

## **El proyecto de reforma laboral de Cambiemos: la institucionalización de una nueva correlación de fuerzas**

*por* Julia Strada

**EL OBJETIVO DEL PRESENTE ARTÍCULO ES EFECTUAR UN ANÁLISIS** del proyecto de reforma laboral enviado por Cambiemos al Congreso Nacional a fines de 2017, considerando los elementos más relevantes de la propuesta normativa. En virtud de la constitución de una mirada integral, este análisis recupera una sistematización de los principales hitos en materia de política laboral para el primer bienio del gobierno de Mauricio Macri, 2016-2017, procurando caracterizar al gobierno nacional y su mirada sobre el rol de los trabajadores en la etapa.

En este sentido, el trabajo plantea que se implementaron –desde el cambio de gobierno que tuvo lugar con las elecciones presidenciales argentinas del 25 de octubre de 2015 y posterior ballotage del 22 de noviembre– una serie políticas económicas y laborales que apuntaron a modificar la incidencia de la clase trabajadora en la estructura económica nacional, retrocediendo en materia de puestos de trabajo y poder adquisitivo salarial, lo que impactó en la distribución funcional del ingreso. En conjunción con ello, el disciplinamiento incorporó a las organizaciones sindicales, en un contexto de extensión de metodologías represivas de la protesta laboral. Como tercer elemento, el proyecto oficial de reforma laboral a través de una modificación de la Ley de Contrato de Trabajo tiene por objetivo la institucionalización o legalización de esta nueva correlación de fuerzas capital-trabajo.

El artículo se organiza con un primer apartado destinado a la caracterización político-económica del gobierno de Cambiemos. En un segundo punto se analizan las principales decisiones adoptadas en materia de política laboral. En tercer lugar se profundiza en la descripción y análisis del proyecto de reforma laboral. Por último, se desarrollan las principales conclusiones.

### **1. Cambiemos: caracterización político-económica**

El cambio de gobierno que tuvo lugar en la Argentina en el año 2015 (a partir de la asunción de nuevas autoridades el 10 de diciembre) significó una profunda

modificación en la etapa. El frente Cambiemos está constituido por Propuesta Republicana (PRO), partido original de Mauricio Macri con base en Ciudad de Buenos Aires, un sector de la Unión Cívica Radical (UCR), que mayoritariamente decidió unirse a las filas del macrismo en el Congreso de Gualeguaychú y la Coalición Cívica. La llegada al poder político por la vía electoral de sectores representantes de la “derecha” política y económica expresó un hito en la historia argentina, reiteradamente atravesada por fraudes “patrióticos” y golpes militares.

Pero no sólo se trató de un frente político. Cambiemos consiguió también aglutinar a distintas fracciones de clase que detentan el predominio en la estructura económica argentina y que, bajo el nuevo esquema político, se posicionaron al frente de la estructura del Estado ocupando posiciones estratégicas para el reparto de recursos. En efecto, bajo el nuevo esquema se alteró la composición del bloque de poder entendido, siguiendo a Poulantzas (1975), como alianza entre distintas fracciones del capital. La comunión de estos sectores se dio a partir del objetivo de cristalización de un retroceso de la clase trabajadora en la apropiación del excedente. Sin embargo, también es clave indicar que se observaron disputas entre fracciones por la hegemonía al interior del bloque —reapareciendo el conflicto entre el sector financiero y actores agroexportadores, al que se incorporaron las empresas energéticas—. Desde el análisis que realizan los autores Pablo Manzanelli, Mariana Gonzáles y Eduardo Basualdo (2017), los grupos económicos locales no lograron obtener su representación política en Cambiemos, sino que son representados por un sector del peronismo ubicado en el “Frente Renovador”. La caracterización que se efectúa desde el Área de Economía y Tecnología de FLACSO asume que, a diferencia de la Valorización Financiera 1976-2001 donde la conducción del bloque estaba en manos de los grupos locales en alianza con el capital financiero internacional y sectores terratenientes, en el gobierno liderado por Macri la hegemonía es detentada por sectores del capital financiero internacional y capital extranjero no industrial.

La presencia de ex gerentes o CEOs de importantes firmas nacionales y extranjeras reflejó la relevante representación empresarial que asumió la nueva conducción política, lo que manifestó el correlato entre el ejercicio del poder político y la presencia estructural en la esfera económica de distintas fracciones de capital. Las autoras Paula Canelo y Ana Castellani en un trabajo del año 2016 señalan que el 31,3% de los funcionarios del gabinete nacional recientemente conformado —en promedio— se desempeñó previamente como CEO o gerente en el sector privado. Para el tema que nos toca en el presente trabajo, cabe mencionar el caso particular de la presencia de Miguel Punte, quien se había desempeñado como gerente de Recursos Humanos de grupo Techint y fue designado al frente de Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación. Aunque sin manifestar provenien-

cia empresarial, el designado ministro de Trabajo fue Jorge Triaca, hijo de dirigente sindical del plástico del mismo nombre –Jorge Alberto Triaca–. Este último había sido partícipe de la gestión menemista también como ministro de Trabajo, accedió al cargo con la aprobación del grupo Bunge y Born, e intervino en los conflictos gremiales que precedieron a las ventas de ENTel, los ferrocarriles y Aerolíneas Argentinas. Tuvo un rol relevante como interventor estatal de SOMISA, colaborando en su saneamiento –a través de masivos despidos– y posterior privatización.<sup>1</sup>

## **2. El cambio en la política laboral (2016-2017)**

Para la etapa abierta con la salida de la Convertibilidad en enero del año 2002 y seguida de tres gobiernos kirchneristas que tuvieron lugar entre 2003 y 2015, distintos autores coinciden en identificar la conformación de un nuevo marco institucional en materia laboral. Se ha señalado el relevante rol desempeñado por el Estado en el marco de las transformaciones laborales, lo que Héctor Palomino calificó como el surgimiento en 2003 de un nuevo “régimen de empleo con protección social” impulsado desde el Estado, marcando un contraste con el régimen previo de precarización (Palomino, 2007). Otra característica de la etapa ha sido la administración estatal del salario, que rompió con el patrón de determinación salarial de los noventa y permitió brindar pautas hacia mayores niveles de homogeneidad. Para Adriana Marshall (2010), este nuevo rol estatal se sustentó en cuestiones institucionales, como el aumento del salario mínimo y sumas fijas –que beneficiaron a los salarios más bajos–, en la reactivación de las negociaciones colectivas de trabajo por actividad y en la limitación “informal” de incrementos salariales consensuadas con los sindicatos. En igual sentido, Eduardo Basualdo (2008) destacó que la recomposición del salario real promedio y de la ocupación de mano de obra “no fueron el resultado de la ‘mano invisible’ del mercado sino de la política que adoptó la actual gestión gubernamental en pos de la reactivación económica, en general, y de la reindustrialización, en particular” (2008: 4).

Distintos autores han recalcado, en este sentido, la particular importancia que adoptó la negociación colectiva (Etchemendy, 2010; Spaltenberg, 2012, Senén González y Haidar, 2010). En función de una diversidad de situaciones heterogéneas al interior de la clase trabajadora, y careciendo de profundas modificaciones en la estructura

---

1. J. A. Triaca tuvo una trayectoria como dirigente del sector plástico, fue detenido durante la última dictadura, pero sospechado de colaboración con fuerzas represivas. En 1982 asumió como secretario general de la CGT Azopardo, donde tuvo como principal aliado al mercantil Armando Cavalieri. En 1985 fue electo diputado nacional. Con la asunción de Carlos Menem se convirtió en ministro de Trabajo. Como dato de color, J.A. Triaca además se hizo conocido por ser el primer sindicalista aceptado como socio por el selecto Jockey Club argentino (para ello desembolsó 25 mil pesos). Consultar las notas periodísticas: “Un exponente de la época”, *Página12*, 23/10/2008 y “Murió Triaca, el primer sindicalista que fue aceptado por el Jockey Club”, *Clarín*, 23/10/2008.

productiva y en las productividades diferenciales, el rol que se demandó del Estado se asoció con una igualación de estas diferencias (Palomino y Trajtemberg, 2006).

Amén de estos avances en materia de instituciones laborales que dieron un marco a un contexto económico signado por la reactivación del nivel de crecimiento, la contracara de este nuevo orden se visualizó en una serie de fenómenos que persistieron durante la posconvertibilidad e incluso se profundizaron (Basualdo, V., 2012). Se trata del trabajo no registrado, la expansión de la tercerización laboral como estrategia de grandes empresas (dado que no se ha modificado la regulación normativa respecto a la tercerización, vigente desde 1976), el creciente peso de firmas extranjeras en la economía y la persistente desigualdad de género en el mercado de trabajo. También es relevante señalar los obstáculos para democratizar internamente las estructuras sindicales –fundamentalmente en los principales sindicatos ubicados en ramas estratégicas de la economía– y para construir centrales sindicales anti-burocráticas.

En este marco, la política económica y laboral adoptada a partir del gobierno de Mauricio Macri significó que en el corto plazo se reviertan las tendencias positivas y se agraven los fenómenos más perjudiciales para la clase trabajadora.

En términos cronológicos, una de las primeras decisiones fue avanzar en despidos en el sector público durante el primer trimestre de 2016, a través del recientemente creado Ministerio de Modernización. Según los datos de empleo registrado del sector público, la diferencia entre diciembre 2015 y marzo 2016 arroja 56.904 trabajadores menos. Estos despidos se transformaron en una habilitación, a grandes empresas, para efectuar el ajuste de planteles exigido en los años precedentes desde las influyentes cámaras empresariales. Los autores Ottaviano y O' Farrell (2016) señalan que se delineó una nueva forma de administración de los conflictos, donde el Ministerio de Trabajo se desplazaba de su rol interventor a partir de las conciliaciones obligatorias.

La postura frente a los despidos del sector público y privado se manifestó en la actitud de la conducción política ante la aprobación de la Ley Antidespidos el 23 de mayo de 2016. En efecto, se optó por un veto presidencial, en el marco de una estrategia compensatoria que se dirigió a la firma de un acuerdo anti-despidos con empresarios que se comprometían a “no reducir nuestros planteles de empleados durante al menos los próximos 90 días”.<sup>2</sup> Este pacto tuvo una segunda versión (dada la ineficacia de la primera para evitar despidos), que se firmó el 23 de noviembre de 2016 y mantuvo vigencia hasta marzo de 2017, esta vez con participación de la CGT. Según el informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA), desde diciembre de 2015 y hasta junio de 2016 se registraron

---

2. Nota periodística: “Qué dice el documento que firmaron las empresas y el Gobierno para frenar la ley antidespidos”, *La Nación*, 9/5/2016.

112.881 despidos y suspensiones en el sector privado (en bruto), siendo 58.475 el dato de la Construcción, 46.258 en Industria –con protagonismo del sector metalúrgico, automotriz y textil– y 8.148 en servicios, con casos centrales en gastronomía, comercio y medios de comunicación (CEPA, 2016a).

Los ingresos de la clase trabajadora se vieron asimismo afectados. En 2016 se registró una sustancial suba de precios minoristas resultante de la devaluación del tipo de cambio decidida a pocos días de asumir el nuevo gobierno, el 16 de diciembre de 2015. Las negociaciones paritarias no lograron, en la mayoría de los casos, superar al 41,1% de inflación de dicho año (de acuerdo a IPC estimado por la Dirección General de Estadística y Censos de Ciudad de Buenos Aires), dado que los principales acuerdos paritarios rondaron en torno al 27 y 31%, siendo el promedio de de 29,5%. Si se observa el salario real del sector registrado, en el período 2015-2016 en sus respectivos meses base (ubicados entre abril y julio) la caída fue de 7,02% en promedio (CEPA, 2016b).

El año 2017 también fue negativo para el empleo, aunque mostrando otras características distintivas a 2016. Se registró una menor magnitud de los despidos y éstos respondieron al cierre de empresas, particularmente industriales. Desde el discurso oficial, sin embargo, se señaló que el empleo se encontraba en crecimiento,<sup>3</sup> aunque lo que se registró fue una expansión del cuentapropismo a través del incremento de trabajadores monotributistas, una forma precaria que suele identificarse con trabajadores sin estabilidad y/o con relación de dependencia encubierta. Los nuevos monotributistas (incluyendo la figura de monotributistas sociales) alcanzaron 168.544 trabajadores en 2016 y 2017, el 77% del empleo generado en el período completo bajo análisis (218.415 trabajadores entre noviembre 2015 y agosto 2017).

Por su parte, en lo que refiere a la dinámica salarial en 2017, si bien prometía a comienzos de año una recuperación parcial de lo perdido en 2016 –a partir de una meta inflacionaria de 17% fijada por el Banco Central y de un promedio de acuerdos paritarios del 23,7%–,<sup>4</sup> ello no se cumplió. Con una inflación de

---

3. Nota periodística: “El Gobierno afirmó que ya se crean “20 mil puestos de trabajo por mes”, *Infobae*, 3/2/2017.

4. El valor se construye a partir del promedio de las paritarias acordadas en 2017 por los trabajadores de comercio nucleados en la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECYS) encabezada por A. Cavalieri, UOCRA (Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina) de G. Martínez, UOMRA (Unión Obrera Metalúrgica de la República Argentina) con A. Caló como secretario general, Gastronómicos nucleados en UTHGRA (Unión de Trabajadores del Turismo, Hoteleros y Gastronómicos de la República Argentina) liderados por L. Barrionuevo, Asociación Bancaria con S. Palazzo como secretario general, Gráficos de Buenos Aires liderados por H. Amichetti, Federación de Asociaciones de Trabajadores de la Sanidad Argentina cuyo secretario general es C. West Ocampo, Unión Informática encabezada por P. L. Dorin, Sindicato de Mecánicos y Afines del Transporte Automotor (SMATA) con R. Pignanelli como secretario general, Aceiteros (Federación de Obreros y Empleados de la Industria Aceitera) liderada por D. Yofra y FATUN (Federación de Trabajadores Universidades Nacionales) con N. O. Farina al frente.

24,8% anual según datos del Índice de Precios al Consumidor (IPC) nacional de INDEC y de 26,1% de acuerdo a la Dirección General de Estadística y Censos de Ciudad de Buenos Aires, se registró nuevamente una pérdida en el promedio de los convenios acordados. Como corolario del retroceso salarial y expulsión de trabajadores durante dos años consecutivos, se produjo un importante impacto en la distribución funcional del ingreso. La investigación de Eduardo Basualdo indica que “la participación de los asalariados en el ingreso cayó del 37,4% al 34,3% entre 2015 y 2016, lo que equivale a una apropiación por parte del capital de aproximadamente 16.000 millones de dólares” (Basualdo, E., 2017).<sup>5</sup>

En el orden sindical, el gobierno nacional se dio una estrategia de cooptación dirigencial que apuntó a desactivar a los principales sindicatos –dada su magnitud en cantidad de afiliados– como núcleos de resistencia. El disciplinamiento político a partir de la negociación de los fondos de las obras sociales constituye un fenómeno reiterado en la historia argentina, a partir de la incorporación de la administración de las obras sociales en la Ley 18.610 de 1970 firmada por Juan Carlos Onganía. Desde el trabajo de Ghigliani y otros (2012), en algunos sindicatos este fenómeno ha habilitado prácticas de enriquecimiento patrimonial. Siguiendo esta línea, el 3 de agosto de 2016, luego de concretado el veto a la Ley Antidespidos, Mauricio Macri les reintegró el dinero de las obras sociales a los gremios que conforman la CGT, quienes reclamaban el manejo de los recursos al Estado. Esta concesión se dio en paralelo con una cuidada selectividad en los actores convocados al diálogo institucional, que reiteradamente excluyó a los sectores que manifestaron una oposición a las políticas de Cambiemos, siendo el caso de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA).

Por otro lado, como documentó Horacio Verbitsky (2016a y 2016b), la firma de la “Emergencia Social” entre el Ministerio de Desarrollo Social y una

---

5. En la serie de participación de los trabajadores en el Producto Bruto Interno elaborada por Basualdo (2006, 2017), los trabajadores alcanzaron a detentar el 50,8% del PBI en 1954, cifra que se redujo bruscamente al 38% luego del golpe de 1955. En 1974, la cifra retornó a su punto más alto con un 48% de participación de los trabajadores en el ingreso nacional. La disparada inflacionaria que tuvo lugar en el marco del “Rodrigazo” de 1975 llevó ese valor al 30% y luego el golpe de 1976 profundizó la caída a 25%. Amén de la relativa mejora del indicador con la apreciación cambiaria que significó la “tablita” de Martínez de Hoz, la devaluación de 1981 volvió a retrotraer la participación del ingreso, esta vez cayendo a 22%. La etapa del gobierno de Alfonsín mejoró levemente el indicador (35% en 1987), pero la hiperinflación de 1989 llevó, otra vez, al piso a 24%. La década signada por el Régimen de Convertibilidad a partir de 1991 permitió –producto del atraso cambiario–, una parcial mejora que mantuvo una participación de los trabajadores entre 32 y 34%, pero la crisis de 2001 hundió esta cifra a 26%. Lo que se observa en el período denominado Valorización Financiera es que la clase trabajadora difícilmente consiguió superar la barrera del 35% y su nivel de participación en el ingreso se hundió, en distintas crisis, al 25%. A su vez, se observa que la profunda caída experimentada con el último golpe cívico-militar (1976) inauguró un nuevo nivel, sustancialmente más devaluado, que no logró recomponerse en los cuarenta años sucesivos.

importante cantidad de organizaciones sociales de inserción territorial, como la Confederación de Trabajadores de la Economía Popular (CTEP), Barrios de Pie y Corriente Clasista y Combativa (CCC), se tradujo en una transferencia de recursos que tenía por finalidad desactivar la movilización y conflictividad (“paz social hasta 2019”).<sup>6</sup>

En materia de avances en la alteración de la institucionalidad laboral, uno de los principales conflictos tuvo lugar con el sindicato docente, con episodios tanto en 2016 como en 2017. En 2018, la decisión del gobierno nacional se dirigió a eliminar la Paritaria Nacional Docente, provincializando la discusión para evitar que se produjera un piso de acuerdo salarial unificado.<sup>7</sup> Como analizó Sebastián Etchemendy (2011), la característica de Argentina desde el año 2004 ha sido el establecimiento del tripartismo institucionalizado, compuesto por tres instituciones clave: el Consejo del Salario<sup>8</sup>, la Paritaria Nacional Docente y la Comisión Nacional del Trabajo Agrario. En este sentido, con las decisiones en materia de política laboral no sólo se ha modificado el funcionamiento de la paritaria nacional docente, sino que otro de los pilares de la institucionalidad laboral –el Consejo del Salario–, evidenció en 2017 un funcionamiento diferente al de años anteriores, con fijación por decreto, aumento en cuotas y sin consenso entre partes. En efecto, ante las dificultades para llegar a un acuerdo en torno al nuevo piso del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM), por primera vez se decretó desde el gobierno nacional un aumento del mínimo en tres partes. Este incremento se alejó de los reclamos de la CGT y las dos CTA,<sup>9</sup> lo que debilitó una institución alineada con el precepto del “diálogo social” pregonado desde OIT.

En conjunción con esta política, los datos disponibles para la etapa dan cuenta de una agudización del comportamiento represivo ante la conflictividad laboral. Desde enero de 2016 hasta noviembre de 2017 se registraron 111 casos de

---

6. Consultar Verbitsky, H. (2016a). “Conciliación y manoteo”, *Página12*, 28/11/2016 y “Garrote y chequera”, *Página12*, 27/11/2016.

7. Nota periodística: “Por decreto, el gobierno eliminó la paritaria nacional docente”, *Tiempo Argentino*, 17/1/2018.

8. El Consejo del Salario se ocupa de la definición del piso salarial o Salario Mínimo Vital y Móvil para todos los trabajadores asalariados del país, sin diferenciarlo por rama de actividad ni lugar de trabajo. Se creó con la sanción de la Ley Nacional de Empleo en 1991, pero estuvo inactivo durante varios años, siendo puesto práctica recién en 2004. Se encuentra compuesto por 16 representantes de empresas y 16 de trabajadores y por un presidente nombrado por el Ministerio de Trabajo. Las decisiones que allí se toman son por mayoría de dos tercios y si no hay acuerdo, el presidente del Consejo lauda sobre los puntos en controversia.

9. El 27 de junio de 2017 se fijó por decreto (por primera vez desde la re-institucionalización del Consejo del Salario) un aumento en tres tramos: \$ 8.860 a partir del 1° de julio, \$ 9.500 en enero 2018 y \$ 10 mil en julio de 2018. El sector sindical aglutinado en la CGT había exigido, en contraste, un aumento del 75% (elevando el SMVM a \$ 14.060) acorde a la evolución de la canasta básica para una familia con dos hijos.

conflictos socio-laborales seguidos de represión (siendo un total de 55 en 2016 y 56 casos en los primeros once meses de 2017), según datos del Centro de Economía Política Argentina (2017a).

En virtud de ello, se reprodujeron una serie de iniciativas desde centrales sindicales y organizaciones de derechos humanos con la finalidad de alertar, ante organismos internacionales, sobre las características del gobierno electo.<sup>10</sup> El jueves 13 de julio de 2017 fueron denunciados el gobierno argentino y también la figura del presidente Mauricio Macri ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a partir del consenso conformado por cincuenta sindicatos que cuestionaron “los sistemáticos ataques a jueces, abogados y las leyes laborales”.<sup>11</sup> En octubre del mismo año, Roberto Baradel (dirigente del sindicato docente de provincia de Buenos Aires, SUTEBA), encabezó una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la Organización de Estados Americanos (OEA), en el marco de las audiencias públicas del 165° Período de Sesiones celebrado en Uruguay.<sup>12</sup> El 18 de diciembre unas 40 organizaciones sociales, sindicales y de derechos humanos le pidieron a la CIDH que advierta al Estado argentino que está violando “los estándares de protección de los derechos humanos en materia de protesta social”.<sup>13</sup>

### **3. El proyecto de reforma laboral: análisis de los principales artículos**

Los distintos hitos mencionados anteriormente refieren a las modificaciones de la política económica y laboral en el bienio 2016-2017, que en términos concretos significaron una alteración de la correlación de fuerzas capital-trabajo. No sólo intervino el aspecto económico (a través de la pérdida de empleo y salarios) sino que también se comprometió el margen de acción sindical y las posibilidades de influencia de las organizaciones gremiales a través de la protesta, considerando el nuevo rol de la represión en la conflictividad sindical y las denuncias de la dirigencia gremial respecto de comportamiento persecutorio desde los poderes Ejecutivo y Judicial. Este marco precedió y de alguna forma anticipó los proyectos de reformas jubilatoria, tributaria y laboral, las dos primeras aprobadas por el Congreso a fines de 2017 y la tercera con posibilidades de aprobación en 2018.

---

10. Una de las primeras denuncias, si bien realizada ante la prensa local, tuvo lugar el 3 julio de 2017, ante la intervención judicial del Sindicato de Vendedores de Diarios y Revistas de Capital Federal y Buenos Aires. Desde el triunvirato que conforma la cúpula de la CGT integrado por Carlos Acuña, Héctor Daer y Juan Carlos Schmid, se denunció “persecución gremial por parte del Gobierno”.

11. Nota periodística: “Sindicatos argentinos denunciarán a Mauricio Macri en la OIT”, Telesur, 13/7/2017.

12. La denuncia fue acompañada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la CTA de los Trabajadores, CTA Autónoma, Federación Aceitera, ATE, SUTEBA, Metrodelegados, Asociación Nacional de Jueces y Juezas del Trabajo (ANJUT) y la Asociación de Abogados Laboralistas (AAL), entre otros organismos.

13. Nota periodística: “Una escalada de represión a la protesta”, Página 12, 18/12/2017.

La reforma previsional se votó positivamente el lunes 18 de diciembre de 2017, reduciendo sensiblemente los ingresos de jubilados, pensionados, beneficiarios de Asignación Universal por Hijo y de Asignaciones Familiares (unos 17 millones), y afectando muy particularmente la situación de las mujeres (LatFem, 2017). Se trató de la modificación del cálculo de movilidad, introduciendo una fórmula basada fundamentalmente en la evolución inflacionaria (70%) y sólo en un 30% en los salarios, lo que modificó la Ley de Movilidad 24.417 que establecía actualización por recaudación y salarios en proporciones iguales (Strada, 2017b).

La reforma tributaria elaborada desde el Ministerio de Hacienda conducido por Nicolás Dujovne, estableció una importante rebaja impositiva, siendo uno de los ejes centrales la reducción de aportes patronales (ítem de la reforma laboral que se trasladó al proyecto tributario). Asimismo se redujo la alícuota del impuesto a las ganancias para empresas de 35% a 25%, se introdujo un impuesto a la renta financiera a las personas físicas, se exceptuó de pagar el impuesto a las ganancias a los inversores no residentes (salvo el caso de inversión en LEBACs), se creó un impuesto por enajenación y transferencia de derechos sobre inmuebles situados en el país, se redujo el IVA de algunos alimentos, se subió para bebidas alcohólicas y se gravó con IVA a los servicios digitales.<sup>14</sup>

Desde la cartera laboral liderada por Jorge Triaca, el proyecto “borrador” de reforma laboral fue presentado a la CGT el lunes 30 de octubre de 2017. Desembarcó en el Congreso en el mes de diciembre, pero no llegó tratarse, alterando el cronograma previsto por el oficialismo. Las idas y vueltas surgieron en la medida en que el proyecto incluyó cambios no conversados previamente con el sindicalismo, el cual había puesto como límite la no modificación del articulado correspondiente a la Ley. 20.744. En efecto, en un primer momento, desde el Gobierno se puso el acento en la necesidad de un “blanqueo laboral” que acabara con el flagelo del empleo no registrado a través del abaratamiento de los costos de contratación (ítem que, como se mencionó, ya se aprobó en el marco de la reforma tributaria), pero una vez conocida la propuesta, se reveló que los principales ejes de la reforma laboral avanzaban en la modificación de los pilares de la Ley de Contrato de Trabajo que ni aún la dictadura cívico-militar había alterado cuando trastocó la Ley de Norberto Centeno de 1974.<sup>15</sup>

---

14. Nota periodística: “8 claves de la reforma tributaria que aprobó Diputados”, *Infobae*, 21/12/2017.

15. Como analiza Héctor Recalde (2017), en septiembre de 1974 se sancionó la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) que recogió en 301 artículos la jurisprudencia más avanzada para la época. A un mes del golpe militar de 1976, el gobierno de facto alteró la LCT derogando 25 artículos y modificando otros 98 (regla estatal 21.297). Todas fueron supresiones o retrocesos en derechos laborales. Simultáneamente convirtió en delito penal el derecho constitucional de huelga, prohibió la actividad sindical y la negociación colectiva, e intervino los sindicatos y sus obras sociales.

En las páginas que siguen se analizan dos artículos contenidos en la reforma, los cuales se vinculan a formas de contratación precarizantes, persistentes –y en algunos sectores extendidas– desde mediados de los 70 y con continuidad durante la etapa de la posconvertibilidad. Por un lado, la introducción de un “blanqueo laboral” (aprobado ya por el Congreso en la reforma tributaria) que apunta a generar estímulos para la registración laboral pero que, en la práctica, significa una reducción de aportes patronales y desfinanciación del sistema jubilatorio, transfiriendo recursos al sector empresarial concentrado. Por otro, en el articulado de la reforma laboral se plantea una virtual promoción de la estrategia empresarial de la tercerización laboral, a partir de la eliminación de responsabilidades de la empresa principal.

### **“Blanqueo laboral” a través de la reducción de contribuciones patronales**

El Gobierno estableció incentivos para la registración de trabajadores centralmente mediante la rebaja de contribuciones patronales. Se aprobó una reducción progresiva de las alícuotas de la actividad de servicios (hoy en 21%) y el incremento progresivo del resto de las actividades (hoy en 17%) convergiendo el conjunto de actividades en 19,5%, pero el punto central del recorte reside en la aplicación de una porción del salario sin contribuciones a través de un “mínimo no imponible” (MNI) aplicable a todas las actividades y tipos de empresas. El mínimo no imponible será de \$12.000 por trabajador por mes desde 2019 con una aplicación progresiva: en 2018 se aplica el 20% del MNI determinado, el 40% en 2019, el 60% en 2020, el 80% en 2021, para llegar a la aplicación plena en 2022. Como primer elemento a resaltar, cabe indicar que a los empleadores que entren en el “blanqueo laboral” se les extinguirán sus multas, infracciones, u otros incumplimientos en relación al registro en el empleo (un mecanismo muy similar al blanqueo de bienes también aplicado por Cambiemos en 2016, donde AFIP introducía la posibilidad del “tapón fiscal”). Asimismo, la empresa que blanquee con esta ley se beneficia dándose de baja del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) en lo referido a las deudas en materia de seguridad social.<sup>16</sup> Se establece adicionalmente una condonación de la deuda por no pago de aportes y contribuciones al sistema (capital e intereses y punitivos) en lo referido al SIPA, Fondo de Empleo, Asignaciones Familiares y Renatre. Respecto del momento en que se ingrese en el blanqueo, el empresario puede recibir una condonación del 100% si lo hace en los primeros seis meses, o del 70%, si ingresa al blanqueo en los segundos seis meses.

---

16. El REPSAL fue creado con la sanción de la Ley 26.940 a finales de 2014, y si bien logró recabar en su base un número importante de empresas incumplidoras, lo cierto es que las sanciones difícilmente lograron instrumentarse luego del cambio de gobierno en 2015.

Lo cierto es que los trabajadores no tienen los mismos beneficios en materia de sus aportes personales jubilatorios. Podrán computar únicamente hasta sesenta meses de lo blanqueado en base al Salario Mínimo Vital y Móvil como aportes a su jubilación, no importa cuál haya sido el plazo original de su contratación. Esto significa que, si un trabajador estuvo diez años no registrado, al empleador se le condona la deuda por cualquier concepto (contribuciones, multas) y, en paralelo, al trabajador se le permite computar sus aportes (por ejemplo, si el empleador se los retuvo) sólo con base en el salario de referencia del SMVM (a enero 2018 éste ascendía a 9.500 pesos) y contabilizando cinco años hacia atrás (equivalentes a sesenta meses).

Con similitudes a la reducción de contribuciones patronales implementada por el ex ministro de Economía Domingo Cavallo durante la presidencia de Carlos S. Menem, aquella medida al igual que la actual no distinguen entre trabajadores nuevos o ya contratados, ni tampoco diferencia la política considerando si la empresa tiene solvencia económica para hacer frente a las contribuciones patronales o no.

En 2017 las contribuciones representaron aproximadamente 424.351 millones de pesos al año, y en 2018 se alcanzarían los 490.974 millones de pesos. Si se aprueba la reforma impositiva que incluye este ítem de “blanqueo laboral”, la aplicación del mínimo no imponible sobre un total de 6.529.891 asalariados registrados afectaría la recaudación negativamente en 30.969 millones de pesos sólo para el año 2018.

Para ilustrar con un ejemplo, la propuesta alcanza sólo los primeros 12 mil pesos de salario bruto de los trabajadores (considerando la progresividad, el mínimo no imponible es de 2.400 pesos en 2018 y crece escalonadamente hasta 2022). Esto significa que los empresarios tributan exclusivamente sobre lo que excede ese monto. Entonces, si el salario de bolsillo de un trabajador es de 10 mil pesos, considerando el porcentaje actual de contribución patronal al sistema jubilatorio de 15,6%, el empresario debería pagar 1.564 pesos a ANSES. Con la introducción del mínimo no imponible, el empresario sólo aportaría sobre 7.600 pesos (10 mil pesos de salario menos el MNI, 2.400 pesos), por lo que la contribución patronal jubilatoria se reduciría a 1.188,6 pesos para el trabajador.

Ahora bien, como la reforma estableció el aumento progresivo de la reducción de contribuciones, a continuación se muestra el impacto futuro de dicha reforma, manteniendo la cantidad de trabajadores.

Como se observa en el Cuadro 1, la reducción de contribuciones patronales, en un escenario conservador (con inflación prevista en el presupuesto 2018) alcanzaría los 217.621 millones de pesos; es decir, el Estado concede a los empresarios el 34,4% de la recaudación en materia de contribuciones patronales.

**Cuadro 1.** Estimación de reducción de la recaudación por contribuciones patronales para el período 2019-2022, pesos corrientes

Año	Recaudación estimada de contribuciones patronales	Mínimo no imponible sin actualización por IPC	IPC anual (presupuesto 2018)	Estimación de pérdida de recaudación	Reducción de contribuciones sobre el total de la recaudación (%)
2017	\$424.351.120,84				
2018	\$490.974.246,82	\$2.400,00	15,70%	\$30.969.455,47	6,3%
2019	\$528.779.263,82	\$4.800,00	7,70%	\$71.663.319,97	13,6%
2020	\$561.563.578,18	\$7.200,00	6,20%	\$115.772.093,41	20,6%
2021	\$596.380.520,02	\$9.600,00	6,20%	\$163.933.284,27	27,5%
2022	\$633.356.112,27	\$12.000,00	6,20%	\$217.621.434,86	34,4%

Fuente: Elaboración en base a AFIP, BESS y Presupuesto 2018

La lógica de combate al empleo no registrado a través del mecanismo de transferencia monetaria con la rebaja horizontal de contribuciones patronales no indaga en las causas más profundas del fenómeno en Argentina. El sostenimiento de las prácticas de no registración laboral puede explicarse a partir del análisis segmentado según tamaño de empresa, que remite, indefectiblemente, a la sustentabilidad de la actividad económica en el caso de las unidades más pequeñas, y a razones vinculadas a la mejora de márgenes de ganancia, en el caso de las de mayor tamaño. En paralelo a ello, algunas actividades presentan niveles elevados de informalidad dada su configuración histórica y particular. Esto es observable de manera directa en el cuentapropismo y en el caso de los asalariados dependientes de empleadores con pequeñas unidades de negocio de hasta cinco trabajadores (pequeños comercios barriales –kioscos, verdulerías, peluquerías– o puestos de ferias). Se trata de sectores que, sin mediar regulación y acompañamiento estatal, no pueden formalizar. Cabe indicar que la tasa de empleo no registrado alcanza el 70% en el segmento mencionado, tal como marcan los resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) del año 2014.

Por otro lado, es posible identificar sectores donde se observa resistencia empresarial a la formalización. En efecto, el 31% de los asalariados no registrados pertenece a unidades de negocios con algún trabajador formalizado, y dentro de este grupo el 65% son unidades de negocios de más de cinco trabajadores (en empresas de seis a cuarenta trabajadores la informalidad alcanza el 45%, mientras que en empresas de más de cuarenta, alcanza el 18%). Estamos frente a unidades productivas de mayor tamaño que, sin embargo, mantienen empleo no registrado.

A este análisis por tamaño debe incorporarse la existencia de actividades que nuclea bolsones de informalidad. Son un ejemplo los peones rurales, con una histórica configuración patronal-sindical de sostenimiento del no registro o el caso del trabajo doméstico, que aun teniendo desde 2014 una ley que regula la actividad, mantiene niveles elevados de informalidad. Otro ejemplo se evidencia en la cadena textil, donde la tarea de corte y confección se realiza íntegramente con trabajadores no registrados y donde se han detectado otras irregularidades como el trabajo infantil y esclavo. En este caso, la informalidad tiene un vínculo con la tercerización laboral dado que las grandes marcas de indumentaria solo mantienen como empleo propio el diseño y luego tercerizan la elaboración de las prendas en talleres. La dificultad para reconstruir la trazabilidad mantiene a oscuras un sector importante de la producción textil. Finalmente, el caso de la construcción, presenta una mixtura con el contratismo y empleo eventual que dificulta tanto la estabilidad en el tiempo como la formalización de los trabajadores.

Además de las razones mencionadas, asociadas a las dificultades de sustentabilidad económica y a las reticencias empresariales en determinadas actividades donde se arguye que la informalidad es “costumbre” o “cultural”, caben agregar otros elementos que han habilitado la expansión del no registro. Se trata de la ausencia de capacidades de fiscalización laboral estatal, dada su descentralización en los años 90, y su transformación en una herramienta de atracción de inversiones/empresas a provincias con menor presencia reguladora. Otro fenómeno destacable y mencionado anteriormente tiene que ver con las cadenas de tercerización laboral, donde se oculta una parte del proceso productivo (como ocurre en el sector textil y en servicios públicos, entre otros) y donde esos trabajadores, además de perder su relación de dependencia directa, no se encuentran registrados.

Esta idea asociada a una menor carga en los aportes patronales para favorecer la contratación y el blanqueo, se encontraba inicialmente incorporada al proyecto de Plan Joven elaborado por Cambiemos, que fue enviado al Congreso en 2016, aunque sin éxito para su aprobación. Dicho proyecto de ley estaba basado en los argumentos de Jorge Colina, documentados en el año 2012 (“Proyecto jóvenes y empleo: propuesta de un sistema integral para promover el empleo juvenil”, Colina, 2012). Allí sostiene: “Uno de las más grandes limitaciones existentes para la generación de empleos asalariados registrados son las elevadas cargas sociales que debe pagar el empleador. En el régimen general de imposiciones sobre el salario de la seguridad social, sobre la remuneración bruta del trabajador, el empleador debe aplicar al trabajador las siguientes detracciones: 11% con destino a la ANSES; 3% al ISSJP y 3% con destino a la obra social. Adicionalmente a estas imposiciones que se imponen al trabajador, el empleador –por encima de la remuneración bruta– debe tributar los siguientes impuestos: 17% a ANSES e ISSJP; 6% con destino

a la obra social y 4% para ART. De esta forma, la carga impositiva efectiva de la seguridad social asciende a 53%. Es decir, por cada cien pesos que el trabajador obtiene como “salario de bolsillo” el empleador abona 153 pesos de costo laboral”.

Es claro que se considera que es el empleador quien abona los 53 pesos, en concepto de carga social, cuando en verdad los aportes personales forman parte del salario del trabajador y los abona el trabajador, no el empleador. El proyecto de “Plan Joven”, basado en esta idea, pretendía “devolverle” esos 53 pesos al empleador: por un lado, con las contribuciones a través de exención/reducción de las mismas y, por otro, con una transferencia directa (“Incentivo a la contratación”) al empleador equivalente a los aportes personales que son del trabajador. Es decir, se apuntaba a eliminar esos “53 pesos” de carga social que sencillamente constituyen el impedimento a la creación de empleo no calificado. La argumentación que sustentó la presentación del proyecto de ley del año 2016 (elaborada por Jorge Colina y esgrimida desde el Ministerio de Trabajo), constituye un precedente clave para la implementación del actual “blanqueo” en el marco de la reforma laboral, notoriamente más generoso que el originariamente propuesto en 2016.

Como se mencionó más arriba, en la década de los noventa la reducción de cargas patronales tuvo su aplicación en Argentina y sus resultados no fueron los esperados. Las contribuciones patronales totales al sistema pasaron del 33% en 1994, al 17,8% (promedio) en el 2000. Sin embargo, lejos de favorecer la contratación, uno de los picos de la tasa de desocupación tuvo lugar en 1994, con un 19,4% de desocupados y hacia el año 2001 la informalidad trepaba al 50% (en 2004 la EPH-INDEC indicaba uno de los picos más altos: 53,8% de asalariados sin aporte jubilatorio). En general, en todo el periodo abarcado entre 1991 y 2001, fueron negativos los principales indicadores sociales y laborales, con preocupantes resultados en la tasa de empleo (caída al 34,5% hacia el final de la década), tasa de desempleo (del 6 al 18%), tasa de subempleo (del 7,9 al 16,3%), población pobre (de 21,5 al 31,5%), población indigente (del 3,0 al 12,2%), y salario real (caída cercana a los 7 puntos porcentuales). Además, entre 1993 y 2001 el PBI de la economía creció sólo 1,4%, e incluso durante el período de especulación financiera y desindustrialización (1976-2001) el PBI creció a 1,3% anual acumulativo, es decir, niveles muy bajos.

Por la rebaja de las contribuciones patronales implementadas a partir de 1994 el Estado dejó de recaudar 47.939 millones de pesos. Si se actualiza dicho monto por la inflación (al año 2005), el monto total acumulado no ingresado a la Seguridad Social rondaba los 80 mil millones de pesos. De ese total, en 2005 más de la mitad correspondía al sistema jubilatorio, mientras que el resto se repartía entre asignaciones familiares, Fondo Nacional de Empleo, PAMI y obras sociales, según datos de la Secretaría de Seguridad Social.

### **Tercerización laboral: desresponsabilización de grandes empresas**

El fenómeno de la tercerización laboral implica la introducción de un tercero (empresa contratista) en una relación originariamente dual, lo que permite a grandes empresas la delegación de la responsabilidad de gestión laboral (también de los conflictos y del vínculo con el sindicato) a las empresas contratistas, convertidas en empleadoras directas. Significa, en muchos casos, una reducción del costo de contratación de personal y una posibilidad de flexibilizar el despido. Este fenómeno se inició en Argentina en los 70 y se expandió particularmente en la década de los 90 y posconvertibilidad (Basualdo et. al, 2015; Strada, 2016).

El proyecto de Cambiemos propone modificar el artículo 30 de la Ley de Contrato de Trabajo de 1976. Allí, el artículo original sostiene que hay responsabilidad solidaria de la empresa principal sobre el cumplimiento de obligaciones de los contratistas. El artículo que se propone para modificar la actual redacción del artículo 30 reza lo siguiente: “Los cedentes, contratistas o subcontratistas que cumplan con las obligaciones de control establecidas en este artículo y así lo acrediten ante las autoridades administrativas y/o judiciales competentes, quedarán eximidos de la responsabilidad solidaria prevista en el párrafo anterior.”

Como analizó Victoria Basualdo (2017): “este proyecto implica un retroceso mucho mayor en los derechos de los trabajadores que el que había logrado en este campo la dictadura más represiva y regresiva de la historia argentina. Establece que la obligación de control por parte de la principal en el caso de actividades normales y específicas no lleva a la responsabilidad sino que resulta en este caso una vía para EXIMIR de responsabilidades a la principal”. En este sentido, y referido específicamente al punto sobre tercerización laboral, continúa: “la reforma laboral argentina se coloca a la vanguardia del dramático y extremo proceso de reconfiguración de los derechos laborales en América Latina, que alcanzó en Brasil su punto extremo” (Basualdo, V, 2017).

En el proyecto borrador alcanza con que la empresa principal cumpla con el requisito de controlar a la contratista e informe a la autoridad competente. Con ello, queda eximida de solidaridad. Dicho de otro modo, si la contratista incumple frente a un accidente laboral, despido, incumplimiento salarial, entre otros, la empresa principal no se hace cargo del reclamo. Esto es importante dado que muchas empresas que tercerizan trabajadores suelen no tener la solvencia suficiente (son más pequeñas y tienen menor espalda financiera), lo que otorga carta blanca para aprovechar esta situación, o precisamente para generalizar a la tercerización como forma de contratación a partir de creación de empresas contratistas.

Por otro lado, como indica el texto del proyecto, el requisito de control del cumplimiento de las leyes laborales por parte de la principal a las contratistas no sería aplicable a actividades de “limpieza, seguridad, montaje de instalaciones

o maquinarias, servicios médicos de emergencia y de higiene y seguridad en el trabajo, gastronomía y/o informática, que se efectúen en el establecimiento o explotación. Tampoco será aplicable a los servicios de transporte de personas, desde y hacia el establecimiento o explotación”. Se trata de actividades donde la tercerización ha penetrado en mayor medida porque desde la mirada empresarial estas actividades han sido calificadas como “periféricas” o asociadas a “servicios no esenciales”, justificando y naturalizando su subcontratación. No sólo los tercerizados se escinden del colectivo de trabajadores de la empresa principal (identitariamente ya no son “propios”), sino que suelen encuadrarse en convenios de menor rango (Comercio, Maestranza, Gastronómicos) y pierden su representación sindical originaria, por lo que la no exigencia de control hacia la principal respecto de los incumplimientos de la contratista agudiza aún más su situación de vulnerabilidad.

La tercerización laboral no es un fenómeno marginal en el mercado de trabajo ni en las relaciones laborales en Argentina. Si bien no existen relevamientos desde oficinas de información estadística del Estado (ni el INDEC ni el Ministerio de Trabajo contienen en sus encuestas periódicas preguntas sobre la tercerización laboral), se han publicado una serie de trabajos han permitido una aproximación a la cuantificación de la tercerización laboral en distintas actividades económicas.

El trabajo de Victoria Basualdo, Alejandra Esponda, Guillermo Gianibelli y Diego Morales (2015) construyó un diagnóstico a nivel nacional que detectó la presencia de tercerización laboral en la actividad siderúrgica, industria del neumático, industria aceitera e industria textil. También se observó tercerización en distintos servicios (ferrocarril, trenes subterráneos de la Ciudad de Buenos Aires, telefónico y supermercados) y asimismo en el sector público. Finalmente, la tercerización en el agro es un tema aún poco estudiado pero los primeros pantallazos, fundamentalmente extraídos de los informes que produjo el RENATEA desde 2011 —luego de que por ley el RENATRE pasara al Estado— dan cuenta de la expansión del contratismo y de su enorme heterogeneidad.

Adicionalmente, un informe inédito del propio Ministerio de Trabajo (Subsecretaría de Planificación de Políticas Laborales) elaborado en el año 2015 por un equipo de especialistas coordinado por Sebastián Etchemendy, denominado “La Tercerización Laboral en Argentina: Evidencia, Análisis y Propuesta de Regulación”, presente en el expediente N° 1703213, da cuenta que la tercerización se expandió enormemente en la Argentina, en ramas estratégicas tanto del sector servicios como en la industria.

En indumentaria, para el año 2007 el 92,7% de la producción se realizaba con la modalidad de la tercerización, con cadenas de subcontratación que se conjugaban con la explotación del trabajo infantil y el empleo no registrado. En telefonía

fija en el grupo Telefónica, los subcontratados eran en 2007 el 39% de la planta total en Argentina, 46% en Chile, 63% en Perú, 73% en Colombia y 81% en Brasil. En televisión, la firma Telecentro contabilizaba el 76% de sus trabajadores subcontratados. En electricidad, se observaron altos niveles de tercerización en gran parte de las provincias argentinas: en 2014 el 67% de los trabajadores de la planta en Tucumán estaban tercerizados, el 57% en Jujuy, el 53% en La Rioja, el 52% en Salta, el 46% en San Juan, entre los más graves. En gas, los trabajadores tercerizados alcanzaron en 2014 al 54,5% de la planta en la empresa Gas Natural Ban y ascendieron al 45,5% en Metrogas (Etchemendy et. al, 2015).

En el sector siderúrgico, se estimó la tercerización para el caso de la planta más grande del grupo Acindar ubicada en Villa Constitución, Santa Fe (Strada, 2016, 2017a). La cantidad de trabajadores tercerizados ascendieron a 1.377 en 2014, representando en dicho año el 53% del total de ocupados en planta. Hasta el año 2007 se incrementó enormemente el volumen de tercerizados dado el despegue económico de la empresa (entre 2001 y 2007 crecieron a una tasa anual acumulativa del 15%), y a partir del 2008, producto del menor dinamismo en el ciclo económico, ese volumen se mantuvo en el mismo nivel (con crecimiento negativo de 1% entre 2008 y 2013). Al final de todo el período los trabajadores contratistas se encontraban un 150% por encima de los valores del 2001. Más del 70% de los trabajadores tercerizados desempeñaban tareas en el giro principal, abocadas directamente a la intervención en la elaboración de acero.

El informe del Ministerio de Trabajo también demostró que la tercerización laboral se asocia a peores condiciones de trabajo y niveles salariales. Se puede comprobar que en 2014 los trabajadores de las contratistas en telecomunicaciones ganaban un 35% menos que los de planta, y los de la sub-contratista (siguiente eslabón), un 51% menos; en televisión, los trabajadores de las contratistas ganaban un 47,8% menos que los de planta; en electricidad, un 36,7%, en Gas un 45,5%, y en siderurgia, en la rama 17, la más desfavorecida, un 47,6% menos que los directos.

Por otro lado, los trabajadores tercerizados padecen más agudamente las etapas de depresión económica, dado que la propia dinámica de la tercerización supone el desprendimiento más veloz de trabajadores “excedentes” a través de descargar el despido en firmas contratistas. En este sentido, la expulsión del empleo en Argentina en la etapa reciente –signada por caída del producto en 2016 y leve recuperación en 2017– ha afectado también al personal tercerizado, en condiciones más vulnerables para negociar con las empresas. Los casos de mayor resonancia involucraron a Telefónica y la contratista Consulting Group, que tercerizaba el call center de reclamos a través de SAS Consultora. Telefónica indicó en 2016 en todo momento que no era el empleador, por lo que no tenía

responsabilidad. También la empresa Chick, tercerizada de Telefónica, registró despidos en 2016. Otro sector donde se registraron reclamos de trabajadores fue el metalúrgico en 2016 y 2017. La firma Forja Norte, tercerizada de Aceros Zapla, y también los trabajadores tercerizados de ATEMYS, Siderca, denunciaron despidos. Otras firmas contratistas con bajas de trabajadores en siderurgia fueron Carraro Argentina, COMAU, Loginter y LS Electromecánica.

### **Otros puntos regresivos en el proyecto de reforma laboral**

Si bien en el presente trabajo nos concentramos en dos ejes de la reforma que refieren a formas de contratación precarizantes y extendidas en el país (el empleo no registrado y la tercerización laboral), los puntos contenidos en el proyecto son también regresivos en otro ejes referidos a derechos laborales.

El artículo 29 del proyecto de reforma laboral modifica el artículo 12 de la LCT sobre el principio de “irrenunciabilidad”, volviendo a la redacción original establecida por la última dictadura cívico-militar. Esta alteración que propone el gobierno de Cambiemos deroga la modificación de la ley 26.574 que establece que será nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos previstos en esta ley, los estatutos profesionales, las convenciones colectivas o los contratos individuales de trabajo. Como sostiene un documento de la Asociación de Abogados Laboralistas (2017): “El proyecto elimina la mención a los derechos previstos en los contratos individuales, por lo tanto, se pretende que las partes mediante acuerdos individuales puedan suprimir o modificar en forma regresiva los mejores derechos acordados por las partes en el contrato de trabajo. Se trata de una clara violación del principio de irrenunciabilidad como derivación del principio protectorio reconocido en el artículo 14 bis CN y del principio de progresividad en materia de derechos laborales y sociales”.

La posibilidad de renunciar individualmente a derechos es asimismo grave en la medida en que supone una vulneración al principio de progresividad: no se puede retroceder en materia de derechos adquiridos por la clase trabajadora.

Otro punto del proyecto refiere al cálculo de las indemnizaciones, donde se excluye “el sueldo anual complementario, las horas extraordinarias, las comisiones, premios y/o bonificaciones, las compensaciones de gastos y todo otro rubro que carezca de periodicidad mensual normal y habitual”. Esto significa, en términos económicos, una reducción del costo de las indemnizaciones que asumen los empresarios ante los despidos, conduciendo a un abaratamiento y flexibilización del desprendimiento de mano de obra. Coincidentemente con el momento de la redacción del proyecto, en octubre de 2017, las declaraciones en el Coloquio de IDEA de Paolo Rocca, presidente del grupo Techint, se dirigían en igual sentido: “hay que darle a las empresas la posibilidad de crecer, pero también de reducirse

cuando es necesario, porque si no estamos con una rigidez que perjudica”. La propuesta evidentemente se hace eco del reclamo.<sup>17</sup>

También se crea un Fondo de Cese Laboral que permitiría a las empresas la posibilidad de financiar la indemnización de los trabajadores, lo que reemplazaría la responsabilidad que hoy tiene el empleador en los artículos 232 y 245 de la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 sobre preaviso y despido sin causa. La propuesta resulta llamativamente similar a lo indicado en la nota “Un cambio indispensable en las relaciones laborales”, publicada en el diario *La Nación* el 26 de julio de 2016. Allí se mencionaba que “La indemnización por despido debería sustituirse por un sistema contributivo que ampare al trabajador frente al desempleo. Esto resultaría conveniente tanto para el empleador como para el trabajador, aseguraría un régimen eficaz de amparo frente a la desocupación, y a la vez establecería costos previsibles para las empresas. Se debería crear un fondo con aportes del trabajador y contribuciones del empleador. Los administradores de estos fondos podrían ser entes autónomos creados al efecto. Este fondo sería individual y propiedad del trabajador. En caso de no usarlo se podrá convertir en una renta vitalicia al momento de la jubilación”. El paso siguiente es entonces que dicho fondo pueda ser utilizado para realizar negocios financieros por parte de quien lo administre.

Adicionalmente, se establece la habilitación de “prácticas formativas” para estudiantes y graduados con 18 años o más. En cada práctica se acuerdan los plazos, contenidos, y resto de ítems relevantes, tienen una duración máxima de doce meses y treinta horas semanales. Lo curioso es que no tienen como contraprestación un salario registrado sino que únicamente cuentan con una “Asignación estímulo”, que es un ingreso no remunerativo según salario básico y según cantidad de horas. Esta propuesta extiende de algún modo el contrato a prueba a un año pero además permite hacerlo sin aportes ni contribuciones.

#### **4. Reflexiones finales**

El artículo revisó críticamente las características del gobierno electo a fines de 2015 y las transformaciones experimentadas en la política económico-laboral respecto de la etapa previa. En este marco, se identificaron tres transformaciones que impactaron –e impactarán– en el rol de la clase trabajadora y sus organizaciones sindicales.

En primer lugar, en el orden socioeconómico, se observa un deterioro de las condiciones de vida a través de la pérdida de poder adquisitivo y la expulsión de fuerza de trabajo. La multiplicación del cuentapropismo como mecanismo

---

17. Nota periodística: “Rocca y Galperín pidieron una reforma laboral amplia”, *Perfil*, 13/10/ 2017.

de creación de empleo en condiciones de vulnerabilidad muestra, asimismo, los niveles de heterogeneidad que se profundizan en la fisonomía de la clase trabajadora argentina.

En segundo lugar, los avances en el disciplinamiento sindical con transferencia de recursos para la cúpula de la CGT y exclusión del diálogo político para los sindicatos de perfil marcadamente opositor ha sido un punto clave de la estrategia oficial. También, como se señaló en el trabajo, una serie de sindicatos (no sólo de corrientes de izquierda o “combativos” sino asimismo “burocráticos”) denunciaron persecución política de parte de Cambiemos ante organizaciones internacionales.

En tercer lugar, una serie de políticas apuntan a modificar pilares de la institucionalidad laboral y que han sido el objeto primordial de análisis de este texto. El preaviso de esta intención se dio con la virtual eliminación de la Paritaria Nacional Docente en 2017 (y su efectiva derogación a inicios del 2018) y con la distorsión del funcionamiento del Consejo del Salario, que de manera inédita en 2017 resolvió un aumento muy reducido del Salario Mínimo a través de un decreto presidencial.

Sin dudas, los hitos más fuertes en la modificación institucional refieren a la triada de reformas impulsadas post legislativas de octubre 2017. Si la aprobación de la reforma jubilatoria afectó los ingresos de jubilados, pensionados, beneficiarios de Asignación Universal por Hijo y de Asignaciones Familiares, la reforma tributaria instauró un blanqueo laboral sumamente beneficioso para los grandes empresarios y difícilmente traducible en reducción de empleo no registrado, como refuta la experiencia de los 90 con Domingo Cavallo y su aplicación de rebaja horizontal de aportes jubilatorios. Seguidamente, la reforma laboral tiene por objetivo cristalizar el cambio en la correlación de fuerzas en las relaciones laborales a través de una nueva legislación. En noviembre de 2017, el borrador original enviado por el Poder Ejecutivo para su aprobación en el Congreso –y con pre-acuerdo de la cúpula cegetista–, incluyó la reducción de cargas patronales y el perdón por incumplimientos y deudas previas en materia de no registro laboral (finalmente aprobado en la ley tributaria), la modificación de artículos relevantes de la Ley de Contrato de Trabajo (20.744) en materia de tercerización, indemnizaciones, renunciabilidad individual a los ítems de los convenios colectivos, y la incorporación de prácticas formativas en tanto reedición de pasantías precarizantes sin salario registrado a cambio.

Estos avances en modificaciones institucionales se ubican en línea con el paquete de leyes aprobado en Brasil el 11 de julio de 2017, que entró en vigencia en el mes de noviembre del mismo año. En ambos países, el eje se colocó en el abaratamiento del costo de contratación y la facilitación de formas de terceriza-

ción: en Brasil se habilitó la tercerización tanto de actividades periféricas como centrales del proceso productivo, mientras que en Argentina el proyecto original modificó el artículo 30 de la LCT sobre responsabilidad solidaria de la empresa principal. Adicionalmente, se introdujeron cláusulas de flexibilidad: en Brasil se extendió a 12 horas la jornada laboral, mientras que en Argentina el proyecto original apuntó a eliminar las horas extras con la figura del Banco de Horas, cláusula que fue suprimida tras la negociación con la CGT, aunque habilitada para su negociación por convenio. A su vez, se constata la aparición de formas de empleo por tiempo determinado: en Brasil se habilitó, entre otras, la figura de empleo intermitente, mientras que en Argentina, como se mencionó, el proyecto original incluyó prácticas formativas en tanto variante del empleo temporario.

Un elemento central de ambas reformas es la habilitación de la posibilidad de realizar acuerdos con condiciones laborales menores respecto de los convenios colectivos vigentes: en Argentina el proyecto modifica el art. 12 de la LCT sobre el principio protectorio de “irrenunciabilidad”, lo que habilita que las partes mediante acuerdos individuales puedan suprimir o modificar en forma regresiva los mejores derechos acordados por los convenios colectivos de trabajo. Por su parte, en Brasil se estableció la posibilidad de hacer prevalecer lo negociado por empresa o individualmente sobre lo legislado. Como sostiene Raso Delgue, ello alteró radicalmente la estructura de las relaciones laborales en Brasil, que estaba dada por un sistema organizado en la llamada Consolidación de Leyes del Trabajo (CLT), que había sido aprobada en 1943 durante el gobierno de Getúlio Vargas. No es menor remarcar que el presidente Michel Temer declaró: “Creo que aprobamos una de las reformas más ambiciosas de los últimos 30 años” (Raso Delgue, 2017). En Argentina, también el objetivo del gobierno apunta a “modernizar” convenios colectivos introduciendo formas de flexibilidad y tomando como punto de partida la adenda al Convenio Petrolero incorporada en 2017 en el marco de la atracción de inversiones para la explotación del yacimiento en de Vaca Muerta.<sup>18</sup>

Estas similitudes permiten visualizar una modificación de la correlación de fuerzas a nivel regional que impone asimismo desafíos para el movimiento obrero latinoamericano. En el caso argentino, el movimiento sindical se encuentra dividido en al menos dos centrales aglutinantes, CGT y CTA, que adoptaron posturas diferenciales ante las políticas de Cambiemos. El bienio 2016-2017 abrió un importante debate al interior de las mismas respecto de qué estrategia adoptar hacia adelante.

---

18. Nota periodística: “Vaca Muerta: Macri quiere extender a más sectores la reducción del costo laboral”, *La Nación*, 11/1/2017.

## Referencias bibliográficas

- Asociación de Abogados Laboralistas (2017). “Reforma Laboral. Una reforma regresiva e inconstitucional. Un análisis crítico del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional”, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2006). *Estudios de Historia Económica Argentina*, Buenos Aires, FCE.
- Basualdo, E. (2008). “La distribución del ingreso en la Argentina y sus condicionantes estructurales”, *Memoria Anual 2008*, Buenos Aires, CELS.
- Basualdo, E. (2011). *Sistema Político y Modelo de Acumulación*, Buenos Aires, Cara o Ceca.
- Basualdo, E. (2017) *Endeudar y Fugar*, Buenos Aires. Siglo XXI.
- Basualdo, V. (2012). “Avances y desafíos de la clase trabajadora en la Argentina de la posconvertibilidad”, 2003-2010, Buenos Aires, CELS.
- Basualdo, V. (2017). “Menos salario y responsabilidad”, en *El Cobete a la Luna*, 9/12/2017: <https://www.elcohetecaluna.com/reformalaboral/>
- Basualdo, V.; Esponda, A.; Gianibelli, G. y Morales, D. (2015). *Tercerización y derechos laborales en la Argentina actual*, Buenos Aires, FLACSO/CELS/Página12.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). “Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual”, Observatorio de Elites, Buenos Aires, IDAES-UNSAM. Disponible en: [unsam.edu.ar](http://unsam.edu.ar)
- Centro de Economía Política Argentina –CEPA– (2016a). “Relevamiento mensual de despidos y suspensiones. Período: 10 de diciembre de 2015-30 de junio de 2016”, julio de 2016, Buenos Aires. Disponible en: [centrocepa.com.ar](http://centrocepa.com.ar)
- Centro de Economía Política Argentina –CEPA– (2016b). “Entre la reapertura de paritarias y el bono de fin de año. Análisis de los principales convenios en la negociación colectiva del período 2015-2017”, octubre 2016, Buenos Aires. Disponible en: [centrocepa.com.ar](http://centrocepa.com.ar)
- Centro de Economía Política Argentina –CEPA– (2017a). “La represión de la protesta socio-laboral en la primera parte del Gobierno de Mauricio Macri. Enero 2016 a noviembre 2017”, diciembre de 2017, Buenos Aires. Disponible en: [centrocepa.com.ar](http://centrocepa.com.ar)
- Centro de Economía Política Argentina –CEPA– (2017b). “Segundo trimestre 2017: Liquidación por cierre. Análisis de los despidos en 2017”, julio, Buenos Aires. Disponible en: [centrocepa.com.ar](http://centrocepa.com.ar)
- Colina, J. (2012). “Proyecto jóvenes y empleo: propuesta de un sistema integral para promover el empleo juvenil”. Documento de trabajo N° 39, Escuela de Economía “Francisco Valsecchi”, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Católica Argentina (UCA). Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/proyecto-jovenes-empleo-propuesta.pdf>

- Etchemendy, S. (2011). “El diálogo social y las relaciones laborales en la Argentina 2003-2011”, OIT Argentina. Disponible en: [http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS\\_221533/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_221533/lang-es/index.htm)
- Etchemendy, S. (coord.), Gianibelli, G.; Mangini, M.; O’Farrell, J.; Ottaviano, J. M.; Perelman, L. y Strada, J. (2015). “La Tercerización Laboral en Argentina: Evidencia, Análisis y Propuesta de Regulación”, manuscrito inédito elaborado en el marco de la Subsecretaría de Planificación de Políticas Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Expediente N° 1703213).
- Etchemendy, S.; Perelman, L. Strada, J.; O’Farrell, J.; Ottaviano, J. M y Mangini, M. (2016). “Tercerización laboral y procesos de diferenciación salarial. Un análisis empírico comparado en cinco sectores de actividad”, VIII Congreso Latinoamericano de Estudios del Trabajo, Organizado por ALAST, Buenos Aires, UBA, del 3 al 5 de agosto de 2016.
- Ghigliani, P., Grigera, J. y Schneider, A. (2012). “Sindicalismo empresarial: problemas, conceptualización y economía política del sindicato”, *Revista Latinoamericana de Estudios do Trabalho*, Año 17, N° 27, pp. 141-264. Disponible en: [http://alast.info/relet\\_ojs/index.php/relet/article/view/126](http://alast.info/relet_ojs/index.php/relet/article/view/126)
- LatFem (2017). “Cinco puntos sobre el impacto de género de la reforma previsional”, 20 de diciembre de 2017: <http://latfem.org/cinco-puntos-sobre-el-impacto-de-genero-en-la-reforma-previsional/>
- Manzanelli, P. y Basualdo, E. (2017). “La era kirchnerista. El retorno a la economía real, el desendeudamiento externo y las pugnas por la distribución del ingreso, 2003-2015” en Basualdo, E. (coord.), *Endeudar y Fugar*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Manzanelli, P., Gonzáles, M. y Basualdo, E. (2017). “La primera etapa del gobierno de Cambiemos. El endeudamiento externo, la fuga de capitales y la crisis económica y social”, en Basualdo, E. (coord.), *Endeudar y Fugar*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Neffa, J. C. y Panigo, D. (2010). “Argentina. Modelos productivos y sus impactos sobre la relación salarial. Reflexiones a partir del caso argentino”, en De la Garza Toledo, E. y Neffa, J., *Trabajo y modelos productivos en América Latina. Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela luego de las crisis del modo de desarrollo neoliberal*, CLACSO.
- Novick, M. y Trajtemberg D. (2000). “La Negociación Colectiva en el período 1991-1999”, Documento de Trabajo N° 19, Coordinación de Investigaciones y Análisis Laborales, MTEySS, Argentina.
- Ottaviano, J. M. y O’Farrell, J. (2016). “Abolicionismo laboral” en Lijalad, Ari (coord.). *Plan Macri. Argentina gobernada por las corporaciones*, Buenos Aires, Peña Lillo/Ed. Continente.

- Palomino, H. (2007). “La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina: de la precarización a la regulación”. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo* (RELET), 12 (19), 121-144.
- Palomino, H. y Trajtemberg, D. (2006); “Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en Argentina”, *Revista de Trabajo*, Año 2, N° 3, Buenos Aires.
- Porta, F. y Fernández Bugna, C. (2011). “Continuidades y cambios en el desarrollo productivo argentino 1990-2010”, Quilmes, UNQ - Buenos Aires, Centro Redes.
- Poulantzas, N. (1975). “Las clases sociales” en *Las clases sociales en América Latina. Problemas de conceptualización*; Seminario de Mérida, Yucatán, México.
- Raso Delgue, J. (2017), entrevista realizada por E. Cotelo, En *Perspectiva*, 19/7/2017: <http://www.enperspectiva.net/enperspectiva-net/entrevista-central-miercoles-19-de-julio-juan-raso/2/>
- Recalde, H. (2017). “Reformas laborales durante la Convertibilidad y la Posconvertibilidad”, *Voces en el Fénix*, N° 6 “¿La clase obrera va al paraíso?”, Buenos Aires. Disponible en: [www.vocesenelfenix.com/content/reformas-laborales-durante-la-convertibilidad-y-la-posconvertibilidad](http://www.vocesenelfenix.com/content/reformas-laborales-durante-la-convertibilidad-y-la-posconvertibilidad)
- Santarcángelo, J. E. (2011). “Distribución del ingreso y desarrollo económico. Lecciones del caso argentino”, *Revista de Ciencias Sociales*, N° 21, Universidad Nacional de Quilmes.
- Senén Gonzáles, C. y Borroni, C. (2011). “Diálogo social y revitalización sindical. Una reflexión sobre las relaciones laborales en la Argentina post devaluación”, *Revista de Ciencias Sociales*, DS. FCS., V. 24, N° 29, diciembre 2011.
- Senén González, C. y Haidar, J. (2010). “Revitalización sindical en perspectiva comparada. Un aporte al análisis sectorial en Argentina”, en Fernández, A. y Senén González, C. (Comp.), *Estado, instituciones laborales y acción sindical en países del MERCOSUR frente al contexto de la crisis mundial*, Buenos Aires, Prometeo.
- Spaltenberg, R. (2012). “La diversidad de los conflictos laborales: dispersión y centralización en las lógicas de acción de los asalariados privados”. *Revista Trabajo Ocupación y Empleo*, Serie Estudios 11, MTEySS, pp. 95-118.
- Strada, J. (2016). “La tercerización laboral en Acindar Villa Constitución (1991-2014)”. Tesis de Maestría – inédita–. Maestría en Economía Política, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO–, Buenos Aires.
- Strada, J. (2017a). “Reconversión productiva y tercerización laboral en la industria: el caso Acindar”, *H-industri@: Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina*, [S.l.], n. 21, p. 28-53, dic. 2017. ISSN 1851-703X. <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/H-ind/article/view/1037>

Strada, J. (2017b). “La evolución de la conflictividad laboral en 2017. Un análisis con datos al primer trimestre”, *Revista Trabajo y Derechos Humanos*, Agosto 2017, Año 2, No 3, pp. 29-41, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. ISSN: 2469 - 1542. <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2015/07/Trabajo-y-DDHH-3-Septiembre-2017.pdf>

Strada, J. (2017c). “Cuatro opciones, una peor que la otra”, *El Cohete a la Luna*, 23/12/2017: <https://www.elcohetelaluna.com/cuatro-opciones-una-peor-la-otra/>

Trajtemberg, D., Senén González, D. y Medwid, B. (2010). “La negociación colectiva en Argentina, debates teóricos y evidencias empíricas: datos de la encuesta EIL y otras fuentes”, *Revista Trabajo, Ocupación y Empleo*, N° 9, MTEySS, Argentina.

Verbitsky, H. (2016a). “Conciliación y manoteo”, *Página12*, 28/11/2016: <https://www.pagina12.com.ar/5708-conciliacion-y-manoteo>

Verbitsky, H. (2016b). “Garrote y chequera”, *Página12*, 27/11/2016: <https://www.pagina12.com.ar/5553-garrote-y-chequera>

### Noticias periodísticas

- “El Gobierno afirmó que ya se crean “20 mil puestos de trabajo por mes”, Infobae, 3/2/2017.
- “Fallo a favor de los trabajadores judiciales de Mendoza contra la intervención del Ministerio de Trabajo”, *La Izquierda Diario*, 14/7/2017.
- “La CGT denunció “persecución gremial” de parte del Gobierno”, *Página12*, 3/7/2017.
- “La detención del Pata Medina: ¿saneamiento sindical o un caso aislado de disciplinamiento?”, *La Nación*, 28/9/2017.
- “La Justicia suspendió la personería de los Metrodelegados”, *Página12*, 10/3/2017
- “Macri les reintegró el dinero de las obras sociales a los gremios”, *La Nación*, 3/8/2016.
- “Murió Triaca, el primer sindicalista que fue aceptado por el Jockey Club”, *Clarín*, 23/10/2008.
- “Por decreto, el gobierno eliminó la paritaria nacional docente”, *Tiempo Argentino*, 17/1/2018.
- “Qué dice el documento que firmaron las empresas y el Gobierno para frenar la ley antidespidos”, *La Nación*, 9/5/2016.
- “Rocca y Galperín pidieron una reforma laboral amplia”, *Perfil*, 13/10/2017.
- “Sindicatos argentinos denunciarán a Mauricio Macri en la OIT”, *Telesur*, 13/7/2017.
- “Un cambio indispensable en las relaciones laborales”, *La Nación*, 26/7/ 2016.

- “Un exponente de la época”, *Página12*, 23/10/2008.
- “Una escalada de represión a la protesta”, *Página12*, 18/12/2017.
- “Vaca Muerta: Macri quiere extender a más sectores la reducción del costo laboral”, *La Nación*, 11/1/2017.