2-2, el art. 19.15-1 y el art. 19.19- 2, todos de la CP.

Respecto de las demás normas que tienen carácter orgánico constitucional, el Tribunal Constitucional declara que son constitucionales o conforme con la CP22.

Finalmente, la Cámara despachó el proyecto de ley a la presidencia de la República el 16 de agosto de 2016. El Ejecutivo por su parte promulgó la ley N°20.940 el 29 de agosto de 2016 y la publicó el 8 de septiembre de 2016 en el Diario Oficial.



Nos interesa resaltar a los efectos de la comparativa de países la regulación que realiza la ley del derecho de huelga.

Efectivamente, se indica que constituye un derecho de los trabajadores que debe ser ejercido colectivamente.

Por su parte, la Constitución [art. 19.16- 7] se limita a indicar los funcionarios (públicos y municipales) y los trabajadores (que laboren en corporaciones o empresas que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional) a quienes se les prohíbe el ejercicio de este derecho.

La huelga puede ser definida en Chile entonces como un **derecho individual de ejercicio colectivo, que consiste en la paralización temporal, colectiva y concertada del trabajo, como una medida de presión al empleador, en un procedimiento reglado y forzoso de negociación colectiva.**

Resulta muy interesante definir que es la huelga puesto que, en nuestro país a falta de una regulación uniforme, existen distintos criterios de lo que es huelga.

Chile por su parte, lo regula a partir de esta definición como un derecho individual ya que la paralización importa para los trabajadores involucrados en la huelga un incumplimiento de las obligaciones que les impone su respectivo contrato de trabajo.

Sin perjuicio de ello, los trabajadores, en cuanto titulares del derecho, una vez que la huelga haya sido aprobada por la mayoría absoluta de los involucrados en votación personal, secreta y ante ministro de fe, deberán sumarse a ella en la oportunidad que la ley exige que se haga efectiva.

Para reforzar el carácter individual de este derecho, el CT les reconoce a los huelguistas la facultad para aceptar lo que se conoce como “última oferta del empleador”, abandonar la huelga y reincorporarse individualmente a sus labores.



De acuerdo entonces con el derecho chileno, la paralización que efectúan los trabajadores en huelga tiene las siguientes características:

Es temporal: Durante la huelga se suspende (y no se extingue) el contrato de trabajo.

Los trabajadores se abstienen de prestar sus servicios en forma temporal como una medida de presión y el empleador queda liberado del pago de las remuneraciones por el período que se extienda la huelga.

Es colectiva y concertada: Aunque el derecho a huelga sea individual debe ser ejercido colectivamente. Por lo mismo, no se concibe una huelga declarada y hecha efectiva por un solo trabajador.

Atendido su carácter colectivo: será necesario que el sindicato convoque a los trabajadores a una votación en la que la huelga deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de ellos. Si la huelga es votada favorablemente, por su rasgo concertado, los trabajadores involucrados en la negociación colectiva deberán hacerla efectiva al inicio del quinto día siguiente a su aprobación.

Es una medida de presión: Esta es una medida de presión de los trabajadores que deberá hacerse efectiva en un procedimiento reglado y forzoso de negociación colectiva, previo cumplimiento de las exigencias que formula el CT.

En cuanto les concede a los trabajadores ese medio de presión también le acepta a los empleadores una presión inversa que podrá adoptar el empleador, hecha efectiva la huelga, que es el cierre temporal de la empresa o lock-out.

Los órganos de control de la OIT han estimado que el derecho de huelga es un derecho fundamental de los trabajadores y sus organizaciones únicamente en la medida en que constituya un medio de defensa de sus intereses económicos, aunque no figure expresamente en la Constitución de la OIT ni la Declaración de Filadelfia, y tampoco está específicamente reconocido en los convenios 87 y 98.



En cuanto a la tipología de la huelga, las leyes vigentes realizan un pormenorizado detalle, interesante de revisar.

La huelga para ser legal, solo se puede hacer efectiva por los trabajadores que negocian representados por un sindicato (empresa o interempresa) conforme al procedimiento reglado y forzoso establecido en el CT.

En consecuencia, según la ley N°20.940 no es procedente que los trabajadores hagan efectiva la huelga si negocian colectivamente conforme los otros procedimientos establecidos en el CT, esto es el procedimiento no reglado, el procedimiento especial de negociación de los trabajadores eventuales, de temporada y de obra o faena transitoria, el procedimiento no reglado de federaciones y confederaciones.

Sin perjuicio de lo anterior, en virtud de las sentencias del Tribunal Constitucional ha reconocido al formato de “grupo negociador” que podrá hacer efectiva la huelga cuando utilice el procedimiento reglado y forzoso previsto en el CT139.

Esta huelga, tal como se dijo, se debe expresar a través de una abstención colectiva de trabajar por lo que quedan fuera del ejercicio legítimo otros tipos de huelga:

Huelga de celo o trabajo a reglamento (“tortuguismo”): aquella en que los trabajadores efectúan un minucioso cumplimiento de la actividad, exhibiendo una extraordinaria atención por los detalles. Esta huelga tiene por finalidad producir un retraso en la actividad productiva como consecuencia del exceso de diligencia puesto en la calidad de la ejecución del trabajo.

Huelga de bajo rendimiento o de trabajo lento (“perlada” o “ruedas cuadradas”): aquella en que se disminuye en forma concertada el ritmo de trabajo por debajo del estándar, aunque sin paralizar la actividad.



Huelga de brazos caídos ("blanca"): aquella en que los trabajadores no prestan sus servicios personales, aunque se mantienen en sus puestos de trabajo.

Huelga activa ("a la japonesa"): aquella en que los trabajadores no interrumpen el trabajo, sino que, al contrario, lo ejecutan más allá de lo debido: produciendo por sobre lo previsto por el empleador.

Huelga de advertencia o simbólica ("relámpago"): aquella de escasísima duración y de carácter simbólico

Huelga rotatoria ("turnante"): aquella que se produce sucesivamente en diversos establecimientos (rotación horizontal) o respecto de distintas categorías de trabajadores (rotación vertical), de modo que la ejecución de la huelga se divide en forma concatenada dentro de la empresa, lo que importa una presión continua para el empleador.

Huelga estratégica ("tapón" o "trombosis"): es aquella realizada por trabajadores que se desempeñan en un área clave dentro de la organización productiva de la empresa, de manera que la paralización de esta unidad impide a los demás empleados prestar sus servicios personales.

Huelga de solidaridad o apoyo: aquella huelga efectuada por trabajadores que no están directamente involucrados en el proceso de negociación colectiva y que se adhieren no para obtener un beneficio personal, sino que manifestar su solidaridad con los promotores de esta.

Los órganos de control de la OIT sostienen que la huelga debe ejercerse en forma pacífica.

Por ello, han resuelto que la prohibición de piquetes se justificaría si la huelga perdiera su carácter pacífico y considera legítima una disposición legal que prohíbe a los piquetes de huelga perturbar el orden público y amenazar a los trabajadores que continúan trabajando.

El CT [art. 355-4] prohíbe la huelga con ocupación del lugar de trabajo al prescribir que “durante la huelga el recinto o local de la empresa no constituirá sede sindical”.

De este modo, no habrá justificación legal para que los huelguistas permanezcan en el recinto o local de la empresa, los que deberán ejercer su derecho a reunión, necesario para el ejercicio de la huelga, en una sede sindical que se encuentre ubicada fuera de la empresa.

Refuerza esta interpretación el propio CT que prescribe que las reuniones del sindicato se efectuarán “en cualquier sede sindical” [art. 255-1] sea o no propia agrega la doctrina [Tapia (2005) 360].

Finalmente, habrá que concluir que el empleador podría impedir el ingreso de los huelguistas al local de la empresa sin incurrir en un atentado a la libertad sindical [ver CT art. 291.b] porque no sería posible que dentro del mismo se pudieran efectuar asambleas durante la huelga y además porque el CT [art. 357-1] le prohíbe expresamente ofrecer o aceptar la reincorporación individual de los huelguistas, salvo en las condiciones previstas en la misma regla citada.

Los tribunales superiores de justicia han establecido que la huelga constituye un derecho fundamental de los trabajadores que puede ser ejercido al margen del procedimiento de negociación colectiva regulado por el Código del Trabajo.

Según estos fallos: los trabajadores tienen derecho a ejercer la huelga en protección y defensa de sus derechos e intereses económicos, con la sola excepción de los funcionarios y los trabajadores a quienes la Constitución expresamente les prohíbe ejercer este derecho.

Entonces, para que los trabajadores puedan ejercer su derecho fundamental a la huelga sólo será necesario que prueben que su finalidad es económica y social, por ejemplo: la defensa de derechos que se estiman vulnerados por el sindicato (CA



Santiago, rol 1144-2015), el reclamo de constantes infracciones laborales cometidas por el empleador (CA Antofagasta, rol 91-2015), o bien, la mejora de condiciones salariales (CA Rancagua, rol 159-2011).

Y no hay más límites.

No importaría entonces para los tribunales si existe entre las partes un instrumento colectivo vigente o si hay una negociación colectiva en curso.

Tampoco si el sindicato agotó todas las vías disponibles antes de efectuar la huelga, por ejemplo, se efectuó una mediación voluntaria ante la Inspección del Trabajo.

Menos si la modalidad de huelga emprendida por los trabajadores (brazos caídos, ruedas cuadradas, solidaridad u ocupación de instalaciones) es proporcional al logro de sus objetivos.

Ni siquiera es necesario que los trabajadores le adviertan previamente al empleador que ejercerán su derecho a huelga ni que acrediten que la misma ha sido aprobada mayoritariamente por los socios del sindicato en una votación efectuada ante el ministro de fe.

Deberíamos suponer, aunque los fallos citados no lo indican, que esta huelga deberá ser pacífica, a fin de satisfacer los márgenes que los órganos de control de la OIT han establecido para ella.

Sin perjuicio de lo señalado, al ser el derecho a la huelga un derecho fundamental reconocido implícitamente por la Constitución, Chile entiende que el derecho de huelga es necesariamente un derecho que se puede ver limitado por otros derechos, entre otros, el derecho de propiedad y el derecho a la libertad económica del empleador, la libertad de trabajo de los trabajadores que no ejercen la huelga y los derechos fundamentales de terceros que podrían ser afectados por la huelga.



De otro modo no se entenderían las limitaciones ya que han sido los mismos tribunales los que las aceptaron.

El derecho a huelga deberá ser conciliado con el resto de los derechos y bienes tutelados por el ordenamiento jurídico, en particular con aquellos que tienen rango constitucional.

Por ello, se prohíbe a algunos trabajadores ejercer el derecho a huelga, aunque estén facultados a negociar colectivamente en su empresa; se obliga al sindicato a proveer equipos de emergencia durante la huelga para atender servicios mínimos de seguridad y funcionamiento, y es posible que el juez del trabajo ordene la reanudación de faenas en caso de una huelga o lock-out cuando por sus características, oportunidad o duración causare grave daño a la salud, al medio ambiente, al abastecimiento de bienes o servicios de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional.

Los órganos de control de la OIT han establecido que para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga: "el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población".

No obstante, tanto el CLS como la CEACR, estiman necesario tomar en cuenta las circunstancias especiales que pueden darse en los diferentes estados miembros (por ejemplo: una huelga en los servicios portuarios en una isla puede ser más grave que en un país continental) y admiten que un servicio no esencial en el sentido estricto del término puede convertirse en esencial si la huelga dura más de un cierto período de tiempo o adquiere tal dimensión que puede correr peligro la salud, seguridad o vida de la población (por ejemplo, en los servicios de recolección de basura).

En caso de que las partes no logren un acuerdo directo en una empresa que se encuentre incorporada en la resolución conjunta deberán someter la negociación a un arbitraje obligatorio (art. 386-2).



Esta regla es consistente con las decisiones adoptadas por los órganos de control de la OIT que aceptan el recurso al arbitraje obligatorio cuando la huelga se encuentra prohibida.

El Código de Trabajo realiza un pormenorizado detalle en cuanto le impone al sindicato la obligación de proveer personal al empleador para atender servicios mínimos de seguridad (protección de bienes corporales e instalaciones de la empresa y prevención de accidentes a las personas), de funcionamiento (garantizar la prestación de servicios de utilidad pública y la atención de necesidades básicas de la población, incluidas las relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas) y para prevenir daños ambientales o sanitarios.

El personal destinado a atender los servicios mínimos estará integrado por trabajadores involucrados en la negociación colectiva y se les denominará equipo de emergencia.

Los servicios mínimos deberán proveerse durante el tiempo que sea necesario y para los fines que fueron determinados.

Para la Dirección del Trabajo chilena, los servicios mínimos son "aquellas funciones, tareas, procesos o áreas de gestión o servicio de una empresa que, sin menoscabar en su esencia el derecho a huelga, conforme el tamaño y características de la empresa, establecimiento o faena, deben ser atendidos durante el desarrollo de la huelga" por razones de seguridad, funcionamiento o prevención de daños ambientales o sanitarios.

Los servicios mínimos no tienen por objeto permitir un normal funcionamiento de la empresa durante la huelga, sino que evitar perjuicios o daños adicionales que pueda sufrir el empleador, los trabajadores que no son parte de la huelga o terceros completamente ajenos al conflicto colectivo, como por ejemplo: los usuarios que exigen atención de urgencia a un establecimiento de salud en huelga o los vecinos



de una empresa química que podrían ser víctimas de un daño ambiental derivado de la falta de mantenimiento de la planta que opera durante la huelga.

Los servicios mínimos deberán ser atendidos en los siguientes supuestos normativos contemplados en el Código del Trabajo:

La protección de los bienes corporales e instalaciones de la empresa: se trata de evitar daños que puedan afectar a la infraestructura física de la empresa por falta de vigilancia o cuidado durante la huelga (por ejemplo: ante la ausencia de guardias de seguridad) o a bienes corporales del empleador por la imposibilidad de mantenerlos funcionando (por ejemplo: ante la falta de personal que pueda ejecutar operaciones programadas de mantención para que los equipos y maquinarias continúen funcionando adecuadamente una vez concluida la huelga).

La prevención de accidentes: se refiere a accidentes que pudieren afectar la salud e integridad física o psíquica de los trabajadores que en ejercicio de su libertad de trabajo sigan laborando en la empresa por no ser parte de los huelguistas, o bien, a terceros que concurran a las instalaciones del empleador durante la huelga (por ejemplo: ante la falta de trabajadores a cargo de efectuar reparaciones impostergables en maquinarias o equipos).

La prevención de daños ambientales o sanitarios: se trata de impedir daños ambientales o sanitarios que afecten al empleador, los trabajadores que no están en huelga o a terceros (por ejemplo: ante la falta de personal no se recolecta la basura por semanas y se acumula en las calles, produciendo un daño sanitario, o bien, como consecuencia de una huelga los salmones de una empresa no son alimentados y se mueren, provocando un daño ambiental)¹⁵⁶.

La prestación de servicios de utilidad pública: se refiere a aquellos servicios cuya finalidad es procurar un beneficio a toda la comunidad y cuya falta afecta a todo o parte de la población (por ejemplo: ante la falta de trabajadores no se suministra agua potable, electricidad, gas o telefonía a los usuarios de la empresa que presta el servicio de utilidad pública).



La atención de necesidades básicas de la población, incluidas las relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas: este es el supuesto más amplio, trata de necesidades básica de todo o parte de la población que se podrían ver afectadas por la huelga y que podrían afectar la vida (por ejemplo: ante la falta de personal una persona gravemente accidentada y en riesgo vital no es atendida en la urgencia de una clínica), la seguridad (por ejemplo: por la falta de personal los clientes de un banco son víctimas de hackers y sus cuentas corrientes resultan afectadas con cargos indebidos o sus datos personales son filtrados) y la salud (por ejemplo: como consecuencia de la huelga los pacientes internados en una clínica no pueden acceder a los servicios de la "unidad de cuidados intensivos").

Según la DT, tratándose de servicios mínimos de funcionamiento, la ley busca "mantener un cierto nivel de operación de la empresa o institución en que se produce la huelga", en términos de otorgar cobertura mínima de los derechos, libertades o bienes que el servicio satisface, aunque sin alcanzar el nivel de rendimiento habitual ni asegurar su funcionamiento normal.

Para mitigar la limitación al ejercicio del derecho a huelga de los trabajadores, el CT establece dos condiciones, una sustancial, la calificación de los servicios mínimos se debe efectuar sin afectar el contenido esencial del derecho a huelga, y otra formal, la misma debe ser negociada entre el empleador y los sindicatos, con una eventual intervención resolutive de la Dirección del Trabajo en caso de que no haya acuerdo entre las partes.

Según el CT (art. 360) la calificación de los servicios mínimos y los equipos de emergencia deberá efectuarse antes del inicio de la negociación colectiva.

Para este efecto, el empleador, en uso de sus facultades de administración, deberá proponer al o los sindicatos existentes en la empresa, la identificación de los servicios mínimos que deberían ser atendidos durante la huelga y las competencias profesionales o técnicas de los trabajadores que conformaran los equipos de



emergencia a cargo de tal atención. El empleador deberá remitir una copia de su propuesta a la Inspección del Trabajo.

El empleador deberá efectuar su propuesta con una anticipación de, a lo menos, 180 días al vencimiento del instrumento colectivo vigente. Si hubiere más de un instrumento vigente en la empresa, el plazo se contará respecto de aquel que se encuentre más próximo a vencer (art. 360-3).

Si en la empresa no hay sindicato, el empleador deberá formular su propuesta dentro de los 15 días siguientes a la comunicación de la constitución del sindicato (que debe efectuarse dentro de los 3 días hábiles siguientes a la celebración de la asamblea constitutiva). Conforme al CT (art. 360-4) el sindicato no podrá iniciar una negociación colectiva mientras se encuentre pendiente el plazo indicado y, efectuada la propuesta por el empleador, en tanto no se encuentren calificados los servicios mínimos y determinados los equipos de emergencia.

El sindicato tendrá un plazo de 15 días para responder la propuesta formulada por el empleador. Podrá hacerlo en forma separada o en conjunto con los demás sindicatos emplazados (art. 360-5). Las partes tendrán un plazo de 30 días contado desde la proposición del empleador para alcanzar un acuerdo de calificación de los servicios mínimos que será único y general para toda la empresa (art. 360-6).

Entonces, se establece que la calificación de los servicios mínimos debe ser negociada entre el empleador y el o los sindicatos existentes en la empresa. En caso de acuerdo, el empleador y el o los sindicatos deberán firmar un acta en la que se establecerán los servicios mínimos y los equipos de emergencia acordados en caso de huelga, y una copia deberá ser registrada en la Inspección del Trabajo dentro de los 5 días siguientes a su suscripción.

A partir de la publicación de la ley que instituyó la reforma, las empresas y organizaciones sindicales podrán calificar de común acuerdo los servicios mínimos y equipos de emergencia.



También se han fijado otros límites al derecho a huelga en tanto la huelga produce limitaciones al derecho de propiedad y la libertad para desarrollar cualquier actividad económica del empleador, en la libertad de trabajo de los trabajadores que no están en huelga, y puede incidir en terceros que sean usuarios de los bienes y servicios que ofrece la empresa y al público en general, a quienes no se les debería imponer más cargas y molestias que aquellas que sean necesarias, será indispensable efectuar una ponderación de los derechos fundamentales en juego para evitar el ejercicio abusivo del derecho a huelga a través del principio de proporcionalidad.

Finalmente, habrá que decir que el derecho a huelga deberá ser compatible con el orden público y la seguridad del Estado.

El ejercicio del derecho a huelga, al igual que los demás derechos fundamentales, está sujeto a un determinado procedimiento fijado por la ley.

Este procedimiento reglado y forzoso exige que la huelga, en cuanto derecho individual de ejercicio colectivo, sea aprobada por los trabajadores involucrados por mayoría absoluta de ellos, en una votación efectuada en la oportunidad, con las formalidades y previa convocatoria efectuada por la comisión negociadora sindical.

Según el CT (art. 347-1) la comisión negociadora sindical deberá convocar a la votación de la huelga con, a lo menos, 5 días de anticipación a la oportunidad en que esta se debe realizar.

Chile regula también la "última oferta del empleador" que es la propuesta formal de contrato colectivo presentada por el empleador a la comisión negociadora sindical con, a lo menos, 2 días de anticipación al inicio del período en que se puede votar la huelga (art. 346-1).

A falta de última oferta, aquella será la propuesta formal más próxima al vencimiento del plazo señalado. De no existir propuestas formales, se tendrá por última oferta la respuesta del empleador (art. 346-2).



El empleador está facultado para informar por escrito su última oferta a los trabajadores involucrados en la negociación a través de "mecanismos generales de comunicación" (intranet, mensaje de correo electrónico, diario mural, carta certificada, ejemplar impreso).

Según el art. 350-2 del CT, la última oferta del empleador o la huelga deberán ser acordadas por la mayoría absoluta de los trabajadores representados por el sindicato, esto es, con un quórum de aprobación de más del 50% de los mismos, en ambos casos.

Los trabajadores deberán hacer efectiva la huelga mediante una abstención colectiva de sus labores. Para este efecto, deberán cesar de prestar sus servicios personales a contar de la oportunidad que indica la ley. La ley N°20.940 no permite que las partes acuerden prorrogar el inicio de la huelga.

Según el CT (art. 356), hecha efectiva la huelga por los trabajadores, la comisión negociadora de la empresa podrá presentar una "nueva oferta", que deberá cumplir las mismas formalidades y requisitos de publicidad de la "última oferta del empleador" del art. 346.

Esta "nueva oferta" deberá ser votada por los trabajadores involucrados en la negociación, en votación secreta y ante un ministro de fe dentro de los 5 días siguientes a su presentación (art. 356-1). En el caso de la micro y pequeña empresa, la votación se realizará dentro de los 2 días siguientes de presentada la nueva oferta (art. 356-2).

En la votación, los trabajadores deberán pronunciarse sobre la mantención de la huelga o la aceptación de la "nueva oferta" del empleador. La aceptación de la "nueva oferta" deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los trabajadores involucrados en la negociación (art. 356-1).

Si la "nueva oferta" es rechazada por los trabajadores, el empleador podrá presentar otra, transcurridos 5 días desde su votación. Esta segunda "nueva oferta" deberá



ser sometida a votación en los mismos términos y plazos indicados, en la medida que cumpla con las formalidades y publicidad previstas para la "última oferta de empleo" en el art. 346 (art. 356-3).

El empleador podrá ejercer este derecho a presentar "nuevas ofertas" a los trabajadores en huelga para que sean sometidas a votación en forma sucesiva hasta la aprobación de una "nueva oferta" (art. 356-3 in fine).

Finalmente, la comisión negociadora sindical podrá convocar a una votación para decidir si el procedimiento de negociación colectiva se somete a un tribunal arbitral con acuerdo del empleador (art. 385-1 y 386-1).

El CT (art. 355-1) establece que durante la huelga se entenderá suspendido el contrato de trabajo, respecto de los trabajadores y del empleador que se encuentren involucrados en la huelga.

En consecuencia, los trabajadores no estarán obligados a prestar sus servicios ni el empleador al pago de sus remuneraciones, beneficios y regalías derivadas de tal contrato.

El contrato no se extingue, sino que las obligaciones recíprocas de los huelguistas y del empleador afectado por la huelga quedan en suspenso.

Para los empleadores se dispone que "se entiende por cierre temporal de la empresa o lock-out el derecho del empleador, una vez iniciada la huelga, a impedir temporalmente el acceso de todos los trabajadores a la empresa, predio o establecimiento".

El cierre temporal de la empresa constituye una medida de presión del empleador que se puede declarar sólo cuando los trabajadores han hecho efectiva la huelga.

Por lo mismo, el lock-out admitido por el CT tiene un carácter defensivo: su objeto es presionar a los huelguistas para que depongan su paralización 191. Para este



efecto, el empleador le impide el acceso a la empresa o establecimiento a todos los trabajadores, estén o no en huelga.

Según el art. 354-1 del CT para que el empleador pueda declarar el lock-out es necesario que la huelga: (a) afecte a más del 50% del total de trabajadores de la empresa, predio o establecimiento, según si es total o parcial, o bien, (b) signifique la paralización de actividades imprescindibles para su funcionamiento, sin considerar el porcentaje de trabajadores en huelga.

Se ha entendido que son “actividades imprescindibles” aquellas que no son sustituibles o reemplazables y resultan necesarias de tal modo que no es posible sin ellas la función en conjunto de la empresa o establecimiento 192.

A diferencia de la huelga, el cierre temporal, sea total o parcial, tiene una duración determinada. El CT (art. 353-6) dispone que el lock-out no podrá extenderse más allá de los 30 días contados de la fecha en que se hizo efectiva la huelga o del día de su término, cualquiera sea el hecho que ocurra primero.

El cierre temporal produce los mismos efectos que la huelga: los contratos individuales de trabajo se entienden suspendidos para el empleador y los trabajadores. En consecuencia, los trabajadores no estarán obligados a prestar sus servicios, ni el empleador al pago de las remuneraciones, beneficios y regalías derivadas de dicho contrato (art- 355-1).

Finalmente, la ley N°20.940 también introdujo modificaciones a otras materias no directamente relacionadas con el ejercicio del derecho de negociación colectiva, con el objeto de complementar o reforzar los cambios estructurales al sistema de relaciones laborales.

A partir de la entrada en vigor de la referida ley, el art. 2, y en específico, lo dispuesto en sus incisos tercero, cuarto y quinto, definió como criterios sospechosos de discriminación “aquellas distinciones, exclusiones o preferencias que se basaren



en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad, ascendencia nacional u origen social".

También agregó a la reforma los denominados "pactos de condiciones especiales de trabajo".

Estos pactos, como modelo acotado de flexibilidad laboral, pretendían mediante el proyecto original conferir a las partes autonomía en la fijación de determinadas condiciones de trabajo, de modo que de forma libre y soberanamente y sin más límite que los derechos mínimos e irrenunciables garantizados por la ley, pudieran definir, además de la regulación de estos sistemas excepcionales, las siguientes materias: (a) regulación de jornada pasiva y actos preparatorios, (b) generación de bancos de horas extraordinarias, (c) régimen de trabajo para dependientes que tuvieren responsabilidades familiares y (d) distribución de jornada ordinaria semanal, pudiéndose distribuir ésta en 4 días de trabajo por 3 de descanso, en las condiciones y términos previstos por la ley.

En suma, **la reforma chilena de 2016/7 a contrario de la reforma brasileña, pretendió regular con mayor extensión los derechos sindicales y restringir facultades empresariales.**

Esto nos lleva a concluir que, con el mismo fin, ampliar el diálogo, crear empleo, los modelos de reforma pueden ser completamente diferentes conforme la identidad y sentido que se le den a las palabras.

VI. COMUNICACIÓN DE REFORMAS

Como hemos anticipado, la comunicación política de las reformas forma parte de las mismas. Una vez puesto en escena las implicancias que aborda la comunicación política, nos adentramos a la comunicación de nuestro objeto de estudio, la comunicación en las reformas laborales.

Introducir el concepto de que la comunicación desempeña un papel fundamental en el éxito de cualquier proceso de reforma es esencial para comprender la importancia de esta disciplina en el contexto de las reformas laborales. **La forma en que se comunica y se presenta la reforma puede determinar en gran medida su aceptación y efectividad.** Desde explicar los cambios propuestos hasta ganar el apoyo de los diferentes actores involucrados, la comunicación juega un papel crucial en todo el proceso.

Nos proponemos a explorar cómo una comunicación efectiva puede ser la clave para el éxito de las reformas laborales, abriendo camino hacia una comprensión más profunda y una implementación más suave de los cambios propuestos.

Partimos de la base de que una comunicación efectiva en el proceso de reformas es fundamental para garantizar la transparencia, la participación ciudadana y el éxito de las políticas implementadas.

Es por ello que la claridad en la comunicación ayuda a generar confianza en la población, a fomentar el debate informado y a promover la legitimidad de las decisiones políticas.

El proceso de cambios en leyes y normas representan una lógica incertidumbre sobre la sociedad porque, más allá de la ideología individual, se percibe la posibilidad de que aspectos fundamentales de la vida diaria, como el empleo, los gastos, los ingresos y las actividades, puedan experimentar alteraciones significativas.



Al comunicar este tipo de reformas, como en todo ámbito en el que se quiere llevar tranquilidad y buscar aceptación, es muy importante emplear estrategias efectivas que permitan transmitir de manera clara, concisa y persuasiva los cambios propuestos. Una de las formas más eficaces es a través de discursos públicos, donde líderes políticos pueden explicar detalladamente los motivos detrás de la reforma, los beneficios que traerá y cómo impactará positivamente en la sociedad.

Estos discursos deben ser accesibles para el público en general, evitando tecnicismos excesivos y utilizando ejemplos concretos para ilustrar los puntos clave.

Otra estrategia importante es el uso de medios de comunicación tradicionales y digitales. Aprovechar a los medios de ideología más afín para la realización de entrevistas en televisión, radio para, inicialmente, ganar adeptos propios y luego expandirse al resto de los canales de comunicación tradicional.

Al mismo tiempo, también se debe acudir a las publicaciones en redes sociales para difundir información sobre la reforma, brindando a la audiencia la oportunidad de conocer los detalles y plantear preguntas. Además, se pueden crear campañas informativas atractivas que resuman de manera visual y sencilla los aspectos más relevantes de la reforma, llegando así a un público más amplio y diverso.

En esa línea, la colaboración con expertos y académicos también resulta crucial al comunicar algún tipo de reforma. Invitar a especialistas a participar en paneles de discusión, conferencias o debates públicos puede enriquecer el debate y ofrecer diferentes perspectivas sobre la reforma propuesta.

Estas interacciones no sólo deben ejecutarse en pos de legitimar el proceso de reforma de manera privada, sino que también se pueden dar en público para clarificar conceptos complejos y a responder preguntas específicas que puedan surgir en la sociedad.



A continuación, se presentan algunas pautas clave para comunicar reformas políticas de manera efectiva y profesional.

Pautas para comunicar Reformas Políticas:

-Claridad y Transparencia: Es esencial comunicar de manera clara y transparente los objetivos, beneficios y alcance de las reformas políticas. Utilizar un lenguaje accesible y evitar tecnicismos innecesarios facilita la comprensión por parte de la ciudadanía.

-Canal de Comunicación: Se debe seleccionar el canal de comunicación adecuado según el público objetivo. Utilizar medios tradicionales, redes sociales, páginas web institucionales, entre otros, para difundir la información de manera amplia y accesible.

-Escucha Activa: Es fundamental fomentar la participación ciudadana y estar abierto a recibir retroalimentación. Escuchar las inquietudes y opiniones de la población contribuye a enriquecer el proceso de comunicación y a fortalecer la legitimidad de las reformas.

-Narrativa Coherente: Construir una narrativa coherente y consistente que explique el contexto, la necesidad y el impacto de las reformas políticas. Presentar ejemplos concretos y casos de éxito puede ayudar a ilustrar de manera efectiva los beneficios de las medidas implementadas.

-Alianzas Estratégicas: Establecer alianzas con medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, líderes de opinión y otros actores relevantes puede amplificar el alcance de la comunicación y generar mayor impacto en la audiencia.

-Evaluación Continua: Realizar una evaluación continua de la estrategia de comunicación para identificar áreas de mejora, corregir posibles desviaciones y adaptar el mensaje según las necesidades y expectativas del público.



La práctica de comunicar reformas políticas es un proceso clave para fortalecer la democracia, promover la participación ciudadana y garantizar la legitimidad de las decisiones políticas.

Importancia de la claridad y transparencia en la comunicación de Reformas Políticas

Para empezar, a estas temáticas las presentamos como pilares fundamentales en la comunicación de reformas políticas, ya que garantizan la comprensión, legitimidad y aceptación por parte de la sociedad. En un contexto donde la confianza en las instituciones políticas puede ser frágil, la transparencia en la comunicación de reformas es crucial para fortalecer la democracia y fomentar la participación ciudadana.

La claridad bien empleada a la hora de dar a conocer reformas implica la presentación de la información de manera accesible y comprensible para todos los ciudadanos. Es necesario evitar el uso de tecnicismos y jerga política que puedan alejar a la audiencia y dificultar la comprensión de las reformas propuestas. Utilizar un lenguaje sencillo y directo facilita que la población pueda entender los cambios que se están planteando y evaluar su impacto en la sociedad.

Además, la claridad en la comunicación permite que los ciudadanos se involucren de manera informada en el debate público sobre las reformas políticas, promoviendo así una participación activa y consciente en el proceso democrático.

La transparencia, en su apartado, conduce a la apertura y honestidad en la divulgación de información relevante sobre los cambios propuestos. Esto incluye compartir los motivos que impulsan las reformas, los objetivos que se persiguen, los actores involucrados en su diseño y ejecución, así como los posibles impactos que podrían tener en la sociedad.



La transparencia en la comunicación política contribuye a generar confianza en las instituciones y en los procesos democráticos, ya que permite a los ciudadanos conocer y evaluar de manera crítica las decisiones que se toman en su nombre. Asimismo, la transparencia facilita la rendición de cuentas y la detección de posibles irregularidades o abusos de poder en el proceso de implementación de las reformas.

Basado en todo lo anteriormente desarrollado, se pueden advertir algunas estrategias::

- Utilizar un lenguaje claro y accesible para todos los públicos.
- Proporcionar información detallada y actualizada sobre las reformas propuestas.
- Fomentar la participación ciudadana a través de consultas públicas y espacios de diálogo.
- Promover la rendición de cuentas y la transparencia en la toma de decisiones.
- Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de las reformas implementadas.

Elección del canal de comunicación para transmitir reformas laborales

La selección del canal correcto puede influir significativamente en la efectividad y alcance de la comunicación, permitiendo llegar de manera eficaz a diferentes audiencias y lograr los objetivos deseados.

En ese sentido, es importante encontrar cuales son las consideraciones al elegir un canal de comunicación que se deben tener en cuenta:

- Público Objetivo*: Es fundamental identificar a la audiencia a la que se desea llegar.. Dependiendo del perfil demográfico, intereses y preferencias de la audiencia, se podrá determinar el canal más adecuado para llegar a ellos de manera efectiva.



-Alcance y Cobertura: Se debe evaluar la capacidad del canal para llegar a una amplia audiencia y garantizar una cobertura adecuada. Considerar si el canal elegido tiene un alcance masivo o se dirige a segmentos específicos de la población.

-Interactividad y Retroalimentación: Valorar la posibilidad de establecer una comunicación bidireccional con la audiencia a través del canal seleccionado, permitiendo recibir retroalimentación, responder preguntas y generar un diálogo constructivo.

-Credibilidad y Confianza: Es importante seleccionar canales de comunicación que sean percibidos como confiables y creíbles por la audiencia, ya que esto puede influir en la aceptación y legitimidad de las reformas políticas propuestas.

En dicho plano, lógicamente existen diversas opciones de canales de comunicación que pueden ser utilizados para transmitir reformas políticas, entre los cuales se encuentran:

-Medios Tradicionales: Incluyen medios como la televisión, la radio, periódicos y revistas. Estos canales tienen un alcance masivo y son ampliamente utilizados para llegar a diferentes segmentos de la población.

-Medios Digitales: Comprenden plataformas online como redes sociales, sitios web, blogs y correos electrónicos. Estos canales permiten una comunicación más ágil, interactiva y personalizada con la audiencia, especialmente con segmentos más jóvenes y conectados digitalmente.

-Eventos Presenciales: Incluyen conferencias, debates públicos, foros comunitarios y reuniones cara a cara con líderes políticos. Estos eventos pueden ser efectivos para generar un diálogo directo con la audiencia y promover la participación ciudadana en el proceso de reforma laboral.



-Campañas Publicitarias: A través de anuncios en medios tradicionales o digitales, se pueden difundir mensajes clave sobre las reformas políticas de manera impactante y persuasiva.

Sin embargo, más allá de la última descripción, es fundamental tener en cuenta la opción de una estrategia integrada. Para maximizar el impacto de la comunicación de reformas políticas, es recomendable utilizar estrategias integradas que combinen varios canales de comunicación. La complementariedad entre medios tradicionales y digitales, eventos presenciales y campañas publicitarias puede potenciar el alcance y efectividad de la comunicación, llegando a diferentes audiencias con mensajes coherentes y persuasivos.

Al considerar cuidadosamente las características del público objetivo, el alcance del canal, su interactividad y credibilidad, se puede diseñar una estrategia de comunicación sólida que contribuya al éxito de las reformas políticas propuestas.

La escucha activa en la comunicación

La escucha activa, concepto fundamental en la teoría de la comunicación interpersonal, ha sido ampliamente estudiada y desarrollada por destacados psicólogos. Esta habilidad implica no solo oír lo que dice el interlocutor, sino comprender profundamente su mensaje, mostrando empatía y brindando retroalimentación efectiva. Además, resalta la importancia de evitar el juicio y practicar técnicas como el reflejo, la clarificación y la síntesis para demostrar comprensión y fomentar una comunicación más profunda. (Rogers & Farson, 2021)

Al igual que en la comunicación interpersonal, la escucha activa juega un papel crucial en la comunicación de reformas. Al escuchar activamente las preocupaciones, opiniones y necesidades de los distintos actores involucrados, los responsables de la comunicación pueden entender mejor los desafíos y puntos de vista diversos que rodean estas políticas. **Este enfoque permite una comunicación más efectiva y empática, que facilita la construcción de**



consenso y la implementación exitosa de las reformas, en este caso, de índole laboral.

En un contexto político donde la participación ciudadana y la confianza en las instituciones son aspectos clave, la escucha activa se convierte en una herramienta poderosa para involucrar a la población en el proceso de cambio y promover una democracia participativa y transparente.

Es clave poner en su debido valor a la comprensión de las necesidades y preocupaciones de la sociedad. La escucha activa en la comunicación de reformas políticas implica estar atento a las opiniones, inquietudes y expectativas de la sociedad en relación con los cambios propuestos. Al prestar atención a las voces de los ciudadanos, líderes políticos y grupos de interés, se puede identificar de manera precisa las necesidades y preocupaciones que deben ser abordadas a través de las reformas políticas, asegurando que estas sean pertinentes y respondan a las demandas reales de la población.

Asimismo, podemos resaltar tres pilares en cuanto a los resultados de una eficiente escucha activa:

-Construcción de Consensos y Legitimidad: La escucha activa facilita la construcción de consensos y la generación de legitimidad en torno a las reformas políticas, al permitir que diferentes actores participen en el proceso de toma de decisiones y expresen sus puntos de vista. Al involucrar a la sociedad en el diseño y la implementación de las reformas, se promueve la transparencia, la rendición de cuentas y la aceptación de las medidas propuestas, fortaleciendo así la legitimidad de las instituciones y los procesos políticos.

-Fomento de la Participación Ciudadana: La escucha activa en la comunicación de reformas políticas fomenta la participación ciudadana al crear espacios de diálogo, debate y colaboración entre los ciudadanos y las autoridades. Al dar voz a la sociedad y permitir que sus opiniones sean tenidas en cuenta, se promueve una



mayor implicación de los ciudadanos en el proceso político, fortaleciendo la democracia y la gobernanza participativa.

-Mejora de la Comunicación y la Implementación de Reformas: Al practicar la escucha activa en la comunicación de reformas políticas, se mejora la calidad de la comunicación al adaptar los mensajes y las estrategias a las necesidades y preferencias de la audiencia. Además, se facilita la implementación de las reformas al anticipar posibles resistencias, identificar áreas de mejora y ajustar las políticas en función de los comentarios y sugerencias recibidos durante el proceso de escucha.

El lugar de una narrativa coherente

La narrativa coherente es muy necesaria en la comunicación efectiva de reformas políticas, ya que proporciona un marco sólido y comprensible que ayuda a transmitir los objetivos, beneficios y razones detrás del objetivo.

Se pueden explorar varios aspectos que destacan la importancia de una narrativa coherente en este contexto. Una de ellas, ya mencionada, es la claridad y la comprensión. Una narrativa coherente garantiza que los mensajes relacionados con las reformas políticas sean claros, concisos y fáciles de entender para el público. Al presentar información de manera coherente y lógica, se facilita la comprensión de los ciudadanos sobre los cambios propuestos y sus implicaciones.

Por otra parte, la construcción de la confianza también es un pilar importante. Las reformas políticas deben ofrecer una explicación consistente y transparente sobre su necesidad y propósito. La coherencia en la comunicación ayuda a generar credibilidad y a establecer una relación de confianza entre los líderes políticos y la ciudadanía.

A su vez, se pueden destacar otros tres puntos fundamentales:



-Movilidad y apoyo: puede movilizar el apoyo público hacia las reformas políticas al articular de manera efectiva los beneficios a largo plazo que estas pueden traer consigo. Al presentar una historia coherente y convincente, se puede inspirar a la población a respaldar activamente los cambios propuestos.

-Gestión de la percepción: desempeña un papel crucial en la gestión de la percepción pública sobre las reformas políticas. Al mantener una historia consistente y bien estructurada, se puede influir en cómo se perciben y se interpretan dichos cambios, evitando confusiones o malentendidos.

-Respaldo institucional: fortalece el respaldo institucional a las reformas políticas al alinear discursos, acciones y mensajes dentro de un marco cohesivo. Esto ayuda a evitar contradicciones internas y a garantizar que todas las partes involucradas estén en sintonía con los objetivos comunes.

Las alianzas estratégicas

Los aliados deben tenerse muy en cuenta en la comunicación efectiva de reformas políticas, ya que permiten amplificar el alcance, la credibilidad y el impacto de los mensajes relacionados con los cambios propuestos.

Es decir, las alianzas estratégicas permiten amplificar el mensaje sobre las reformas políticas al involucrar a múltiples actores, como organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, líderes de opinión y otros grupos de interés. Al unir fuerzas con diferentes partes interesadas, se logra llegar a audiencias más amplias y diversas.

Por el mismo carril de ideas, al asociarse con actores externos respetados y reconocidos, los líderes políticos pueden aumentar la credibilidad y legitimidad de las reformas políticas que están promoviendo. Las alianzas con expertos, académicos o líderes comunitarios pueden respaldar y validar los argumentos presentados, generando confianza en la población.



Por otro lado, aportan una diversidad de perspectivas y enfoques a la comunicación de reformas políticas, enriqueciendo el debate y permitiendo considerar diferentes puntos de vista. Esta diversidad contribuye a una toma de decisiones más informada y equilibrada, al tiempo que fomenta un diálogo inclusivo y participativo.

La estrategia de respaldarse en aliados también contribuyen al apoyo institucional y a la sostenibilidad de las reformas políticas a largo plazo. Al trabajar en conjunto con diferentes actores, se fortalece el apoyo continuo y se establecen relaciones duraderas que pueden respaldar la implementación y el seguimiento de las reformas en el tiempo.

Por último, al establecer alianzas estratégicas con diversos actores, se puede movilizar el apoyo público hacia las reformas políticas al crear coaliciones sólidas y comprometidas con los cambios propuestos. La colaboración con organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés y líderes locales puede generar un respaldo activo y una mayor aceptación de las reformas.

La necesidad de una evaluación continúa

Este aspecto hace posible que la comunicación de reformas tenga a mano una herramienta más dinámica y sistemática para medir el impacto, la eficacia y la aceptación de las políticas implementadas.

La evaluación continua permite mantener un seguimiento detallado de los resultados y efectos de las reformas políticas en tiempo real. Esto promueve la transparencia al proporcionar información actualizada sobre el progreso y los desafíos encontrados durante la implementación de las políticas. Además, al ser un proceso constante, la evaluación continua fomenta la rendición de cuentas al identificar áreas de mejora y ajuste en función de los resultados obtenidos.

Sin embargo, se debe tener en cuenta que en diversas situaciones se requiere un ajuste a las necesidades cambiantes que puedan surgir y, también, enfrentar obstáculos inesperados o requerir ajustes a medida que se implementan. La



evaluación continua brinda la flexibilidad necesaria para identificar problemas a tiempo y realizar cambios oportunos en las políticas para garantizar su efectividad y relevancia en un entorno político en constante evolución.

Cabe destacar que, al comunicar de manera transparente los resultados de la evaluación continua, se fortalece la legitimidad de las reformas políticas al demostrar un compromiso con la mejora continua y la responsabilidad hacia los ciudadanos. Esta transparencia contribuye a generar confianza en las instituciones gubernamentales y en el proceso político en su conjunto, lo que es esencial para el éxito a largo plazo de cualquier reforma.

Finalmente, la evaluación continua no solo implica la recopilación de datos y la medición de resultados, sino que también puede involucrar a la ciudadanía en el proceso de evaluación. Al permitir la participación activa de los ciudadanos en la evaluación de las reformas políticas, se promueve la inclusión, se amplían las perspectivas y se fortalece la legitimidad democrática de las decisiones políticas.

Tomando estos puntos, se puede concluir que la evaluación continua desempeña un papel crucial en la comunicación efectiva de reformas políticas al mejorar la transparencia, promover la rendición de cuentas, facilitar la adaptación a las necesidades cambiantes, fortalecer la legitimidad y la confianza, y fomentar la participación ciudadana. Integrar la evaluación continua como parte integral del proceso de implementación de reformas políticas es fundamental para garantizar su éxito y sostenibilidad a largo plazo.

Batalla comunicacional

Habiendo ofrecido una breve introducción sobre los aspectos clave que, desde la OISS, consideramos pertinentes al comunicar una reforma, procederemos a analizar el proceso que denominamos "batalla comunicacional" en la implementación de reformas laborales.



Alemania - Reformas Hartz

Las ya mencionadas reformas Hartz en Alemania, llevadas a cabo entre 2003 y 2005 bajo el gobierno del canciller Gerhard Schröder, son un ejemplo significativo de cómo los gobiernos y la oposición manejan la comunicación sobre una reforma laboral y sus consecuencias.

Por un lado, el sector opositor a las reformas instaló al campo de la batalla comunicacional y de la opinión pública los siguientes ítems:

-La oposición, que incluía sindicatos, partidos de izquierda y algunos sectores dentro del propio partido de Schröder (SPD), argumentó que las reformas Hartz perjudicaban a los trabajadores, promovían la precariedad laboral y reducían los beneficios sociales. Los críticos utilizaron estudios y testimonios de afectados para subrayar que las reformas beneficiarían principalmente a los empleadores y aumentarían la inseguridad laboral.

-El periódico cooperativo alemán "taz" destacó en sus artículos críticos sobre las reformas de Hartz que estos nuevos tipos de empleo incrementaron el número de personas que trabajaban en condiciones precarias, sin derechos legales a la seguridad social o a la protección laboral. Argumentaron que el éxito cuantitativo de una tasa de desempleo más baja debía evaluarse en el contexto de estas condiciones laborales de baja calidad.

-Las reformas Hartz provocaron restricciones materiales y daños psicosociales en términos de salud pública. Aumentaron las enfermedades psíquicas como la depresión y las alteraciones psicosomáticas. Esto repercutió de forma negativa en la salud de la mayoría de las personas. En tal sentido, la oposición lanzó contra campañas en medios de comunicación y redes sociales para difundir sus argumentos sus artículos críticos, se realizaron debates en televisión y radio, y se utilizaron las armas del mundo de la comunicación digital para movilizar a los ciudadanos y aumentar la presión sobre el gobierno.



-Se daban a conocer estadísticas que, aunque la cifra de perceptores de ayudas Hartz IV bajó, cerca de una persona de dos de ese grupo recibió ayudas de forma permanente, la pobreza se multiplicó y llevó a una degradación del estado de salud de la población, se incrementó la precarización del trabajo, se normalizó la pobreza y hasta se acusó al proyecto de ser una excusa para hacer una amplia reestructuración del Estado Nacional.

La oposición y los grupos de izquierda criticaron las reformas como duras y neoliberales, argumentando que penalizaban injustamente a los desempleados y exacerbaban las desigualdades sociales. Los aspectos coercitivos, como la reducción de los beneficios por desempleo y los estrictos requisitos de cumplimiento, fueron vistos por muchos como medidas punitivas que estigmatizaban a los beneficiarios de bienestar.

Esta oposición se expresó de manera vocal en protestas y manifestaciones, afectando significativamente la percepción pública y el discurso político.

Por otra parte, el gobierno alemán, respondió a las críticas de varias maneras:

-Evaluaciones externas: El gobierno alemán encargó evaluaciones externas de todas y cada una de las medidas de Hartz I-IV. Más de 100 expertos y 20 grupos de investigación participaron en estas evaluaciones, que contaron con nuevas bases de datos diseñadas a medida para evaluar los efectos de las medidas.

-Reconocimiento de la complejidad: Se reconoció que la reforma Hartz no solo fue una reforma laboral, sino que cambió la imagen de Alemania hasta el punto de hablar de la "sociedad Hartz IV". Alemania reconoció que la pobreza se multiplicó y llevó a una degradación del estado de salud de una gran parte de la población.

-Reformas posteriores: El gobierno alemán ha intentado reformar el sistema Hartz IV en varias ocasiones, como la propuesta de sustituirlo por una renta ciudadana, el Bürgergeld, que eleva la cuantía de las prestaciones y elimina las sanciones con las



que Hartz IV amenazaba a los perceptores si faltaban a citas o no aceptaban empleos.

-Reconocimiento de la importancia de la descentralización de la negociación colectiva: Se ha reconocido que la mejora de la competitividad alemana fue el resultado de un proceso de descentralización de la negociación colectiva que empezó en la segunda mitad de los años 90, mucho antes de la introducción de las reformas Hartz.

-Reconocimiento de la importancia de la educación y capacitación: Se ha reconocido que la educación y capacitación son fundamentales para el éxito del mercado laboral alemán.

En ese sentido y en líneas generales, el gobierno de Gerhard Schröder presentó las reformas Hartz como una necesidad imperiosa para reducir el alto desempleo y mejorar la competitividad de la economía alemana mediante el lanzamiento de un mensaje contundente y unificado. Las reformas incluían medidas como la flexibilización del mercado laboral, la reducción de beneficios por desempleo, y la promoción de empleo temporal y de bajo salario. Schröder y su equipo justificaron las reformas con argumentos técnicos, destacando que estas eran esenciales para modernizar el mercado laboral y garantizar la sostenibilidad del sistema de bienestar social.

Para ello, se utilizó una amplia gama de medios de comunicación para difundir su mensaje. Se realizaron conferencias de prensa, entrevistas en televisión y radio, así como artículos de opinión en periódicos influyentes. El gobierno también lanzó una campaña de relaciones públicas para explicar los beneficios de las reformas, utilizando folletos informativos y sitios web oficiales.

Estas estaban cargados de información detallada para educar al público sobre los cambios específicos y los beneficios esperados de las reformas Hartz. Estas campañas incluyeron material educativo, seminarios y encuentros comunitarios donde se explicaban las reformas y se respondían preguntas de los ciudadanos.

Sin embargo, a medida que se desarrollaba el proceso de reforma, hubo dos fallos en la comunicación, los cuales dañaron la posición pública del gobierno:

-Poco se hizo para explicar la controvertida reforma de Hartz IV al público

-Se evitaron detalles a aquellos que se verían directamente afectados. Esta omisión contribuyó directamente a la ola de protestas que estalló cuando se iba a implementar Hartz IV. Significativamente, las manifestaciones generalizadas contra Hartz IV comenzaron no cuando se estaba aprobando, sino después de que el gobierno distribuyó un cuestionario de 16 páginas a los beneficiarios de beneficios existentes para evaluar su elegibilidad bajo el nuevo.

OCDE sugiere que la falta de una comunicación clara y transparente sobre el significado y los objetivos de estas reformas durante su adopción contribuyó a dificultar su mantenimiento a largo plazo. Es decir, al no explicar de manera efectiva por qué se estaban implementando estas reformas y cómo funcionarían en la práctica, se generó incertidumbre y resistencia entre la población y los diferentes actores políticos y sociales.

Además, se señala que no se aprovechó el período de crecimiento económico posterior a la adopción de las reformas de Hartz como una oportunidad para consolidar y fortalecer el apoyo público hacia estas reformas. En lugar de utilizar este período para construir un respaldo sólido y duradero, la falta de comunicación efectiva pudo haber contribuido a la erosión del apoyo público y político a las reformas en el tiempo. (OCDE, 2009)

Los efectos de estos pasos en falso se pudieron leer a posteriori, con el fuerte rechazo a los afectados por el desempleo, algunos contratiempos en elecciones estatales durante el 2005, episodios de hostilidad de parte de los sindicatos y, principalmente, una continúa apariencia de fragilidad de la Hartz IV. Es decir, a medida que las condiciones del mercado laboral mejoraron y la política volvió a la "normalidad", el sentido de urgencia sobre la reforma se disminuyó, y hubo una



creciente presión sobre el gobierno para restaurar algunos recortes de beneficios y "compartir los frutos de la recuperación". (OCDE, 2009)

Finalmente, con la reforma ya puesta en el eje de la vida cotidiana alemana, la comunicación polarizada entre el gobierno y la oposición llevó a un debate público intenso y divisivo. La población, lógicamente, se fragmentó entre quienes apoyaban las reformas como un mal necesario para modernizar la economía y quienes las veían como un ataque a los derechos de los trabajadores.

La manera en que ambos lados comunicaron sus mensajes influyó significativamente en la formación de la opinión pública. El gobierno logró convencer a algunos sectores de la necesidad de las reformas, mientras que la oposición movilizó a aquellos preocupados por el impacto negativo en los trabajadores.

La fuerte oposición y las protestas masivas aumentaron la presión social y política sobre el gobierno, la presión constante de la oposición llevó a debates continuos sobre su impacto y la necesidad de ajustes posteriores. A pesar esto, las reformas Hartz se implementaron y tuvieron un impacto duradero en el mercado laboral alemán. Entre otros resultados, lograron reducir el desempleo y aumentar la competitividad económica, pero también llevaron a un aumento de empleos de bajo salario y condiciones laborales precarias, lo que sigue siendo un tema de debate en Alemania.

En pos de no dejar de destacar en cómo se da a conocer un mensaje, las estrategias de comunicación en torno a estas reformas tuvieron un impacto considerable. La forma en que el gobierno enmarcó las reformas como un paso necesario para la revitalización económica contrastó con la representación de la oposición de ellas como socialmente injustas. Esta dicotomía contribuyó a profundas divisiones políticas e influyó en el comportamiento electoral. Por ejemplo, las reformas causaron una división significativa dentro de la base tradicional de la clase trabajadora del SPD, lo que llevó a una pérdida de apoyo y contribuyó al surgimiento de otras entidades políticas que capitalizaron el descontento.

Estas dinámicas políticas y sociales subrayan cómo la comunicación y gestión de las reformas políticas por parte de los gobiernos y su oposición pueden moldear la opinión pública, influir en los resultados electorales y determinar el éxito o fracaso de la implementación de políticas. Las reformas Hartz ilustran el papel crítico de la narrativa y el discurso público en el proceso legislativo y su impacto social más amplio.

Francia - Reforma laboral 2016

La reforma laboral en Francia de 2016 recibió críticas por su impacto en el empleo y las condiciones laborales. Se cuestionó la flexibilización del mercado laboral, que algunos consideraron perjudicial para los trabajadores al facilitar despidos y reducir la estabilidad laboral. Además, se señaló que estas medidas podrían llevar a una mayor precarización del empleo y a un debilitamiento de los derechos laborales. Los gremios expresaron preocupación por la falta de consenso en la elaboración de la reforma y por las posibles consecuencias negativas que podría tener en el mercado laboral y en la economía en general.³⁹

En definitiva, estos fueron los puntos que más ataques mediáticos y en la esfera pública recibió:⁴⁰

-Flexibilizó demasiado el mercado laboral, facilitando los despidos y reduciendo la estabilidad laboral. Esto generó preocupación por una posible precarización del empleo y debilitamiento de los derechos de los trabajadores.

-Reforzó en exceso la negociación a nivel de empresa por sobre el convenio colectivo, dando más poder a los empresarios.

-Estableció un baremo para indemnizaciones por despido improcedente que se consideró insuficiente.

³⁹ <https://www.senado.cl/appsenado/index.php?ac=doctoInformeAsesoria&id=689&mo=transparencia>

⁴⁰ https://elpais.com/internacional/2016/05/30/actualidad/1464602818_268028.html

-Fue vista como una "ley de la patronal" que retrocedía peligrosamente en los derechos de los trabajadores.

-Para la derecha y la patronal francesa la reforma fue demasiado tímida, mientras que para los sindicatos y la izquierda fue un retroceso inaceptable

-Generó una fuerte oposición de los sindicatos, especialmente de la CGT, que realizaron huelgas y manifestaciones masivas en contra de la reforma.

-Hubo bloqueos de refinerías y gasolineras para intentar paralizar la economía.

Este proceso que mantuvo en constante alerta a toda Francia durante 2016 también tuvo sucesivas huelgas que alteraron los detalles del proyecto de reforma y la vida cotidiana de los franceses. En ese sentido, se realizaron varias huelgas y manifestaciones importantes. Algunas de las principales huelgas y protestas fueron:

41

-Huelga general del 31 de marzo de 2016: Convocada por sindicatos y organizaciones estudiantiles, afectó el transporte público y causó supresiones de vuelos y trenes.

-Huelga de cuatro días de los empleados de Air France: Exigieron mejores condiciones de trabajo, lo que llevó a la cancelación del 20% de los vuelos de la aerolínea.

-Huelga nacional de trabajadores de varias industrias: Interrumpió el funcionamiento de servicios de transporte y la recolección de basura, causando una escasez de combustible en las gasolineras del país.

-Huelga masiva del 21 de mayo de 2016: Desabastecer a cientos de gasolineras en Francia, como parte de las protestas contra la reforma laboral.

⁴¹ https://elpais.com/elpais/2016/03/31/album/1459417521_609721.html



-Huelgas de camioneros y ferroviarios del 18 de mayo de 2016: Transportistas y ferroviarios se lanzaron a la protesta contra las reformas de la legislación laboral del gobierno socialista.

Estas huelgas y manifestaciones fueron parte de una serie de movilizaciones que se prolongaron durante varios meses, expresando el rechazo a la reforma laboral y sus implicaciones en el mercado laboral y los derechos de los trabajadores.

Como contrapartida, la ministra de Trabajo, Myriam El Khomri, que dio nombre a la ley de reforma laboral, señaló que estaba dispuesta a modificar parte de la redacción durante el debate parlamentario para dar un tratamiento diferenciado para las pequeñas y medianas empresas pero esto no logró apaciguar las protestas.

El enfoque de la ministra de Trabajo, Myriam El Khomri, en modificar parte de la redacción de la ley de reforma laboral durante el debate parlamentario para ofrecer un tratamiento diferenciado a las pequeñas y medianas empresas demuestra una disposición a adaptarse y responder a las preocupaciones planteadas por diversos grupos.

Al practicar la escucha activa, basada en los principios del mencionado Carl Rogers, los responsables de las reformas pueden mejorar sus habilidades para captar y reflejar las inquietudes de los distintos grupos afectados, lo que podría haber llevado a una mejor recepción de las propuestas de El Khomri. Se fomenta un proceso de diálogo constructivo y reduce la resistencia.

Entre estas propuestas de cambios se encontraban:

-Modificar las reglas sobre despidos por motivos económicos y la jornada laboral.

-Crear nuevos derechos para los trabajadores, enmarcándose en la línea europea de "flexiseguridad".

-Establecer un baremo para indemnizaciones por despido improcedente, en función de la antigüedad del trabajador y el tamaño de la empresa.

Sin embargo, estas medidas no fueron capaces de frenar el enfrentamiento entre el gobierno y el fuerte rechazo generado, especialmente de los sectores más cercanos a la izquierda. Incluso, mediante encuestas y otros métodos de sondeo, se llegó a conocer un dato que indicaba que casi 7 de cada 10 franceses rechazaban el proyecto⁴².

Entre esta guerra política y comunicacional aún falta analizar el conector de estos mensajes por parte de un sector y otro, es decir aún queda por ver el comportamiento de los medios de comunicación y cómo estos fueron utilizados.

Durante la reforma laboral francesa de 2016, los medios de comunicación jugaron un papel importante al informar sobre los diversos aspectos y repercusiones de la reforma. En general, la cobertura mediática fue variada y reflejó las diferentes perspectivas políticas y sociales en torno a la reforma.

Fue un período de auge para el análisis y el debate. Los medios proporcionaron análisis detallados sobre los aspectos específicos de la reforma laboral, incluyendo sus disposiciones principales, los objetivos del gobierno y las posibles implicaciones para los trabajadores, los empleadores y la economía en general. Se llevaron a cabo debates en programas de televisión, radio y en línea, donde se discutieron los méritos y defectos de la reforma desde diferentes puntos de vista.

Esto se ejecutó con la obvia intención de influir en la formación de la opinión pública sobre la reforma laboral. A través de editoriales, columnas de opinión, entrevistas y encuestas, se proporcionaron plataformas para que expertos, políticos, sindicatos, empresarios y ciudadanos comunes expresaran sus opiniones sobre la reforma.

⁴² Véase en línea:

<https://www.leparisien.fr/politique/sondage-70-des-francais-opposes-a-la-loi-el-khomri-05-03-2016-5601351.php>



Al mismo tiempo, se encargaron de realizar una contextualización histórica y comparativa. Algunos medios también ofrecieron análisis históricos y comparativos para contextualizar la reforma laboral en Francia en relación con reformas laborales anteriores en el país y en otras naciones. Esto ayudó a los lectores y espectadores a comprender mejor el contexto y la relevancia de la reforma en un contexto más amplio.

En este contexto, los opositores a la reforma laboral pusieron énfasis en la organización y en la difusión de las protestas. La oposición se aseguró de que las protestas y manifestaciones contra la reforma laboral recibieran una amplia cobertura en los medios. Organizaron eventos y marchas de gran escala, sabiendo que la presencia de los medios aumentaría la visibilidad de sus críticas y preocupaciones sobre la reforma.

Para que todo tenga éxito y alcance, los encargados de la propaganda opositora tuvieron que centrarse en tres puntos fundamentales:

-Entrevistas y declaraciones en medios: Líderes sindicales, políticos de oposición y activistas fueron frecuentemente entrevistados en programas de televisión, radio y periódicos para expresar sus opiniones sobre la reforma laboral. Aprovecharon estas oportunidades para presentar argumentos en contra de la reforma y para poner de relieve los posibles impactos negativos que podría tener en los trabajadores y la sociedad en general.

-Uso de redes sociales y plataformas en línea: La oposición también utilizó activamente las redes sociales y otras plataformas en línea para difundir sus mensajes y movilizar a sus seguidores. Publicaron contenido que criticaba la reforma laboral, compartieron noticias sobre eventos y protestas, e interactuaron con sus seguidores para generar apoyo y participación en la oposición a la reforma.

-Creación de materiales educativos y de sensibilización: Se crearon materiales educativos, como infografías, videos explicativos y documentos informativos, para ayudar a la gente a comprender mejor los detalles y las implicaciones de la reforma



laboral. Estos materiales se distribuyeron a través de diversos medios, incluyendo sitios web, redes sociales y correo electrónico, con el objetivo de aumentar la conciencia y la oposición a la reforma.

El gobierno francés liderado por el presidente François Hollande, por su parte, comunicó su reforma laboral en 2016 a través de varios canales y estrategias de comunicación.

Inicialmente, Hollande y otros altos funcionarios del gobierno, como el primer ministro y el ministro de Trabajo, realizaron discursos públicos para explicar los objetivos y la necesidad de la reforma laboral. Estos discursos se realizaron en eventos oficiales, entrevistas en medios de comunicación y conferencias de prensa.

Además, se emitieron comunicados de prensa y documentos oficiales que detallaban los aspectos clave de la reforma laboral, explicaban las disposiciones específicas y proporcionaban información sobre el proceso legislativo y los plazos previstos para su implementación.

Para potenciar los mensajes expresados desde el aparato comunicacional oficialista, el gobierno dio difusión a la reforma mediante estas tres herramientas:

-Campañas de información masivas en medios de comunicación: Se llevaron a cabo campañas que incluyeron anuncios en televisión, radio, prensa escrita y en línea. Estas se centraron en comunicar los objetivos de la reforma, destacar sus beneficios previstos y abordar posibles preocupaciones o malentendidos.

-Diálogo con los actores sociales: El gobierno mantuvo un diálogo constante con los sindicatos, organizaciones empresariales y otros actores sociales para discutir la reforma laboral, escuchar sus preocupaciones y considerar sus propuestas. Este proceso de consulta y negociación fue parte integral del proceso de elaboración y comunicación de la reforma.



-Presencia en redes sociales y sitios web oficiales: El gobierno utilizó activamente las redes sociales y sus sitios web oficiales para difundir información sobre la reforma laboral, compartir materiales educativos, responder preguntas frecuentes y fomentar la participación ciudadana en el debate sobre la reforma.

Aún así, se pueden encontrar grandes errores en cómo el gobierno de Francia dio vista pública a la reforma laboral que terminaron por aumentar gravemente los niveles de controversia e incertidumbre.

Uno de los principales errores del gobierno fue la percepción de falta de transparencia y consulta en el proceso de elaboración y presentación de la reforma laboral. Muchos críticos argumentaron que el gobierno no involucró adecuadamente a los sindicatos, empleadores y otros actores sociales en la elaboración de la reforma, lo que generó desconfianza y resentimiento hacia la iniciativa.

El gobierno luchó por comunicar de manera efectiva los beneficios potenciales de la reforma laboral para la economía y la sociedad en general. La retórica gubernamental se centró en la necesidad de flexibilizar el mercado laboral y fomentar la creación de empleo, pero hubo una falta de claridad en cómo se traducirían estos objetivos en beneficios concretos para los trabajadores y otros grupos afectados.

Otro punto crítico de la opinión pública hacia la reforma fue la percepción de insensibilidad hacia los trabajadores. Muchos críticos esbozaron que el gobierno mostró una falta de sensibilidad hacia las preocupaciones y necesidades de los trabajadores durante el debate sobre la reforma laboral. La retórica gubernamental también se explayó sobre la necesidad de adaptarse a la economía moderna y mejorar la competitividad a menudo se percibió como indiferente o incluso hostil hacia los derechos laborales y las condiciones de trabajo.

Al mismo tiempo, se puede asimilar que hubo una falta de coherencia y consistencia en la estrategia de comunicación del gobierno sobre la reforma laboral. Esto permitió que los críticos presentaran una narrativa más cohesionada y convincente



sobre los posibles impactos negativos de la reforma, mientras que la respuesta del gobierno fue a menudo fragmentada y reactiva.

Esto posiblemente decayó en una subestimación del poder de movilización de la oposición para atraer a la opinión pública en contra del proyecto. Esto llevó a una respuesta tardía y a menudo desorganizada por parte del gobierno para abordar las preocupaciones y contrarrestar la narrativa de los opositores.

-El movimiento Nuit Debout⁴³ y su estrategia de comunicación

El movimiento Nuit Debout, surgido como respuesta al proyecto de ley laboral en Francia en 2016, ilustra cómo la comunicación puede ser una herramienta poderosa para movimientos sociales y cómo las nuevas formas de comunicación pueden complementarse y, a veces, competir con los medios tradicionales.

Nuit Debout creó sus propios medios, como Radio Debout y TV Debout, para transmitir debates, asambleas y mensajes sin la intermediación de los medios tradicionales. Esto permitió una mayor autonomía en la narración y difusión de su mensaje. Además, el movimiento utilizó activamente plataformas como Twitter y Facebook para movilizar y mantener informados a sus seguidores. Por ejemplo, Rémy Buisine, un periodista improvisado, utilizó Periscope para transmitir en directo las reuniones, alcanzando una audiencia de más de 80.000 personas.

Asimismo, mantuvo una relación cuidadosa y estratégica con los medios tradicionales. Aunque se mostraban cautelosos, no los boicoteaban completamente. Establecieron relaciones más cercanas con medios autogestionados y alternativos, mientras mantenían una postura crítica hacia medios privados y de extrema derecha.

⁴³ Véase en línea:

https://www.nouvelobs.com/politique/20160415.OBS8565/echauffourees-a-paris-apres-l-emission-de-francois-hollande.html?_staled



Se utilizaron wikis y otros sitios web para coordinar la información y las actividades del movimiento, facilitando la participación de los activistas y permitiendo una gestión descentralizada. Un pequeño equipo dedicado de activistas gestionaba la presencia del movimiento en redes sociales y medios, utilizando aplicaciones como Telegram para coordinar y difundir información rápidamente.

La experiencia de Nuit Debout demuestra la importancia de una comunicación efectiva en movimientos sociales y reformas laborales. La capacidad de controlar el mensaje y utilizar plataformas nuevas y tradicionales es crucial para influir en la opinión pública y contrarrestar la oposición.

Adicionalmente, subraya la necesidad de una comunicación transparente y participativa en la implementación de reformas laborales. Los errores en la comunicación pueden aumentar la controversia y la oposición, como ocurrió con la Ley El Khomri en Francia. La claridad en los objetivos y beneficios de la reforma, junto con la inclusión de actores clave y la utilización efectiva de diversas plataformas de comunicación, puede ser muy útil para el éxito y la sostenibilidad de cualquier reforma.

Así como hizo albergue de todo el entramado, la mayoría de los medios contribuyeron realmente a la exposición de ambas narrativas. Tanto el gobierno como sus opositores desarrollaron narrativas contrapuestas sobre la reforma laboral. A lo largo del proceso, hubo intentos de negociación y diálogo entre el gobierno y los opositores, especialmente los sindicatos. Sin embargo, estas negociaciones no siempre fueron exitosas y, en muchos casos, terminaron en un punto muerto, lo que exacerbó las tensiones y la confrontación comunicacional entre ambas partes.

Brasil - Reforma Laboral 2017

La reforma laboral de 2017 en Brasil, sancionada por el presidente Michel Temer, fue una de las medidas más significativas y controvertidas de su administración. A

continuación, se presenta un análisis de la estrategia de comunicación del gobierno brasileño durante la implementación de esta reforma.⁴⁴

El gobierno de Temer utilizó múltiples plataformas para promover los beneficios de la reforma laboral, haciendo énfasis en la modernización y la creación de empleos.

En sus discursos, Temer aseguró que la reforma preservaría los derechos de los trabajadores y que era necesaria para adaptar la legislación laboral al siglo XXI. Destacó la importancia del diálogo con el Congreso y con la sociedad, tratando de transmitir una imagen de apertura y responsabilidad social.

El gobierno brasileño utilizó sus canales oficiales de comunicación para informar sobre las metas y objetivos de la reforma laboral. Esto incluyó comunicados de prensa, discursos de funcionarios gubernamentales y publicaciones en sitios web de dicho rubro. En ese mismo tono, los detalles específicos de la reforma laboral, incluidos los cambios legales y reglamentarios, mayormente se publicaron en los boletines oficiales para informar de una manera más formal a la población sobre las nuevas leyes y regulaciones laborales.

Luego de esta primera oleada de información, los medios de comunicación, tanto nacionales como internacionales, cubrieron extensamente la noticia de la reforma laboral. Esto incluyó periódicos, revistas, canales de televisión y sitios web de noticias que informaron sobre los cambios propuestos y sus posibles implicaciones, dependiendo de su inclinación editorial.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, los políticos “pro reforma” enfrentaron una fuerte oposición y escepticismo de diversos sectores de la sociedad. Aunque Temer destacó el diálogo con el Congreso y ciertos sectores empresariales, muchos críticos argumentaron que el proceso no fue suficientemente inclusivo. Los sindicatos y otras organizaciones de trabajadores expresaron que sus

⁴⁴ <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-07/temer-sanciona-reforma-trabalhista>

preocupaciones no fueron adecuadamente consideradas, lo que generó una percepción de falta de transparencia y de consulta genuina.

En un informe de la 107^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)⁴⁵ destacó que la reforma laboral en Brasil incluyó amplias consultas con sindicatos y empleadores, organizadas por el Ministerio de Trabajo y la Presidencia en diciembre de 2016. Sin embargo, la oposición y los sindicatos sostienen que los debates no pueden sustituir a consultas genuinas y efectivas, y que los sindicatos más representativos no participaron. Además, el proyecto inicial tenía sólo siete artículos, mientras que la versión promulgada es extensa y cuenta con más de 100 artículos.

A pesar de los esfuerzos del gobierno por presentar la reforma como fruto del diálogo, la percepción general fue que los trabajadores no fueron suficientemente escuchados, lo que alimentó el descontento y la resistencia de los sindicatos y movimientos sociales, quienes organizaron protestas y huelgas en contra de la reforma.

Entre las principales críticas hacia la propuesta se encontraban las siguientes:

-La reforma fue vista como un intento de beneficiar en gran medida al sector empresarial, dejando en desventaja a los trabajadores.

-Generó una fuerte oposición política, social y gremial, con un alto porcentaje de desaprobación entre la población y convocatorias a movilizaciones y huelgas generales por parte de los sindicatos.

-Se cuestionó que la reforma no invirtió en contratos temporales, que seguían siendo utilizados por una pequeña parte de la fuerza laboral, y se enfocó en

⁴⁵ Véase en línea:

https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:3953283,102571

aumentar la seguridad jurídica para reducir las tasas de rotación y mejorar la productividad, lo que generó preocupaciones sobre las condiciones laborales.

Otro de los puntos más polémicos incluyeron el trabajo intermitente, la jornada de 12 horas por 36 horas y el trabajo en condiciones insalubres para mujeres embarazadas y lactantes. Aunque el gobierno propuso enviar una medida provisional para ajustar ciertos aspectos de la reforma, las críticas sobre la flexibilidad y la reducción de protecciones laborales persistieron.

En mayo de 2017, una encuesta de Datafolha⁴⁶ reveló que la mayoría de los brasileños rechazaba la reforma laboral propuesta por el gobierno de Michel Temer. La desaprobación generalizada reflejaba preocupaciones sobre la reducción de derechos laborales y la falta de consulta con los trabajadores.

La oposición brasileña a la reforma laboral de 2017 se manifestó de diversas maneras. En primer lugar, los partidos de oposición, como el Partido de los Trabajadores (PT) y otros grupos sindicales, expresaron su desacuerdo con la reforma en el Congreso Nacional y en los medios de comunicación. Argumentaron que la reforma representaba un retroceso en los derechos laborales y favorecía a los empleadores en detrimento de los trabajadores.

Además de las discusiones en el Congreso, se llevaron a cabo protestas y huelgas en todo el país, organizadas por sindicatos y movimientos sociales, para expresar su rechazo a la reforma laboral. Estas manifestaciones a menudo incluían marchas y medidas de fuerza tales como paros laborales y ocupaciones de edificios públicos como forma de presionar al gobierno para que revirtiera la reforma.

La oposición también utilizó al máximo las redes sociales para difundir su mensaje y movilizar a la opinión pública en contra de la reforma laboral. En resumen, la oposición brasileña adoptó un enfoque multifacético que incluyó acciones en el Congreso, protestas callejeras y campañas mediáticas para resistir y criticar la reforma laboral de 2017.

⁴⁶ Véase en línea: [bf25607285f8487e9f0f45bef538e742.pdf \(uol.com.br\)](https://www.uol.com.br/brasil/ultimas-noticias/2017/05/25/25607285f8487e9f0f45bef538e742.pdf)



En definitiva, los medios acapararon la escena durante los tratamientos de la reforma. Los principales periódicos, canales de televisión y emisoras de radio cubrieron extensamente los debates en el Congreso Nacional sobre la reforma laboral. Ofrecieron análisis de expertos, entrevistas a líderes políticos y sindicales, y reportajes sobre las posibles consecuencias de la reforma para los trabajadores y la economía en general.

Algo así se replicó en el campo digital, incluyendo portales de noticias en línea y blogs, que también desempeñaron una tarea destacable al proporcionar un tratamiento continuo y análisis en profundidad sobre la reforma laboral. Estos medios a menudo ofrecían un espacio para opiniones diversas y críticas hacia la reforma, permitiendo así un debate más amplio.

Lo anterior, normalmente, viene con mensajes y explicaciones más estructuradas. Por eso, las redes sociales también se dieron lugar en esta guerra comunicacional, con plataformas como Twitter, Facebook e Instagram fueron utilizadas por políticos, sindicatos, activistas y ciudadanos comunes para expresar sus opiniones sobre la reforma laboral, compartir información sobre protestas y movilizar a la opinión pública en contra de la medida.

Por último, se suman también los medios alternativos y comunitarios, como periódicos locales y emisoras de radio independientes, que desempeñaron un papel importante al proporcionar una perspectiva más cercana a las comunidades afectadas por la reforma laboral y al amplificar las voces de los sectores más vulnerables de la sociedad.

La experiencia brasileña subraya la importancia de una comunicación transparente y participativa en la implementación de reformas significativas. Aunque el gobierno hizo esfuerzos considerables para promover la reforma a través de campañas informativas y el uso de medios descritos, la percepción de falta de inclusión y la fuerte oposición de diversos sectores demostraron la necesidad de una mayor transparencia y un diálogo más genuino y amplio con todas las partes interesadas.

Como es habitual y como ya vimos en ejemplos anteriores, el primer error que cometió el gobierno de Temer fue que no pudo evitar la sensación de falta de transparencia y diálogo. Esto pudo deberse a fallos en cuanto a no lograr involucrar adecuadamente a los trabajadores, sindicatos y otros actores relevantes en el proceso de diseño y discusión de la reforma laboral.

Además, se instaló un ambiente de comunicación poco clara sobre los beneficios para los trabajadores. Si bien la reforma laboral se presentó como una medida destinada a estimular la economía y generar empleo, el gobierno pudo haber tenido dificultades para comunicar claramente cómo estos cambios beneficiarían a los trabajadores directamente. La falta de ejemplos concretos o explicaciones detalladas sobre cómo la reforma mejoraría las condiciones laborales podría haber llevado a una percepción negativa entre los trabajadores.

Finalmente, el desencadenante final que habilitó la tensión con sectores bajos y sindicatos es que la percepción de estos era que el proyecto era más bien algo “pro empleador” producto de que la comunicación gubernamental no equilibró eficientemente los beneficios para los empleadores con las protecciones para los trabajadores.

Esto también generó que se crea que el gobierno nunca haya puesto el acento en las reales necesidades y preocupaciones de los trabajadores y sindicatos. La falta de respuesta a las problemáticas legítimas disminuye la credibilidad del gobierno y aumentar la polarización en torno a la reforma.

Aún así, la reforma se aprobó y se implementó, pero el proceso dejó lecciones importantes sobre la gestión de la comunicación en políticas públicas. Para futuras reformas, es esencial no solo informar y educar al público sobre los cambios propuestos, sino también asegurar que todas las voces, especialmente las de los trabajadores, sean escuchadas y consideradas en el proceso de toma de decisiones.



VII. LA REFORMA LABORAL DEL DNU 73 Y LA DE LA LEY BASES

A poco de comenzado el gobierno del Presidente Milei fue dado a conocer un ambicioso DNU, el número 70/2023.

Se trata de una pieza única en los anales del derecho argentino pues recurriendo a la herramienta de la necesidad y urgencia, impulsó un amplísimo abanico de cambios en las más variadas ramas de la legislación nacional.

Nos detendremos en los contenidos específicamente laborales un poco más adelante, pero si queremos decir que es una pieza jurídica que ha sido mal interpretada y minusvalorada.

Esto lo decimos puesto que pese a que contenía algunos defectos de técnica legislativa, en sí la norma plantea un giro copernicano en la forma en que se concibe el Estado, y contenía el germen del plan que tanto se le reclama al Gobierno actual sin advertir que precisamente en esa norma y otras que impulsó posteriormente está el modelo socioeconómico al que las leyes le deben dar forma.

Las ideas están allí, en esa norma, en la ley Bases, en el paquete fiscal, sólo hay que saber leerlas.

El proyecto parte de la base de que Argentina atraviesa la peor crisis de su historia, a todo nivel. Gran parte de esa crisis es fiscal, pero eso en la norma es descripto no sólo aludiendo a la catastrófica situación de las cuentas públicas, sino a un planteo que entiende que esos guarismos económicos se corresponden con una madeja de regulaciones sobre la vida social y económica, incluyendo las políticas laborales, que conforman un todo que apoya su peso muerto sobre el sistema productivo.

Esta afirmación es independiente de si el Gobierno logró traducir ese espíritu en las normas y si cuando debió defenderlas en el Congreso, en la arena pública, y ante la

Justicia tuvo la suficiente efectividad. Nuestra indicación es que el espíritu, la dimensión dialógica de la norma, son esos.

Aplicando el método y la teoría trialista de Werner Goldschmidt, encontramos a lo largo de los distintos artículos que se le reconoce a este jurista su gran preocupación por las cuestiones metodológicas y, a ese respecto, se destaca en él su obsesión por describir de la mejor manera posible la complejidad del fenómeno jurídico (como un fenómeno de adjudicación de potencias e impotencias).

De esta manera, su Teoría Trialista describe al derecho como un universo de tres dimensiones (la sociológica, la normativa, y la dikelógica), contrario al universo unidimensional (el normativo) utilizado habitualmente por las teorías positivistas y las iusnaturalistas apriorísticas.⁴⁷

Las distintas dimensiones del derecho suponen una combinación del método inductivo de reconocimiento de la realidad social (dimensión sociológica), con el método deductivo sobre la estructura del ordenamiento normativo y el funcionamiento de las normas (dimensión normativa), y el método intuitivo acerca de los valores de justicia que priman en la sociedad (dimensión dikelógica).

Esta estructura triple del mundo jurídico, dicen los autores, permite complejizar el objeto de estudio del derecho (no reduciéndolo sólo a las normas, sino ampliándolo a la realidad social y a los valores) y, a fin de cuentas, lo humaniza.⁴⁸

Por lo tanto lo que podemos decir es que hay una intuición de que mayoritariamente para la sociedad argentina el valor justicia se realiza hoy por la mayor desregulación posible, y en el campo específico del derecho laboral, por equilibrar una balanza que hasta hoy luce artificialmente inclinada hacia la rigidez, y la ultra protección de una porción de trabajadores en desmedro de la desprotección de otros, generando una

⁴⁷

<http://www.derecho.uba.ar/derechoaldia/resenas-bibliografica/dos-filosofias-del-derecho-argentinas-anticipatorias/+2234>

⁴⁸

<http://www.derecho.uba.ar/derechoaldia/resenas-bibliografica/dos-filosofias-del-derecho-argentinas-anticipatorias/+2234>



litigiosidad artificial pero no solo ello, sino más gravemente, la autorrestricción de los creadores de empleo, que dado el orden normativo, escapan de él por la informalidad o por la autocensura en la no creación de empleos nuevos, lo cual empuja hacia la economía informal a grandes masas de trabajadores.

Desde lo estrictamente normativo, el Título IV del DNU 70/23 se denominó “TRABAJO”

Comienza haciendo una gran cantidad de derogación de normas. Por el ARTÍCULO 53.- se derogan los artículos 8° a 17 y 120, inciso a), de la Ley N° 24.013.

Por el ARTÍCULO 54 se deroga el artículo 9° de la Ley N° 25.013 y por el ARTÍCULO 55, la Ley N° 25.323.

Seguidamente, el ARTÍCULO 56. elimina de nuestro derecho los artículos 43 a 48 de la Ley N° 25.345 y por el artículo siguiente, el 57, se deroga el artículo 15 de la Ley N° 26.727. Finalmente se abroga el artículo 50 de la Ley N° 26.844.

Posteriormente, el Capítulo I denominado Registro Laboral (Ley N° 24.013) efectúa una serie de cambios a lo que se entiende por relación correctamente registrada disponiendo que “Se entiende que la relación o el contrato de trabajo se encuentran registrados cuando el trabajador esté inscripto en las formas y condiciones que establezca la reglamentación que determine el Poder Ejecutivo. Dicha registración deberá ser simple, inmediata, expeditiva, y realizarse a través de medios electrónicos.”

Desde el punto de vista de quién debe registrar una relación laboral, disponía el DNU que que “En virtud de lo establecido en los artículos 29 y 30 de la Ley N° 20.744, la registración efectuada en los términos del artículo 7° se considera plenamente eficaz cuando hubiera sido realizada por cualquiera de las personas intervinientes, humanas o jurídicas.”



Luego disponía que podía hacer el trabajador en caso de falta de registración, enumerando en el texto legal que “el trabajador podrá denunciar la falta de registración laboral ante la Autoridad de Aplicación, que deberá ofrecer un medio electrónico a tal efecto, ante la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía, o ante las autoridades administrativas del trabajo locales.”

Por su parte para el caso de fuera una sentencia judicial la que decretara la existencia de empleo no registrado indicaba que “ la autoridad judicial deberá poner en conocimiento de la entidad recaudadora de las obligaciones de la seguridad social, dentro de los DIEZ (10) días hábiles siguientes a la fecha en que quede firme y consentida la sentencia, todas las circunstancias que permitan la determinación de deuda existente, si la hubiera.

Si conforme sentencia judicial firme, la relación laboral se encontrara enmarcada erróneamente como contrato de obra o servicios, de la deuda que determine el organismo recaudador, se deducirán los componentes ya ingresados conforme al régimen del cual se trate, se establecerá un sistema de intereses menos gravoso y facilidades de pago.”

Más adelante se disponía qué contenidos debería tener el Sistema Único de Registro Laboral disponiendo que concentre los siguientes registros:

- a) la inscripción del empleador y la afiliación del trabajador al Instituto Nacional de Previsión Social, a las cajas de subsidios familiares y al prestador del sistema nacional de salud elegido por el trabajador;
- b) el registro de los trabajadores beneficiarios del sistema integral de prestaciones por desempleo.”

Posteriormente la ley entra en las modificaciones de la ley de contrato de trabajo.



Comenzando con éstas se delimita el ámbito de aplicación indicando que “La vigencia de esta Ley quedará condicionada a que la aplicación de sus disposiciones resulte compatible con la naturaleza y modalidades de la actividad de que se trate y con el específico régimen jurídico a que se halle sujeta. Las disposiciones de esta Ley no serán aplicables:

a. A los dependientes de la Administración Pública Nacional, Provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o Municipal, excepto que por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo.

b. Al personal de casas particulares, sin perjuicio que las disposiciones de la presente Ley serán de aplicación en todo lo que resulte compatible y no se oponga a la naturaleza y modalidades propias del régimen específico o cuando así se lo disponga expresamente.

c. A los trabajadores agrarios, sin perjuicio de las disposiciones de la presente Ley serán de aplicación supletoria en todo lo que resulte compatible y no se oponga a la naturaleza y modalidades propias del Régimen de Trabajo Agrario.

d. A las contrataciones de obra, servicios, agencia y todas las reguladas en el Código Civil y Comercial de la Nación.”

Luego, en coherencia con la exclusión que se hace expresa en el inciso d) referido en el renglón anterior, se aclara el principio de la norma más favorable para el trabajador.

En caso de duda sobre la aplicación de normas legales o convencionales prevalecerá la más favorable al trabajador, considerándose la norma o conjuntos de normas que rija cada una de las instituciones del derecho del trabajo.

Si la duda recayese en la interpretación o alcance de la ley, o en la apreciación de la prueba, en los casos concretos, los jueces o encargados de aplicarla se decidirán en el sentido más favorable al trabajador, cuando hubieran agotado todos los



medios de investigación a su alcance y persistiera duda probatoria insuperable, valorando los principios de congruencia y defensa en juicio.

En tal sentido se aplicará la regla general procesal, en virtud de la cual los hechos deben ser probados por quien los invoca, con plena vigencia de la facultad de los magistrados en la obtención de la verdad objetiva y el respeto a la seguridad jurídica.

Estas previsiones se indicaron en dirección congruente con la exclusión que comentábamos más arriba de las contrataciones de obra, servicios, agencia y todas las reguladas en el Código Civil y Comercial de la Nación, del ámbito de aplicación de ley de contrato de trabajo.

Posteriormente y atacando uno de los nudos gordianos de la rigidez de las normas laborales la reforma indicaba en cuanto a la “Irrenunciabilidad” que sería nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos previstos en esta ley, los estatutos profesionales y las convenciones colectivas de trabajo, ya sea al tiempo de su celebración o de su ejecución, o del ejercicio de derechos provenientes de su extinción.

Hasta allí se mantenía la redacción pero en su parte novedosa, y en idéntico sentido al propuesto en la reforma de 2017, se agregaba un párrafo en los siguientes términos : “Cuando se celebren acuerdos relativos a modificaciones de elementos esenciales del contrato de trabajo o de desvinculación en los términos del artículo 241 de esta Ley, las partes podrán solicitar a la autoridad de aplicación su homologación en los términos del artículo 15 de la presente Ley.

En lo que hace a “Presunción de la existencia del contrato de trabajo. El hecho de la prestación de servicios hace presumir la existencia de un contrato de trabajo, salvo que, por las circunstancias, las relaciones o causas que lo motiven se demostrase lo contrario.”



Esta previsión tiene congruencia con el intento de separación de aguas entre contratos regidos por el derecho civil y los laborales, en tanto “la presunción contenida en el presente artículo no será de aplicación cuando la relación se trate de contrataciones de obras o de servicios profesionales o de oficios y se emitan los recibos o facturas correspondientes a dichas formas de contratación o el pago se realice conforme los sistemas bancarios determinados por la reglamentación correspondiente. Dicha ausencia de presunción se extenderá a todos los efectos, inclusive a la Seguridad Social.”

En relación a otro tema medular cual es la cuestión de la solidaridad, se disponía en el DNU que el artículo 29 de la lct quedaría redactado del siguiente modo “ARTÍCULO 29.- Mediación. Intermediación. Solidaridad. Subsidiariedad. Los trabajadores serán considerados empleados directos de aquellos que registren la relación laboral, sin perjuicio de haber sido contratados con vistas a utilizar su prestación o de proporcionarlos a terceras empresas. La empresa usuaria será responsable solidaria por las obligaciones laborales y de la seguridad social respecto de los trabajadores proporcionados.”

Posteriormente se indicaba que al efecto de la entrega del certificado de trabajo y certificación de servicios el Poder Ejecutivo Nacional establecería en orden a la obligación de entrega de los certificados del artículo 80 de la Ley N° 20.744, un mecanismo opcional de cumplimiento de entrega a través de una plataforma virtual.

Se considera efectivamente cumplida dicha obligación por parte de los empleadores cuando se hubieran incorporado a la plataforma virtual los certificados pertinentes. Asimismo, también se considera cumplimentada cuando la información se encuentre actualizada y disponible para el trabajador a través de la página web del organismo de la seguridad social”.

Más adelante, en lo atinente a período de prueba se disponía que “ El contrato de trabajo por tiempo indeterminado, excepto el referido en el artículo 96, se entenderá celebrado a prueba durante los primeros OCHO (8) meses de vigencia. Cualquiera de las partes podrá extinguir la relación durante ese lapso sin expresión de causa,



sin derecho a indemnización con motivo de la extinción, pero con obligación de preavisar según lo establecido en los artículos 231 y 232.

El período de prueba se regirá por las siguientes reglas:

1. Un empleador no puede contratar a un mismo trabajador, más de una vez, utilizando el período de prueba. De hacerlo, se considerará de pleno derecho, que el empleador ha renunciado al período de prueba.
2. El uso abusivo del período de prueba con el objeto de evitar la efectivización de trabajadores será pasible de las sanciones previstas en los regímenes sobre infracciones a las leyes de trabajo. En especial, se considerará abusiva la conducta del empleador que contratare sucesivamente a distintos trabajadores para un mismo puesto de trabajo de naturaleza permanente.
3. Las partes tienen los derechos y las obligaciones propias de la relación laboral, con las excepciones que se establecen en este artículo. Tal reconocimiento respecto del trabajador incluye los derechos sindicales.
4. Las partes están obligadas al pago de los aportes y contribuciones a la Seguridad Social, con los beneficios establecidos en cada caso.
5. El trabajador tiene derecho, durante el período de prueba, a las prestaciones por accidente o enfermedad del trabajo. También por accidente o enfermedad inculpable, que perdurará exclusivamente hasta la finalización del período de prueba si el empleador rescindiere el contrato de trabajo durante ese lapso. Queda excluida la aplicación de lo prescripto en el cuarto párrafo del artículo 212.”

Es decir, se incorporaba toda una normativa nueva respecto del período de prueba buscando ampliar el tiempo en que un trabajador está “a prueba” pero al mismo tiempo, se buscaba evitar los abusos a esa nueva facultad empleadora.



También se proponía una regulación nueva de cómo efectuar el pago de salarios y en ese sentido se disponía que “Las remuneraciones en dinero debidas al trabajador deberán pagarse, bajo pena de nulidad, en efectivo, cheque a la orden del trabajador para ser cobrado personalmente por éste o quien él indique o mediante la acreditación en cuenta abierta a su nombre en entidad bancaria, en institución de ahorro oficial o en otras categorías de entidades que la autoridad de aplicación del sistema de pagos considere aptas, seguras, interoperables y competitivas.”

Más adelante se abordó el tema de los llamados beneficios sociales del artículo 132 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (t.o 1976) disponiendo una nueva redacción del inciso c) de aquel artículo, reemplazando el anterior por el siguiente texto:

“inciso c).- pago de cuotas, aportes periódicos o contribuciones a que estuviesen obligados los trabajadores en virtud de normas legales o provenientes de las convenciones colectivas de trabajo o que resulte de su carácter de afiliados a asociaciones profesionales de trabajadores con personería gremial o de miembros de sociedades mutuales o cooperativas así como por servicios sociales y demás prestaciones que otorguen dichas entidades, solo si existe un consentimiento explícito del empleado autorizando el mismo.”

En una disposición coherente con la reforma intentada en solidaridad se introdujo en el DNU una nueva redacción del ARTÍCULO 136 de la LCT indicando que:

“.- Contratistas e intermediarios. Sin perjuicio de la facultad de retención establecida en el art. 30 de esta ley, los trabajadores contratados por contratistas o intermediarios tendrán derecho a solicitar al empleador principal para los cuales dichos contratistas o intermediarios presten servicios o ejecuten obras, que retengan, de lo que deben percibir estos, y den en pago por cuenta y orden de su empleador, los importes adeudados en concepto de remuneraciones, indemnizaciones u otros derechos apreciables en dinero provenientes de la relación laboral.



Conforme lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias, el principal estará facultado a retener sin preaviso, de lo que deben percibir los contratistas o intermediarios, los importes que estos adeuden a los organismos de seguridad social con motivo de la relación laboral mantenida con los trabajadores contratados por dichos contratistas o intermediarios. Dichas sumas deberán depositarse a la orden de los correspondientes organismos en las formas y condiciones que determine la reglamentación.

La ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS, dentro de los NOVENTA (90) días de sancionada la presente ley establecerá un mecanismo simplificado a fin de poder efectivizar la retención correspondiente a la seguridad social establecida en el presente artículo.”

Posteriormente se agregaron distintas previsiones para el recibo de salarios indicando que éste sea confeccionado por el empleador debiendo hacer entrega de una copia fiel del original al trabajador la que podrá ser instrumentada de forma electrónica.” disponiéndose que en cuanto al contenido necesario debía regir las siguientes regulaciones:

“El recibo de pago deberá necesariamente contener, como mínimo, las siguientes enunciaciones:

- a) Nombre íntegro o razón social del empleador y su domicilio y su Clave Única de Identificación Tributaria (C.U.I.T);
- b) Nombre y apellido del trabajador y su calificación profesional y su Código Único de Identificación Laboral (C.U.I.L.);
- c) Total de remuneración que perciba, con indicación substancial de su determinación. Si se tratase de porcentajes o comisiones de ventas, se indicarán los importes totales de estas últimas, y el porcentaje o comisión asignada al trabajador.
- d) Los requisitos del artículo 12 del Decreto-Ley N° 17.250/67.

e) Total bruto de la remuneración básica o fija y porcentual devengado y tiempo que corresponda. En los trabajos remunerados a jornal o por hora, el número de jornadas u horas trabajadas, y si se tratase de remuneración por pieza o medida, número de estas, importe por unidad adoptado y monto global correspondiente al lapso liquidado.

f) Importe de las deducciones que se efectúan por aportes jubilatorios u otras autorizadas por esta ley; embargos y demás descuentos que legalmente correspondan.

g) Importe neto percibido, expresado en números y letras.

h) En el caso de los artículos 124 y 129 de esta ley, firma y sello de los funcionarios o agentes dependientes de la autoridad, la que podrá ser electrónica y supervisión de los pagos.

i) Fecha de ingreso o antigüedad reconocida y tarea cumplida o categoría en que efectivamente se desempeñó durante el período de pago.

j) Total de contribuciones abonadas por el empleador por disposición legal”.

Los recibos en el texto del DNU debían ser conservados por el empleador durante todo el plazo correspondiente a la prescripción liberatoria del beneficio de que se trate.

“A efectos de la conservación de los recibos y otras constancias de pago, los mismos podrán ser digitalizados, los cuales tendrán la misma validez que en formato papel.

El pago hecho por un último o ulteriores períodos no hace presumir el pago de los anteriores.”



Más adelante se incorporó una nueva regulación del trabajo de embarazadas, sustituyendo el artículo 177 de la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias, por el siguiente:

“ARTÍCULO 177.- Prohibición de trabajar. Conservación del Empleo. Queda prohibido el trabajo del personal femenino o persona gestante durante los cuarenta y cinco (45) días anteriores al parto y hasta cuarenta y cinco (45) días después del mismo.

Sin embargo, la persona interesada podrá optar por que se le reduzca la licencia anterior al parto, que en tal caso no podrá ser inferior a diez (10) días; el resto del período total de licencia se acumulará al período de descanso posterior al parto. En caso de nacimiento pre-término se acumulará al descanso posterior todo el lapso de licencia que no se hubiere gozado antes del parto, de modo de completar los noventa (90) días.

La trabajadora o persona gestante deberá comunicar fehacientemente su embarazo al empleador, con presentación de certificado médico en el que conste la fecha presunta del parto, o requerir su comprobación por el empleador.

La misma conservará su empleo durante los períodos indicados, y gozará de las asignaciones que le confieren los sistemas de seguridad social, que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda al período de licencia legal, todo de conformidad con las exigencias y demás requisitos que prevean las reglamentaciones respectivas.

Garantizase a toda mujer o persona gestante durante la gestación el derecho a la estabilidad en el empleo, el que tendrá carácter de derecho adquirido a partir del momento en que la misma practique la notificación a que se refiere el párrafo anterior.

En caso de permanecer ausente de su trabajo durante un tiempo mayor, a consecuencia de enfermedad que según certificación médica deba su origen al

embarazo o parto y la incapacite para reanudarlo vencidos aquellos plazos, la mujer o persona gestante será acreedora a los beneficios previstos en el artículo 208 de esta ley.”

Este artículo se incorporó al DNU en vista de distintos pronunciamientos de jueces laborales que terminaron complejizando una legislación de avanzada en la Región como es la nuestra, buscando una redacción más clara de derechos de la trabajadora.

En términos de jornada, la reforma del DNU dispuso reformular el artículo 197 bis de la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias, cambiando su redacción por el siguiente texto:

“ARTÍCULO 197 bis.- Las convenciones colectivas de trabajo, respetando los mínimos indisponibles de 12 horas de descanso entre jornada y jornada por razones de salud y seguridad en el trabajo, así como los límites legales conforme la naturaleza de cada actividad, podrán establecer regímenes que se adecuen a los cambios en las modalidades de producción, las condiciones propias de cada actividad, contemplando especialmente el beneficio e interés de los trabajadores.

A tal efecto, se podrá disponer colectivamente del régimen de horas extras, banco de horas, francos compensatorios, entre otros institutos relativos a la jornada laboral.”

En sí, muchos convenios colectivos de trabajo ya tienen regulado el banco de horas, y otras modificaciones novedosas de la jornada aggiornadas a las condiciones de producción, baste citar los convenios colectivos de SMATA ⁴⁹

49

<https://www.tiempoar.com.ar/economia/con-la-venia-del-smata-y-la-aprobacion-en-asamblea-avanza-la-reforma-laboral-en-toyota/>



Finalmente, el DNU encara las cuestiones de la ruptura del vínculo laboral, cambiando la redacción del artículo 242 de la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias por el siguiente texto:

“ARTÍCULO 242.- Justa causa. Una de las partes podrá hacer denuncia del contrato de trabajo en caso de inobservancia por parte de la otra de las obligaciones resultantes del mismo que configuren injuria y que, por su gravedad, no consientan la prosecución de la relación.

La valoración deberá ser hecha prudencialmente por los jueces, teniendo en consideración el carácter de las relaciones que resultan de un contrato de trabajo, según lo dispuesto en la presente ley, y las modalidades y circunstancias personales en cada caso.

Configura injuria laboral grave la participación en bloqueos o tomas de establecimiento. Se presume que existe injuria grave cuando durante una medida de acción directa:

- a.- Se afecte la libertad de trabajo de quienes no adhieran a la medida de fuerza, mediante actos, hechos, intimidaciones o amenazas;
- b.- Se impida u obstruya total o parcialmente el ingreso o egreso de personas y/o cosas al establecimiento;
- c.- Se ocasionen daños en personas o en cosas de propiedad de la empresa o de terceros situadas en el establecimiento (instalaciones, mercaderías, insumos y materias primas, herramientas, etc.) o se las retenga indebidamente.

Previo al distracto el empleador debe intimar al trabajador al cese de la conducta injuriosa, excepto en el supuesto de daños a las personas o cosas previsto en el inciso c), donde la producción del daño torna inoficiosa la intimación.”



Estos cambios estaban dirigidos a la meneada cuestión de las tomas de empresas, y otros medios de acción que indirectamente terminan en perjuicios no cubiertos por el legítimo ejercicio del derecho de huelga.

En lo que hace a la reparación del distracto se dispuso una nueva formulación del artículo 245 de la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias por el siguiente:

“ARTÍCULO 245.- Indemnización por antigüedad o despido. En los casos de despido dispuesto por el empleador sin justa causa, habiendo o no mediado preaviso y luego de transcurrido el periodo de prueba, se deberá abonar al trabajador una indemnización equivalente a UN (1) mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de TRES (3) meses, tomando como base de cálculo la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor. La base de cálculo de esta indemnización no incluirá el Sueldo Anual Complementario, ni conceptos de pago semestral o anual.

Para aquellos trabajadores remunerados a comisión o con remuneraciones mensuales variables, será de aplicación el promedio de los últimos SEIS (6) meses, o del último año si fuera más favorable al trabajador.

Dicha base no podrá exceder el equivalente de TRES (3) veces el importe mensual de la suma que resulte del promedio de todas las remuneraciones previstas en el convenio colectivo de trabajo aplicable al trabajador, al momento del despido, por la jornada legal o convencional, excluida la antigüedad. Le corresponderá a la Autoridad de Aplicación fijar y publicar el promedio resultante, conjuntamente con las escalas salariales de cada convenio colectivo de trabajo.

Para aquellos trabajadores excluidos de todo convenio colectivo de trabajo, el tope establecido en el párrafo anterior será el del convenio aplicable al establecimiento donde preste servicios o al convenio más favorable, en el caso de que hubiera más de uno.

La base de cálculo de la indemnización no podrá en ningún caso ser inferior al SESENTA Y SIETE POR CIENTO (67 %) del importe correspondiente a UN (1) mes de sueldo, obtenido conforme el método descrito en el primer y segundo párrafo del presente.

La indemnización en ningún caso podrá ser inferior a UN (1) mes de sueldo calculado sobre la base del sistema establecido en el primer y segundo párrafo del presente.

Mediante convenio colectivo de trabajo, las partes podrán sustituir el presente régimen indemnizatorio por un fondo o sistema de cese laboral cuyo costo estará siempre a cargo del empleador, con un aporte mensual que no podrá ser superior al OCHO POR CIENTO (8%) de la remuneración computable.

Por su parte, los empleadores podrán optar por contratar un sistema privado de capitalización a su costo, a fin de solventar la indemnización prevista en el presente artículo y/o la suma que libremente se pacte entre las partes para el supuesto de desvinculación por mutuo acuerdo conforme artículo 241 de la presente ley.”

Con esta nueva formulación se buscó acomodar los criterios jurisprudenciales de tribunales inferiores de todo el país al fallo Vizzoti de la Corte Suprema de Justicia, por un lado,⁵⁰ y a traer al igual que el intento de reforma de 2017 la posibilidad de la creación de fondos de cese, por convenio colectivo, o bien la toma de seguros por parte del empleador para cubrir la contingencia del distracto.

También se buscó regular la cuestión del despido discriminatorio, con un agravamiento de la indemnización, al incorporar un artículo 245 bis a la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) en los siguientes términos:

50

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-vizzoti-carlos-amsa-sa-despido-fa04000195-2004-09-14/123456789-591-0004-0ots-eupmocsollaf>



“ARTÍCULO 245 bis.- Agravamiento indemnizatorio por despido motivado por un acto discriminatorio. Será considerado despido por un acto de discriminación aquel originado por motivos de etnia, raza, nacionalidad, sexo, identidad de género, orientación sexual, religión, ideología, u opinión política o gremial.

En este supuesto la prueba estará a cargo de quien invoque la causal, y en caso de sentencia judicial que corrobore el origen discriminatorio del despido, corresponderá el pago de una indemnización agravada especial que ascenderá a un monto equivalente al 50% de la establecida por el artículo 245 de la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias o de la indemnización por antigüedad del régimen especial aplicable al caso.

Según la gravedad de los hechos, los jueces podrán incrementar esta indemnización hasta el 100%, conforme los parámetros referidos anteriormente.

La indemnización prevista en el presente artículo no será acumulable con ningún otro régimen especial que establezca agravamientos indemnizatorios.

El despido dispuesto, en todos los casos, producirá la extinción del vínculo laboral a todos los efectos.”

Esta última reforma, lo que buscó fue frenar una peligrosa tendencia pretoriana de determinados sectores judiciales para los cuales, de pronto todos los despidos se convirtieron en discriminatorios, disponiendo además de pagos de salarios caídos, automáticamente la reinstalación del trabajador de modo tal que implicaba la derogación por los jueces del despido incausado.

Buscó en forma coherente con ello regular más específicamente lo dispuesto en el artículo 255 de la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias cambiando su redacción por la siguiente:

“ARTÍCULO 255.- Reingreso del trabajador. Dedución de las indemnizaciones percibidas.



La antigüedad del trabajador se establecerá conforme a lo dispuesto en los artículos 18 y 19 de esta ley, pero si hubiera mediado reingreso a las órdenes del mismo empleador se deducirá de las indemnizaciones de los artículos 245, 246, 247, 250, 251, 253 y 254 lo pagado oportunamente, actualizado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) con más una tasa de interés pura del 3% anual, por la causal de cese anterior.

En ningún caso la indemnización resultante podrá ser inferior a la que hubiera correspondido al trabajador si su período de servicios hubiera sido solo el último y con prescindencia de los períodos anteriores al reingreso.”

Posteriormente el DNU se enfoca en el tema de la actualización de créditos laborales indicando una regulación completa que no dé lugar a interpretaciones antojadizas de cuál es el interés aplicable en cuanto dispuso

“ARTÍCULO 276.- Actualización y repotenciación de los créditos laborales por depreciación monetaria. Los créditos provenientes de las relaciones individuales de trabajo serán actualizados y/o repotenciados y/o devengarán intereses.

La suma que resulte de dicha actualización y/o repotenciación y/o aplicación de intereses en ningún caso podrá ser superior a la que resulte de calcular el capital histórico actualizado por el Índice de Precios al Consumidor (IPC) con más una tasa de interés pura del 3% anual.

La presente disposición es de orden público federal y será aplicada por los jueces o por la autoridad administrativa, de oficio o a petición de parte, incluso en los casos de concurso del deudor, así como también, después de la declaración de quiebra.”

Posteriormente se regula en forma pormenorizada la cuestión del pago en juicio con una nueva redacción basada en la casuística que indica:



“ARTÍCULO 277.- Pago en juicio. Todo pago que deba realizarse en los juicios laborales se efectivizará mediante depósito bancario en autos a la orden del Tribunal interviniente y giro judicial personal al titular del crédito o sus derecho-habientes, aún en el supuesto de haber otorgado poder.

Queda prohibido el pacto de cuota litis que exceda del veinte por ciento (20%) el que, en cada caso, requerirá ratificación personal y homologación judicial.

Las personas humanas y las personas jurídicas alcanzadas por la Ley N° 24.467, ante una sentencia judicial condenatoria, podrán acogerse al pago total de la misma en hasta un máximo de doce (12) cuotas mensuales consecutivas, las que serán ajustadas conforme la pauta establecida en el artículo 276 de la presente Ley.

El desistimiento por el trabajador de acciones y derechos se ratificará personalmente en el juicio y requerirá homologación.

Todo pago realizado sin observar lo prescripto, así como el pacto de cuota litis o el desistimiento no homologados, serán nulos de pleno derecho.

La responsabilidad por el pago de las costas procesales, incluidos los honorarios profesionales de todo tipo allí devengados y correspondientes a la primera o única instancia, no excederán del veinticinco por ciento (25 %) del monto de la sentencia, laudo, transacción o instrumento que ponga fin al diferendo. Si las regulaciones de honorarios practicadas conforme a las leyes arancelarias o usos locales, correspondientes a todas las profesiones y especialidades superaran dicho porcentaje, el juez procederá a prorratear los montos entre los beneficiarios. Para el cómputo del porcentaje indicado no se tendrá en cuenta el monto de los honorarios profesionales que hubieren representado, patrocinado o asistido a la parte condenada en costas.”

Este es el contenido general de las modificaciones a la ley de contrato de trabajo que son modificaciones de tipo individual, aunque más adelante en el texto, vuelve sobre algunos regímenes especiales de derecho individual.



Entra a continuación en regulaciones de tipo colectivo, encarando una reforma del Capítulo III – Convenciones Colectivas de Trabajo (Ley N° 14.250).

En este particular sustituye el artículo 6° de la Ley N° 14.250, por el siguiente:

“ARTÍCULO 6°.- Una convención colectiva de trabajo, cuyo término estuviere vencido, solamente mantendrá subsistentes las normas referidas a las condiciones de trabajo establecidas en virtud de ellas (cláusulas normativas) y hasta tanto entre en vigencia una nueva convención colectiva o exista un acuerdo de partes que la prorrogue.

El resto de las cláusulas (obligacionales) podrán mantener su vigencia, sólo por acuerdo de partes o por la específica prórroga dispuesta por el Poder Ejecutivo Nacional.”

Es decir, reforma la cuestión de la ultraactividad, si bien utiliza una denominación que proviene de algunos fallos, intentó modificar realizando una distinción entre cláusulas normativas que seguirán siendo ultraactivas, diferenciándose de cláusulas obligacionales indicando que estas no lo serían salvo los casos previstos en la nueva redacción.

Otras modificaciones al derecho colectivo pasaron por reformular el texto de la ley de Asociaciones Sindicales 23551 incorporando como artículo 20 bis a la Ley N° 23.551, el siguiente:

“ARTÍCULO 20 bis.- Derecho de realizar Asambleas, Congresos. Los representantes sindicales dentro de la empresa, delegados, comisiones internas u organismos similares, así como las autoridades de las distintas seccionales de las asociaciones sindicales tendrán derecho a convocar a asambleas y congresos de delegados sin perjudicar las actividades normales de la empresa o afectar a terceros.”



En idéntico sentido a aclarar los alcances de la legítima protesta incorporó un artículo 20 ter a la Ley N° 23.551, con el siguiente texto:

“ARTÍCULO 20 ter - Acciones prohibidas. Las siguientes conductas están prohibidas y serán consideradas infracciones muy graves:

- a. Afectar la libertad de trabajo de quienes no adhieran a una medida de fuerza, mediante actos, hechos, intimidaciones o amenazas;
- b. Provocar el bloqueo o tomar un establecimiento; impedir u obstruir total o parcialmente el ingreso o egreso de personas y/o cosas al establecimiento;
- c. Ocasionar daños en personas o en cosas de propiedad de la empresa o de terceros situadas en el establecimiento (instalaciones, mercaderías, insumos y materias primas, herramientas, etc.) o retenerlas indebidamente.

Verificadas dichas acciones como medidas de acción directa sindical, la entidad responsable será pasible de la aplicación de las sanciones que establezca la reglamentación, una vez cumplimentado el procedimiento que se disponga al efecto a cargo de la Autoridad de Aplicación, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y/o penales que pudieran corresponder.”

Estas disposiciones fueron quizá las que recibieron las mayores críticas de parte del mundo sindical, sin embargo, no se aprecia una regulación que impidiera la práctica gremial, y por el contrario, parece ir en la misma dirección que la reforma chilena intentada por el gobierno socialista de Michelle Bachelet.

No obstante, las críticas se multiplicaron y también se dirigieron a la extensa regulación de los servicios esenciales que se introdujo mediante el DNU.

Las nuevas regulaciones se incorporaron al texto de la ley 25877 sustituyendo el artículo 24 de la Ley N° 25.877, por el siguiente:



“ARTÍCULO 24.- Los conflictos colectivos que pudieren afectar la normal prestación de servicios esenciales o actividades de importancia trascendental, quedan sujetos a las siguientes garantías de prestación de servicios mínimos.

En lo que respecta a la prestación de servicios mínimos, en el caso de los servicios esenciales, en ningún caso podrá negociar o imponer a las partes una cobertura menor al SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75%) de la prestación normal del servicio de que se tratare.

En el caso de las actividades o servicios de importancia trascendental, en ningún caso se podrá negociar o imponer a las partes una cobertura menor al CINCUENTA POR CIENTO (50%).

Se considerarán servicios esenciales en sentido estricto, las actividades siguientes:

- a. Los servicios sanitarios y hospitalarios, así como el transporte y distribución de medicamentos e insumos hospitalarios y los servicios farmacéuticos;
- b. La producción, transporte y distribución y comercialización de agua potable, gas y otros combustibles y energía eléctrica;
- c. Los servicios de telecomunicaciones, incluyendo internet y comunicaciones satelitales;
- d. La aeronáutica comercial y el control de tráfico aéreo y portuario; incluyendo balizamiento, dragado, amarre, estiba y remolque de buques;
- e. servicios aduaneros y migratorios, y demás vinculados al comercio exterior; y
- f. cuidado de menores y educación de niveles guardería, preescolar, primario y secundario, así como la educación especial.

Se consideran actividades de importancia trascendental las siguientes:

- a. Producción de medicamentos y/o insumos hospitalarios;
- b. Transporte marítimo, fluvial, terrestre y subterráneo de personas y/o mercaderías a través de los distintos medios que se utilicen para tal fin;
- c. Servicios de radio y televisión;
- d. Actividades industriales continuas, incluyendo siderurgia y la producción de aluminio, actividad química y la actividad cementera;
- e. Industria alimenticia en toda su cadena de valor;
- f. La producción y distribución de materiales de la construcción, servicios de reparación de aeronaves y buques, todos los servicios portuarios y aeroportuarios, servicios logísticos, actividad minera, actividad frigorífica, correos, distribución y comercialización de alimentos y bebidas, actividad agropecuaria y su cadena de valor;
- g. Los servicios bancarios, financieros, servicios hoteleros y gastronómicos y el comercio electrónico; y
- h. La producción de bienes y/o servicios de toda actividad, que estuvieran afectados a compromisos de exportación.

Una comisión independiente y autónoma, denominada COMISIÓN DE GARANTÍAS, integrada según se establezca en la reglamentación, por cinco (5) miembros de reconocida solvencia técnica, profesional o académica en materia de relaciones del trabajo, del derecho laboral o de derecho constitucional y destacada trayectoria, podrá, mediante resolución fundada, calificar como servicio esencial o servicio de importancia trascendental una actividad no incluida en las enumeraciones precedentes, cuando se diere alguna de las siguientes circunstancias:



- a) La extensión y duración de la interrupción de la actividad de que se tratare pudiere poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de la persona en toda o parte de la comunidad;
- b) La actividad afectada constituyere un servicio público de importancia trascendental o de utilidad pública;
- c) La interrupción o suspensión del servicio pudiere provocar una situación de crisis nacional aguda que hiciere peligrar las condiciones normales o de existencia de parte de la población; y
- d) la interrupción o suspensión de la producción pudiere poner en peligro el adecuado abastecimiento de productos críticos para la población y/o afectar metas de recaudación asociadas a las políticas de equilibrio fiscal.

El Poder Ejecutivo Nacional dictará la reglamentación correspondiente y la Autoridad de Aplicación las normas complementarias, aclaratorias y operativas que resulten necesarias.”

Como puede apreciarse, una larga regulación por ley del Congreso para poder satisfacer la indicación de la OIT en la materia en cuanto ella dispone que todos los países pueden regular por ley aquello que consideran esencial, y el ejercicio entonces de lo que se considera huelga en las actividades que la ley regula.

En cuanto al Régimen del Trabajo Agrario (Ley N° 26.727) se buscó regular el tema de las bolsas de trabajo en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 69.- Bolsa de trabajo. Las bolsas de trabajo a cargo de las asociaciones sindicales de trabajadores con personería gremial podrán proponer a los empleadores un listado del personal necesario para la realización de tareas temporarias en las actividades contempladas en la presente Ley, conforme las resoluciones que a tal efecto dicte la Comisión de Trabajo Agrario.



El empleador podrá contratar a la persona sugerida y/o a cualquier otra que disponga.

Queda derogada toda norma que se oponga al presente artículo y/o a la libertad de contratación y elección del personal por parte del empleador.”

En cuanto al Régimen del Viajante de Comercio (Ley N° 14.546) se la derogó indicando que su derogación “no afecta los derechos individuales de aquellos trabajadores que se encuentren actualmente alcanzados por el Régimen establecido en la ley que se deroga”.

Las nuevas contrataciones producidas con posterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley, se regirán por las normas generales, contratos individuales y convenios colectivos que resulten aplicables.

La representación sindical y empleadora deberán impulsar la negociación colectiva relativa con el fin de otorgar el marco adicional que consideren menester adecuado a las circunstancias actuales si correspondiere.”

Es decir, se buscó que la tendencia a abrir nuevas negociaciones colectivas, no se cobijara por la inderogabilidad de una norma legal, y de ese modo, en vista de los cambios del comercio ya registrados, y los que serían producto del DNU y la Ley Bases, puedan ser tratados por un Convenio Colectivo de Trabajo.

Finalmente también encaró reformas al Régimen Legal del Contrato de teletrabajo (Ley N° 27.555) sustituyendo su artículo 6°, por el siguiente:

“ARTÍCULO 6°.- Tareas de cuidados. Las personas que trabajen bajo esta modalidad y que acrediten tener a cargo el cuidado de personas menores de trece (13) años, personas con discapacidad o adultas mayores que convivan con la persona que trabaja y que requieran asistencia específica, tendrán derecho a coordinar con el empleador, en tanto no afecte lo requerido de su trabajo, horarios compatibles a la tarea de cuidado a su cargo y/o la interrupción esporádica de su



jornada, compensado dichos períodos de tiempo de manera acorde con las tareas asignadas.

El presente artículo no será de aplicación cuando el empleador abonare alguna compensación legal, convencional o contractual relativa a gastos por tareas de cuidado.

Mediante negociación colectiva o en el ámbito de los contratos de trabajo podrán establecerse pautas específicas para el ejercicio de este derecho.”

Otra modificación al mismo régimen fue la de cambiar el artículo 8 por una nueva redacción:

“ARTÍCULO 8° - Reversibilidad. La solicitud o el consentimiento prestado por la persona que trabaja en una posición presencial para pasar a la modalidad de teletrabajo, podrá ser revertido por acuerdo mutuo entre el trabajador y el empleador, en tanto existan en las instalaciones de la empresa las condiciones para que la persona pueda retomar su trabajo en forma presencial.

En función de las necesidades propias de cada puesto de trabajo se podrá revertir la modalidad de teletrabajo por la modalidad presencial, en los supuestos en que las propias características de la actividad así lo requieran.”

Esta modificación era prácticamente obvia ya que por defectos de la regulación original podían existir reclamos a una reversibilidad que nunca existió, es decir, casos en que siempre se trabajó remoto, pidiendo una “reversibilidad”, o bien, casos en donde no era posible fácticamente esa reversibilidad por la naturaleza de la prestación.

También se modifica la cuestión de las Prestaciones transnacionales disponiendo que “Cuando se trate de prestaciones transnacionales de teletrabajo, se aplicará al contrato respectivo la ley del lugar de ejecución de las tareas por parte del trabajador.”



Luego se abordó, al igual que en 2017/2018 la cuestión de los de los Trabajadores independientes con colaboradores incorporando el siguiente artículo:

“ARTÍCULO 96.- El trabajador independiente podrá contar con hasta otros CINCO (5) trabajadores independientes para llevar adelante un emprendimiento productivo y podrá acogerse a un régimen especial unificado que al efecto reglamentará el Poder Ejecutivo Nacional.

El mismo estará basado en la relación autónoma, sin que exista vínculo de dependencia entre ellos, ni con las personas contratantes de los servicios u obras, e incluirá, tanto para el trabajador independiente como para los trabajadores colaboradores, el aporte individual de una cuota mensual que comprenda la cotización al Régimen Previsional, al Régimen Nacional de Obras Sociales y Sistema Nacional del Seguro de Salud y al Régimen de Riesgos del Trabajo, en las condiciones y requisitos que establezca la reglamentación.”

Esta idea viene desde antiguo y en rigor fue un pedido de la Iglesia en el año 2002 cuando se realizaron los Diálogos por Argentina. Desde aquel momento se busca regular los microemprendimientos en donde la naturaleza de la relación laboral está atenuada, y no podemos hablar en propiedad de relaciones de subordinación jurídica permanente.

En el año 2017 se había intentado una regulación más específica, y durante 2018 se convocó a distintos jueces que colaboraron con algunos aspectos de las redacciones que por proyectos incluidos en Senadores se intentó sancionar.

Algunos autores se pronunciaron inmediatamente en contra de esta posibilidad como el laboralista Confaloneri quien apunta sus principales críticas en los siguientes términos.

Para este autor, el texto de la norma es “muy primario y confuso, porque se ha desentendido al menos, de las siguientes circunstancias básicas.

Primera. ¿La norma es de aplicación inmediata o diferida? En otros términos, ¿se aplica sólo a las relaciones contractuales que nacen a partir de su entrada en vigencia o también a las consecuencias de las situaciones jurídicas existentes?”

Sobre este particular entiende que un eventual “empresario” hipotético tiene senda libre para acordar expresamente con ellos una novación extintiva en los términos del art. 933 del Código Civil y Comercial, vale decir, la extinción del contrato de trabajo y, en simultáneo, su sustitución por un nuevo contrato amparado por el art. 96 del DNU 70/2023.

Segunda. ¿Podría un empresario que ocupa menos de cinco trabajadores incorporar a los que restan hasta alcanzar ese número como "colaboradores" autónomos? El autor entiende que la pregunta no es para nada de laboratorio. Al contrario, creo que los jueces tendrán que resolver planteos vinculados a la misma.⁵¹

Este tipo de críticas apresuradas no tienen en cuenta la realidad que se buscó legislar, y que, como veremos más adelante, exige conocer primero cuál es la reglamentación de esta normativa antes de abrir juicio.

Ahora bien, todo el título IV que acabamos de comentar recibió no pocos fallos en su contra, declarándose inconstitucional la reforma intentada.

Una de esas declaraciones fue en el marco de la acción de amparo iniciada por la Asociación del Personal Aeronáutico, que confirma la sentencia que declaró la inconstitucionalidad e inaplicabilidad del capítulo laboral (título IV) del DNU 70/2023.

Afirma que no es un tema menor que todo un capítulo de la norma, acerca del derecho individual y colectivo del trabajo, pretenda desactivar derechos centrales para los trabajadores, sin respetar las formas y las condiciones para ello, sorteando

⁵¹ <https://www.rubinzalonline.com.ar/index.php/doctrina/articulos/ver/2163016/>

así al Poder Legislativo, generando una reforma indirecta de la Constitución, y tomando el Poder Ejecutivo el lugar del poder constituyente.

Agrega que el decreto en cuestión pretende socavar la legitimidad de que los sindicatos reclamen por los derechos individuales, en total olvido o desconocimiento, de que en la historia de la humanidad, fue la unión de los trabajadores la que hizo la fuerza, y entre sus conquistas, precisamente, emergió el constitucionalismo social. Además agrega que la falta de respeto al mandato constitucional, con la violación desde las formas de lo sustantivo, es lo que surge de manera coincidente de las consideraciones de distintos jueces que intervinieron en el fuero.⁵²

Pero tal vez el fallo más resonante se dio en el curso de la medida incoada por la CGT⁵³ en donde en una sentencia interlocutoria de un tribunal de feria, se sancionó la inconstitucionalidad de la medida.

El Gobierno apeló ante la Corte Suprema de Justicia⁵⁴ pero de momento este tribunal no se ha expedido.

En el curso de estas situaciones fácticas que impiden la vigencia del DNU en materia laboral, en la opinión de la mayoría de los autores, se conoce el envío en extraordinarias del texto de la denominada Ley Bases.

Este texto obtuvo una aprobación en general pero un fallido trámite en el Recinto de la Cámara de Diputados, en el que se encaminaba a perder todas las votaciones en particular, una situación insólita aún para el Parlamento argentino en donde las fuerzas más tradicionales del país exhibieron un comportamiento contradictorio con la postura de la aprobación en general.

⁵² <http://www.saij.gob.ar/FA24040024>

⁵³

<https://www.infobae.com/judiciales/2024/01/03/el-fallo-completo-con-el-que-la-justicia-suspendio-los-efectos-de-la-reforma-laboral-incluida-en-el-dnu-de-javier-milei/>

⁵⁴

<https://comercioyjusticia.info/justicia/el-gobierno-apelo-ante-la-corte-suprema-el-fallo-que-anulo-el-capitulo-laboral-del-dnu/>

El texto fue retirado, y reingresado en las sesiones ordinarias de este año, donde tras un extenso trámite, obtuvo una aprobación en general y en particular.⁵⁵

Ahora bien, en este caso, el nuevo texto contiene una versión notablemente más pequeña de la reforma laboral reduciendo la misma a tan solo diecisiete artículos.

Los principales puntos de la reforma laboral aprobada por la Cámara de Diputados son:

- Se eliminan definitivamente las multas por trabajo no registrado con el fin de alentar la contratación en relación de dependencia.
- Durante el período de prueba, el empleado tendrá pleno derecho a las prestaciones laborales por accidente o enfermedad.
- El empleado podrá denunciar la falta de registro por parte de la empresa. En tal caso, la Afip deberá habilitar un medio electrónico para dar curso a la medida.
- Al empleado se le contabilizará el período de prueba como tiempo de servicio.
- El período de prueba tendrá seis meses de vigencia, pero las convenciones colectivas de trabajo podrán ampliar ese período hasta ocho meses en las empresas de entre seis y 100 trabajadores. Por su parte, las empresas de hasta cinco trabajadores podrán ampliar este periodo hasta un año.
- En los casos de despido sin justa causa, habiendo o no mediado preaviso y luego de transcurrido el período de prueba, se deberá abonar al trabajador una indemnización equivalente a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor de tres meses, tomando como base de cálculo la mejor remuneración del último año. Se excluye el aguinaldo y otros conceptos de pago semestral o anual.
- Mediante convenio colectivo de trabajo, las partes podrán sustituir este régimen indemnizatorio por un fondo o sistema de cese laboral, cuyo costo estará siempre a cargo del empleador, con un aporte mensual que no podrá

ser superior al 8% de la remuneración computable. Los empleadores también podrán optar por contratar un sistema privado a su costo, a fin de solventar la indemnización.

- La indemnización se agravará en un 50% si el despido está motivado en un acto discriminatorio y hay sentencia judicial que corrobore el hecho, donde la prueba estará a cargo de quien invoque la causal.
- El trabajador independiente podrá contar con hasta cinco “colaboradores” para llevar adelante un emprendimiento productivo y podrá acogerse a un régimen especial basado en la relación autónoma, sin que exista vínculo de dependencia entre ellos ni con las personas contratantes de los servicios u obras.
- La participación en bloqueos o tomas de establecimientos, ya sean totales o parciales, configurará una “grave injuria laboral” y podrá ser tomada como causal de despido. Además, se establecen penas de entre seis meses y tres años de prisión por impedir, estorbar o entorpecer el acceso a locales o industrias “con el fin de obtener un beneficio o causar un perjuicio”.
- Las empresas no podrán contratar dos veces a la misma persona bajo el concepto de período de prueba.
- El uso abusivo por parte de la empresa durante el período de prueba que tenga como fin evitar la efectivización será sancionable.

Al momento de redactar este informe, estos puntos obtuvieron dictamen en las Comisiones por lo que pasará al recinto, con algunos cambios respecto de lo que se trató en Diputados, por lo que el trámite constitucional continuará.

En el próximo informe, volveremos a comentar una vez que tengamos los puntos efectivamente aprobados por el Congreso.

Lo que sí podemos hacer aquí es un comentario general: tanto el malogrado DNU (que ha recibido además de los reproches al capítulo laboral, otra serie de sentencias en contra sobre distintos contenidos) como la ley bases, y más profusamente el denominado “paquete fiscal” traen una serie de cambios que



muestran hacia donde y como se dirige la economía argentina, conformando un nuevo modelo de desarrollo, y la realización de distintos principios y valores que están en nuestra constitución.

Este impulso, más allá de que nos encontramos en el origen del proceso, es hacia una economía con menor cantidad de regulaciones, con apertura al mundo, y que intenta dinamizar tanto las relaciones productivas como las laborales.

También está claro para el intérprete que mira la totalidad de las normas, que se está conformando un nuevo modelo al que las normas laborales deberán acompañar.

En tal sentido, independientemente del contenido final de la dimensión normativa, entendemos que se está dando inicio al proceso, y en la misma dirección, pensamos que tanto la dimensión sociológica de los cambios como la psicológica o de valores, están comenzando y será por lo tanto necesario alumbrar un proceso, no conformarse con un suceso, como puede ser la sanción de distintas normas.

VIII. CONCLUSIONES - Los principales problemas del mercado laboral

Los cuatro principales problemas del mercado laboral argentino son la fractura entre la economía formal y la informal; la baja cantidad de puestos que crea el mercado de trabajo y el desencuentro entre los requerimientos de la parte productiva del mercado de trabajo, y aquello para lo que se forma a las personas en el trayecto educativo y posteriormente en el aprendizaje laboral, en tercer lugar la dificultad para ejercer actividades como el comercio, los servicios, el transporte y la logística, y por último la rigidez de ciertas normas para con los dos colectivos que más necesidad y potencia podrían aportar al mercado argentino que son los jóvenes y las mujeres.

Sobre el primer punto hemos desarrollado en este informe una adecuada cantidad de información tanto a nivel regional, como a nivel de nuestro país. En este sentido, como hemos visto el impacto de la pandemia en la economía acentuó el problema de la informalidad, y la gestión económica argentina hasta diciembre de 2023 no pudo torcer el rumbo regional dejando a nuestra Nación en idéntica o peor situación que la del resto de las economías regionales.

Hemos visto un desarrollo no solo económico de cómo llegamos hasta el presente sino también normativo, y también nos hemos detenido en particular con el método comparativo en los distintos problemas que dieron pie a las reformas laborales europeas como latinoamericanas que revisamos en este informe, en tanto entendemos que allí hay abundantes lecciones para aprender o utilizar como buenas prácticas.

Nos enfocamos también no solo en cuestiones económicas y legales sino también en lo que creemos que es un rol vital para todo proceso de reformas que es la cuestión de la comunicación política de las reformas y en ese aspecto, hemos detallado bastante las batallas comunicacionales que se dieron en el marco de las reformas internacionales que reseñamos.



Finalmente hemos detallado cómo ha sido el proceso aún inconcluso de la reforma laboral del DNU 70/23 y la ley bases, pero en el próximo informe volveremos sobre distintos aspectos de la misma, no solo porque no se ha producido aún el final normativo de dicha saga, sino porque resta tratar aún en profundidad cuáles son los aspectos que no siendo estrictamente laborales, tienen que ver con una reforma de nuestro mercado de trabajo y de la seguridad social.

Efectivamente, si bien el primer problema es el mayor problema por calidad y por cantidad, entendemos que lo central es la fractura que existe entre la economía informal, donde desde luego no hay relaciones laborales formales dentro de una economía informal y la economía formal, donde a la inversa existen desde luego, relaciones laborales formales registradas, pero también en algunos casos informales.

En cuanto a este problema, que es un problema muy profundo, muy complejo, muy variado, muy extenso y que se podría dividir entre informalidad rural e informalidad urbana o del borde urbano rural pensamos que existen dos tipos de informalidad diferentes.

En el trabajo urbano se da por cuestiones un poco diferentes a la de la informalidad clásica rural.

En cuanto a por qué Argentina tiene dos economías, una formal y otra informal, está claro que en un gran porcentaje se debe a la presión impositiva.

La presión impositiva en Argentina es récord. Se desarrolla en el aspecto municipal, con tasas que en realidad son impuestos en el aspecto provincial, que hay impuestos que son técnicamente tributos, muchos de ellos muy distorsivos y la triple instancia nacional que también aplica impuestos sobre la actividad económica.

No es que no tienen que existir los impuestos, sino que la presión tributaria, la carga en relación con las posibilidades de la economía argentina es desproporcionada.



Si la carga tributaria es desproporcionada respecto de lo que es la identidad argentina nos parece que el sistema político tiene que hacer una adecuada definición de su identidad, de la identidad argentina, de cómo es el mercado laboral y productivo argentino y entender desde ahí las posibilidades de presión tributaria que le puede aplicar.

A través de los años la discusión política ha ido por mantener una postura ideológica sobre esta cuestión sin interrogarnos para qué queremos tener déficit público, cuánto es el déficit admisible, qué tipo de déficit es admisible?

Es indudable que siempre habrá agendas ideológicas contrapuestas pero debe existir un mínimo consenso que luego se refleje en qué tipo de fiscalidad se aplica sobre los actores económicos, y sobre qué actores económicos más, y cuáles menos.

Habría que hacer una nueva identificación de cómo quedó Argentina en relación a las posibilidades que tiene su economía de exportar y, por ende, de sumar productividad. ¿A dónde quedó su economía? ¿En relación con el mundo actual, que se maneja con cadenas globales de valor y qué tipo de productos exportamos y comerciamos?

¿En qué tipo y forma de natalidad, demografía y tamaño del mercado laboral?
¿Estamos de acuerdo entonces con las posibilidades de aplicarle tributaciones y qué tipo de ayuda sociolaboral se ha hecho durante los últimos 20 años?

Sobre este particular hay un modelo que evidencia por todos lados, que ya está agotado, así que hay que cambiar la forma de ayudar a las personas pobres, porque la forma que hemos elegido en los últimos 20 años no ha dado resultados y en la combinación de distintos factores económicos, la relación centro periferia de Argentina con respecto al mundo, a las nuevas cadenas globales de valor, a la composición de su capital humano, etcétera, nos ha dejado en un modelo en donde no hay un modelo de desarrollo adecuado para el 50% de la población de nuestro país.



Es decir que estamos todos hermanos en una misma casa, pero hay un 50 % de habitaciones que no tienen techo, entonces esa situación, todos en el sistema político la quieren remediar, pero los remedios que se han ideado están dando el resultado contrario al que se desea.

Sí queremos ir gradualmente haciendo descender la pobreza y aumentando la cantidad de personas que disfrutan de bienes y servicios y pueden ordenar su destino de acuerdo a su plan de vida. Eso ha ido descendiendo a lo largo de los últimos 40 años y ascendiendo las personas que no pueden manejar su propio plan de vida. Entonces hay algo para revisar ahí.

Entendemos que la informalidad tiene que ver muchísimo con la presión tributaria, con la característica de de que las industrias argentinas, que son las que podían proveer una mayor cantidad de puestos de trabajo registrados de alta calidad, se fueron quedando en el tiempo y hoy es prácticamente no llega al 10% de los puestos trabajo registrados.

Han ido creciendo el comercio, los servicios, el transporte, la logística, pero esos rubros no tienen fácil su desarrollo en Argentina. La informalidad, entonces, es el principal problema que le vemos al mercado laboral argentino, la informalidad de la economía en su conjunto, no de los no exclusivamente los trabajadores informales.

El otro gran problema que le vemos al sistema laboral argentino es que no produce puestos de trabajo en razón de la necesidad que existe para cubrir las situaciones de desempleo, indisponibilidad para el mercado laboral y tasa de empleo.

Pongamos un ejemplo: la tasa de empleo promedio de la OCDE es de 66%, mientras que la de Argentina es de 46%.

Esto significa que informales o formales, lo cierto es que el mercado laboral argentino no produce la cantidad de puestos de trabajo necesarios.



Esto tiene que ver precisamente porque la tendencia global de la economía ha sido la de crear mayor cantidad de puestos de trabajo en el comercio, los servicios, la logística, y el transporte.

Por la sucesiva generación de globalizaciones, la primera alrededor del mundo postindustrial, la segunda alrededor de la economía digital y ahora la tercera globalización, digamos que se está produciendo alrededor de la disrupción digital provista por la economía basada en grandes cantidades de datos y más recientemente en inteligencia artificial, el fenómeno del crecimiento del empleo en genéricamente los servicios, por sobre los industriales es un fenómeno argentino también.

Entonces, ahí hay un problema, nuestra economía, nuestro sistema económico, productivo, laboral es antiguo y tiene una gran cantidad de burocracia que proviene no tanto de que alguien desee hacerlo, sino de la propia identidad institucional que tenemos municipio, provincia y nación, a menudo compitiendo por hacer las mismas funciones y en muchos casos con una triple imposición, pero sobre todo en las grandes urbes, con un entorpecimiento de la posibilidad de comerciar de manera rentable.

Esa dificultad para generar servicios, y de exportar servicios se amplía con otro problema que está ligado a la infraestructura exportadora. Pese a ser un país con una gran cantidad de productos exportables, éste realiza sus exportaciones casi centralmente en tres puertos, lo cual con el litoral marítimo que tenemos y las posibilidades que tenemos para exportar es bastante escaso.

Esto produce cuellos de botella. Regulaciones pensadas desde el municipalismo, cuando los municipios están con fronteras artificiales que se traspasan cruzando una calle, suelen producir estos cuellos de botella.

No se piensan los municipios como integrantes de regiones, por ejemplo, la región del AMBA, entonces qué sucede? Un camión con mercaderías que debe atravesar el conurbano de este a oeste, digamos desde Berisso a zona norte, tiene que



atravesar al menos diez regulaciones distintas de cómo debe ir cargado, si puede transportar mercaderías frescas y no frescas, si debe pasar por una balanza u otra, si tiene que descargar en el camino parte de su carga, etc, si tiene que ser multado por una infracción que no conocía, si puede resolver esas multas en forma online, si tiene derecho a un procedimiento donde defenderse, etc.

Como este es un ejemplo menor, hay infinidad de problemas asociados con la posibilidad de comerciar, todos se asocian de manera acumulativa.

Otro gran problema que se produce en el mercado laboral argentino es el desencuentro entre la oferta y la demanda laboral. En el próximo informe, cuando tratemos las reformas a la seguridad social vincularemos esta materia y profundizaremos el análisis,

No obstante, es bueno adelantar aquí sobre este punto que creemos que se producen cuatro subproblemas. El primero es que la escuela primaria y secundaria están fallando de manera sistémica. Hay provincias o distritos dentro de ellas donde el abandono escolar trepa al 50%.

En segundo lugar, dentro del sistema educativo se insiste en “no mercantilizar la educación” como un dogma vacío, que no se comprende qué quiere decir. La meta de un sistema educativo debería ser que a través de él los argentinos en su escolaridad puedan tener las habilidades para ser ciudadanos plenos, responsables y productivos de la sociedad.

Es evidente que los niños tienen que aprender las habilidades llamadas fundacionales, leer, escribir, hacer cálculos matemáticos, si es posible un segundo idioma, nociones básicas para la vida digital que traspasa todas las condiciones sociales.

También que deberían poder aprender habilidades socioemocionales de forma organizada, más allá de las que obtengan en su núcleo familiar, valores, creatividad, pensamiento crítico orientado a la resolución de problemas, trabajo en equipo.



Y por último, en el final de su etapa formativa, deberían poder asomarse, como experiencia educativa, a lo que va a ser de su vida cuando sea un miembro productivo de la sociedad.

Esto no quiere decir de modo alguno mercantilizar la educación, por el contrario es preparar a los jóvenes para su vida posterior al secundario, donde deberán trabajar probablemente por 40 años a lo largo de los cuales deben poder confiar en que el sistema educativo y el laboral los estarán acompañando.

Si la educación se desconecta por completo de la vida laboral de las personas, que es lo que sucede ahora, entonces allí sí se está produciendo ese fenómeno pues las personas no confiarán en el sistema educativo que no los preparó para la vida.

Otro subproblema de este mismo es la naturaleza cambiante del trabajo que produce en relación a renovaciones cotidianas de la forma de producir y vender bienes y servicios una prospectiva hacia un punto determinado que no tiene nada que ver ni con lo que produce el sistema formal educativo argentino, ni tampoco con otras instancias de producción de capital humano.

De tal manera nos encontramos con personas formadas en tecnicaturas, títulos intermedios de licenciaturas, licenciaturas y posgrados del sistema formal obtenidos dentro de una planificación terciaria y universitaria que no está conectada con el mercado laboral y sus necesidades, no está conectado con la identidad socioproductiva.

Por poner un ejemplo, tenemos una muy limitada cantidad de ingenieros en hidrocarburos, siendo que confiamos ciegamente en que Vaca Muerta será la solución a nuestros problemas energéticos.

Para dejarlo claro con números, serían necesarios unos diez a quince mil profesionales de este tipo por año, y no llegamos a seis mil.



Dentro de este mismo problema, las personas idóneas que han obtenido su formación a lo largo de años de trabajar en una industria o sector, inclusive que se han perfeccionado mediante cursos de capacitación laboral que ha financiado el Ministerio de Trabajo de Nación, cuando quieren ver acreditado sus saberes para ir al sistema formal a obtener el grado correspondiente, es decir, ser acreditado como técnico, o como universitario, los vuelven al punto cero y no les consideran sus saberes adquiridos.

De esa forma se desalienta a las personas que por trabajadores quieren progresar y se va desconectando el sistema formal de las reales condiciones de producción de bienes y servicios.

Por último como cuarto subproblema de este desencuentro entre oferta y demanda, no hay un verdadero sistema para que exista un nexo entre la educación y el trabajo ni tampoco para que los jóvenes en su conjunto puedan entrar y salir del mercado laboral en búsqueda de su propio plan de vida, ni que puedan experimentar a ver donde están más confiados en que progresan sea como empleados en relación de dependencia, en una forma atípica de empleo, o bien como autoempleados, emprendedores, o hasta microempresarios.

En forma concomitante, con esto hay que salir urgentemente del patrón de actuación política que se ha venido sumando, por el cual este se ha generado una especie de derecho laboral. B o intento de generar empleo desde la contención social, lo cual ha fracasado.

Es decir, la contención social no ha fracasado. Lo que ha fracasado es que desde esa contención social se haya creado empleo.

A lo largo de toda la historia del Plan potenciar trabajo, por poner la última figura de contención que es la misma figura que se ha ido cambiando de nombre a lo largo de los años han egresado de ese plan menos de 10.000 personas, es decir, egresado en el sentido de que han conseguido un trabajo registrado y se han gastado miles de millones de dólares en en la contención social, que no quiere decir que esté



malgastado en términos de contención, sino que ha sido una inversión muy grande en términos de empleo que no dio sus frutos.

Si el objetivo real era crear trabajo registrado desde la contención social, no ha sido logrado. Hay formatos que permitirían lograrlo. Básicamente estos formatos probados requieren cambios legales, pero también requieren de instrumentos de administración laboral nuevos, como venimos haciendo referencia.

Un formato posible sería la Agencia Federal de Empleo Alemana, que es, en rigor, una agencia Federal de intermediación laboral, de formación laboral y de una serie de roles vinculados a la Seguridad Social de manera interconectada.

La posibilidad de que se cambie ese patrón basado en la contención, para centrar la política hacia el mercado laboral en una Agencia ⁵⁶, para ir hacia un modelo de actuación del Estado Nacional, de las provincias, de los municipios, basado en realmente que las personas obtengan rápidamente un trabajo cuando lo pierden y sobre todo en una inversión estatal que no esté pensada tanto en como administrar las tensiones con organizaciones sociales o cómo transferir dinero a personas.

La idea transformadora que propicia el Gobierno Nacional en su política esbozada en los distintos proyectos normativos, tiene que ser complementada con apoyo al ecosistema de micro emprendimientos, empresas pequeñas, de pequeño porte y con todo la mayor inversión posible fortalecer el comercio, el transporte, los servicios.

La logística es una de las actividades en las cuales realmente puede haber una gran incorporación de personas al trabajo. Sumaríamos en esas actividades algunas economías regionales y sobre todo el turismo.

Pero sin que el Estado convierta toda esta enorme masa de dinero que circula para la contención social en una transferencia hacia el sistema de empresarios

⁵⁶ Pensamos desarrollar este punto como una eventual nueva identidad de la propia ANSES



pequeños, emprendedores sociales, por más contraintuitivo que parezca, de acuerdo a la lógica que tenemos hoy, no se va a producir ningún cambio si no se hace eso.

Es decir, la contención social a través de planes de transferencias de dinero a personas ha demostrado que tan bien como funciona como contención social, al mismo tiempo generan desincentivos al empleo.

La arquitectura de los planes también ha actuado como desincentivo hacia el empleo. Entonces hay que pensarlo de modo diferente. Requeriría normas y praxis del Estado.

¿En cuanto a qué normativa habría que sancionar?. Por un lado, una ley que permita a los trabajadores independientes poder tener esquemas de colaboración sin que se conviertan en relación de dependencia por tiempo indeterminado.

Por otro, la adaptación de la Ley de Contrato de Trabajo para aquellas organizaciones que tienen la vocación de ser empresas en el sentido más clásico del término, con como una especie de adaptación más que atenuación, adaptación a la realidad que tiene distintas las empresas de 1 a 5 trabajadores.

Asimismo, habría que sancionar una ley que incorpore formas atípicas de empleo y le de la institucionalidad al ex-Ministerio de Trabajo, hoy Secretaría para evitar que sean usadas para el fraude laboral.

Una de esas formas atípicas de empleo podría ser el del trabajo en plataformas con una muy cuidadosa legislación que tenga cuidado en no entorpecer una actividad que hoy no tiene barreras al ingreso y que produce dinero rápidamente para personas de baja calificación.

Es decir, tratarlo como una forma atípica de empleo, no como una relación de dependencia clásica.



También habría que sancionar algún tipo de Régimen de de trabajo por proyecto, en lo cual creemos que debería circunscribirse al trabajo por proyecto de profesionales de alta calificación con mediante la creación de de un registro de ese tipo de profesionales y con unos esquemas de registro de contratos por duración determinada que le permitan a los jueces examinar posteriormente si se forzó la figura o no,

Para eso la autoridad administrativa del Trabajo debería tener un gran impulso. Debería ser uno de los ministerios principales. Debería ser dotado de una gran capacidad de obtener, generar, administrar y producir información, y debería poder suplantar al correo de papel con un sistema de comunicaciones laborales digital gestionado por ella que haga fe en juicio de las circunstancias que se comuniquen mediante el mismo

Pero no solo que haga fe en juicio, que dé fecha cierta y que, fundamentalmente, le permita a la autoridad administrativa del trabajo y a la de la Seguridad Social utilizar grandes productos de software basados en grandes cantidades de datos y tanto poder ofrecer traqueos personalizados a la justicia para que luego pueda decidir si hubo fraude o no hubo fraude, si se utilizaron bien las las figuras legales incorporadas y debe aplicarse la ley de contrato de trabajo, etcétera.

Asimismo, la autoridad administrativa debería poder certificar qué tal o cual recibo de salario es correcto en relación con la convención colectiva aplicable, mediante trámites a distancia, y otras funciones que hoy deberían agregarse para fortalecer el rol de la autoridad de aplicación en las relaciones laborales y en la seguridad social.

El último punto que mencionamos es hacia dónde va la cuestión laboral.

Hay que tener una mirada muy fuerte, en punto a lo que es la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

La verdad es que si uno analiza los números del mapa productivo laboral que elaboraron los entonces Ministerios de Trabajo y de Producción de la Nación hoy



Secretarías, va a obtener que la mayor parte de los puestos de trabajo registrados son de varones.

En el área del AMBA es abrumador. Los porcentajes de los trabajos registrados llegan a veces a 70/30 respecto de la cuestión género masculino o femenino.

Y en esto, estos datos del trabajo registrado, que es el que conocemos bien, nos está diciendo que conocemos mal el trabajo informal. Cómo conocemos el trabajo informal, es porque usamos una encuesta, la EPH que en sí es una buena encuesta pero que hoy el conocimiento del mercado laboral y los actores del mismo necesitan una mayor estadística aplicada.

Una estadística que sume registros informáticos, que utilice fuentes de información privada y pública y que la maneje de una manera distinta.

Creemos que las mujeres no se han incorporado al trabajo de forma masiva en Argentina, sino a través de trabajos informales.

Esos trabajos informales muchas veces tienen que ver con las posibilidades de jornada que tienen las mujeres, en las cuales por cuestiones culturales les han sido adjudicadas muchas veces las tareas del cuidado de la familia, el cuidado de mayores, el cuidado de, en el caso de mujeres jóvenes, del cuidado de hermanos más pequeños.

Esto y el déficit de estructuras de cuidado de términos en términos masivos. Déficit de vacantes de establecimientos que cuiden mayores y déficit de vacantes escolares produce que muchas veces las mujeres queden indisponibles para el mercado laboral en términos estadísticos o bien se incorporen de manera informal.

Entonces hay que tener en cuenta esta realidad que tiene el mercado laboral argentino. Hacia dónde va el mundo en general y hacia dónde va el mercado argentino, en particular en relación con el trabajo de mujeres y dar la posibilidad de



no tener estructuras tan rígidas como la del artículo 12 de la Ley de Contrato de Trabajo, que hace irrenunciable el contrato de trabajo individual.

Hay que permitir su negociación de acuerdo a las condiciones de vida de los trabajadores. Esa negociabilidad obviamente que debe ser protegida por la autoridad laboral, para evitar fraudes, pero tiene que existir la posibilidad de negociación.

Tienen que existir contratos de trabajo de tiempo parcial con unos márgenes más claros que lo que tiene hoy y con jornadas realmente reducidas.

Y hay que analizar la posibilidad de insertar dentro del derecho laboral argentino una figura similar a la que tuvieron las reformas Hartz de Alemania con la creación de los minijobs, es decir, trabajos por un salario determinado fijo que no tienen un tipo específico de jornada laboral, sino un tope salarial, a los que en forma combinada podrían sumarse los fondos de cese sectoriales, si las actividades donde se dan estos minijobs son las de comercio, servicios, logística, maestranza, seguridad privada, gastronomía o artísticos.

Esto permitiría que muchas mujeres se incorporaran al mercado de trabajo. También hay que hacer más, más simple, menos, menos ruinoso y menos complejo la prestación de servicios individuales.

Es decir, que el monotributo como régimen simplificado, permita crecer realmente a profesionales, a técnicos, a personas que compran y venden cosas o compran y venden servicios. Y eliminar el régimen de autónomos. Dejarlo únicamente para grandes contribuyentes que son directivos de empresas. No como una sanción a pasarse de determinado límite de facturación.

Eso por el lado del trabajo independiente y por el lado del trabajo dependiente de mujeres.



Desde luego, generar todas las posibilidades del trabajo remoto en espera de que se produzcan cambios en los patrones culturales y cambios de política en relación a los lugares de cuidado.

Los cambios culturales a veces demoran mucho tiempo. mientras tanto, hay que facilitar todo tal cual está hoy.

Y por otro lado, en el futuro hay que tener una mirada distinta de lo que es el mercado de trabajo argentino particularmente en la cuestión del trabajo joven.

Digamos que el entonces Ministerio de Trabajo ha encarado muy bien la cuestión con la política de estado que siguió a través de distintas administraciones en cuanto a empleo joven, por lo cual entre el 2009 y el 2023 ha asistido a más de un millón y medio de trabajadores jóvenes que estaban desempleados, sin educación secundaria, y sin ningún tipo de habilidades socioemocionales ni formación en oficios al comenzar el programa, y al final de él tuvieron sus entrenamientos laborales y su inserción laboral asistida produciendo decenas de miles de puestos de trabajo anualmente.

Esto se contrasta con lo que ha podido producir el Plan Potenciar Trabajo, que hoy registra casi el 40% de sus miembros en la misma edad que el programa de empleo joven aludido. Aproximadamente 500 mil jóvenes menores de 24 años a los que el Estado condena a permanecer en la contención social..

Pero no es solamente esto que sería una cuestión de gestión y de atribuir competencias. Hay que cambiar la mirada, por trabajo joven diríamos que estamos hablando de los 14 primeros años o 15 primeros años, desde la edad legal de trabajar 16 años hasta los 29 años.

En este punto, en este sector, este segmento, tenemos que ser mucho más audaces de lo que hemos sido. Hay que ir más allá de la, obviamente, incluir las cuestiones que tienen que ver con desgravación del trabajo, de los aportes personales del



trabajador a esquemas jubilatorios, dado que por las normas que tenemos hoy del sistema previsional no se van a contar esos aportes.

Si la persona se va a jubilar a los 65 años, el SUSS le va a contar 30 años de aporte, con lo cual todo lo que ocurra sub 29 no se lo van a contar con las normas actuales, dado lo cual pensamos que tendríamos que tener un sistema diferente de contribución al SUSS una suma única tanto de empleador como de trabajador, pero muy diferente y menor a lo que se maneja hoy, eliminando el componente previsional y manejándose con aportes para el sistema de riesgos de trabajo y la Salud Laboral, únicamente.

Está probado durante 20 años de experimentación con el entrenamiento para el trabajo que las personas que completan sus entrenamientos consiguen trabajo en el 100% de los casos de haber terminado los entrenamientos, de modo que es necesario un cambio y también es necesario un cambio en lo que es el nexo entre la educación y el trabajo.

Particularmente en el segmento joven hay un bache entre la educación secundaria que la mitad de los jóvenes prácticamente abandona y las posibilidades de las carreras laborales que desarrollan desde ese abandono e inclusive desde la terminación educativa, porque muchas veces los secundarios no están formando ciudadanos plenos, responsables, productivos, miembros de esta sociedad.

Queremos llamar la atención en estas palabras finales de este informe sobre la relación entre el modelo productivo, el tamaño del Estado en todos sus poderes y niveles constitucionales, la fiscalidad acorde, y la cuestión del trabajo sea privado o público, dependiente, independiente, o una forma atípica y la seguridad social.

Todos esos componentes se interrelacionan conformando una suerte de telar encantado en donde no importa cuál sea la tela que se pulse, se afectará todo el telar.



Muchas veces se pierde de vista este aspecto de totalidad, por el cual se diría “para cambiar algo hay que conocer todo, y conociendo todo, para que algún cambio se produzca, hay que cambiarlo todo”.

Debemos repensar cómo serán en su conjunto las políticas hacia la seguridad social, el trabajo, la educación y la economía antes de producir cambios, para que éstos sean sostenibles.

Es la lección que proviene del recorrido que hemos realizado en este primer informe, y en ese sentido, en el próximo informe, que tratará la misma temática, pero desde el ángulo de los cambios de la seguridad social, abundaremos en cómo se interrelacionan todos los aspectos para un cambio efectivo que nos permita un mercado de trabajo y de la seguridad social acorde a la potencia económica que podemos ser.

ANEXO I LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS Y MARCO TEÓRICO

Tal como lo indicamos en la introducción general, hemos colocado los lineamientos metodológicos en los que basamos este trabajo como un anexo para facilitar la lectura de su parte sustantiva.

En ella, se puede encontrar a lo largo de todo su texto abundantes referencias basadas en el método comparativo. Este método es válido para las ciencias sociales.

A diferencia de las ciencias exactas o puras, las ciencias sociales se han visto enfrentadas a serios cuestionamientos debidos fundamentalmente a su carácter más explicativo y descriptivo que prescriptivo.

En su carácter de disciplina derivada de las ciencias políticas y en algunos casos del derecho, la administración pública por su parte se ha enfrentado a diversas crisis de identidad. (Chevallier, 1976).

Sin embargo, hoy en día nadie le niega su lugar en el campo de las ciencias sociales y desde luego forma parte del análisis de las políticas públicas.

En este contexto, se parte de la hipótesis de que el objeto de estudio contenido en la parte sustantiva del informe, es un reporte sobre las reformas laborales, entendiendo por éstas a los procesos de reformas legales, económicas y judiciales relacionadas entre sí así como las estructuras organizacionales propios a la actividad que lleva a cabo el Estado para cumplir con sus fines en estas materias.

De una manera más amplia, podemos estimar que el objeto de estudio se integra con:

- 1.- Identificar los principales cambios introducidos en la normativa laboral durante los últimos veinte años a partir de la comparación de normas pre y post reforma.

2.- Identificar a los países que implementaron reformas, relevar y estandarizar los textos de las normas pre y post reforma, llevar a cabo un análisis sistemático de la información identificando puntos de cambio y sus características.

Para este trabajo entonces se ha seguido un relevamiento y análisis de normativa de los países seleccionados que hayan llevado a cabo reformas laborales con su respectivo análisis.

Posteriormente se integra este análisis con el de atender las demandas y problemas que plantea la ciudadanía (políticas públicas), y por otro con el comportamiento de los individuos y de los grupos que forman parte o intervienen en el funcionamiento y en los resultados de estos procesos de reforma (Gómez, 1998)

Con ello queda perfectamente distinguido el objeto de estudio con enfoques emergentes de gestión pública y de políticas públicas.

En esa línea podemos sumar a la investigación las técnicas de investigación, recolección, organización, presentación de datos, información, formulación de hipótesis y conclusiones, que se derivan de la metodología científica.

En términos generales, “la investigación en el campo social consiste en un amplio proceso que se inicia con la observación de determinada realidad social y de hechos de interés, continúa con la identificación de un problema, la recopilación de datos, la formulación de un marco teórico e hipótesis prosigue con su medición y posterior comparación con otros hechos de aceptación general y finalmente concluye con la formación de conclusiones.”⁵⁷

Según lo han definido teóricos de la investigación científica, los principios fundamentales del proceso podemos resumirlos en los siguientes:

57

https://www.academia.edu/31468640/De_la_Administracion_P%C3%BAblica_Tradicional_a_la_Nueva_Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica

- Rigor conceptual
- Referentes empíricos
- Diseño de modelos explicativos
- Discusión minuciosa de los métodos
- Reflexión constante sobre el alineamiento de los procedimientos de obtención de datos y de información

Para este trabajo usaremos los procesos de desarrollo de pensamiento inductivo, deductivo y el método comparativo.

Por medio de la inducción se obtienen ciertos hechos sin partir de premisas ciertas, y luego de procesados, es decir, analizados, clasificados e interpretados, se formulan criterios valederos.

La inducción podemos definirla como “el razonamiento que va de lo particular a lo general” o la “Acción de ligar una proposición con otra como consecuencia”.

Es decir, se parte de hechos particulares (casos concretos) y se llega a conclusiones generales acerca del tipo al que pertenecen los hechos particulares considerados.

Con el método inductivo se pretende llegar a conclusiones a partir de la observación sistemática y periódica de los hechos reales que ocurren en torno al fenómeno en estudio, con el propósito de descubrir las relaciones constantes.

Por su parte el proceso deductivo procede exactamente al revés es decir va de lo general a lo particular, se establecen criterios e hipótesis a priori que se aprueban o rechazan como válidas después de obtener datos y/o registrar hechos a través de la investigación.

La deducción es, entonces, “el razonamiento derivado de las premisas o proposiciones conducentes a una verdad más concreta y especificada”.

Ha sido establecido por expertos en la materia que las ciencias políticas y sociales, en su proceso de investigación, pueden utilizar la combinación de ambos procedimientos, según las circunstancias y los hechos objeto de investigación lo requieran.

De tal manera en los diversos procedimientos para la obtención y procesamiento de datos e información para la investigación en las ciencias sociales y políticas, encontraremos en este trabajo criterios cuantitativos y cualitativos.

Bajo este carril de ideas cabe señalar que estos no son de ninguna manera excluyentes ni sustitutivos. Al contrario, es posible y muy común combinarlos en el proceso de investigación científica en función de las necesidades del objeto de estudio o del propio proceso. (Hernández Sampieri et al., 2014).

En este contexto, emerge el método comparativo como un procedimiento que engloba ambos enfoques.

En los últimos 40 años, el método comparativo ha ido ganando espacio en el análisis político, legal y administrativo.

Desde la década del setenta, período en el que aparecen los estudios de “Civic Culture” de Almond y Verba (1972)⁵⁸, hasta la fecha, las técnicas comparativas han venido ganando peso en el campo de las ciencias sociales. Junto con los estudios de caso, y los estudios experimentales con los cuales tiene una estrecha relación (Collier: 1993), cada vez más académicos e investigadores hacen uso del método comparativo.

⁵⁸ Este estudio se centra en la cultura política democrática y en las estructuras y procesos sociales que la respaldan. Analiza cómo se configura y se manifiesta la cultura política en una sociedad democrática, así como los elementos que la sostienen y la hacen perdurar a lo largo del tiempo.



El método o el análisis comparativo es un procedimiento que se ubica entre los métodos científicos más utilizados por los investigadores. Junto con el método experimental y el estadístico, el método comparativo es un recurso ampliamente utilizado en las ciencias sociales. Incluso algunos han llegado a considerar la comparación como un procedimiento inherente a la investigación científica (Grosser 1973; Laswell 1968; Almond 1966, citados por Nohlen, 2003).

El objetivo fundamental del método comparativo consiste en la generalización empírica y la verificación de hipótesis.

Los autores arriba mencionados coinciden en afirmar que entre las ventajas que ofrece el método comparativo “se cuentan el comprender cosas desconocidas a partir de las conocidas, la posibilidad de explicarlas e interpretarlas, perfilar nuevos conocimientos, destacar lo peculiar de fenómenos conocidos, sistematizar la información distinguiendo las diferencias con fenómenos o casos similares”.

Tal como ocurre con cualquier método científico requiere un cierto proceso que tiene un punto de partida y una cierta secuencia lógica.

La primera etapa para conducir una investigación comparativa consiste en la configuración de una estructura teórica que sirva de apoyo para la elaboración de hipótesis lo cual debe extraerse de estudios y trabajos previos sobre el objeto de estudio.

Este marco conceptual debe definir las propiedades y características de los casos a comparar y debe permitir una cierta clasificación que identifique las variaciones y semejanzas del objeto de estudio, según sea el caso.

En este sentido hemos elegido un listado de países comparables entre sí, y así lo entendemos por compartir un espacio económico común como lo haremos con el listado de países europeos que llevaron adelante reformas laborales, económicas y judiciales, por un lado, y por el otro vamos a comparar países de la región latinoamericana en donde la realidad común parte específicamente de la



informalidad como elemento abarcador mucho más presente en relación con crisis económicas recurrentes.

De tal manera hemos realizado una reconstrucción histórico normativa de cómo se llega en Argentina a tener un derecho laboral autónomo, es decir, aquello que hay que reformar, y una reseña del estado de situación socioeconómica y del empleo tras la pandemia, siguiendo el análisis de CEPAL, el Banco Mundial, y el FMI.

Seguidamente existe en el trabajo la cuestión de la informalidad a través del enfoque conceptual que la OCDE preparó para el grupo Laboral G20 y recopilando la opinión de distintos organismos internacionales, obviamente, incluyendo a OISS, mostramos el derrotero histórico del concepto de informalidad..

En una segunda etapa, explicitamos los criterios asumidos para la selección de la muestra de países comparados, es decir de los casos a elegir como objeto de estudio.

Entendemos que se justifica para este trabajo y por necesidad de que los casos resulten efectivamente comparables y relevantes dividir el análisis en países de la zona euro, y países latinoamericanos.

Al respecto se mencionan por lo menos 4 aspectos a considerar: ámbito del objeto, contexto, tiempo y espacio (Nohlen, D: 2003). Vamos a circunscribir las muestras comparativas de normativas a los últimos veinte años, indicando cuando se agregue un ejemplo fuera de esa zona temporaria, el ámbito serán las reformas laborales que acompañaron modelos de desarrollo económico también en procesos de reformas y los cambios desarrollados en el ámbito judicial contemporáneamente dentro de cada país, dividiendo el análisis en países zona euro que cumplan esos requisitos y países latinoamericanos y del caribe, entendiendo por tales los que detalla CEPAL en sus investigaciones.



En una tercera etapa se procede al análisis de los casos fundamentalmente a partir de la comparación de las variables para determinar, según sea el caso y la estrategia, las diferencias o las semejanzas.

Realizamos también en este mismo documento, un pantallazo de los países que integrarán la muestra mostrando brevemente que quiere decir reforma laboral, económica y judicial en cada uno.

A partir de este último concepto procedemos hacia el final a la comparación de las reformas intentadas en el DNU 70/23 y las que finalmente se debatieron en el Congreso en la ley Bases.

Como hemos visto, el análisis comparativo como método de investigación resulta aplicable a cualquier ciencia social y por ende a cualquier objeto de ésta, sea la sociología, el derecho, la ciencia política, la administración pública y sus derivados por ejemplo a las políticas laborales.

Para efectos de este trabajo, utilizaremos la definición de gestión pública que nos ofrece Ospina⁵⁹ entendiéndose como la acción práctica del gobierno, que lleva a cabo planes, programas y políticas de gobierno, es decir “la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas”.

Como reformas laborales entenderemos que “una reforma laboral es una modificación de la normativa cuyo objetivo es modificar las relaciones laborales de un país de forma significativa. Normalmente persigue el objetivo de una mejor, más eficiente y justa regulación del mercado laboral con el fin de mejorar la competitividad, la productividad, la protección y los derechos de los trabajadores.”

⁵⁹ Véase en línea:
https://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2760/OBSM_Vol.II_No.I_1ersem.pdf?sequence=1



Por reformas económicas, realizadas a la par de reformas laborales se entiende el conjunto de cambios en las políticas económicas y fiscales que acompañan o complementan las modificaciones en las normas y regulaciones que rigen el mercado laboral de un país. El objetivo de estas reformas es mejorar la competitividad, el crecimiento y la estabilidad de la economía, así como equilibrar las cuentas públicas y reducir el déficit fiscal.

Por reformas judiciales derivadas de ambos procesos entendemos el conjunto de regulaciones procesales e institucionales de la justicia laboral en la que se aplican cambios para regular el conflicto individual o colectivo.

En cuanto a las herramientas que vamos a utilizar nos centraremos en el análisis de organismos internacionales principalmente Unión Europea, Banco Central Europeo, CEPAL, y Banco Mundial.

Las normas las extraemos de las bases de datos oficiales que todos los países seleccionados tienen, y como puerta de entrada a las reformas laborales, económicas y judiciales utilizaremos las que provienen de los sitios de los Ministerios encargados de las áreas y los datos que provienen de los sitios de internet oficiales de las Presidencias.

En cuanto se citen opiniones de autores, indicaremos quienes son y por qué se reseña la opinión.

En esta forma del análisis comparativo que hemos seleccionado podemos inferir ciertas hipótesis adicionales a las que formulamos anteriormente.

Si bien el análisis se concentra en una de las variables, es decir en que las reformas de reglas e instituciones laborales y judiciales laborales acompañan los cambios y reformas económicas en pos de un modelo de desarrollo, este método nos ofrece una descripción objetiva sobre el universo analizado a partir de la rigurosa aplicación de los principios del método comparativo, que permite formular también



opiniones e hipótesis alternativas sobre la productividad, la competitividad y la organización política y sociolaboral de un país.

Sintetizando brevemente el proceso en una primera etapa elaboramos un marco teórico, con los conceptos guías de la investigación. En segundo término, definimos y justificamos la selección de las muestras en cada uno de los análisis comparativos realizados.

Podemos afirmar entonces que el método comparativo es una herramienta científica de mucha utilidad, ya que brinda la oportunidad de tener la libertad de poder estudiar dos o más objetos, sujetos o fenómenos, simultáneamente con la finalidad de poder aportar conocimiento científico al determinar similitudes, diferencias o inferir y verificar hipótesis de un problema de investigación para establecer descripciones y explicaciones y enriquecer el conocimiento del fenómeno en cuestión.

Por otra parte, al utilizar esta metodología en el caso estudiado y en todos los casos o situaciones donde se pueda aplicar, verificamos que el método comparativo es una herramienta fundamental ya que nos ayuda a verificar las hipótesis propuestas en la medida en que nos ofrece una clasificación entre los sujetos de la muestra, así como sus respectivas variables y esto genera la oportunidad de poder formular nuevas hipótesis y generar nueva teoría que nos ayude proponer nuevas alternativas de solución.

Las reformas laborales son cambios en la legislación que regulan las condiciones de trabajo, los derechos y obligaciones de los trabajadores y empleadores, y las relaciones laborales.

En los últimos años las reformas laborales en Europa han tenido como objetivo general crear mercados laborales más dinámicos e inclusivos, promoviendo una mayor flexibilidad, protección y capacitación de los trabajadores.



Según distintos medios de comunicación europeos, las reformas laborales en Europa han tenido efectos positivos en la creación de empleo y la reincorporación de los parados al mercado laboral.

Algunas de las naciones que han realizado reformas laborales durante los últimos 25 años son:

Alemania: En 2003-2005, el gobierno de Gerhard Schroeder impulsó las reformas Hartz, que introdujeron cambios en el sistema de prestaciones por desempleo, la intermediación laboral, las modalidades de contratación y la negociación colectiva. Estas reformas se consideran un factor clave para mejorar la competitividad y el empleo en Alemania.

España: En 2010-2012, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero y el de Mariano Rajoy aprobaron sendas reformas laborales que modificaron aspectos como la indemnización por despido, la flexibilidad interna de las empresas, la contratación temporal y a tiempo parcial, y la descentralización de la negociación colectiva. Estas reformas pretendían reducir la dualidad del mercado laboral español y favorecer el ajuste del empleo a la crisis económica.

Francia: En 2016-2017, el gobierno de François Hollande y el de Emmanuel Macron llevaron a cabo reformas laborales que afectaron a la duración máxima de la jornada laboral, el salario mínimo, la representación sindical, el despido colectivo y la negociación colectiva. Estas reformas buscaban flexibilizar el mercado laboral francés y estimular el crecimiento económico.

Italia: En 2014-2015, el gobierno de Matteo Renzi aprobó la reforma conocida como ley de empleo, que introdujo cambios en el contrato único de trabajo, la protección por desempleo, las políticas activas de empleo y la conciliación laboral. Esta reforma tenía como objetivo aumentar la ocupación y reducir la precariedad laboral en Italia.

Austria: La reforma laboral austríaca de 2003 fue una medida que creó la llamada mochila austríaca, un sistema de capitalización individual que sustituye a la

indemnización por despido y que puede complementar a la pensión de jubilación. En términos generales, la mochila austríaca funciona de la siguiente manera:

- El empleado recibe por parte del empresario una aportación anual en un fondo de capitalización, equivalente al 1,53% de su salario bruto.
- El fondo es gestionado por una entidad financiera autorizada por el gobierno, que lo invierte para obtener rentabilidad. El Estado garantiza el 100% del capital acumulado.
- El fondo pertenece al trabajador y lo puede llevar consigo cuando cambia de empresa, tanto si se le despide como si se marcha voluntariamente. En ese caso, no recibe ninguna indemnización adicional, sino solo su mochila.
- Si el trabajador se jubila, puede disponer del fondo para complementar su pensión pública. También puede usarlo en caso de invalidez o fallecimiento.

La reforma laboral austríaca tuvo como objetivos reducir el costo del despido para las empresas, fomentar la movilidad laboral de los trabajadores, incentivar el ahorro para la jubilación y mejorar la competitividad de la economía austríaca.

La reforma laboral austríaca de 2003 no se hizo de forma aislada, sino que formó parte de un paquete de medidas económicas y fiscales que buscaban mejorar la competitividad y el crecimiento de la economía austríaca. Algunos de los cambios impositivos y económicos adicionales a la reforma laboral austríaca fueron¹:

- La reducción del impuesto de sociedades del 34% al 25% y la eliminación de la doble imposición de los dividendos.
- La introducción de un impuesto negativo sobre la renta para las personas con bajos ingresos, que consiste en una devolución parcial o total de las cotizaciones sociales pagadas por el trabajador.
- La reforma del sistema de pensiones, que aumentó la edad de jubilación progresivamente hasta los 65 años, introdujo un factor de sostenibilidad que ajusta



las pensiones al crecimiento económico y la esperanza de vida, y fomentó los planes de pensiones privados complementarios.

- La reforma del sistema sanitario, que introdujo un copago moderado por algunos servicios médicos, aumentó la transparencia y la eficiencia en la gestión de los recursos, y promovió la prevención y la atención primaria.

- La reforma del sistema educativo, que aumentó la autonomía de los centros escolares, introdujo pruebas estandarizadas para evaluar el rendimiento de los alumnos, y amplió la oferta de formación profesional y continua.

Entre los países latinoamericanos, los principales intentos de reforma laboral fueron:

-Argentina: En 1991-1995, el gobierno de Carlos Menem impulsó una serie de reformas laborales que introdujeron cambios en la protección frente al despido, la flexibilidad del contrato de trabajo, la negociación colectiva y la descentralización sindical.

Estas reformas pretendían reducir el costo laboral y aumentar la competitividad de la economía argentina y fueron tomadas en el marco de cambios económicos que tuvieron que ver con la estabilización de la economía, la reforma del Estado para permitir el accionar privado en servicios públicos, obras públicas de caminos, viviendas e infraestructura, la reforma del sistema eléctrico mayorista, y la dinamización de la negociación colectiva por empresa, sobre todo en esos servicios privatizados y en el sector metalmeccánico.

En el año 2000 el Gobierno de Fernando de la Rúa pretendió incorporar más cambios sobre todo en el orden de prelación de las negociaciones colectivas y en dictar la obligatoriedad de contenidos Pyme en todos los convenios colectivos de trabajo, que es el único contenido de aquella reforma que quedó en pie, cuando en el gobierno de Néstor Kirchner comenzó un proceso de “antireformas” que fue derogando leyes sancionadas anteriormente, fundamentalmente a partir de la llamada ley de ordenamiento laboral de los comienzos de su gobierno, y



posteriormente a partir de 2009 a 2015, con mayorías holgadas en el parlamento, inspiradas por el Dr Recalde, se fueron introduciendo cambios que rigidizaron el contrato de trabajo, y que han resultado en una litigiosidad creciente en el mercado laboral argentino. El Gobierno de Mauricio Macri 2015-2019 logró una reforma de la ley de Riesgos de Trabajo e intentó una reforma integral de distintos aspectos laborales, del empleo y la formación y de la seguridad social, que no logró superar el Congreso. Posteriormente, el Gobierno de Alberto Fernández y Cristina Kirchner frustró la posibilidad de discutir una reforma integral, limitándose a sancionar una norma sobre teletrabajo, y luego viene la reforma laboral del gobierno actual.

Brasil: En 2017, el gobierno de Michel Temer aprobó una reforma laboral que modificó más de 100 artículos de la legislación laboral vigente desde 1943. La reforma introdujo cambios en aspectos como la jornada laboral, el salario mínimo, el trabajo a distancia, el trabajo intermitente, la negociación colectiva y la representación sindical. La reforma buscaba modernizar el mercado laboral brasileño y adaptarlo a las nuevas realidades económicas y sociales. El Gobierno de Bolsonaro, que siguió al de Temer impulsó cambios adicionales en la misma dirección, y otros cambios en la economía que se toparon con el fenómeno de la pandemia. Distintos discursos del actual gobierno de Lula Da Silva refieren a que se intentaría rever esos cambios, pero por la situación de debilidad parlamentaria la evolución de ese propósito es aún incierta.

Chile: En 2001-2002, el gobierno de Ricardo Lagos promovió una reforma laboral que introdujo cambios en materias como la libertad sindical, la negociación colectiva, el derecho a huelga y la protección contra el despido injustificado. La reforma tenía como objetivo fortalecer el rol de los sindicatos y mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores chilenos.

Perú: En 1996-1997, el gobierno de Alberto Fujimori impulsó una reforma laboral que introdujo cambios en aspectos como la contratación temporal, la tercerización, el despido arbitrario, la negociación colectiva y la participación de los trabajadores en las utilidades. La reforma se basó en el modelo neoliberal y pretendía flexibilizar el mercado laboral peruano y atraer inversiones extranjeras.



El problema más agudo de la economía peruana consistente en la elevada informalidad de su mercado de trabajo tal vez es el mayor déficit de aquella y de otras reformas en el Perú que si bien ha logrado tener estabilidad y una cantidad de empleo importante, no ha logrado que ese empleo sea registrado.

En 2010-2011, el gobierno de Alan García impulsó una reforma procesal laboral que introdujo cambios en aspectos como la oralidad en los juicios laborales, la simplificación de los trámites judiciales, la creación de salas especializadas en materia laboral y la implementación de un sistema informático para el seguimiento de los expedientes. Estos cambios buscaban modernizar y fortalecer la justicia laboral peruana y garantizar una tutela judicial efectiva a los trabajadores.

México: En 2017-2019, el gobierno de Enrique Peña Nieto y el de Andrés Manuel López Obrador impulsaron una reforma constitucional y una reforma a la Ley Federal del Trabajo que introdujeron cambios en el modelo de justicia laboral, como la migración de la justicia laboral desde el Poder Ejecutivo hacia el Poder Judicial, la creación de tribunales laborales especializados, la obligatoriedad de la conciliación prejudicial y la creación del Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral. Estos cambios buscan garantizar una justicia laboral más rápida, imparcial y transparente.

Colombia: En 2002-2006, el gobierno de Álvaro Uribe promovió una reforma al Código Sustantivo del Trabajo y una reforma al Código Procesal del Trabajo que introdujeron cambios en aspectos como la flexibilización de las condiciones laborales, la ampliación de las facultades del empleador, la reducción de las prestaciones sociales, la oralidad en los procesos judiciales y la creación de jueces especializados en materia laboral. Estos cambios pretendían adaptar el mercado laboral colombiano a las exigencias de la globalización y mejorar la eficiencia y celeridad de la justicia laboral.



Finalmente, haremos uso de algunas herramientas que provienen de la teoría trialista del derecho de Werner Goldschmidt para poner en análisis los primeros trazos de las reformas que intenta el Gobierno del Presidente Milei.⁶⁰

60

<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/libros/pdf/facultad-de-derecho-uba-hacia-su-bicentenario/werner-goldschmidt.pdf>