

LA REVISTA DEL PLAN FÉNIX AÑO 2 NÚMERO 6 JUNIO 2011

# vooces

en el Fénix

## ¿LA CLASE OBRERA VA AL PARAÍSO?

EN LOS ÚLTIMOS 10 AÑOS EL MUNDO DEL TRABAJO REGISTRÓ IMPORTANTES TRANSFORMACIONES, DESDE REFORMAS EN EL MARCO LEGAL HASTA LOS CAMBIOS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL. ES TIEMPO DE HACER UN BALANCE.

**junio 2011**  
sumario n°6

## editorial

**LA SUPERACIÓN  
DE DERECHOS  
PERDIDOS**

Abraham Leonardo Gak

reportajes  
**audiovisuales**



**ANY ALFONSO**  
**DÉBORA ALFONSO**

Recuperadoras urbanas, Movimiento  
de Trabajadores Excluidos

**WALTER BASSUS**  
Conductor, Metrovías (SUBTE)

**LUIS FIGUEROA**  
Presidente de la Cooperativa de  
Trabajo Frigorífico Torgelón 58 Ltda.

6

REFORMAS LABORALES DURANTE  
LA CONVERTIBILIDAD Y LA  
POS\_CONVERTIBILIDAD Héctor Pedro Recalde

12

REFLEXIONES SOBRE  
LA FLEXIBILIDAD LABORAL  
Eugenio Hugo Biafore

18

ACERCA DEL COOPERATIVISMO  
DE TRABAJO EN LA ARGENTINA  
Mirta Vuotto

24

LA RENOVADA PRESENCIA DE LOS  
SINDICATOS EN LA ARGENTINA  
CONTEMPORÁNEA Héctor Palomino

32

LAS RELACIONES LABORALES  
EN LA ARGENTINA ACTUAL  
Cecilia Senén González

38

EDUCACIÓN Y TRABAJO:  
CALIFICACIONES Y FORMACIÓN  
PROFESIONAL Marta Panaia

44

EL MERCADO SEXISTA  
Dora Barrancos

50

EL TRABAJO DECENTE; LA  
CONCEPCIÓN DE LA OIT Y SU ADOPCIÓN  
EN LA ARGENTINA Fabio Bertranou

56

TRABAJO DECENTE  
VERSUS TRABAJO DIGNO  
Luciana Ghiotto y Rodrigo F. Pascual

62

LA SEGURIDAD SOCIAL  
EN LA POS\_CONVERTIBILIDAD  
Demian Panigo, Nicolás Dvoskin y Florencia Medici

68

SEGURIDAD SOCIAL:  
MARCHAS Y CONTRAMARCHAS...  
Claudia Danani y Alejandra Beccaria

74

POLÍTICAS DE EMPLEO: UNA VISIÓN  
SINTÉTICA DE LARGO PLAZO (1989-2011)  
Julio César Neffa

82

ECHAR LUZ SOBRE  
EL TRABAJO INFANTIL  
Anahí Aizpuru y Virginia Tedeschi

## AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Decano

Alberto Edgardo Barbieri

### Vicedecano

Luis Pérez Van Mórlegan

### Subsecretario General

Walter Berardo

### Secretario Académico

José Luis Franza

### Secretario de Planeamiento y Evaluación Educativa

Juan Carlos V. Briano

### Secretario de Investigación y Doctorado

Eduardo Scarano

### Secretario de Hacienda y Administración

César Humberto Albornoz

### Secretario de Extensión Universitaria

Emiliano Yacobitti

### Secretario de Bienestar Estudiantil

Federico Saravia

### Secretario de Relaciones Internacionales

Jorge Brugnoli

### Secretario de Graduados

Catalino Núñez

### Director General de la Escuela de Posgrado

Catalino Núñez

## CONSEJO DIRECTIVO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

### Claustro de Profesores

#### TITULARES

Humberto Luis Pérez Van Morlengan

María Teresa Casparri

José Luis Giusti

Enrique Luis Scalone

Leopoldo Halperin Weisburd

Walter Fabián Carnota

Gerardo Fernando Beltramo

Pablo Rota

#### SUPLENTES

Héctor Chyrikins Heriberto

Horacio Fernández

Juan Carlos Aldo Propatto

### Claustro de Graduados

#### TITULARES

Luis Alberto Cowes Rubén

Antonio Arena

Jaime José Korenblum

Álvaro Javier Iriarte

#### SUPLENTES

Héctor Molina

Guillermo Seyahian

Juan Carlos Jaite

Fernando Juan Franchi

### Claustro de Estudiantes

#### TITULARES

Juan Manuel Oro

Pablo Martín Belluscio

María Laura Fernández

Schwanek

Natalia Guidolin

#### SUPLENTES

Mayra Daniela Trujanovich

Arturo Pozzali

Bruno Razzari Brion

César Agüerov

## staff

### DIRECTOR

Abraham L. Gak

### COMITE EDITORIAL

Eduardo Basualdo

Rubén Berenblum

Aldo Ferrer

Benjamín Hopenhayn

Oscar Oszlak

Fernando Porta  
Alejandro Rofman  
Federico Schuster

### COORDINACIÓN TEMÁTICA

Julio César Neffa

### SECRETARIO DE REDACCIÓN

Martín Fernández  
Nandín

### PRODUCCIÓN

Paola Severino  
Erica Sermukslis  
Tomás Villar

### CORRECCIÓN

Claudio M. Díaz

### FOTOGRAFÍA

Sub [Cooperativa de Fotógrafos]

### DISEÑO EDITORIAL

Alejandro Santiago

### PRODUCCION AUDIOVISUAL

ION Audiovisual

### DESARROLLO Y DISEÑO DEL SITIO

Leandro M. Rossotti  
Carlos Pissaco

**Voces en el Fénix es una publicación del Plan Fénix.**

[www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com) // [voces@vocesenelfenix.com](mailto:voces@vocesenelfenix.com)

Córdoba 2122, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Teléfono 4370 6135.  
Registro de la propiedad intelectual en trámite. Los artículos firmados expresan las opiniones de los autores y no reflejan necesariamente la opinión del Plan Fénix ni de la Universidad de Buenos Aires.

editorial

# LA SUPERACIÓN DE DERECHOS PERDIDOS

**E**l retroceso de los derechos laborales que tuvo lugar en las últimas décadas del pasado siglo en nuestro país ha sido de tal dimensión que, a pesar del incipiente proceso de recuperación iniciado a partir de la crisis de 2001-2002, todavía no han podido recuperarse en su totalidad los niveles alcanzados a inicios de la década de 1970.

Las nuevas formas de organización de la producción han consolidado este deterioro, haciendo prácticamente desaparecer las conquistas que tanto costaron obtener allá por los comienzos del siglo XX.

La concepción de trabajo decente adoptada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999, aparece hoy como insuficiente. La hipótesis de una retribución de la fuerza de trabajo que cubra las necesidades para una vida digna tiene visos utópicos frente a una realidad que muestra un elevado número de trabajadores y trabajadoras precarizadas/os o en condiciones de semiesclavitud. Ante esta situación es que aparece la concepción del trabajo digno como superador del trabajo decente.

Entendemos como trabajo digno a aquel que le brinde al trabajador no sólo un salario que le permita subsistir, sino que también le garantice seguridad, estabilidad, tiempo para realizar actividades de esparcimiento, deportivas y educativas y que, a su vez, le asegure que tanto en su vejez como frente a los

imprevistos propios de la vida no estará en estado de indefensión. Más aún, pretendemos que se elimine el método de explotación constitutiva al trabajo tal como hoy se lo concibe.

Es importante insistir en estos temas ya que es imposible pensar que una sociedad moderna y capacitada no pueda brindar estos parámetros a su población. Esto implica asegurar una renta sensata a las inversiones, evitando que la remuneración a los asalariados quede completa y pasivamente en manos de un mercado laboral depredador, regido por la única lógica de la maximización de las ganancias empresarias. Para que esto sea posible se debe apuntar a todas las variables que conforman el desarrollo contemporáneo.

La provisión por parte del Estado de bienes públicos en cantidad y calidad adecuada para cubrir las demandas de toda la población, se une a la necesidad de brindar a los trabajadores la posibilidad de acceder a un hábitat acorde con su condición de ser humano, en un escenario de respeto al medio ambiente y con una participación en el goce de las mejoras en el sistema productivo, la igualdad en las oportunidades al acceso al conocimiento y a la educación para sí y para sus descendientes, la seguridad de una vejez tranquila, respetada y capacidad de consumo acorde con sus necesidades.

En un mundo donde más de la mitad de su población no goza ni remotamente de estos derechos, suenan como utópicos



*estos objetivos. Aunque así parezca, consideramos que los mismos son absolutamente obtenibles.*

*En una sociedad planetaria comunicada, donde en el último rincón de la tierra el último de los hombres marginados, viviendo en las condiciones más paupérrimas, sabe hoy cómo se vive en otros lugares, es imposible impedir sus anhelos de acceder a esas formas tan soñadas de vida, y en consecuencia tratará de incorporarse a ellas, enfrentándose a la xenofobia y a la represión de las sociedades desarrolladas, las que ante la posibilidad de esa invasión no deseada deberán apelar a la búsqueda de una solución. Para lograrla sólo habrá dos caminos: el aniquilamiento físico de esos indeseables invasores –circunstancia que se da muy a menudo, y a la cual sustenta la lógica de criminalización de la pobreza–, o la exportación de esas condiciones de vida a las que hoy sólo algunos tienen acceso.*

*No se trata pues de limitarnos a la recuperación de los derechos perdidos por algún sector de la población, sino de generar un marco de igualdad que garantice que los mismos no nos sean birlados a todos/as.*

**ABRAHAM LEONARDO GAK**  
(DIRECTOR)

por  
**HÉCTOR PEDRO  
RECALDE**

*Diputado Nacional  
FPV-PJ*



UN REPASO POR LAS PRINCIPALES  
NORMATIVAS LABORALES DICTADAS  
DURANTE LA CONVERTIBILIDAD  
Y LA POSCONVERTIBILIDAD. LOS  
DERECHOS COLECTIVOS Y LOS  
DERECHOS INDIVIDUALES DE LOS/AS  
TRABAJADORES/AS EN AMBOS PERÍODOS,  
CÓMO SE VIO AFECTADA LA ESTABILIDAD  
EN EL EMPLEO Y CUÁL FUE EL SENTIDO  
QUE SE LE BUSCÓ IMPRIMIR A LA  
POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL.

# REFORMAS LABORALES DURANTE LA CONVERTIBILIDAD Y LA POSCONVERTIBILIDAD

# 1 Escenario normativo previo

El espectro temporal de la temática planteada nos obliga a efectuar una breve mención de la normativa laboral vigente al momento de iniciarse el primero de los períodos, para recién a partir de allí señalar los hitos normativos que, en relación a los trabajadores activos, caracterizaron a cada uno de ambos lapsos.

En septiembre de 1974 se sancionó la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) que recogió en 301 artículos la jurisprudencia más avanzada desarrollada en treinta años. A un mes del golpe militar, el gobierno de facto mutiló la LCT derogando 25 artículos y modificando otros 98 (regla estatal 21.297); todas, supresiones o modificaciones peyorativas de derechos. 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. Todo esto en el plano normativo, al que deben agregarse las persecuciones, asesinatos y desapariciones que perpetró, en el perverso genocidio que enlutó a nuestra sociedad.

La recuperación democrática no saldó la deuda republicana con los trabajadores, que debió haber llevado a derogar la legislación retrógrada de la dictadura y restablecer la vigencia de la legislación laboral de la democracia. En el transcurso del gobierno del doctor Raúl Alfonsín se restablecieron los derechos colectivos (régimen de asociaciones sindicales, de convenciones colectivas de trabajo y de negociación colectiva, y derogación de las reglas estatales prohibitivas del derecho de huelga), pero ningún derecho individual de los mutilados por la dictadura fue recuperado para los trabajadores.

Ese es el escenario normativo en el cual se inició el período de la convertibilidad: restablecidos los derechos colectivos, pero subsistente la legislación individual de la dictadura.

*Desde agosto de 1993 y hasta junio de 2003, el salario mínimo vital y móvil se mantuvo congelado en la suma de 200 pesos mensuales.*

# 2 Reformas laborales durante la convertibilidad

Ya en 1989 se vislumbró el sentido que tendría la legislación laboral de la época que se iniciaba –todavía preconvertibilidad pero el mismo ciclo histórico– con dos decretos (1477/89 y 1478/89) que permitieron pagar parte del salario en tickets que, privados artificialmente de carácter remuneratorio, constituían una transferencia de recursos de los asalariados y el Estado a favor de las empresas. En igual sentido transitaron sobre el tema, posteriormente, el decreto 333/93 y la ley 24.700 de 1996.

Un nuevo decreto, N° 1757/90, dispuso la derogación de cláusulas de los convenios colectivos en empresas sujetas a privatización, eliminando derechos de los trabajadores en beneficio de quienes resultarían adjudicatarias de aquellas. Tiempo después la derogación llegó a las mejores cláusulas de los convenios colectivos marítimos y portuarios (decreto 817/92).

Todo un símbolo fue que un 17 de octubre –de 1990– el Poder Ejecutivo dictara el decreto 2184/90, que so pretexto de reglamentar la huelga en los servicios esenciales permitió al Ministerio de Trabajo prohibirlas solapadamente en cualquier actividad, imponiendo el cumplimiento de servicios “mínimos” que llegaron a fijarse en el 90 y hasta el 100 por ciento aun en actividades no esenciales según los criterios internacionales.

A fines de 1991 entró en vigencia la ley 24.013 –eufemísticamente “Ley Nacional de Empleo”– que creó los contratos que los trabajadores llamaron “contratos basura”, modalidades de contratación a disposición de los empleadores que privaban a los trabajadores de estabilidad, eliminando o disminuyendo la indemnización por despido hasta entonces vigente; obligó a que los convenios colectivos negociaran sobre flexibilidad laboral (polivalencia y movilidad funcional) y habilitó la violación del límite máximo de jornada laboral histórico e impuesto por normativa internacional de 8 horas diarias o 48 semanales.

Posteriormente se crearon nuevos contratos basura, agregados a los ya existentes, mediante ley 24.465 de 1995 que creó en el régimen laboral general un falso período de prueba (que en realidad era un período de inestabilidad absoluta) que podía llegar hasta 6 meses, el contrato a tiempo parcial a fin de reducir contribuciones patronales, y una modalidad que denominó “de fomento del empleo” por la cual se privaba de toda estabilidad en el empleo a los varones de más de 40 años, a las personas con

## *La normativa laboral sancionada durante la convertibilidad tuvo un sentido degradatorio de los derechos de los trabajadores, afectando la estabilidad en el empleo.*

discapacidad, a las mujeres (de cualquier edad) y a los ex combatientes de Malvinas. A todos estos contratos basura se agregaban los de aprendizaje y pasantías, que tampoco generaban estabilidad ni indemnización; por todo lo cual casi ningún trabajador tenía protección contra el despido.

En 1995 se sancionó la ley 24.467 (Ley Pymes) cuyo título dedicado a las relaciones laborales en pequeñas empresas admitía para estas (que definía como aquellas con un plantel de hasta 40 trabajadores y un nivel de facturación anual a fijarse por un comité tripartito, definición que admitía ser modificada por convenio colectivo incrementando el plantel y nivel de facturación) el fraccionamiento de vacaciones y del aguinaldo, la movilidad funcional, la reducción de las indemnizaciones por despido –y hasta su eliminación y reemplazo por cuentas de capitalización–, y el cese de la ultraactividad de los convenios colectivos de pequeñas empresas.

En el mismo año 1995 entró en vigencia la ley 24.522 de Concursos y Quiebras que, en materia laboral, dispuso la caducidad de los convenios colectivos al disponerse la apertura del concurso preventivo y excluyó de la competencia de los jueces laborales los juicios contra empresas concursadas y quebradas trasladándola al juez comercial.

También en 1995 se sancionó Ley de Riesgos de Trabajo (ley 24.557) que creó las ART, eximió de responsabilidad a los empleadores por los accidentes o enfermedades padecidas por los trabajadores, prohibió a estos –o sus causahabientes– acceder a la Justicia pretendiendo una reparación integral de los daños sufridos, y dispuso el pago de misérrimas indemnizaciones en forma de rentas mensuales que

eran administradas por compañías de seguro. Es, quizá, la ley que mayor cantidad de declaraciones de inconstitucionalidad tuvo en la historia judicial argentina.

En el año en cuestión fue decretada la primera norma que dispuso una reducción nominal de salarios, para el sector público, a través del decreto 285/95 –que disparó similares actitudes en el sector privado–. En 2000 y 2001 se volvieron a disponer rebajas salariales en el sector público, en los haberes previsionales y en las asignaciones familiares (decreto 430/00 y ley 25.453, respectivamente).

Hacia fines de 1996 el Poder Ejecutivo emitió tres “decretazos” –1553/96, 1554/96 y 1555/96– facultando al Ministerio de Trabajo a “deshomologar” convenios colectivos de trabajo –privar de eficacia y validez a convenios vigentes–, derogando la ultraactividad de los convenios colectivos de actividad en el ámbito de las pequeñas empresas, y permitiendo que los convenios sean pactados por los delegados de personal sin participación del sindicato. Estos decretos fueron suspendidos por la Justicia, llevando a que el Poder Ejecutivo dispusiera su derogación.

En 1998 fue sancionada otra ley flexibilizadora –la 25.013– que, si bien derogaba muchos contratos “basura” –no todos porque seguían vigentes las pasantías y aprendizaje–, precarizó todas las contrataciones futuras reduciendo las indemnizaciones por despido y su mínimo del tradicional de dos sueldos a una doceava parte de un sueldo (5 jornales); pretendió limitar la responsabilidad de las empresas respecto de los dependientes de sus contratistas, convalidó los despidos discriminatorios penalizándolos con un recargo del 30 por ciento de la reducida indemnización, y volvió a atentar contra la ultraactividad de los convenios colectivos.

En el año 2000 fue sancionada la ley 25.250 (que a partir de la denuncia de Hugo Moyano adquirió la denominación de “Ley Banelco”), que precarizó aún más el empleo fijando el período de prueba en 3 o 6 meses (este último para las pequeñas empresas) permitiendo su ampliación a 6 o 12 meses a través de convenio colectivo. En materia de convenciones colectivas obstruyó la negociación por actividad (exigiendo a tal fin requisitos de cumplimiento imposible), imponiendo en los hechos su descentralización por empresa; derogó tácitamente un principio rector cual es el de la aplicación de la norma más favorable al establecer que en caso de concurrencia de convenios de diferente ámbito

sería aplicable el de ámbito menor aunque fuera peor (en disposición que motivó, además, quejas de cámaras de pequeñas empresas); habilitó el “descuelgue” del convenio colectivo por acuerdo entre empleador y sindicato (que conllevaba a la no aplicación del convenio colectivo de actividad al ámbito descolgado del mismo); derogó la regla de ultraactividad de los convenios colectivos tanto para los vigentes como para los futuros, y reemplazó el decreto de reglamentación de la huelga por una disposición legal que mantenía las facultades del poder administrador con una ambigüedad tal que permitió al Ministerio de Trabajo disponer que la educación fuera considerada servicio esencial a fin de restringir el ejercicio del derecho de huelga, apartándose así de los criterios internacionales.

Mientras tanto, desde agosto de 1993 y hasta junio de 2003, el salario mínimo vital y móvil se mantuvo congelado en la suma de 200 pesos mensuales.

Tal como puede apreciarse, la normativa laboral sancionada durante la convertibilidad tuvo un sentido degradatorio de los derechos de los trabajadores, afectando la estabilidad en el empleo (al eliminar o disminuir las indemnizaciones por despido, que son las que actúan como disuasivo al despido) y con ello la autotutela de otros derechos cuyo ejercicio efectivo presupone protección contra el despido, adoptando diversos mecanismos para incidir en la negociación colectiva en el sentido “a la baja”, y limitando el ejercicio del derecho de huelga. Todo ello era “coherente” con un modelo de exclusión y pauperización social, y concentración de la riqueza.

### 3 La transición en la emergencia

En el período enero/2002 a mayo/2003, en el marco de la Ley de Emergencia se duplicaron las indemnizaciones por despido (ley 25.561), se ampliaron los supuestos de exigencia de tramitaciones administrativas previas para la adopción de despidos (decreto 265/02), y se dictaron sucesivos decretos que obligaron al pago de asignaciones no remunerativas como forma de paliar la pérdida del poder adquisitivo de los salarios (que se iniciaron en 100 pesos mensuales por decreto 1273/02 de julio de 2002).

## 4 El período posconvertibilidad

A partir de mayo de 2003 cambió radicalmente el sentido de la normativa laboral, a la par que viró el sentido de la política económica y social.

El decreto 324/03 incorporó la asignación no remunerativa, que a ese momento era de 200 pesos, a la remuneración de los trabajadores, de manera progresiva mensual, totalizando la suma de 224 pesos que adquirirían carácter remuneratorio, proyectando efectos sobre todo otro rubro a calcularse sobre la remuneración (Vg., horas extras); a la vez que, tratándose de una suma fija sin distinción de categoría, fomentó la negociación colectiva destinada a preservar la diferencia porcentual entre las categorías de convenio.

En marzo de 2004 fue sancionada la ley 25.877 que derogó la ley 25250 (Ley Banelco), destacando el Poder Ejecutivo en el Mensaje de Elevación, que “...no es posible mantener vigente una norma cuya legitimidad se encuentra cuestionada por la mayoría de los argentinos...”.

Pero no se limitó a restablecer la ética republicana; avanzó también derogando los lineamientos básicos de la normativa de los '90. Así, restableció la indemnización por despido en un sueldo por año de antigüedad, llevó el mínimo indemnizatorio a un sueldo, limitó el período de prueba a un lapso improrrogable de tres meses previendo la obligación patronal de preavisar la extinción durante su curso o, en su caso, de abonar una indemnización sustitutiva, y derogó disposiciones flexibilizadoras de las leyes 24.467 y 25.013.

En materia de convenciones colectivas de trabajo restauró la presunción de ultraactividad de los convenios colectivos, garantizó condiciones mínimas homogéneas para toda la actividad al disponer que la articulación de convenciones colectivas debía estar prevista y regulada por el convenio de ámbito mayor y al limitar los supuestos de descuelgue convencional a la existencia de crisis reconocida en un procedimiento administrativo, con la conformidad de los signatarios del convenio de actividad y por un lapso determinado; restableció la regla de la aplicación de la institución más favorable de cada convenio colectivo en caso de concurrencia conflictiva de estos, y reemplazó la reglamentación de la huelga en los servicios esenciales por una nueva disposición legal ajustada a los criterios de la Organización Internacional del Trabajo.

En abril de 2006 se modificó (ley 26.086) la Ley de Concursos y Quiebras, restableciendo la competencia de los jueces del Trabajo para resolver las controversias laborales contra empresas en concurso o quiebra.

En el mismo mes se restableció el texto originario (1974) del actual art. 66 de la LCT (entonces art. 71) a través de la ley 26.088, reconociendo a los trabajadores una acción judicial para obligar al empleador a mantener las condiciones de trabajo frente al ejercicio ilegal del *ius variandi* cuando la modificación dispuesta por este alterara condiciones esenciales del contrato, fuera irrazonable o causara perjuicio material o moral; disponiendo expresamente que durante el juicio se deben mantener las condiciones de trabajo sin alteración.

La primera ley promulgada por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner fue, precisamente, una ley laboral, que además de tener efectos concretos tuvo un valor simbólico: la derogación de la normativa que privaba de carácter remuneratorio a los vales de la canasta familiar y restaurante. Mediante ley 26.341 (diciembre 2007) se dispuso la incorporación gradual y escalonada –a fin de evitar un impacto intempestivo– del valor de los tickets a la remuneración, de forma tal que en el lapso de 20 meses se incorporaron íntegramente a esta. Ello tuvo efecto tanto en los derechos de los trabajadores –por cuanto tal valor constituyó base

de todas las prestaciones salariales como en los futuros haberes previsionales– y en la recaudación previsional.

Diciembre de 2008 trajo dos nuevas leyes laborales: la ley 26.427 que reformó el sistema de Pasantías Educativas para que fueran realmente tales y no un fraude legalizado de contratación que encubriera relaciones laborales, y la ley 26.428 (art. 9 LCT) que restableció el principio *in dubio pro operario* en materia de prueba en juicio.

En enero de 2009 entró en vigencia la ley 26.474 que modificó el art. 92 ter de la LCT referido al contrato de trabajo a tiempo parcial, dirigida a evitar las situaciones de fraude a que dio lugar la incorporación de tal figura en el año 1995.

En diciembre de 2009 se sancionó la ley 26.574 que, al modificar el art. 12 de la LCT, dio seguridad jurídica frente a divergencias en torno al alcance del principio de irrenunciabilidad de derechos, estableciendo que también son irrenunciables para el trabajador aquellos provenientes de su contrato de trabajo que superaran los previstos en las normas legales y convencionales.

Mayo de 2010 dio tres nuevas leyes laborales: la ley 26.590 de gratuidad de las operatorias en las cuentas sueldo; la ley 26.592 que –también de un gran valor simbólico– restableció en letra de ley el espíritu de toda norma laboral incorporando como art. 17 bis el texto del ex art. 19 (1974) estableciendo que “las desigualdades que creará esta ley a favor de una de las partes, sólo se entenderán como formas de compensar otras que de por sí se dan en la relación”, y la ley 26.597 que incluyó a todo trabajador en los límites de la jornada máxima legal, dejando exceptuados sólo a directores y gerentes.

Simultáneamente, durante todo este período, se incrementó progresivamente el salario mínimo vital y móvil, mediante actualizaciones anuales que implicaron, en el período 2003/2010, un incremento del 920 por ciento.

La normativa laboral del período posconvertibilidad se encuentra dirigida a la restauración de derechos y a la creación de nuevos allí donde hay necesidades que lo exigen. Ello, inmerso en la más amplia política de inclusión social y fortalecimiento del mercado interno.

*Durante todo este período, se incrementó progresivamente el salario mínimo vital y móvil, mediante actualizaciones anuales que implicaron, en el período 2003/2010, un incremento del 920 por ciento.*

# REFLEXIONES SOBRE LA FLEXIBILIDAD LABORAL

UNA COMPARACIÓN DE LOS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE LOS MODELOS DE ACUMULACIÓN FORDISTA Y NEOLIBERAL. EL ROL DEL ESTADO EN CADA UNO DE ELLOS Y LOS CAMBIOS AL INTERIOR DEL SISTEMA DE PRODUCCIÓN.

por  
**EUGENIO  
HUGO BIAFORE**

*Abogado. Especialista  
en Derecho del  
Trabajo. Asesor de  
sindicatos nacionales  
y provinciales  
(Córdoba)*



*«Excluí deliberadamente de la lista aquello que pudiera ser ante todo redistributivo [...] porque sentí que en el Washington de los ochenta había un desprecio por preocupaciones sobre equidad.»*

*John Williamson,  
autor de los diez enunciados del “Consenso de Washington”*

**E**xiste acuerdo en que los primeros síntomas del agotamiento del modelo de acumulación generado alrededor del paradigma fordista en las economías de los países industrializados centrales eran notorios en los primeros años de la década de los setenta. El estancamiento creciente de las tasas de productividad y ganancias eran significativas a fines de los años '60, por lo que la crisis del petróleo de 1973 y su impacto definitivo en el alza de los costos de la energía vinieron a poner en cuestión la viabilidad misma del arreglo productivo, social, económico, político e institucional modelizado en los “treinta años gloriosos”. El desempleo y los procesos inflacionarios crecientes se exponen como resultados necesarios de la inviabilidad e incoherencia del modelo respecto de las nuevas condiciones sociales, culturales, económicas y políticas que el mundo occidental planteaba en el último cuarto del siglo XX. Se indicaba que ese arreglo institucional era además endógenamente incapaz de dar respuestas integradoras y coherentes a la irrupción de la informática en los procesos cotidianos, productivos y de las comunicaciones. Por fin, el perfil institucional de escala nacional del paradigma fordista resultaba contradictorio con el proceso de mundialización o globalización de los mercados productivos y comerciales que se manifestaba como tendencia definitiva hacia los años '80. Desde esta perspectiva, la caída del Muro de Berlín y del bloque de países socialistas europeos no hizo sino allanar y potenciar tal tendencia.

El creciente desprestigio social adquirido por los organismos gubernamentales y las instituciones representativas de los trabajadores debilitó su rol en el entramado macroeconómico fordista y potenció los idearios individualistas, conservadores y neoliberales que propugnaban su cambio.

Resulta interesante repasar los calificativos y expresiones de carácter simbólico con los que se describió tanto las características del paradigma, como sus componentes y funcionamiento: dureza, rigidez, inflexibilidad, pesadez. Consecuentemente, el nuevo sistema de relaciones industriales que fuere capaz de permitir la construcción de un nuevo modelo de acumulación superador del anterior,

debía tener como cualidades su ductilidad, elasticidad, plasticidad, maleabilidad, adaptabilidad, lenidad y, por supuesto, flexibilidad.

Me interesa entonces hacer un repaso de las características más importantes y generales del paradigma fordista, con el solo fin de observar sus puntos más claros y vínculos internos más destacables y que por cierto han resultado merecedores de los calificativos enunciados. Seguimos para ello –libre y pobrememente– al doctor Julio Cesar Neffa en Los paradigmas productivos tayloristas y fordista y su crisis. Una contribución a su estudio, desde el enfoque de la “Teoría de la Regulación”.

El objetivo de maximizar ganancias y beneficios –motor del proceso de acumulación capitalista– depende para su logro de la mejora constante de la productividad y la eficiencia de sus procesos. La gestión adecuada de los tiempos de la producción es de fundamental importancia para aquella maximización y el taylorismo primero, y el fordismo después, se han diseñado inicialmente (y no únicamente) como sistemas de gestión eficiente del tiempo del proceso productivo.

Así a nivel de “taller”, el fordismo aprovecha y exagera el concepto instrumentado por Taylor de la división social y técnica del trabajo (que separa en forma tajante el pensamiento, gestión y decisión del proceso de trabajo de su ejecución) integrándolo a la cadena de Ford– a la línea de producción masiva de productos homogéneos en serie. De esta forma, el ritmo de la misma depende ahora de la velocidad y cadencia que el empresario impone según su voluntad. Ese ritmo “encadena” y modeliza el proceso de trabajo logrando la intensificación de la división social y técnica del trabajo; la mecanización de todo el trabajo manual, y la homogenización de máquinas, herramientas, piezas, las etapas del proceso y productos elaborados, con el objetivo de producir masivamente.

A nivel de las empresas propone fundamentalmente la concentración de todos los procesos productivos y sus etapas dentro de la misma, fenómeno descrito como gigantismo, con una línea

gerencial única y centralizada cuyo norte respecto de las decisiones es fundamentalmente la oferta. Agregamos entonces que la calidad y la variedad del los productos, o la atención al cliente (orientación hacia la demanda) juegan sólo un papel secundario. Consecuentemente, los productos logrados son homogéneos y de consumo durable. La producción de los mismos desdeña la incorporación de formas de integración empresarial vía subcontrataciones y/o tercerizaciones, integrando la totalidad de los subprocesos necesarios para la producción central, con funcionamiento constante y permanente. Los procesos de trabajo se caracterizan por ser rígidos, con puestos y funciones fijas, preestablecidas y estandarizadas, que determinan a su vez la categoría profesional. Esta es central en la construcción y conformación de las escalas salariales de los convenios colectivos de actividad.

El fordismo se describe también por sus características macroeconómicas. En este sentido requiere y promueve empleos estables de largo plazo, basados en contratación laboral de tipo dependiente y subordinación altamente regulada (en el sentido de protegida legal y convencionalmente).

Tal estándar de protección legalmente asegurada se despliega en todos los tramos de la relación laboral: a su inicio mediante la consagración de un sistema de contratación de tiempo indeterminado como regla y de tiempo determinado como menú de excepción. En relación a los elementos constitutivos del vínculo o su interior, se destacan en general los sistemas de jornadas máximas rígidas, descansos diarios, semanales y anuales, protección de períodos de suspensión por enfermedad o licencias, y un régimen salarial fijado en relación a la ubicación del trabajador en una categoría profesional determinada del escalafón, con indexación permanente vía sistemas de negociación colectiva, o formas estatales de intervención y relacionada directamente con el costo de vida de los propios asalariados. El salario resulta así relativamente alto, incorporando además en forma indirecta los beneficios de la seguridad social. La lógica de asignación

*El objetivo de maximizar ganancias y beneficios –motor del proceso de acumulación capitalista– depende para su logro de la mejora constante de la productividad y la eficiencia de sus procesos.*

*El poder adquisitivo de los asalariados los hace protagonistas fundamentales en la demanda de bienes de consumo, y los ubica en el doble rol de productores-consumidores.*

de esos y otros beneficios indirectos como sindicales o mutuales es justamente la existencia de un salario. El poder adquisitivo de los asalariados los hace protagonistas fundamentales en la demanda de bienes de consumo, y los ubica en el doble rol de productores-consumidores.

No se nos escapa que el fordismo es un sistema de intensificación del trabajo y disciplinamiento de la clase trabajadora, creadora de alienación y enfermedad. A cambio instrumenta un concepto de empleo entendido como bien durable y de largo plazo,

## *La revolución cibernética e informática vino a cuestionar profundamente la rigidez del proceso productivo fordista, ya que este obstaculiza por definición la incorporación de las innovaciones tecnológicas.*

llave para asegurar el goce de los beneficios directos de su trabajo y de los derivados de la seguridad social, tales como jubilaciones y pensiones, acceso a la salud, asignaciones familiares, subsidios por desempleo, etc. Por otra parte, ese “lugar” otorga el derecho a la afiliación al sindicato respectivo del oficio o actividad y a la vez permite dialécticamente a esas organizaciones la representación legal del trabajador.

Es evidente que el fordismo exhibe una serie de inflexibilidades tanto en orden a sus manifestaciones en el seno del taller y la empresa, cuanto más en las implicancias macroeconómicas propias de su misma definición

La revolución cibernética e informática vino a cuestionar profundamente la rigidez del proceso productivo fordista, ya que este obstaculiza por definición la incorporación de las innovaciones tecnológicas. Mucho más cuando esa incorporación se exhibe como el nuevo horizonte de productividad del sistema que ahora se apoya en la incorporación de tecnología al proceso de trabajo, sus máquinas, herramientas y los productos, con altas tasas de reinversión de ganancias en esa dirección.

La dureza de su línea de producción con sus productos homogéneos no parecía preparada para enfrentar el hecho cultural de que los propios asalariados hubieran cambiado sus hábitos de consumo, prefiriendo ahora diversidad, heterogeneidad y calidad en los productos. A nivel de empresas, el gigantismo es reemplazado por fenómenos crecientes de desmembramiento de las unidades fabriles, acompañando y favoreciendo las tercerizaciones y subcontratación, incluso en escala regional o internacional, para aprovechar las ventajas de costos diferenciales de mano de obra, financieros, impositivos y aduaneros entre países, en especial los del tercer mundo.

Las más diversas corrientes de pensamiento e investigación económica, política, jurídica, administrativa, etc., propusieron explicaciones descriptivas a ese agotamiento. Consecuentemente, elaboraron orientaciones para avanzar en las aguas embravecidas de la crisis hacia un nuevo paradigma de acumulación capitalista superador del moribundo. Es claro que, a la luz de las experiencias de los países periféricos en los años '90 y los centrales en este siglo, las visiones y versiones neoliberales lograron hegemonizar la dinámica explicativa del “problema” y sus “soluciones” superadoras. Lo que ha sido más grave y doloroso: lograron directa e indirectamente instrumentar políticamente esas visiones. En efecto, sobre el cierre de los años ochenta, la astucia neoliberal desplegó en forma hegemónica su influencia a nivel mundial para imponer e instrumentar políticamente el decálogo denominado “El Consenso de Washington”, cuya primera formulación se debe a John Williamson. Sus enunciados se dirigían a encauzar la acción política de los organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (FMI, BM y BID), especialmente con los países latinoamericanos atezados por la deuda externa y procesos inflacionarios o hiperinflacionarios.

La implementación en nuestra patria de la política neoliberal a través de las directivas de los organismos internacionales de crédito se estableció plenamente en el periodo de la convertibilidad (períodos presidenciales de 1989-99 y 1999-2001, especialmente en este último). Fue establecido como un plan general de retiro del Estado y expansión sincronizada a esos espacios de las fuerzas económicas del capital privado nacional e internacional. El plan fue posibilitado mediante una política comunicacional (y que la unía ideológicamente con la propia de la dictadura militar) que ensalzaba las “potencias del capital privado y los idearios individualistas”. A su vez, demonizaba al Estado y las corporaciones

*La denominada flexibilidad normativa es exclusivamente un dispositivo ideológico y político por el cual se pretende instrumentar peyorativamente la desregulación de las relaciones laborales de un país y una región en un momento dado.*

intermedias (sindicatos en particular), en los que depositaba la idea de atraso, pesadez y vetustez.

En este sentido se promovió un desprecio por el rol del Estado en todas sus manifestaciones, que permitieron visualizar y luego instrumentar una ola privatizadora general de empresas públicas y un achicamiento del sector público gubernamental; junto al desmantelamiento de los sistemas de controles políticos internos y fronterizos, en especial en lo relativo a las aduanas físicas y financieras. Se desreguló el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, y se envileció la moneda nacional anclada en monedas extranjeras, etc. Pero el ideario neoliberal tuvo obviamente particular ensañamiento respecto de los extremos que conformaban la relación salarial en la Argentina y que con sus distancias y determinaciones históricas y culturales específicas se ajustaban a grandes rasgos a las características fordistas descriptas.

La impronta neoliberal puso especial énfasis en marcar la necesidad de implementar y dotar al capital privado de flexibilidad interna que le permitieran realizar, fácil y ágilmente, cambios al interior de sus sistemas de producción, pudiendo incorporar en forma permanente innovaciones tecnológicas, así como también dividir y achicar las unidades productivas, integrando empresas mediante sistemas de tercerización, intermediación y subcontratación empresarial, permitiendo además adoptar formas de polivalencia funcional de los trabajadores respecto del puesto de tareas y sus funciones, de tal forma que la producción fuere sensible y funcional a los cambios impredecibles y móviles de la demanda.

Tal flexibilidad, como es obvio, requiere para su instrumentación de otra flexibilidad que, en síntesis, propugna el desmantelamiento peyorativo de la normativa protectoria laboral individual y colectiva, tanto de naturaleza estatal (ley) como de naturaleza convencional (convenio colectivo). También se dirige a ganar para sí la visión e interpretación de los operadores jurídicos (jueces laborales; secretarios y

ministros de Trabajo, miembros paritarios y comisiones directivas sindicales) y políticos. Esa ligereza y maleabilidad normativa esperada lleva el eufemismo de flexibilidad externa. Excede el espacio de la nota el detalle de los cambios normativos operados en el marco de la desarticulación de la relación laboral argentina. Fue exitosa a la hora de provocar la reducción de los costos laborales al inicio y final de la relación laboral, la intensificación del trabajo y la instrumentación de formas de disciplinamiento y control de los asalariados, vía la precarización laboral y el achicamiento de los sistemas de cobertura de la seguridad social.

En el concepto de flexibilidad interna es posible encontrar dimensiones técnicas y económicas no creadas por la argumentación política.

Por el contrario, la denominada flexibilidad normativa es exclusivamente un dispositivo ideológico y político por el cual se pretende instrumentar peyorativamente la desregulación de las relaciones laborales de un país y una región en un momento dado. El contenido y desenvolvimiento de tal dispositivo estará directamente relacionado con el grado de solidez alcanzado por el sistema normativo protectorio, y por el nivel de resistencia y grado de correlación de fuerzas de los trabajadores y sus organizaciones frente al cuerpo de cuadros políticos e instituciones que llevan adelante tal implementación.

No sólo esta flexibilidad es eminentemente un dispositivo político-ideológico sino que también lo es la afirmación respecto de que la incorporación de la flexibilidad interna al sistema productivo –que lo haga coherente con las demandas variables en el marco de una economía global– requiere necesariamente desmontar el sistema de protecciones laborales de orden público.

El mundo industrializado discute en marco a sus recurrentes crisis económicas y financieras la necesidad de ser maleables y flexibles. Paradójicamente, en nuestro país, algunos nuevamente también. Para esa discusión, sirvan estas incompletas notas.

por  
**MIRTA VUOTTO**

*Centro de Estudios  
de Sociología del  
Trabajo - FCE - UBA*



UN RECORRIDO A TRAVÉS DE LA HISTORIA DEL COOPERATIVISMO, DESDE SUS ORÍGENES EN FRANCIA A MEDIADOS DEL SIGLO XIX, HASTA SU DESARROLLO EN NUESTRO PAÍS DURANTE EL SIGLO XX. EL ESTALLIDO DEL 2001 Y SUS CONSECUENCIAS EN EL MUNDO DE LAS COOPERATIVAS. UNA CARACTERIZACIÓN DE LOS TIPOS ORGANIZACIONALES.



# ACERCA DEL COOPERATIVISMO DE TRABAJO EN LA ARGENTINA

**L**as cooperativas de trabajo, o cooperativas de producción, existen en las economías occidentales desde los orígenes del sistema fabril y su historia refleja un encuentro del pensamiento con la acción. El trabajo asociado concebido por Saint-Simon ocupó el lugar del principio de competencia entre los trabajadores, constituyendo una de las fuentes de la concepción asociacionista dominante en el pensamiento francés posterior, sustentada por el cooperativismo de producción. Las referencias a su origen se vinculan tanto a los pensadores del socialismo utópico como a los socialistas republicanos, ambos interesados por la condición obrera, en un mundo industrial en pleno cambio, donde se produce de manera gradual el tránsito de la industria doméstica a la manufacturera y el trabajo adquiere una centralidad que nunca había tenido anteriormente. Para esos pensadores cobró especial importancia el tema de la organización del trabajo y la reflexión sobre el deterioro producido en las condiciones de trabajo y de vida de los asalariados, que se manifestaba como la demostración evidente de los efectos de la mercantilización de la fuerza de trabajo.

En ese contexto y debido a que resultó intolerable la contradicción entre la libertad política y la servidumbre económica, fueron formulados de manera sistemática los principios del cooperativismo de producción difundidos por Philippe Buchez hacia fines de 1831 en el *Journal des Sciences Morales et Politiques*. Al exponer el plan completo de una asociación obrera, concebida como el medio para mejorar la condición de los asalariados urbanos, su propuesta precedió en más de una década el programa de los Pioneros de Rochdale, en cuyo estatuto de 1844 estas asociaciones aparecieron contempladas.

### La evolución del cooperativismo de trabajo

De acuerdo con diversas fuentes, la primera cooperativa de trabajo argentina, “La Edilicia de Pergamino”, fue fundada por doce obreros de la construcción en 1928. La cooperativa asociaba en 1950 a más de 170 trabajadores de todos los gremios de la construcción y era propietaria de una fábrica de ladrillos y de mosaicos, dedicándose a la realización de obras públicas y privadas de gran magnitud.

Hasta 1950, las 100 cooperativas de trabajo registradas, apenas representaron el 3,9 por ciento del total de entidades cooperativas y su desarrollo

inicial se produjo especialmente en coyunturas de estancamiento de la creación de empleo formal. Aunque no existen datos desagregados sobre el tipo de actividades que estas cooperativas realizaban, estudios de fines de la década de los '40 indican que 62 eran cooperativas de transporte automotor que contaban con 2.483 asociados. En el desarrollo incipiente del cooperativismo de trabajo, la prestación de servicios públicos constituyó uno de los factores facilitadores de sus actividades, al igual que la industria de la construcción.

Durante casi una década, la política de gobierno peronista, caracterizada por un fuerte impulso a la participación del Estado en la dirección y regulación de la economía, estimuló la constitución de nuevas cooperativas facilitando distintos medios para su estabilización y desarrollo.

El ritmo de creación de cooperativas de trabajo hasta mediados de 1970 muestra una lenta evolución y su crecimiento hasta 1990 es resultante de las condiciones de un contexto de serias dificultades estructurales en el mercado de trabajo.

Mientras que entre 1980 y 1990 el profundo deterioro de la economía generó en el mercado laboral agudos procesos de desocupación, informalidad y precarización, el número de cooperativas creadas con respecto a la década anterior se multiplicó por casi 1,8 y la expansión continuó durante los años '90 para alcanzar a partir de 2000 un crecimiento como no había tenido lugar hasta entonces.

Al comparar la evolución del empleo y la creación de cooperativas de trabajo entre 1980 y 2000, tomando en cuenta el retraso en la creación de puestos de trabajo en el sector formal debido al irregular crecimiento económico, se debe señalar la marcada disparidad e incluso el carácter inverso de las tendencias prevalecientes en la economía nacional y la dinámica del sector cooperativo. Sin embargo dicha tendencia no necesariamente expresa un desempeño sostenido por parte de las cooperativas de trabajo durante los años considerados, ya que la cifra de entidades registradas por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) –antes de realizarse el reempadronamiento de cooperativas y mutuales en 2005– se encuentra sobreestimada debido al número de las que permanecieron inactivas o se disolvieron.

A partir del año 2000 y hasta el presente se pueden diferenciar dos escenarios: el de la crisis que siguió a la convertibilidad, en el que se inscribe el fenómeno de las empresas recuperadas, y el de comienzos de 2003 en que se implementan programas sociales que contemplan al cooperativismo de trabajo como herramienta eficaz para favorecer la creación de empleo y estimular la participación colectiva.

## *La crisis institucional de diciembre de 2001 potenció un conjunto de acciones colectivas novedosas ... que permitió vincular lo cotidiano a lo político y favorecer el desarrollo de una mayor conciencia sobre los derechos del trabajador.*

En el primer escenario se inscriben las experiencias de recuperación de empresas, que revistieron distinto grado de conflictividad y cuya resolución fue diversa. El primer antecedente tuvo lugar en 1998, aunque casi la mitad de las empresas recuperadas existentes surgió y se consolidó con posterioridad al año 2000. La crisis institucional de diciembre de 2001 potenció un conjunto de acciones colectivas novedosas, relacionadas con la problemática laboral, que permitió vincular lo cotidiano a lo político y favorecer el desarrollo de una mayor conciencia sobre los derechos del trabajador.

En dichas experiencias actuaron como desencadenantes del conflicto y al mismo tiempo como motivo de la recuperación el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del empresario, o el abandono total de la empresa por parte de sus propietarios. La secuencia previa del proceso de toma se correspondió con situaciones irregulares de distinta naturaleza que se reprodujeron en la mayoría de las empresas que fueron recuperadas. De acuerdo con un relevamiento reciente (Facultad de Filosofía y Letras, UBA, 2010) se estima en 205 el total de las empresas recuperadas que ocupan actualmente un total de 9.362 trabajadores y en las que más del 95 por ciento está constituida como cooperativa de trabajo.

Las experiencias de recuperación de empresas permiten valorizar un fenómeno cuya expresión más destacada no radica en su relevancia como hecho económico, sino en su posibilidad de conferir sentido a las prácticas sociales que cuestionaron el ejercicio del derecho de propiedad y posibilitaron la articulación de distintos niveles de reclamos, entre los cuales el más importante fue la defensa de la fuente de trabajo.

Así, las consecuencias de la movilización de los trabajadores y la canalización de las demandas rela-

tivas al reinicio de la actividad asumida en forma autogestionada, incidieron en la sanción de varias leyes que declararon de utilidad pública y sujeta a expropiación u ocupación transitoria los inmuebles, maquinarias e instalaciones de diversas empresas para ser entregados a las cooperativas de trabajo conformadas por su personal, en algunos casos mediante donación y en otros con cargo oneroso. Aunque la dinámica de funcionamiento cooperativo parecería constituir uno de los factores de éxito de estas experiencias, diversas restricciones han impedido en muchos casos revertir la situación precaria que caracterizó la primera etapa de desarrollo de estas empresas y aún las enfrenta a permanentes desafíos. Sin pretender jerarquizar o separar en cada organización sus objetivos sociales de los de índole económica, conviene tener presente la importancia que los últimos revisten en el actual contexto, sin perder de vista que el principal impacto social de la organización es el que ella posee sobre sus propios miembros.

Así, el principal desafío radica en la capacidad de los trabajadores para articular en cada empresa las metas sociales que se obtienen por medio de actividades económicas, combinando una lógica empresarial con la lógica solidaria prevaleciente, de manera tal que la propia cooperación funcione como vector de eficacia económica, produciendo efectos tangibles y beneficios reales, en comparación con la acción individual y la cooperación técnica no solidaria.

Se ha señalado que las limitaciones propias de estas organizaciones y los contrastes y contradicciones que en las décadas recientes se han manifestado en su desarrollo son ilustrativos de los desafíos relativos a la supervivencia del sector, es decir, el desempeño económico y su funcionamiento democrático.

De forma paralela a los cambios en el contexto económico, que desde comienzos de la década de 1990 afectaron el desempeño del cooperativismo de trabajo, se revelaron las limitaciones propias del conjunto de instituciones especializadas responsables de su apoyo y promoción, en especial el organismo oficial que impulsó una matriculación de entidades cuya viabilidad y sustentabilidad fue escasa, del mismo modo que la debilidad y falta de especialización de las organizaciones de segundo grado que las representaron, la escasez de recursos para atender los requerimientos del sector por parte de las instituciones crediticias y distintas rigideces en cuanto al marco legal.

El segundo escenario, desde mediados de 2003 hasta el presente, corresponde a la implementación de políticas públicas de distinta naturaleza que contemplan la promoción y el desarrollo de las cooperativas de trabajo por considerarlas un instrumento adecuado para la generación de empleo genuino: políticas sectoriales orientadas al desarrollo y consolidación de empresas cooperativas, que reconocen el papel social del cooperativismo de trabajo y su contribución en materia de empleo; políticas territoriales, que permiten el desarrollo de estas iniciativas sobre una base local, y políticas genéricas que abarcan todas las iniciativas asociativas sin precisar el sector de actividad y el territorio de pertenencia.

Del conjunto se destacan las iniciativas implementadas por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), tales como el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social, los Proyectos Socioprodutivos, el Programa de Inversión Social y el Programa de Ingreso Social con Trabajo. Hasta mediados de marzo de 2011, en el marco de estos programas y de los vinculados al Ministerio de Planificación fueron creadas 7.315 cooperativas de trabajo. En su implementación, el Ministerio de Desarrollo Social acuerda con los entes ejecutores (municipios, provincias, federaciones y/o mutuales) a través del INAES.

No obstante el interés manifiesto por parte del Estado en promover la creación de empleo recurriendo a la fórmula cooperativa, la principal limitación de las experiencias incluidas en el marco de los programas mencionados radica en su carácter dependiente e inducido, debido a que refuerza la centralidad de un actor principal (en este caso el MDS) frente a las cooperativas constituidas y en especial ante sus asociados, como también ante las autoridades locales, quienes esperan las decisiones y los recursos que provienen del sector público nacional considerando que este es el responsable principal del desempeño de las cooperativas creadas.

El grado elevado de dependencia con respecto a las modalidades de contratación, y en algunos casos la arbitrariedad con que las cooperativas se constituyen, puede conducir a la existencia precaria e irregular de la forma organizacional adoptada. Por otra parte, a la dependencia económica se agrega –en la práctica– una política de Estado que puede concluir fomentando una mentalidad “receptora y pasiva”, que impide el desarrollo de acciones oportunas para garantizar la sostenibilidad a mediano plazo de los procesos asociativos.

## Una tipología organizacional

La evolución del cooperativismo de trabajo, como resultante de las condiciones económicas del contexto, la articulación de intereses representativos de sus asociados y otras partes interesadas, la respuesta diversa de las

políticas públicas hacia el sector y los principales obstáculos que impiden su desarrollo como fórmula empresarial, permite identificar las modalidades de empresa cooperativa prevaletentes en las últimas décadas. Las mismas van desde modelos empresariales defensivos y periféricos, originados en crisis socioeconómicas, hasta fórmulas socioempresariales respetuosas de los principios cooperativos que buscan impactar en el desarrollo local e incluyen iniciativas de colaboración público-privada en el sector servicios y prácticas innovadoras en cuanto a la generación de empleo genuino.

Dichas modalidades también pueden ser apreciadas según el papel de los miembros de la empresa cooperativa, diferenciando su condición de propietarios y trabajadores, de modo de asignar un peso diferencial a estos dos papeles en función de los derechos que involucran. Desde esta óptica se pueden caracterizar cuatro tipos de organizaciones diferenciadas (Fig. 1) que indican las tendencias relativas a la creación de entidades y al desempeño de las existentes.

El tipo I puede definirse como una modalidad organizacional netamente empresarial, en la que prevalece el derecho de propiedad por sobre los derechos de los asociados trabajadores. Este tipo corresponde a las cooperativas en cuyo desarrollo se ha privilegiado el desempeño económico, se presta especial atención a las necesidades de capitalización de la empresa y se prioriza la rentabilidad económica-financiera menoscabando aspectos socio-organizacionales. En este caso la aceptación de los principios cooperativos y el respeto de los estatutos cooperativos resultan una mera formalidad. En este tipo se encontrarían presentes algunos rasgos propios de emprendimientos dinámicos desde el punto de vista económico, en especial debido a la experiencia laboral de los trabajadores

**Fig.1**

	- DERECHO DEL ASOCIADO/ TRABAJADOR	+ DERECHO DEL ASOCIADO/ TRABAJADOR
+ DERECHO DE PROPIEDAD	I	II
- DERECHO DE PROPIEDAD	III	IV

concernidos, las redes de contactos delimitadas al mundo empresarial y el desarrollo de negocios basados en la diferenciación de productos/servicios. En el tipo II, más próximo a una situación de equilibrio entre los derechos de propiedad y los derechos de los trabajadores, se pueden situar las cooperativas con un grado de consolidación importante y en especial con adecuadas condiciones de capitalización. Se trata de trayectorias auto-reforzantes y consolidadas en las que se afirman los rasgos de identidad con la economía social y en cuyo desempeño se alcanza el equilibrio cooperativo. Muchas de estas organizaciones son innovadoras en la gestión de la producción y en su mayoría brindan respuestas apropiadas a la evolución de sus realidades internas y a las exigencias de un mercado cada vez más competitivo.

El tipo III corresponde a las organizaciones creadas por terceros para precarizar el trabajo, evadir costos sociales e impuestos y utilizar el esfuerzo del trabajador como variable de ajuste económico. Este tipo de cooperativas da lugar frecuentemente a actos y negocios simulados o a conductas fraudulentas y ha tenido trascendencia a partir de varios casos en que la jurisprudencia se expidió priorizando la relación asociativa entre los asociados y la cooperativa. Aunque la figura de la cooperativa de trabajo se presenta como una forma jurídica legítima, se procede con fraude a las normas de la Ley de Contrato de Trabajo. Ya sea en la conformación de nuevas entidades, como en el caso de las existentes, el peso relativo de las cooperativas de este tipo indicaría, entre otras, una deficiente respuesta en materia de fiscalización por parte de los entes públicos que regulan el sector y el mercado de trabajo.

En el tipo IV se sitúan las organizaciones en que los derechos del trabajador son preponderantes y se impone una lógica de acción más cercana a la de una acción reivindicativa gremial. Este tipo, interesado en afirmar las dimensiones vinculadas a la naturaleza y contenido del trabajo, así como al desarrollo de una política igualitaria basada en la solidaridad, puede corresponder a las situaciones propias de la realidad organizacional de las empresas recuperadas.

Independientemente del tipo al que pertenezcan estas organizaciones y no obstante su acelerado crecimiento en el último quinquenio, las cooperativas de trabajo enfrentan un limitado acceso a las posibilidades de financiamiento, capacitación y mejora tecnológica de sus empresas, acompañado en algunos casos por el débil involucramiento de sus miembros en la defensa de sus derechos como asociados y propietarios y en la adhesión a organismos de integración.

*Una política eficaz debería conjugar su estructura material (financiamiento, apoyos, costos) con una estructura sustantiva, de modo tal de contemplar la autonomía de estas entidades en consonancia con las demandas de los principales actores y sus intereses.*

### A modo de conclusión

El breve recorrido sobre la evolución del cooperativismo de trabajo en la Argentina y la caracterización de los tipos organizacionales ponen en evidencia las distintas restricciones que afectaron su desarrollo, así como los desequilibrios que impiden frecuentemente la consolidación de proyectos colectivos autónomos. Desde esta perspectiva, se debe subrayar que durante la década de los '90, la política orientada al sector ocupó un lugar secundario en la definición de la agenda pública y estuvo permanentemente sometida a los vaivenes de la coyuntura política, los cambios de estrategia económica y los conflictos entre distintos grupos de interés, traduciéndose en una gama de acciones de alcance limitado.

Por su parte, las políticas implementadas desde 2003 y las modalidades adoptadas para la conformación de cooperativas de trabajo, aunque pretenden superar el alcance de los programas focalizados o las soluciones coyunturales al problema del desempleo, difícilmente toman en cuenta el carácter autónomo y las exigencias que plantean estas organizaciones para afrontar exitosamente sus principales desafíos y lograr un desempeño y consolidación acorde con su naturaleza asociativa.

Al respecto es necesario señalar que una política eficaz debería conjugar su estructura material (financiamiento, apoyos, costos) con una estructura sustantiva, de modo tal de contemplar la autonomía de estas entidades en consonancia con las demandas de los principales actores y sus intereses, sin perder de vista que las metas sociales se alcanzan en las cooperativas por medio de actividades económicas y que su membresía resulta el lugar de encuentro de las funciones sociales y las económicas. De este modo, la contribución del sector público al desarrollo de estas organizaciones se podrá expresar a partir de actores e instituciones que acompañen sus propósitos, de forma tal que las vinculaciones que se establezcan entre esas partes dejen de ser coyunturales, limitadas o imprevistas.

# LA RENOVADA PRESENCIA DE LOS SINDICATOS EN LA ARGENTINA CONTEMPORÁNEA



EL PROCESO DE FORTALECIMIENTO DE LOS SINDICATOS DESDE 2003 HASTA LA ACTUALIDAD. LA NUEVA CENTRALIDAD DE LA CONFLICTIVIDAD LABORAL Y EL INCREMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS SALARIOS EN EL INGRESO.



por  
**HÉCTOR PALOMINO**

*Profesor de Relaciones  
del Trabajo - F. Cs. Soc. -  
UBA. Director de Estudios  
de Relaciones del Trabajo  
- SSPTyEL - MTEySS*

**L**a evolución de los sindicatos en la Argentina desde el año 2003 hasta la fecha muestra el fortalecimiento de sus organizaciones, el incremento de su capacidad de incidir en la determinación del salario y en la puja distributiva, su contribución a un proceso de disminución de las desigualdades y una renovada presencia política. La combinación de estos factores en un contexto de crecimiento económico y del empleo, así como de la capacidad estatal para orientar y sostener el desarrollo, explica el protagonismo actual de los sindicatos en el panorama económico, social y político del país. Al mismo tiempo ese contexto genera presiones hacia el cambio de la estructura y el modelo organizativo de los sindicatos.

### **El fortalecimiento de los sindicatos**

El crecimiento de la cantidad de afiliados sindicales fue aproximadamente de 53% entre 2003 y 2010. Esto favoreció el incremento de la densidad sindical –el peso relativo de los afiliados en la población– que creció de 19% a 24% del total de asalariados en el período. Esta expansión de la densidad sindical fue además particularmente intensa, ya que prácticamente uno de cada dos nuevos asalariados incorporados en el período engrosó las filas de los afiliados a los sindicatos.

Esta evolución fue producto no sólo del crecimiento del empleo, ya que la afiliación sindical creció a un ritmo similar, sino también del cambio de composición del empleo, con respecto al cual cabe destacar dos aspectos centrales. En primer lugar se observa el incremento del peso relativo de los asalariados, que en el último trimestre de 2010 alcanzó al 77% del total de ocupados –posiblemente la proporción más elevada en términos históricos–, relegando a las ocupaciones no asalariadas. En segundo lugar, dentro de los asalariados se observa el incremento de la participación relativa de los trabajadores registrados en la seguridad social, que es precisamente el tipo de empleo donde los sindicatos encuentran condiciones más favorables para ejercer su representación y capacidad de reclutamiento. Entre 2003 y 2010 los trabajadores registrados en la seguridad social pasaron de 51% a 66% del total de asalariados, con lo que no sólo absorbieron el crecimiento neto del empleo sino que sustituyeron una parte de los asalariados precarios.

En términos comparativos, las tendencias actuales de nuestro país contrastan fuertemente con las que prevalecen en varios países centrales, donde se constata la continuidad del declive sindical correlativo con el incremento del desempleo y la precariedad laboral. Estos indicadores sostienen los enfoques teóricos que buscan explicar los procesos de individualización y la fragmentación organizativa de vastas capas sociales en un ciclo de largo plazo iniciado con la crisis del petróleo a mediados de la década de los '70 del siglo pasado.

El fortalecimiento reciente de los sindicatos es significativo en términos de nuestra experiencia histórica porque difiere del declive sindical que se observó en forma particularmente aguda en la década de los '90, aunque estaba ya entroncada o en una tendencia de largo plazo iniciada con el golpe militar de 1976. Los cambios ocupacionales y organizativos recientes no han sido mensurados aún plenamente en términos de la magnitud de su impacto sobre la sociedad argentina. Para ello se requiere indagar la reversión de las tendencias de movilidad, en las que cabría constatar, en primer lugar, una movilidad social ascendente en estos últimos ocho años que contrasta con el predominio de la movilidad descendente durante las casi tres décadas previas transcurridas entre 1975 y 2002. En segundo lugar, la incorporación a las organizaciones sindicales permitiría calificar la tendencia de movilidad ascendente que se registra desde 2003, como un proceso de movilidad social colectiva, o en el que la dimensión colectiva es clave.

### **La determinación colectiva de los salarios y la puja distributiva**

La importancia que tiene el sindicato hoy para los trabajadores radica en que mediante su acción canalizada y regulada a través de la negociación colectiva se determinan sus condiciones de vida, asociadas a los salarios que perciben. Esto puede observarse claramente a través de la convergencia paulatina entre los salarios de convenio pactados por los sindicatos en la negociación colectiva con los salarios efectivamente pagados por las empresas, en un contexto de continuo incremento de los salarios que constituye una de las tendencias más contrastantes del ciclo iniciado en 2003 con el que prevalecía en la década de los '90.

En efecto, una comparación sucinta de la situación de los trabajadores registrados en la seguridad social del ámbito privado permite estimar que en el año 2010, en promedio, aproximadamente el 90% del

salario percibido por un trabajador correspondía a su salario de convenio, mientras que una década atrás, en 2001, esa proporción no superaba el 60 por ciento.

La determinación colectiva de los salarios dentro del nuevo régimen macroeconómico estimuló el incremento de la participación de los salarios en la distribución funcional del ingreso. La participación de los salarios había caído fuertemente (a 34% del producto) con la devaluación de la moneda implementada en la salida de la crisis de 2001, pero dentro del nuevo régimen fue incrementándose paulatina y sostenidamente hasta alcanzar en 2008 a 43,6% del ingreso, volviendo a constituir un factor clave de la demanda y el consumo internos. Esta evolución permitió a los sindicatos recobrar sus expectativas de alcanzar una participación acorde con su horizonte histórico, anclado en la experiencia del peronismo a mediados del siglo pasado cuando había llegado a 50% del ingreso nacional. En 2009 la participación de los salarios en el ingreso se acrecentó significativamente porque, en un contexto de freno brusco del crecimiento provocado en parte por factores endógenos y sustancialmente por el clima recesivo provocado por la crisis económica

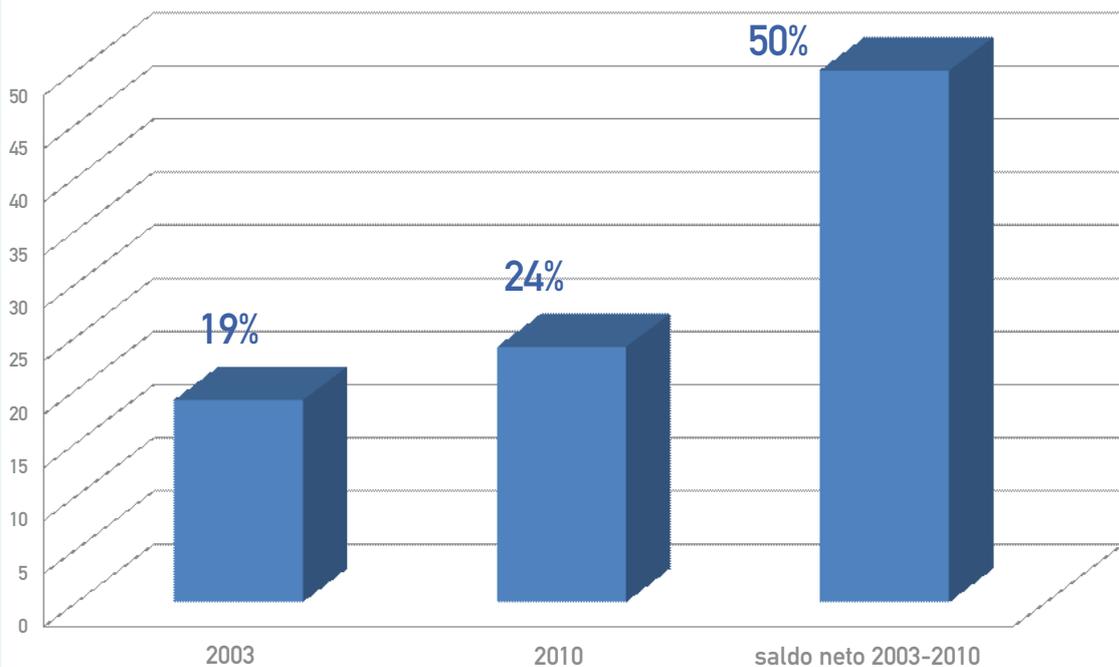
internacional, los sindicatos obtuvieron incrementos salariales significativamente por encima del aumento de los precios. En 2010, en cambio, a favor de la fuerte recuperación de la actividad económica, la puja distributiva arrojó resultados más equilibrados.

### La disminución de las desigualdades

Una serie de mecanismos institucionales que operan en un contexto de crecimiento económico y del empleo facilitan la articulación de los incrementos salariales obtenidos por los sindicatos en un sendero progresivo que reduce las diferencias de ingresos entre los asalariados.

El Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, un órgano tripartito integrado por el Estado, las cámaras empresarias y los sindicatos, fija anualmente los incrementos del salario mínimo (que pasó de 200 pesos a 1.840 pesos entre 2001 y 2010), colocando un piso para los salarios que incentiva el incremento de los niveles inferiores de las escalas de convenio. Al mismo tiempo, un esquema de coordinación de los incrementos salariales a través de la negociación colectiva, en el que el Estado tiene un rol y que con alguna intermitencia viene siendo implementado desde 2006, posibilita el equilibrio de los aumentos obtenidos por los sindicatos. La importancia de este esquema de coordinación reside en facilitar que los sindicatos con menor capacidad de negociación se beneficien de los incrementos salariales, lo cual sería más difícil si la puja distributiva se resolviera sólo a través de la fuerza

**EVOLUCIÓN DE LA DENSIDAD SINDICAL EN ARGENTINA 2003-2010**  
% de afiliados sindicales sobre el total de asalariados



Fuentes: elaboración propia en base a BEL y BL del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2011)



*Las tendencias actuales de nuestro país contrastan fuertemente con las que prevalecen en varios países centrales, donde se constata la continuidad del declive sindical correlativo con el incremento del desempleo y la precariedad laboral.*

relativa de los sindicatos y los empresarios.

Tanto la fijación del salario mínimo, vital y móvil como el esquema de coordinación de los incrementos salariales tienden a elevar el “piso” de las escalas salariales de convenio. Aunque los sindicatos tienden a impulsar los diferenciales previos, encuentran un “techo exógeno” que proviene del impuesto a las ganancias que se aplica a los salarios a partir de cierto monto. Como resultado de estas presiones contrapuestas, los “pisos” salariales han tendido a crecer más rápidamente que los “techos” de las escalas de convenio, recortados por el impuesto. Esto promueve una disminución de los diferenciales salariales dentro de cada convenio.

La ampliación de la cobertura de la negociación colectiva en el período implica que actualmente alrededor del 60% de los asalariados perciba ingresos determinados por convenios y acuerdos colectivos tanto en el sector privado como en el sector público. En el 40% de los asalariados restantes se presentan situaciones diferentes. Por un lado, los salarios de los trabajadores bajo convenio son más elevados que los de los trabajadores no registrados en la seguridad social. El ingreso de estos últimos sin embargo también aumentó en el período, siguiendo en parte aunque a veces con cierto retardo los incrementos del salario mínimo. Dado que se acrecentó el número de trabajadores bajo convenio mientras

que disminuyó –particularmente a partir de 2005– el de los trabajadores no registrados en la seguridad social, los efectos conjuntos de estas tendencias posibilitaron que disminuyera la desigualdad entre los salarios considerados globalmente.

Por otro lado, dentro de las grandes empresas sobre todo, existe una categoría de trabajadores “fuera de convenio” compuesta por profesionales, técnicos y empleados jerárquicos, cuyos ingresos son determinados por afuera de las escalas salariales de los convenios. Aunque los ingresos de esta categoría sigan en parte la evolución de los salarios de convenio, en años recientes el ritmo parece desigual, manifestándose a través de reclamos, encuestas y hasta solicitudes de sindicalización, una demanda de equiparación con los porcentajes de incremento salarial obtenidos por los trabajadores convencionales. Una situación típica al respecto se revela en las quejas de supervisores y coordinadores por sentirse en desventaja frente a los aumentos salariales obtenidos por sus subordinados.

Este conjunto de mecanismos y tendencias ha promovido un descenso sostenido de las desigualdades de ingresos en la Argentina, proceso en el cual si bien los sindicatos han jugado un rol destacado, al mismo tiempo se han visto afectados en su dinámica de representación interna y en la unidad de acción intersindical.

### **Del conflicto social al conflicto laboral**

Los sindicatos vuelven hoy a convertirse en actores centrales de la vida social y política nacional. Un signo evidente de esa centralidad es la importancia adquirida actualmente por la conflictividad laboral, que ha desplazado la que protagonizaban hasta no hace mucho los grupos sociales situados al margen del mundo del trabajo. Aunque este pasaje del conflicto “social” al laboral muestra en ocasiones una continuidad de las modalidades de protesta, expresada en formas de acción directa como bloqueos y cortes de calle, los protagonistas que se movilizan hoy, trabajadores organizados en sindicatos, son radicalmente diferentes a los de los '90 y principios de este siglo. También difieren los contenidos de los reclamos, concentrados hoy en los salarios –principalmente– y en las condiciones de trabajo.

La conflictividad laboral tiene características particulares según el ámbito privado o público del sector de actividad económica. La mayor cantidad de conflictos, huelguistas y jornadas no trabajadas es impulsada por trabajadores estatales, mientras que la conflictividad entre capital y trabajo, cualquiera sea el indicador que se considere, es menor

que la del ámbito estatal. Entre 2006 y 2010, la mayor conflictividad laboral se registró en la administración pública, la educación y la salud, sectores que tienen la particularidad de una presencia significativa de mujeres en el empleo. Si se trasladaran a los protagonistas de los conflictos laborales las proporciones relativas del empleo según género, resultaría que en el último quinquenio la mayoría de los huelguistas fueron mujeres. Aspecto sorprendente sin duda, sobre todo frente a algunos supuestos implícitos que asocian el declive sindical con la feminización progresiva de la fuerza de trabajo.

En su mayoría, los conflictos laborales (67% en 2010) tienen por escenario los lugares de trabajo –empresas privadas u organismos específicos del sector público nacional, provincial o municipal–, es decir que son protagonizados por trabajadores y sus delegados –organizados a su vez en cuerpos o comisiones internas–, situados en el nivel mínimo de agregación de las organizaciones sindicales. En contrapartida, la mayoría de los huelguistas se nuclean en los relativamente escasos conflictos de rama nacional, que si bien no superaron 3% de los conflictos del 2010, constituyeron la mitad de los huelguistas ese año. Estos conflictos de rama encarados por las direcciones nacionales de los sindicatos son relativamente breves en su duración y son realizados comúnmente en el curso de la negociación colectiva del convenio respectivo, como forma de presionar a los empleadores para arribar a acuerdos salariales. Finalmente, los conflictos protagonizados por los niveles intermedios de agregación sindical, impulsados por seccionales u organizaciones territoriales o distritales, constituyen más del 60% de las jornadas no trabajadas por paro, es decir, producen los conflictos de mayor duración.

Más allá de su extensión e intensidad, los conflictos laborales son canalizados actualmente a través de las instituciones laborales, que encauzan los reclamos salariales y las demandas de mejoras en las condiciones de trabajo a través de organismos tripartitos en el ámbito privado y de diversos mecanismos de diálogo social en el sector público. La multiplicación de los conflictos laborales orientados principalmente por reclamos salariales refleja el fortalecimiento de los trabajadores en un contexto donde el alza de salarios permite medir los logros de las movilizaciones.

## Un renovado protagonismo político y presiones hacia el cambio sindical

Los factores expuestos permiten comprender las razones del resurgimiento sindical en la Argentina contemporánea, que pone de relieve la importancia que adquieren los sindicatos para sostener un modelo económico y social progresivo, tanto mayor cuanto persiste la fluidez del sistema político heredado de los '90.

Las transformaciones socioeconómicas recientes no son ajenas a la creciente capacidad estatal para orientar el rumbo de la economía, regular las relaciones laborales e implementar políticas públicas, que constituye el ámbito en el que nuevamente se establecen lazos entre Estado y sindicatos. Los grados de autonomía de la gestión estatal actualmente son mucho mayores que en las décadas precedentes, autonomía que por un lado posibilita evitar la lógica corporativa tradicional que cedía porciones del Estado a los actores sociales, y por otro posibilita desarrollar políticas con los actores sociales de modo de involucrarlos en la aplicación de esas políticas. Posiblemente el restablecimiento de la instancia de negociación del salario mínimo, vital y móvil constituya el mejor ejemplo de este renovado papel y función estatal, que trasciende el esquema corporativo tradicional de nuestro país.

Frente a esta renovada capacidad estatal, el sindicalismo se presenta hoy organizado en la cúspide en dos centrales, la mayoritaria CGT y la minoritaria CTA, ambas a su vez divididas, a las que cabe agregar corrientes gremiales externas a esas centrales. Esto conforma un panorama que dista de la unidad monolítica a la que el sindicalismo argentino pudo aspirar en el pasado. A la vez, en el plano de la dinámica interna de varios sindica-

*La ampliación de la cobertura de la negociación colectiva en el período implica que actualmente alrededor del 60% de los asalariados perciba ingresos determinados por convenios y acuerdos colectivos tanto en el sector privado como en el sector público.*

tos se manifiesta la competencia entre corrientes políticas gremiales diversas por la conducción, que en ocasiones se expresan como conflictos internos de las organizaciones. A estos cabe agregar los conflictos entre sindicatos por el encuadramiento o representación de los trabajadores de una actividad determinada. Ambos tipos de conflictos corresponden a dificultades organizativas propias del modelo sindical. A esos conflictos se agregan presiones exógenas provenientes de la división de poderes, como la jurisprudencia de la Corte Suprema que viene derogando algunos artículos de la ley que regula las organizaciones sindicales por su inadecuación con la normativa internacional reconocida por el Estado argentino.

La sociedad argentina estuvo sometida a las consecuencias de las fuertes oscilaciones del mercado de trabajo en las últimas dos décadas, durante las cuales se produjeron en forma sucesiva dos tendencias contrapuestas: una fuerte desestructuración en los '90 que arrojó a vastas capas de trabajadores en el desempleo y en ocupaciones precarias, y una sostenida recomposición del empleo a partir de 2003, que estuvo en la base del resurgimiento de los sindicatos.

La intensidad de esta transformación reciente es tal que seguramente habría que remontarse a la década que precedió al surgimiento del peronismo, la de 1935-1945, para encontrar variaciones socio-ocupacionales de similar magnitud. En aquella época los cambios fueron a sostener finalmente una construcción política y de instituciones laborales que, con adaptaciones y agregados posteriores, todavía hoy sirven para canalizar las demandas de los trabajadores incorporados recientemente al mercado de trabajo. Por eso la reactivación de las instituciones laborales operada desde 2003 constituyó un verdadero ordenador del ingreso de nuevos trabajadores al empleo, al mismo tiempo que ofreció un ámbito en el que se recrean las tensiones sociales y políticas de esta nueva época.

Aunque sería necesario ampliar y profundizar esta limitada reseña, en la que se procuró brindar datos y reflexiones sobre el cambio de la estructura sindical fundamentados en los resultados de estudios diversos, quisiéramos concluir con un balance provisorio de los cambios generados en el período, en comparación con el saldo dejado por la crisis del modelo de la convertibilidad. Aquel modelo dejó sin duda un saldo negativo, dado que a través del desempleo y la precarización masivos erosionó las fuerzas sociales que podrían oponérsele.

*Entre 2006 y 2010, la mayor conflictividad laboral se registró en la administración pública, la educación y la salud, sectores que tienen la particularidad de una presencia significativa de mujeres en el empleo.*

Frente a este panorama de origen, la acción estatal posibilitó revertir las tendencias previas de debilitamiento de los actores productivos y sociales, a los cuales el nuevo esquema económico y las políticas públicas implementadas desde la salida de la crisis de 2001/02 proporcionaron la posibilidad de resurgir y fortalecerse. En este sentido, poca duda cabe de que el nuevo modelo económico ha generado fuerzas sociales capaces de sostenerlo a futuro. Muchas de esas fuerzas están ancladas precisamente en el mundo del trabajo.

tivas al reinicio de la actividad asumida en forma autogestionada, incidieron en la sanción de varias leyes que declararon de utilidad pública y sujeta a expropiación u ocupación transitoria los inmuebles, maquinarias e instalaciones de diversas empresas para ser entregados a las cooperativas de trabajo conformadas por su personal, en algunos casos mediante donación y en otros con cargo oneroso. Aunque la dinámica de funcionamiento cooperativo parecería constituir uno de los factores de éxito de estas experiencias, diversas restricciones han impedido en muchos casos revertir la situación precaria que caracterizó la primera etapa de desarrollo de estas empresas y aún las enfrenta a permanentes desafíos. Sin pretender jerarquizar o separar en cada organización sus objetivos sociales de los de índole económica, conviene tener presente la importancia que los últimos revisten en el actual contexto, sin perder de vista que el principal impacto social de la organización es el que ella posee sobre sus propios miembros.

Así, el principal desafío radica en la capacidad de los trabajadores para articular en cada empresa las metas sociales que se obtienen por medio de actividades económicas, combinando una lógica empresarial con la lógica solidaria prevaeciente, de manera tal que la propia cooperación funcione como vector de eficacia económica, produciendo efectos tangibles y beneficios reales, en comparación con la acción individual y la cooperación técnica no solidaria.

Se ha señalado que las limitaciones propias de estas organizaciones y los contrastes y contradicciones que en las décadas recientes se han manifestado en su desarrollo son ilustrativos de los desafíos relativos a la supervivencia del sector, es decir, el desempeño económico y su funcionamiento democrático.

# LAS RELACIONES LABORALES EN LA ARGENTINA ACTUAL

## DIÁLOGO SOCIAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

por  
**CECILIA SENÉN  
GONZÁLEZ**

*Conicet - Universidad  
de Buenos Aires,  
FSOC-IIGG*



LA VUELTA DEL ESTADO COMO PROTAGONISMO DE LA REGULACIÓN LABORAL. EL ROL DEL CONSEJO NACIONAL DEL EMPLEO, LA PRODUCTIVIDAD Y EL SALARIO, Y EL AUGE DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA. LOS RESULTADOS DE ESTA POLÍTICA.



**T**ras dos décadas de reformas neoliberales, varios países de América Latina atraviesan en este nuevo milenio diversas transformaciones que dan lugar a procesos de reactivación y reestructuración económica y, al mismo tiempo, conllevan el fortalecimiento institucional: lo sucedido con las instituciones laborales es un claro ejemplo de ello. En la Argentina, el año 2003 abre una nueva etapa que se caracteriza por el crecimiento económico basado en el mercado interno, y sostenido por diversas políticas activas de salarios en el marco de una recuperación del empleo. A modo de ejemplo, y siempre según los datos del Indec, la tasa de desocupación abierta que en el año 2001 llegó al 17%, se ubicaba en el 2005 en torno al 10%, y descendió a partir de ese año a valores menores a los dos dígitos (7,3% en el cuarto trimestre de 2010).

Estas nuevas condiciones son favorables para el resurgimiento de un actor central de las relaciones laborales como son los sindicatos. El relanzamiento de su accionar se vuelve visible de diferentes formas, siendo la más relevante la reactivación de la negociación colectiva, la cual ha experimentado una mayor dinámica desde el 2004.

Sin embargo, para poder comprender los alcances de la revitalización sindical, en especial respecto de la negociación colectiva, es necesario considerar como punto de partida los avances en materia de lo que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) bautizó como diálogo social.

Esta noción de diálogo social se incorporó al lenguaje jurídico, sociopolítico y también al de los medios de comunicación. Las relaciones laborales en tanto campo disciplinar no cuentan todavía con una definición precisa del término. Algunos señalan que quizás en esta indefinición se encuentre parte de su utilidad, al permitirle abarcar diversas institu-

ciones y prácticas. Según la definición de la OIT, “el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas o simplemente el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre cuestiones de interés común relativa a las políticas económicas y sociales. De esta forma, comprende así desde el intercambio de información hasta las negociaciones macrosociales o concertación social y la negociación colectiva”.

La existencia de diálogo social presupone entonces la presencia de actores sociales fuertes, representativos e independientes. En este sentido, la revitalización sindical en la Argentina es un hecho clave.

El diálogo social se caracteriza por ser un proceso tripartito donde más allá de los representantes de los empresarios y de los trabajadores, intervienen activamente representantes del gobierno, siendo su principal objetivo influir en las políticas públicas. Si bien de diferente forma, podría decirse que la negociación colectiva es en la Argentina también un proceso tripartito ya que el Estado interviene como propulsor y legitimador de la misma (ex ante, promovéndola en muchos casos, y ex post, homologando los acuerdos y convenios colectivos, en el caso del ámbito de actividad).

De este modo, las intervenciones del Estado post 2003 orientadas a recuperar su protagonismo perdido en el terreno de la regulación laboral, y respecto de las instituciones laborales, y a dar impulso al diálogo social se manifiestan a nuestro entender principalmente en dos ejemplos: el nuevo llamado, en 2004, al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario, Mínimo, Vital y Móvil (CNEPS) y el auge de la negociación colectiva.

El CNEPS fue creado con la sanción de la Ley Nacional de Empleo en 1991, pero estuvo inactivo durante varios años. El Consejo define el piso salarial para todos los trabajadores asalariados del país, sin diferenciarlo por rama de actividad ni lugar de trabajo, siendo una herramienta central de política pública. Tras su reactivación en el 2004 se reunió todos los años para actualizar el nivel del salario mínimo, vital y móvil, que en la actualidad tiene un monto equivalente a 1.840 pesos.

Otro importante aspecto a destacar es que la convocatoria al Consejo significó un espacio que implicó una activa participación de actores sindicales, no sólo de la CGT sino también de la central opositora, la CTA, contando además con la presencia de los actores empresarios UIA-CAC y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS).

*En la Argentina, el año 2003 abre una nueva etapa que se caracteriza por el crecimiento económico basado en el mercado interno, y sostenido por diversas políticas activas de salarios en el marco de una recuperación del empleo.*

### **La negociación colectiva en el último decenio**

En otro nivel (sectorial o a nivel de empresa), la negociación colectiva puede considerarse entonces también como una forma de institucionalización del diálogo social, ya que mientras el diálogo puede o no derivar en un acuerdo o convenio entre los actores, la negociación colectiva es la consumación en un acuerdo de este diálogo.

Cuando se analiza la evolución de la negociación colectiva en este período, lo primero que se destaca es que a partir del año 2003 la misma se instala como mecanismo, y a medida que se fue afianzando el crecimiento económico, la dinámica fue creciente. Según datos de la Subsecretaría de Estudios Laborales y Programación Técnica del MTEySS elaborados por David Trajtemberg, mientras que en 2003 se homologaron 380 acuerdos y convenios, en 2010 la cifra ascendió a 2.038 (incrementándose en más de cinco veces).

Sin embargo, no sólo aumenta sustancialmente la cantidad de acuerdos y convenios negociados sino que también se observa un cambio interesante en los contenidos de la negociación. A diferencia de

la década de los '90 donde, como muestra un estudio realizado por Novick y Trajtemberg en el año 2000, se expanden los acuerdos y convenios que negocian al menos una cláusula de flexibilización, en la actualidad los contenidos son otros. En este período la negociación se caracteriza por el predominio de cláusulas salariales y adquiere un rol central como instituto laboral de determinación salarial y, como fue mencionado, como mecanismo de diálogo social para la resolución de la puja distributiva. En esta etapa, todos los convenios colectivos de mayor cobertura tuvieron un incremento salarial por impulso de la política oficial o por decisión de los actores sociales en la negociación colectiva. Como señalamos en un trabajo reciente, "La negociación colectiva y sus determinantes en la Argentina. Un abordaje desde los debates de las relaciones laborales", elaborado con David Trajtemberg y Bárbara Medwid, a fines de 2006 se observa que la relación entre el salario de convenio y el efectivo, que en 2001 era del 60%, alcanzaba una participación del 90%. El cierre de esa brecha opera en el sentido de condicionar y limitar al mercado, motivo por el cual las empresas encuentran más dificultades para imponer sus voluntades e "individualizar" la relación salarial.

Finalmente, otro aspecto a considerar es que no sólo hay más acuerdos y los contenidos de esos acuerdos afectan directamente los ingresos del trabajador, sino que, a su vez, la negociación alcanza cada vez a más trabajadores. Lo que se constata es un aumento de la cobertura de la negocia-



*El diálogo social se caracteriza por ser un proceso tripartito donde más allá de los representantes de los empresarios y de los trabajadores, intervienen activamente representantes del gobierno.*



*A fines de 2006 se observa que la relación entre el salario de convenio y el efectivo, que en 2001 era del 60%, alcanzaba una participación del 90 por ciento.*

ción colectiva: en el lapso comprendido entre 2003 y 2010 la cantidad de trabajadores asalariados bajo convenio pasó de tres millones a cinco millones.

En este sentido, también en función del modelo sindical argentino, del que una de las características clave es la vigencia del criterio de “erga omnes”, la cobertura de la negociación alcanza a un gran número de trabajadores. Es decir, de acuerdo con este principio, los resultados de la negociación colectiva rigen para todos los trabajadores que se encuentren bajo la representación del sindicato con personería gremial, independientemente de que los trabajadores estén o no afiliados.

El mayor alcance que tiene hoy la negociación colectiva contrasta con la década pasada, donde la fragmentación del mercado de trabajo implicó un fuerte dinamismo de las categorías laborales no reguladas por la negociación colectiva. En ese entonces, los registros indican un aumento sistemático de la cantidad de desocupados, mientras que quienes consiguieron empleo se encuadraron, prácticamente en su totalidad, en la categoría de trabajadores no registrados o en la de trabajadores independientes no asalariados –en su mayoría informales–.

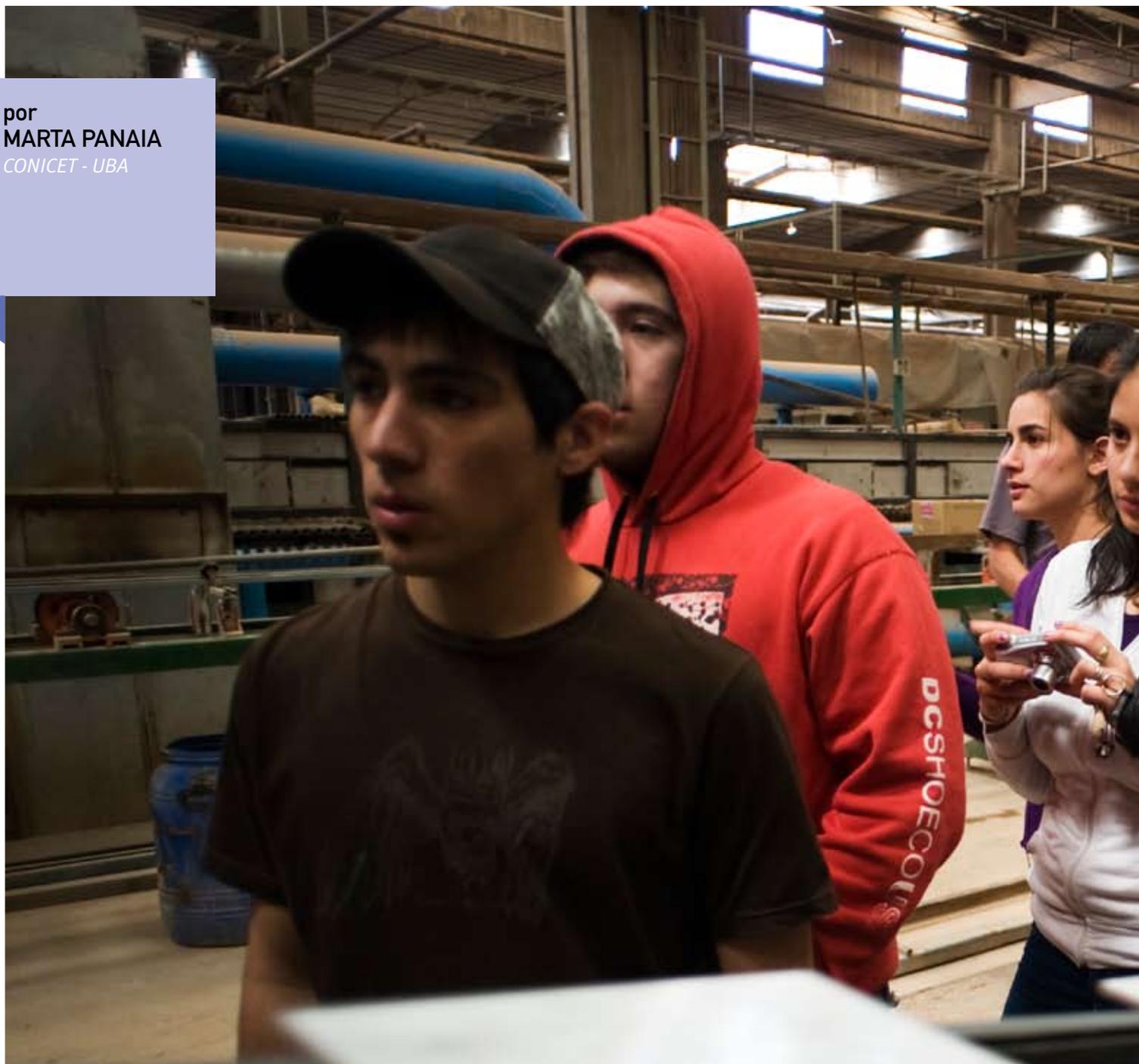
Como conclusión, ya pasados diez años de la instauración de este modelo económico, político y social en la Argentina, podemos afirmar que se fortaleció el diálogo social. En tal sentido, se ha recuperado el tripartismo, se ha expandido la negociación colectiva y con ello, ha resurgido el

actor sindical, volviendo a posicionarse en el centro de la escena política. Sin duda, la activación del CNEPS es central y coherente con otras iniciativas promovidas desde el Ministerio de Trabajo tales como los Consejos Sectoriales, que tienen representación empresarial y sindical, y que buscan acordar las necesidades de formación y certificación de competencias.

Sin embargo, a un nivel más agregado, y con el fin de lograr una todavía mayor institucionalización del diálogo social, se abren algunos interrogantes: ¿será posible lograr el Pacto Social tan esperado? ¿Será viable profundizar un cambio en la cultura política de los actores clave de las relaciones laborales logrando reducir intereses particulares en pos de un consenso social?

En este sentido, las últimas semanas han sido intensas. Desde el gobierno nacional se ha impulsado una serie de encuentros de los que participan también diversas representaciones empresariales y sindicales. Si bien estas reuniones aún no han concluido, tienen como objetivo la búsqueda de consensos para el diseño de políticas públicas de largo y mediano plazo. Por lo pronto, esta iniciativa augura un buen comienzo en lo que respecta al diálogo social en nuestro país.

por  
MARTA PANAIA  
CONICET - UBA



LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA Y PRESUPUESTARIA Y LA MODIFICACIÓN DE LOS PLANES DE ESTUDIO QUEBRARON LA RELACIÓN FORMACIÓN-EMPLEO. LA NECESIDAD URGENTE DE CONSTRUIR UN PUENTE QUE LA REESTABLEZCA.



# EDUCACIÓN Y TRABAJO CALIFICACIONES Y FORMACIÓN PROFESIONAL

**L**as nuevas modalidades flexibles de producción, que se incorporan en la Argentina con descentralización geográfica pero no económica y con fuertes componentes inmateriales e individuales, se traducen en nuevas relaciones entre los trabajadores con la actividad, con la entidad y con las jerarquías y los conocimientos.

Por una parte, estas transformaciones de la esfera productiva se tradujeron en procesos de fragilización de las principales instituciones socializadoras como la familia, la escuela, la universidad, que comenzaron a mostrar sus déficits en la inclusión de las categorías sociales y en la inclusión de los jóvenes.

Por otra parte, la aceleración de la producción, la desestructuración del tiempo y del espacio obligan a incorporar la preocupación por esas variables.

Para el caso argentino, lo que no se ha superado y sigue marcando una continuidad entre las dos décadas es la fragmentación de la relación formación-empleo, condicionada por el proceso de descentralización educativa y presupuestaria y la modificación poco unificada de los planes de estudio.

Los cambios estructurales implican nuevas demandas de calificaciones de la mano de obra, frente a las cuales las estrategias empresarias se orientan a institucionalizar el análisis sistemático del contexto, de las políticas y de los procesos tratando de crear climas favorables a la creatividad, a la flexibilidad y a la innovación. Estas demandan al sistema educativo una formación básica que suministre los conocimientos suficientes para la incorporación y adaptación a los nuevos progresos científicos y tecnológicos, una capacidad para la identificación y resolución de problemas y una estructura de pensamiento que posibilite el manejo de la complejidad, la incertidumbre y la ambigüedad. Por otra parte, la adquisición de las calificaciones es el resultado de una combinación de conocimientos adquiridos en la educación y en el trabajo. Históricamente la categoría "calificaciones" tuvo mayor importancia dentro del marco de un mercado de empleo, en el tema de las calificaciones ocupacionales y de la jerarquía de los puestos de trabajo en un sector o en una empresa, según Jacinto (1994). Actualmente,

esto está en redefinición porque los límites de cada puesto de trabajo se tornan borrosos por la aparición de nuevos procesos de trabajo.

El concepto de calificación, según Riquelme (1992), hace referencia a dos dimensiones, una individual, la competencia, y otra social, la calificación. Por ello no se puede analizar la demanda de calificaciones sin tener en cuenta:

- El contenido de los empleos, organizados en sistemas de trabajo: nuevos empleos, cambios en la organización del proceso de trabajo, la tecnología, la polivalencia, etcétera.
- Las políticas practicadas por las empresas en relación con la gestión de los recursos humanos: formas de reclutamiento, selección, asignación de puestos y movilidad interna, etc.; y
- La oferta de formación existente y su contenido: que depende de las posibilidades del sistema educativo/productivo.

Se puede distinguir, por un lado, los procesos donde las características físicas de la producción son estables, repetitivas y previsibles y los procesos que son variables. Esta variabilidad puede ser externa, por las características del producto, o interna, por la cantidad de trabajo que requiere. (Campinos-Dubernet, 1983).

Este problema de la variabilidad física de los procesos se produce por la flexibilidad de los procesos de trabajo que permite la adaptación de la mano de

*Recobrar de alguna manera cierta lógica de correspondencia entre credenciales educativas y prácticas laborales, hoy parece un horizonte utópico.*

obra a situaciones previsibles e imprevisibles, lo que exige un margen de autonomía relativamente alto para el proceso de integración y cooperación grupal, importante para poder funcionar como equipo y economizar en la tarea total y en el tiempo de cada actividad parcial.

Una de las preocupaciones más recurrentes en materia de educación y trabajo es quizá la necesidad de construir un puente entre los espacios de formación y los de inserción laboral. Recobrar de alguna manera cierta lógica de correspondencia entre credenciales educativas y prácticas laborales, hoy parece un horizonte utópico. Sin embargo, no es posible asignar sólo al ámbito educativo la responsabilidad de formar titulados capaces de adaptarse a los cambios del mundo del trabajo. Sin duda, el paso por las empresas tampoco garantiza la formación complementaria según los nuevos requerimientos del mercado de trabajo. Y en este sentido, muchos estudios han demostrado la escasa inversión en capacitación por parte de las firmas en los últimos años.

Existe una amplia evidencia teórica de la preocupación por reflexionar sobre las relaciones entre formación y empleo, sin embargo son todavía escasas las investigaciones que atienden esta vinculación para cada uno de los grupos profesionales.

En primer lugar, plantear la relación formación-empleo nos lleva a considerar los estudios que desde la sociología de la educación abordan el tema de las relaciones entre formación, calificación y educación superior, desde una mirada que rescata la importancia de los saberes y conocimientos como un componente fundamental en dicha relación. Una de las categorías más discutidas en esta línea de trabajo es justamente la aparición del concepto de competencia, y sus similitudes o diferencias respecto del de calificación, porque ha sido incorporado ampliamente por el ámbito educativo, cuando en realidad proviene del espacio empresarial.

Además, los cambios en el mundo del trabajo se han producido en el contexto de modernización de las empresas, de acentuación de las condiciones de precariedad y flexibilidad, resuena con más fuerza el concepto de competencia. Pero su comprensión requiere de una cuidadosa recuperación teórica, clave para abordar los nuevos interrogantes que se plantean en la relación formación-empleo en sus diferentes niveles.

Históricamente, la noción de calificación es utilizada en el mercado de trabajo para establecer rangos o jerarquías de los puestos o bien para las especificaciones derivadas del oficio “trabajo calificado”. De allí surge esta idea de rango o posición que se instala en el imaginario social, y que supone

la relación del concepto de calificación (Tanguy, 1999) con cierta clasificación de los salarios, con una correspondencia casi directa en la estructura social. Esta correspondencia suponía también cierta transición “natural” entre el proceso de formación y la inserción profesional.

Desde la sociología del trabajo las posturas sobre la noción de calificación se dividen entre quienes sostienen que la calificación es una relación social en lugar de un atributo y quienes afirman que se trata de una propiedad de los trabajadores que puede obtenerse como resultado de un aprendizaje metódico (Tanguy 2001). No obstante, la calificación no puede considerarse sólo en relación a su valor en el mercado de trabajo, es decir en relación a la escala de jerarquía que supone en términos de una “clasificación ocupacional”, sino que es preciso considerarla como resultado de una combinación de conocimientos adquiridos en los trayectos laborales y de formación (Lichtenberger, 1992). Considerarla como una combinación, implica tener en cuenta los aspectos derivados de ambos espacios: el educativo y el laboral, o en términos más específicos, supone contemplar la importancia de los trayectos laborales y los trayectos de formación. Al mismo tiempo, lejos de tratarse de una noción fija o estática, se destaca su carácter empírico, que se construye en diferentes momentos históricos y en situaciones concretas (Riquelme, 1998).

Si bien calificación y competencia responden a un mismo objetivo (Tanguy, 1999) –la asociación entre los puestos de trabajo y los atributos de las personas–, en la práctica y en la realidad del mundo

*Si bien las nuevas formas de trabajo demandan nuevas capacidades, también es cierto que estas “aptitudes” se presentan confusas y poco codificadas.*

*El concepto de competencia tiene matices: competencias laborales o competencias sociales. Las primeras tienen que ver con aptitudes o destrezas para el trabajo, las segundas se centran en actitudes, comportamientos, casi sin correspondencia alguna con instancias de formación.*

*Hay una mayor preocupación entre las empresas por la capacitación continua, y estas varían bastante por región y por sector y por tamaño de empresas y categorías socio-profesionales.*

del trabajo, la calificación se refiere más al puesto de trabajo, y la competencia a la persona que ocupará el puesto.

Cuando hablamos de competencias no se hace referencia a un puesto definido, que implica una jerarquía y cierta permanencia en el tiempo; por el contrario, la competencia tiene que ver con una categoría más inestable (Tanguy, 1999), que requiere de una validación constante por parte de los sujetos. El trabajador se encuentra constantemente “dando examen”, debe probar su pertinencia en el puesto, su derecho a promoción y movilidad. Por esto es preciso destacar la tendencia hacia la individualización de las trayectorias. Cómo los recorridos profesionales dejan de tener cierto rumbo prefijado y establecido, para atravesar senderos de incertidumbre donde lo más importante son las propias decisiones de los actores, y sus competencias sociales y laborales.

Las competencias constituyen un “saber hacer operacional validado”, donde entra en juego el conocimiento adquirido a través de la experiencia laboral, el incorporado a partir del paso por una institución educativa o la capacitación de la misma organización, y la constante evaluación de la competencia por el desempeño en la empresa.

En ese escenario, el resultado final debería poder contemplar además el entorno social de origen familiar, porque esta categoría excede la práctica estrictamente profesional y avanza hacia los comportamientos relacionados con la empatía, la capacidad de comunicación, negociación, etcétera.

Esto plantea interrogantes sobre el impacto de estos requerimientos en las posibilidades de inserción, más que nada por este énfasis en la valoración de habilidades relacionales por encima de los conocimientos específicos. Sin embargo, si bien las nuevas formas de trabajo demandan nuevas capacidades, también es cierto que estas “aptitudes” se presentan confusas y poco codificadas.

Gallart y Jacinto (1995) resaltan ya en 1995 la competencia como inseparable de la acción, pero que exige a la vez conocimiento. Se rescata la idea de la aplicación de conocimientos en circunstancias de incertidumbre, porque supone la capacidad de resolución de problemas. Tiene que ver con la suma de los conocimientos técnicos más la experiencia adquirida en el trabajo. Por su parte, Vargas Zúñiga (2002) resalta el desempeño en el trabajo por sobre los conocimientos previos. Comparte la necesidad de solucionar problemas y resolver distintas situaciones en el trabajo, pero se centra en la situación laboral como el resultado de un conjunto

de situaciones previas a la capacidad de resolución inmediata.

El concepto de competencia tiene matices: competencias laborales o competencias sociales. Las primeras tienen que ver con aptitudes o destrezas para el trabajo, las segundas se centran en actitudes, comportamientos, casi sin correspondencia alguna con instancias de formación.

Las competencias sociales se relacionan con los comportamientos en el trabajo, con las llamadas “destrezas sociales” (Ynob, 2005), que se hacen efectivas a nivel de relaciones interpersonales. Dentro de la empresa, la validación de estas competencias se hace especialmente visible en la relación con los clientes, como también en la interacción con otras áreas o en el trabajo en equipo (Zarifian, 1999). Hay autores que destacan la competencia social como la facultad de establecer lazos de comunicación entre los miembros de una organización. Es decir, son competencias que se validan en el desempeño laboral, especialmente porque sus atributos no establecen ninguna conexión con los sistemas de educación formal, o algún otro conocimiento específico. Al mismo tiempo, estas competencias refieren a cuestiones de “actitud”, mucho más que de “aptitud”, aspecto ausente en el sistema de calificación ocupacional, o sea, una actitud proactiva. Calificación y competencia generan todavía más interrogantes que respuestas.

En el Censo de 1991, el Indec consideraba operacionalmente la calificación ocupacional como “la referida a la complejidad de la tarea concreta. Esta complejidad se establece a partir de ciertos elementos constitutivos del proceso de trabajo: objeto de transformación o materia prima, instrumentos de trabajo y actividades o acciones del trabajador”.

La calificación ocupacional, que intenta ser la expresión de la complejidad de los procesos de trabajo llevados a cabo en el marco de cada ocupación, se establece empíricamente a partir de tres elementos que intervienen en el proceso de trabajo: las acciones, los instrumentos y la materia prima u objeto de trabajo. (Indec).

La nueva clasificación profesional considera las ocupaciones según los objetos e instrumentos que se utilizan (fundamentalmente procesos intelectuales), y por las actividades múltiples, diversas, de secuencia cambiante y/o innovadora que se realizan, y que requieren de conocimientos teóricos de orden general y específica acerca de las propiedades y características de los objetos e instrumentos de trabajo y de las reglas y leyes que rigen los procesos de trabajo, adquiridos por capacitación formal y específica, y

eventualmente por experiencia laboral equivalente.

Hay una mayor preocupación entre las empresas por la capacitación continua, y estas varían bastante por región, por sector, por tamaño de empresas y categorías socio-profesionales. Por otra parte, no hay estudios ni datos de base que permitan evaluar los resultados de esta formación continua, su calidad y sus características, en la productividad, calidad y eficiencia de los distintos sectores de actividad.

Además, en nuestro país no se han realizado muchos estudios sobre las tendencias más recientes del mercado de trabajo profesional hacia la feminización de los calificados profesionales y la desmasculinización de este mercado. Tampoco de las características de los sectores de mercado más cerrados que mantienen mayor proporción de asalarización y burocratización y de los sectores más flexibilizados. Estas comparaciones podrían proporcionar un mapeo de las zonas de mayor movilidad –vertical y horizontal–, pero también territorial.

También es importante avanzar en el conocimiento de la distribución estructural de las calificaciones profesionales, por rama y por carácter de la ocupación, así como las condiciones de contratación y de mercado que pueden funcionar como mecanismo de atracción o rechazo de otros profesionales extranjeros.

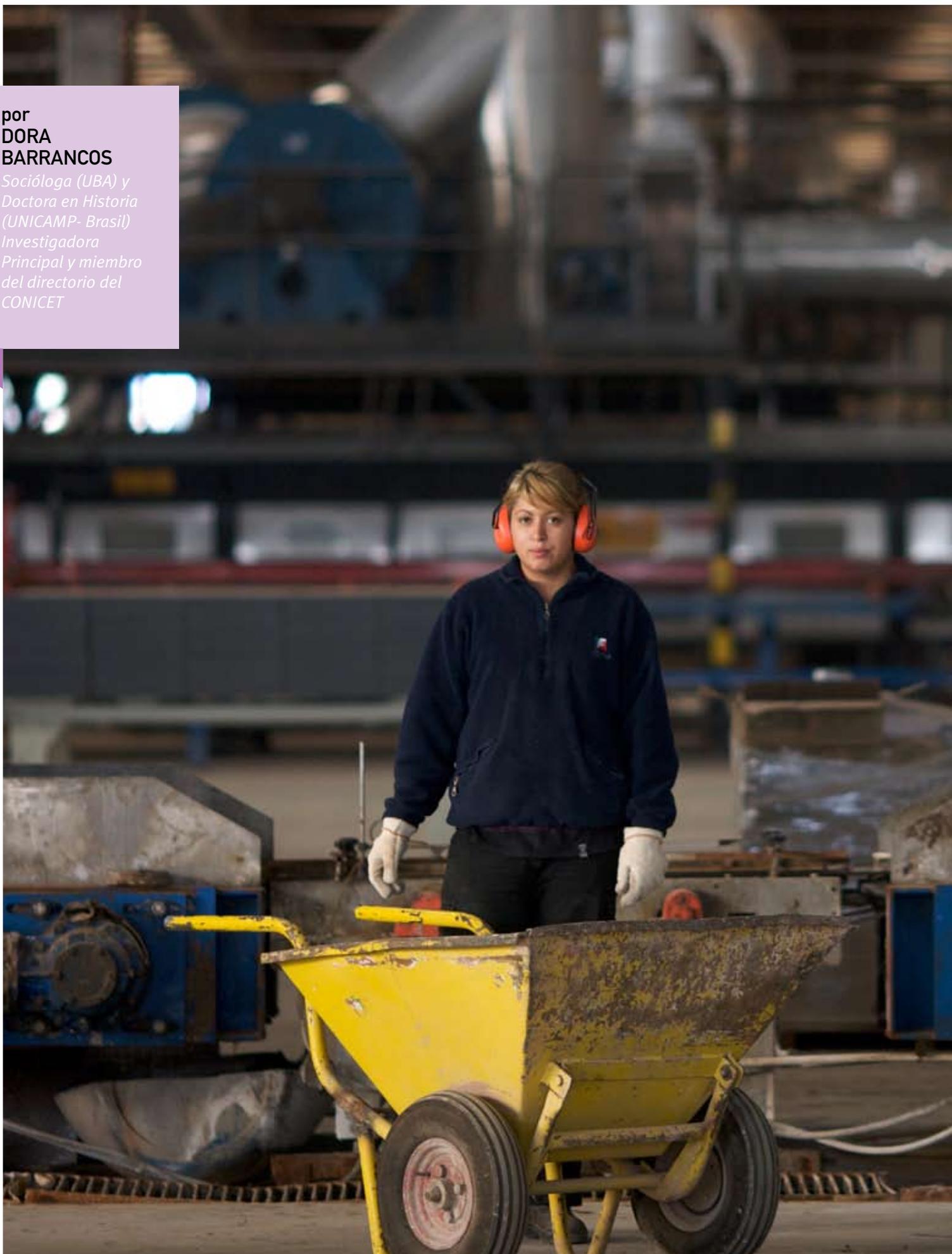
Por último, el potencial entre los titulados universitarios y los desiertos del sistema universitario con varios años de educación y los efectivamente ocupados son un importante indicador de las demandas de la estructura productiva y del grado de desarrollo de estos países y de la falta de estudios en esa dirección que indiquen la orientación de políticas de recuperación de esas poblaciones para completar una formación que asegure su posición en el mercado de trabajo.

Faltan conceptualizaciones teóricas y estadísticas que nos permitan resolver las siguientes cuestiones:

- La articulación entre la organización macroeconómica de los sectores productivos y la organización microeconómica y social de las empresas y las entidades educativas, para poder circular las transformaciones institucionales y analizar los nuevos espacios profesionales.
- La articulación entre los procedimientos productivos y coexistencia de “nuevos” y “viejos” con los disciplinamientos del mercado, para poder circular transformaciones y cambios de los espacios profesionales generacionales.
- La nueva racionalidad de los actores profesionales, dando cuenta del flujo, del objeto y de la identidad.

por  
**DORA  
BARRANCOS**

*Socióloga (UBA) y  
Doctora en Historia  
(UNICAMP- Brasil)  
Investigadora  
Principal y miembro  
del directorio del  
CONICET*



# EL MERCADO SEXISTA

EL MERCADO LABORAL PARECE ABOGAR DE MODO CONTRARIO A LA PARTICIPACIÓN FEMENINA, BASÁNDOSE EN ARGUMENTOS FALACES COMO DEBILIDAD DE CARÁCTER, POCA CAPACIDAD DE DECISIÓN PROPIA Y FALTA DE ENTRENAMIENTO EN LA TOMA DE DECISIONES. LA NECESIDAD DE UNA NUEVA CONCIENCIA PARA LOGRAR UNA SOCIEDAD MÁS DEMOCRÁTICA.

**H**ubo tiempos, allá lejos y hace mucho, en que la especie humana no conocía la severa diferenciación de tareas según los sexos. Es muy probable que en las primeras etapas de la hominización las mujeres practicaran las mismas labores que los varones. En efecto, las primeras fases de la humanidad seguramente no conocían especializaciones dominantes entre los géneros. Pero con el desarrollo del sistema patriarcal las funciones se hicieron tajantes y las actividades muy contrapuestas. Se impuso la norma según la cual las funciones femeninas deben ser esencialmente reproductivas; se sostuvo, con rotunda aceptación hasta hace poco tiempo, que las labores a cargo de las mujeres no podían ser otras que el cuidado de la descendencia y la atención del cónyuge, y que en todo caso se debían a la vida doméstica. Las sociedades tornaron incuestionable que las mujeres debían parir, criar y asistir.

Pero más allá de este mandato, las mujeres siempre se desarrollaron en labores y trabajos que se apartaban de la norma, y esto parece haber ocurrido en todas las sociedades aunque la mayoría de las veces las actividades en que se han desempeñado han guardado las características más cercanas al estereotipo del cuidado y la asistencia. Prueba de esto ha sido el largo desempeño como empleadas del servicio doméstico –entre las menos calificadas– y en los servicios educativos y de salud para las que pudieron tener mejor educación formal.

Voy a abordar sucintamente los cuatro principales problemas que hasta los días que corren enfrentan las mujeres para desarrollar actividades económicas, a saber:

### **La segmentación del mercado**

A pesar de los grandes cambios tecnológicos y de las transformaciones en la organización del trabajo, la enorme mayoría de las actividades de transformación siguen siendo ajenas a las mujeres. El mercado exhibe una férrea división según la cual hay actividades masculinas y femeninas, aunque los cambios de las últimas décadas hayan modificado en parte esos tajantes escenarios. La opinión patriarcal ha sostenido que las actividades que exigen fuerza estén por completo vedadas a las

mujeres, pero algunos puestos de trabajo se han “feminizado” –me refiero a los atributos “blandos” que obtuvieron, sustituyendo el esfuerzo corporal por la mediación técnica–, pero ello no ha significado un aumento de la participación de las mujeres. Las plantas fabriles, por lo general, expresan esas segmentaciones: hay secciones donde no ingresan las mujeres, aun cuando haya habido adaptaciones ergonómicas y cuando la máquina haya sustituido el brazo humano. La mayoría de los puestos, en casi todas las ramas de la producción, siguen siendo preferencialmente masculinos, de modo que podría concluirse que la enorme mayoría de la actividad transformadora es “impropia” para el género femenino. Ya que no es posible sostener la retórica del pasado respecto de la inadecuación de pesos y fuerzas, la principal argumentación es que hay un déficit de calificación entre los sexos, los varones están más preparados, son más calificados.

Estas aseveraciones son falaces en varios sentidos. Hay puestos en donde no es requerida una calificación especial y sin embargo no se permite el ingreso de mujeres. El axioma podría ser algo así como “a igualdad descalificatoria, se prefiere a los varones”. Las calificaciones previas completamente pertinentes a ciertos puestos laborales son también escasas entre los varones, pero se opta por entrenar a estos y no a las mujeres. Pero lo notable es que estas son, prima facie, más calificadas en promedio que los varones, ¿cómo entender si no las estadísticas de escolaridad relativas a ambos sexos? En nuestro país, las mujeres poseen mayor educación formal, su proporción es mayor entre quienes terminan el nivel secundario, y también son mujeres quienes en mayor medida completan la formación universitaria; y si esto fuera poco, son las mujeres quienes ostentan los mejores promedios en estos dos ciclos educativos. ¿Cómo podría sostenerse que hay menor calificación entre las mujeres? Y en el peor de los casos, ¿cómo es posible convalidar la selección de varones ante un déficit equivalente de formación? Ambas preguntas se responden apelando a la intervención de los dispositivos ideológicos, a la eficacia de los estereotipos de género, a la espesura que alcanza el valor simbólico de la diferencia sexual en nuestras sociedades.

## La brecha salarial

La diferencia entre los salarios masculinos y femeninos se manifiesta todavía de manera ominosa, aunque se hayan corregido las groserías del pasado. La masa salarial representada por el sexo femenino se sitúa en torno del 70 por ciento de las remuneraciones. Esa brecha, desde luego, se profundiza o no dependiendo de los sectores económicos y por cierto de las diferentes ramas de actividad. Estudios recientes han mostrado que la diferencia se acorta bastante entre los segmentos que comportan menor calificación, y en algunos lugares del país parecería que en determinados puestos de trabajo de muy baja calificación la brecha es inexistente. Pero se trata de situaciones muy puntuales. Resulta indiscutible que a medida que se asciende en la jerarquía de las funciones, en las áreas de mayor calificación, los salarios masculinos son cerca del 35 por ciento más altos que los de las mujeres. Es muy probable que la masa salarial del profesorado universitario, para poner un caso en el que la calificación promedio es muy alta, exhiba una notable divergencia. La mayor educación femenina paradójicamente parece ser un obstáculo para la equidad en el mercado laboral. Esta circunstancia fuerza a reconocer las dificultades que deben sortear las mujeres para el reconocimiento, puesto que a menudo lo que se pone de manifiesto es que las mujeres altamente capacitadas no pueden hacer la misma carrera laboral que los pares masculinos y que estos son privilegiados a la hora de los ascensos y de otras formas de legitimación de su desempeño.

## El techo de cristal

El fenómeno discrecional que padecen las mujeres cuando llegan a determinados niveles laborales sin poder trasponerlos se denomina “techo de cristal” en la crítica feminista. Carreras femeninas interesantes se detienen en una determinada marca ascensional debido a que actúan fuertes restricciones de género: los altos cargos, las jefaturas y, en general, los puestos de decisión y de mayor rango se reservan para los varones. Se trata de un fenómeno complejo puesto que a menudo las preferencias por los candidatos varones se justifica con evaluaciones “objetivas” acerca de los méritos demostrados. Por lo general, se ha naturalizado, hasta hacerse inexorable, que la selección para los puestos en donde cuenta un mayor ejercicio de poder recaiga en principio en candidaturas masculinas. La observación crítica de este fenómeno ha concluido en una serie de aspectos entre los que señalo los principales, a saber:

- Las dificultades para una adecuada visibilidad de las contribuciones femeninas puesto que los resortes gerenciales, los altos mandos, están en manos de varones.
- Las dificultades de las propias mujeres que a menudo se sienten con poca vocación competitiva frente a los varones.
- Las dificultades en tornar verdaderamente objetivas las evaluaciones, teniendo en cuenta los significados diferenciales de la maternidad y la esfera doméstica en la construcción de una carrera laboral.
- Las falsas atribuciones de que las mujeres pueden “cumplir menos”.

*A pesar de los grandes cambios tecnológicos y de las transformaciones en la organización del trabajo, la enorme mayoría de las actividades de transformación sigue siendo ajena a las mujeres.*

*En nuestro país, las mujeres poseen mayor educación formal, su proporción es mayor entre quienes terminan el nivel secundario, y también son mujeres quienes en mayor medida completan la formación universitaria.*



*Se ha naturalizado, hasta hacerse inexorable, que la selección para los puestos en donde cuenta un mayor ejercicio de poder recaiga en principio en candidaturas masculinas.*

Poderosos influjos androcéntricos se encuentran en la base explicativa de la discriminación sufrida por las mujeres cuando se trata de acceder a cargos decisivos. Forman parte central de esos imaginarios las expectativas negativas que suelen representar los mandos femeninos debido a los estereotipos contruidos de modo falaz hace muchísimo tiempo, y que también son paradójicos. Por una parte se asocia a las mujeres con debilidad de carácter, poca capacidad de decisión propia y falta de entrenamiento en la toma de decisiones. Pero por otra parte, se vincula la idiosincrasia femenina con el exceso emocional, la falta de control y la incapacidad para resolver racionalmente los problemas. Se

trata de cuestiones por completo ideológicas, sin sustento racional, que revelan la hondura de los arquetipos de género.

### **La discriminación sexista**

El mercado laboral en buena medida parece abogar de modo contrario a la participación femenina, aunque siempre hayan existido experiencias sectoriales que la prefirieran. Tal lo que ha ocurrido históricamente con el sector servicios, que de lejos ha sido el de mayor convocatoria de mujeres a lo largo de los tiempos en nuestro país. Sin duda, resalta la enorme legitimidad del magisterio femenino. La feminización de la docencia estaba



*A medida que se asciende en la jerarquía de las funciones, en las áreas de mayor calificación, los salarios masculinos son cerca del 35 por ciento más altos que los de las mujeres.*

ya presente en el siglo XIX, con excepción del nivel secundario que requería especializaciones a las que no accedían las mujeres. Las maestras han tenido una aceptación singular en nuestras sociedades, un verdadero contraste con las congéneres que ejercían alguna forma de servicio doméstico. Los servicios públicos incorporaron una buena proporción de mujeres. Fuera del sector servicios, que hegemonizó siempre la presencia femenina, en el pasado hubo una alta proporción de mujeres dedicadas a la confección de ropa, de la misma manera que hubo obreras textiles, del calzado, de la industria frigorífica y de muy diversos rubros productivos. El comercio fue históricamente un segmento de captación de mujeres. Pero el conjunto de trabajadoras, con excepción del magisterio, durante la mayor parte del siglo pasado, no logró legitimidad social: fue moneda corriente identificar a las trabajadoras con un déficit en materia de moral.

Sin duda, estamos frente a grandes transformaciones de nuestra sociedad y la autonomía femenina está esencialmente ligada al desempeño de actividades económicas. En la actualidad, la participación de las mujeres en la PEA está por encima del 40 por ciento y ocurre mucho menos el fenómeno

de ingresar soltera, retirarse para criar hijos, y reingresar más tarde. Pero aun en las tareas y puestos que parecieran no obturar su inscripción, persisten formas discriminatorias. Para ocupar puestos en las industrias, los comercios, ciertas dependencias gubernamentales y hasta en las residencias médicas, las postulantes suelen ser indagadas sobre el estado civil, el número de hijos, y hasta las expectativas de matrimoniarse. A menudo, fórmulas más sutiles pero igualmente indignas se utilizan en las entrevistas de empleo.

No hay duda de que circulan las viejas construcciones generizadas en las más renovadas estructuras institucionales, aun cuando se hayan sumado derechos y garantías para igualar los derechos de varones y mujeres, comenzando por el propio plexo constitucional. Lo cierto es que el mercado laboral exhibe a su antojo bieses sexistas, por completo inconstitucionales. Podríamos afirmar sin equivocarnos que es allí donde más se infringen los derechos de las mujeres. Se impone entonces un nuevo estado de conciencia para hacer posible una sociedad más democrática. El trabajo no debe tener sexo.

# EL TRABAJO DECENTE LA CONCEPCIÓN DE LA OIT Y SU ADOPCIÓN EN LA ARGENTINA

LA INSTITUCIONALIZACIÓN POR PARTE DEL GOBIERNO Y LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADORES Y DE TRABAJADORES. LA IMPORTANCIA DE LA AGENDA DE TRABAJO DECENTE PARA ENFRENTAR LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA MUNDIAL.



por **FABIO BERTRANOU**

*Economista. Universidad Nacional de Cuyo y Doctor en economía de la Universidad de Pittsburgh.*

### **Trabajo decente: desde su introducción a su institucionalización**

El trabajo decente es un concepto propuesto por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para establecer las características que debe reunir una relación laboral acorde con los estándares laborales internacionales, de manera que el trabajo se realice en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humana. El concepto de “trabajo decente” fue propuesto por Juan Somavía a la Organización en su primer informe como Director General de la misma, en 1999, y buscaba en ese momento dar respuesta al deterioro de los derechos de los trabajadores que se registró mundialmente durante la década de los noventa, como consecuencia del proceso de globalización, y a la necesidad de atender la dimensión social de este proceso.

De esta forma, el concepto de trabajo decente fue adoptado por los mandantes de la OIT –gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores– como una manera de identificar las prioridades de la Organización. Se basa en el reconocimiento de que el trabajo es fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz social, democracias que actúan en beneficio de todos, y crecimiento económico, que aumenta las oportunidades de

trabajo productivo y el desarrollo sostenible de las empresas. En un lapso relativamente breve, este concepto ha logrado consenso mundial entre gobiernos, empleadores, trabajadores, la sociedad civil y la comunidad internacional sobre el hecho de que el empleo productivo y el trabajo decente son elementos fundamentales para alcanzar una globalización justa, reducir la pobreza y alcanzar un desarrollo equitativo, inclusivo y sostenible. El trabajo decente es esencial para el bienestar de las personas, en otras palabras, además de generar un ingreso, el trabajo facilita el progreso social y económico, y fortalece a las personas, a sus familias y comunidades.

La OIT, también en su papel como agencia de desarrollo, ofrece apoyo a través de programas nacionales de trabajo decente elaborados en colaboración con sus mandantes. La puesta en práctica del Programa de Trabajo Decente se logra a través de la aplicación de los cuatro objetivos estratégicos de la OIT: (i) crear trabajo –una economía que genere oportunidades de inversión, iniciativa empresarial, desarrollo de calificaciones, puestos de trabajo y modos de vida sostenibles–; (ii) garantizar los derechos de los trabajadores –para lograr el reconocimiento y el respeto de los derechos de los trabajadores; de todos los trabajadores, y en particular de los trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas–; (iii) extender la protección social –para promover tanto la inclusión social como la productividad al garantizar que mujeres y hombres disfruten de condiciones de trabajo seguras, que les proporcionen tiempo libre y descanso adecuados, que tengan en cuenta los valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permitan el acceso a una asistencia de salud apropiada–; y (iv) promover el diálogo social –la participación de organizaciones de trabajadores y de empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para elevar la productividad, evitar los conflictos en el trabajo, así como para crear sociedades cohesionadas–.

*El trabajo decente es esencial para el bienestar de las personas, en otras palabras, además de generar un ingreso, el trabajo facilita el progreso social y económico, y fortalece a las personas, a sus familias y comunidades.*

Luego de casi una década de labor en el desarrollo y aplicación de la agenda de trabajo decente, la OIT adoptó por unanimidad la Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa, el 10 de junio de 2008. Esta es la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la Constitución de la OIT en 1919. Es heredera de la Declaración de Filadelfia, de 1944, y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998. La Declaración de 2008 expresa la visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización y constituye la institucionalización de la agenda de trabajo decente al situarla en el centro de las políticas de la Organización para alcanzar sus objetivos constitucionales. Resulta interesante destacar que esta tercera Declaración de la OIT surge en el momento que se iniciaba la crisis económica y financiera mundial más importante desde la ocurrida en los años treinta, y es el resultado de los debates a partir de las observaciones que había realizado la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización advirtiendo los riesgos que entrañaba la mundialización para la justicia social. De esta manera, para evitar los efectos adversos del proceso de globalización, la Declaración propicia políticas basadas en los objetivos estratégicos, a saber, el empleo, la protección social, el diálogo social y los derechos en el trabajo; y simultáneamente hace hincapié en la importancia de un enfoque holístico e integrado al reconocer que esos objetivos son “inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente”, garantizando la función de las normas internacionales del trabajo como medio útil para alcanzar todos esos objetivos.

## La adopción de la agenda de trabajo decente en la Argentina

En el año que irrumpía el concepto de trabajo decente, la Argentina estaba en los prolegómenos de su mayor crisis económica en la historia institucional. Durante la década de los noventa se habían producido importantes transformaciones de la política económica que afectaron negativamente al mercado laboral y a su andamiaje institucional. De esta forma, no es sino hasta la irrupción de la crisis en 2001-2002 cuando surge más visiblemente en el país el trabajo decente como herramienta para afrontar sus severas consecuencias. La OIT participó

en el Diálogo Argentino durante 2002 y promovió a partir del proyecto de cooperación técnica “Enfrentando los Retos al Trabajo Decente en la Crisis Argentina” (2003-2006) la adopción de la agenda de trabajo decente por parte de sus mandantes nacionales (gobierno, organizaciones de trabajadores y empleadores).

El enfoque sobre el trabajo decente comienza a plasmarse en el programa para la Argentina cuando, en 2003, a solicitud de la Oficina, (Secretariado Técnico de la OIT) el gobierno argentino, en acuerdo con el sistema de las Naciones Unidas, incluyó dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina, el “Objetivo 3: Promover el Trabajo Decente”. Asimismo, la Ley Nacional N° 25.877, llamada de “Ordenamiento del régimen laboral”, sancionada en 2004, establece en su artículo 7 que “el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social promoverá la inclusión del concepto de trabajo decente en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales”. El concepto de trabajo decente, y la necesidad de promoverlo, ha sido incluido en normas legales, presupuestales, declaraciones y desarrollado también en discursos del Presidente de la Nación, ministros de Trabajo y ministros de Relaciones Exteriores, así como en los pronunciamientos de los actores sociales en diferentes foros y ha sido recogido y analizado en múltiples artículos periodísticos.

En junio de 2004, a partir del compromiso del gobierno argentino y de los otros actores sociales con los principios del trabajo decente, se acuerda la ejecución del Programa Nacional de Trabajo Decente 2005-2007. El mismo se articuló en dos ejes. El primero se refiere a la integración de políticas económicas y sociales de modo que otorguen primacía a los objetivos en materia de creación de empleo decente, mientras que el segundo eje se refiere a las políticas del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) en cinco áreas prioritarias: (i) políticas activas de empleo y formación; (ii) políticas de regularización del trabajo no registrado y de mejora de las condiciones de trabajo; (iii) Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil; (iv) políticas para la mejora de los ingresos del trabajo, y (v) políticas para la ampliación del sistema de protección social y del seguro de desempleo.

Luego de una satisfactoria evaluación del primer programa nacional de trabajo decente 2005-2007, se consensuó la elaboración de un nuevo programa para el período 2008-2011. Al igual que el anterior, este programa fue el resultado de un proceso aún más profundo de construcción colectiva en el que participaron representantes del MTEySS, la Unión Industrial Argentina (UIA), la Confederación General del Trabajo de la República Argentina (CGT) y la propia Oficina de la OIT en la Argentina. Este nuevo programa tiene como virtud darle continuidad al programa anterior y profundizar acciones iniciadas a partir de la normalización de la situación económica y social desde 2003. En el mismo, las prioridades acordadas contemplaron: (i) articular la política laboral nacional con las políticas que impactan sobre la cantidad y calidad del empleo; (ii) mejorar las condiciones de empleo y empleabilidad, con énfasis en el empleo decente para la juventud y el desarrollo económico local; (iii) contribuir a la prevención y erradicación del trabajo infantil; (iv) ampliar la cobertura de la protección social; (v) fortalecer el diálogo social efectivo para que los mandantes promuevan las dimensiones del trabajo decente en las políticas sociolaborales, y (vi) contribuir a la reducción de la economía informal y el empleo no registrado.

## El trabajo decente como respuesta a la crisis económica y financiera mundial

Recién iniciado el nuevo programa nacional de trabajo decente de la Argentina en 2008, irrumpe la crisis económica y financiera mundial a mediados de ese mismo año. Los programas de trabajo decente habían acompañado el proceso de reconstrucción y consolidación de las instituciones laborales como también colaborado en dotar a los mandantes de herramientas y de un marco de discusión de políticas de respuesta a la crisis de 2001-2002. Por lo tanto, no fue una sorpresa que la Argentina fuera uno de los países mejor dotados para enfrentar y administrar los efectos de la crisis.

A nivel global, la OIT respondió rápidamente a la crisis mundial con la propuesta de generar un Pacto Mundial para el Empleo (PME). Así, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2009, con la participación de varios líderes mundiales como los presidentes de Francia (Sarkozy), Brasil (Lula) y Argentina (Cristina Fernández de Kirchner), estableció al PME como un llamado a todos los Estados miembros para que tomen medidas a nivel nacional para superar la crisis. El PME aboga por mayor coherencia de las políticas internacionales y una mejor coordinación de ellas. Asimismo, el PME también reconoce y promueve acciones a nivel internacional para dar forma a una globalización justa y sostenible conforme a la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, y compromete a la OIT misma a asignar los recursos humanos y financieros necesarios a fin de prestar asistencia a los mandantes.

Guy Ryder, director ejecutivo del Sector de Normas Internacionales del Trabajo, en la reunión tripartita de lanzamiento del PME en la Argentina hizo dos importantes reflexiones. La primera se refiere a que el país ha sido uno de los más activos y presentes en el seguimiento del PME. Esto no sólo se refiere al activismo del Ministerio de Trabajo (a través de su ministro Carlos Tomada) sino también a los representantes de empleadores (Daniel Funes de Rioja) y de trabajadores (Gerardo Martínez). La segunda reflexión se refiere a una de las conclusiones que se puede sacar de la experiencia de los dos últimos años (2009-2010): es que los países con condiciones de diálogo social, con instituciones laborales fuertes y eficaces, han sabido hacer frente a la crisis con más éxito que otros que no tienen las mismas condiciones.

*Los países con condiciones de diálogo social, con instituciones laborales fuertes y eficaces, han sabido hacer frente a la crisis con más éxito que otros que no tienen las mismas condiciones.*

## Respuestas a la crisis con trabajo decente en la Argentina: alcances y desafíos

Es importante recalcar que la revisión de las políticas y programas que se implementaron o ampliaron durante la crisis 2008-2009 debe hacerse teniendo en consideración las acciones tomadas a partir de la profunda crisis que afectó a la Argentina en 2001-2002. Desconocer las razones que originaron la crisis nacional a principios del milenio y los cambios que operaron en las políticas públicas y la estrategia de crecimiento de esta última década, limitaría la comprensión de las acciones tomadas en 2008-2009 en el sentido de que existía una importante experiencia acumulada en cómo afrontar las consecuencias adversas de una crisis económica con un enfoque que pone al empleo y las instituciones laborales en el centro de las respuestas.

Tal como lo señalara Guy Ryder, un dato alentador es que en esta última crisis en la Argentina continuaron operando las instituciones laborales registrándose una política activa de recuperación del salario mínimo y del salario promedio, en el marco de negociaciones colectivas. Por su parte, la institución de la negociación colectiva se mantuvo, y además de las pautas salariales se acordaron entre sindicatos y empresas cláusulas destinadas a amortiguar el impacto de la crisis en los sectores y las empresas más afectadas. Asimismo, se reforzaron las políticas y programas de sostenimiento de empleo y de protección de ingresos de las familias vulnerables (ver el Cuadro 1 para un detalle de las medidas). Esto permitió minimizar el impacto de la crisis en la destrucción de puestos formales de trabajo como también priorizar la asignación de recursos en las familias con hijos con escasa protección social.

## Medidas tomadas para paliar los efectos de la crisis internacional en Argentina entre 2008 y 2011

MEDIDAS	CARACTERÍSTICAS GENERALES
<b>IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS ACCIONES</b>	
<b>ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO</b>	A partir de noviembre de 2009, ampliación del esquema de asignaciones familiares por hijos a trabajadores informales, desocupados, trabajadoras del servicio doméstico (cobertura a febrero de 2011: 3,5 millones de niños, niñas y adolescentes). A partir de mayo de 2011, se amplía la cobertura a mujeres embarazadas en la economía informal (cobertura adicional estimada 170.000 mujeres).
<b>ARGENTINA TRABAJA</b>	Programa de Empleo (de organización a través de cooperativas) dirigido a grupos vulnerables. En el año 2009 cubrió a 84.000 trabajadores. Al tercer trimestre de 2010 la cantidad de beneficiarios ascendió a 121.000.
<b>RÉGIMEN DE REGULARIZACIÓN IMPOSITIVA, PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DEL EMPLEO REGISTRADO, EXTERIORIZACIÓN Y REPATRIACIÓN DE CAPITALES</b>	Esta norma (Ley 26.476 de noviembre de 2008) establece: <ul style="list-style-type: none"> <li>- facilidades de pago para la regularización de los deudas vencidas o infracciones en el pago de impuestos y las obligaciones de la seguridad social; y (ii) la regularización del empleo no registrado.</li> <li>- la reducción de las contribuciones a la seguridad social por los primeros 24 meses de una nueva relación laboral.</li> <li>- beneficio impositivo para el "blanqueo" de capitales externos no declarados al 31 de diciembre de 2007.</li> </ul>
<b>CREACIÓN DEL SISTEMA INTEGRADO PREVISIONAL ARGENTINO (SIPA)</b>	Unificación del sistema de previsión social, eliminando el pilar de capitalización individual (Ley 26.425 de noviembre de 2008). Los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual engrosaron el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (creado en 2007). Casi paralelamente a esta medida se sancionó una Ley de movilidad o indexación de las prestaciones jubilatorias (Ley 26.417 de octubre de 2008).
<b>AMPLIACIÓN DE COBERTURA DE PROGRAMAS E INSTITUCIONES LABORALES EXISTENTES</b>	
<b>REPRO Y PPC</b>	REPRO consiste en acciones destinadas a brindar una ayuda económica (subsidio sobre la nómina salarial) a los trabajadores de las empresas del sector privado en situación de crisis. El REPRO junto con el Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC) permitieron el sostenimiento del empleo formal. Durante 2009 el REPRO cubrió a 143.600 trabajadores mientras que en 2010 a 113.600.
<b>SEGURO DE DESEMPLEO</b>	Prestación monetaria a desempleados del sector formal. Durante 2009 el seguro cubrió a 143.500 desocupados mientras que en 2010 alcanzó a cerca de 100.000 desocupados.
<b>SEGURO DE CAPACITACIÓN Y EMPLEO</b>	Acción cuyo objetivo es brindar una prestación monetaria y servicios de intermediación y capacitación laboral (terminalidad educativa, entrenamiento). Durante 2009 la cobertura alcanzó a 120.000 personas mientras que en 2010 el número de beneficiarios fue de 170.000.
<b>JÓVENES CON MÁS Y MEJOR TRABAJO</b>	Acción cuyo objetivo es brindar una prestación monetaria y servicios de intermediación y capacitación laboral (terminalidad educativa, orientación para el trabajo, formación profesional) a jóvenes de entre 18 y 24 años sin estudios formales completos. Durante 2009 asistió a 40.000 jóvenes mientras que en 2010 tal cifra ascendió a 80.000.
<b>SALARIO MÍNIMO Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA</b>	Continuó la negociación anual del salario mínimo en el marco del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil. Por otra parte, se mantuvo el marco de la negociación colectiva. Durante 2009, en 110 de las 1.331 negociaciones colectivas se incorporaron cláusulas para paliar los efectos de la crisis. A septiembre de 2010 el número de convenios y acuerdos fue de 1.527, superando no sólo al número de 2009 sino también al de 2008.

Fuente: Bertranou y Casanova (2011)

*A pesar de los avances conseguidos persiste el desafío de aumentar la cobertura de las políticas activas de empleo, adaptar los programas de formación a las necesidades del sector productivo, y consolidar los avances en materia de política laboral.*

En cuanto a los desafíos para la consolidación del empleo y la protección social, puede señalarse que en 2010 la Argentina retomó la senda de crecimiento económico exhibida durante 2003-2008, interrumpida durante 2009 por la crisis financiera internacional. La veloz recuperación económica fue acompañada también por una rápida recuperación del empleo, lo que permitió minimizar ciertos costos económicos y sociales vinculados al desempleo, al desempleo de larga duración y a su vez motorizar la demanda doméstica. Debido a que el mercado de trabajo es la principal fuente de ingresos de los hogares, la falta de dinamismo en la actividad económica así como las crisis entrañan usualmente grandes costos no sólo económicos sino también sociales. Es por ello que la Argentina enfrenta el desafío de consolidar un esquema macroeconómico que permita mantener elevadas tasas de crecimiento, minimizando la volatilidad, tanto real como nominal. Este esquema, junto con el resto de las políticas económicas y del mercado de trabajo, debe ser articulado de modo de generar un mayor dinamismo en el mercado de trabajo y en la generación de ingresos.

Por otra parte, los últimos años han sido testigos de la recuperación y fortalecimiento de las instituciones laborales. Fue revitalizado el salario mínimo, y con la sanción de la Ley de Ordenamiento Laboral se reivindicó la negociación colectiva a nivel rama de actividad, la que desde entonces ha crecido exponencialmente. También se ha reconstruido la capacidad institucional del MTEySS para llevar a cabo inspecciones, y se han desarrollado planes y acciones que han permitido detectar el empleo no registrado y regularizar la situación de los trabajadores no registrados. Asimismo, desde la órbita del MTEySS se desarrollan políticas activas de empleo (red de servicios de empleo, programas de formación y capacitación, programas de empleo para desocupados) coherentes con la estrategia de centrar al trabajo como eje de vinculación entre el

funcionamiento de la economía con el bienestar de los hogares. Finalmente es importante señalar la notable extensión de la cobertura de la protección social a la población vulnerable mejorando así la seguridad económica.

A pesar de los avances conseguidos persiste el desafío de aumentar la cobertura de las políticas activas de empleo, adaptar los programas de formación a las necesidades del sector productivo, y consolidar los avances en materia de política laboral. Asimismo, resulta necesaria la articulación de las políticas e instituciones del mundo del trabajo con otras políticas de protección social para aumentar tanto la eficiencia y la productividad como también asegurar los progresos en materia de equidad.

En resumen, las respuestas de políticas en la Argentina a las consecuencias de la crisis mundial han sido auspiciosas en cuanto a sus resultados. La economía ha respondido fuertemente acompañada por la continuidad y el fortalecimiento de los pilares fundamentales del trabajo decente: el respeto a los derechos laborales, la generación de empleo decente, el fortalecimiento y la ampliación de la protección social, y el ejercicio del diálogo social. La agenda sociolaboral presenta numerosos desafíos que van más allá del corto plazo, sin embargo la recuperación en un contexto de ejercicio de la democracia y del diálogo social genera perspectivas auspiciosas para que el gobierno, junto a los actores sociales, puedan articular los ventajas y restricciones que impone la globalización para el logro de un crecimiento inclusivo en donde la estabilidad macroeconómica, las políticas laborales y la protección social se conviertan en ámbitos decisivos para lograr mejoras sostenidas en el trabajo decente y la equidad. De esta forma es muy probable que el próximo programa de trabajo decente nacional en la Argentina 2012-2015 permita consolidar y profundizar estas anheladas mejoras.

por  
LUCIANA  
GHIOTTO<sup>1</sup>

RODRIGO F.  
PASCUAL<sup>2</sup>



UN ABORDAJE A LAS NOCIONES DE TRABAJO DECENTE Y TRABAJO DIGNO DE MANERA COMPARADA. LAS IMPLICANCIAS DE AMBOS CONCEPTOS EN EL MARCO DEL CAPITALISMO DE INICIOS DEL SIGLO XXI.

# TRABAJO DECENTE VE ACERCA DE UNA NUEVA CON



# ERSUS TRABAJO DIGNO CEPCIÓN DEL TRABAJO

**H**ablar hoy de trabajo, a más de diez años de comenzado el nuevo siglo, no implica necesariamente preguntarnos acerca de su existencia y continuidad. Atrás parecen haber quedado las tesis acerca del fin del trabajo, impulsadas, entre otros, por André Gorz y Jeremy Rifkin. En el nuevo rumbo del debate se habla hoy de cómo debería ser hoy el trabajo. En ese marco, en 1999, y tras una fuerte crisis, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) resurgió de sus cenizas trayendo una nueva noción: el trabajo decente. La labor de la OIT se unificó detrás de cuatro objetivos estratégicos: derechos en el trabajo, empleo, protección social, perseguido todo por medio del diálogo social. Estos cuatro puntos proporcionaron el contenido sustantivo al Programa de Trabajo Decente a partir de 2008. Fue este programa el que reubicó a la OIT nuevamente en el debate internacional de la última década.

Por otra parte, desde otras latitudes pero también en los años noventa del siglo pasado, surgió otra noción de trabajo: el trabajo digno. Impulsado desde algunos movimientos sociales latinoamericanos, este concepto se centra en una comprensión de la actividad laborativa humana como no-mercantil y no-individual, sino basada en el bienestar de la comunidad. La noción de dignidad aparece aquí como disruptiva y anticapitalista. El empleo (igual a salario) no es lo relevante, sino la forma de organización que se da el colectivo, orientada hacia el interés general.

### **El trabajo decente: ¿qué trabajo?, ¿qué decencia?**

En primer lugar, cabe decir que la noción de trabajo decente se presenta como democrática e igualitaria. En el actual marco (globalizado) de no respeto por la legislación laboral y de ampliación de la brecha entre ricos y pobres, el trabajo decente aparece como un concepto que defiende los intereses de los trabajadores. Así explicado, claramente hay que apoyar el Programa sobre Trabajo Decente. Sin embargo, aquí queremos realizar una crítica de su sustento epistemológico y de sus efectos concretos en el accionar político.

En primer lugar, veamos qué entiende la OIT por trabajo. En su Constitución de 1919, la OIT declara que todas las naciones deben adoptar un “régimen de trabajo realmente humano”, ya que su omisión “constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países”. Entonces, ¿qué entiende la OIT por régimen de trabajo realmente humano? Encontramos aquí dos referencias. Se explica que “el trabajo no debe considerarse como un simple artículo de comercio”, ya que “el trabajo no es una mercancía”. Sin embargo, no puede negarse que el trabajo es algo que se vende y se compra, aunque, en palabras de Rodgers, Lee, Swepston y Van Daele, “los mecanismos del mercado laboral están sujetos a fines más elevados”. Entonces, el trabajo no sería simplemente un artículo de comercio, una mercancía. Pero si no es una mercancía, ¿qué es?

Ajustando un poco más las categorías, para la OIT, “todas las formas de trabajo pueden ser fuentes de bienestar y de integración social si están debidamente reglamentadas y organizadas”. Es decir que si no se puede evitar que el trabajo sea convertido en una mercancía, entonces lo que sí se puede hacer es poner límites a su nivel de mercantilización. El objetivo de la regulación es “impedir la explotación”, concretamente “limitando las horas de trabajo y tomando medidas para proteger a quienes podrían resultar más vulnerables”. La explotación es entendida como el trabajo en condiciones forzosas: se trata de un trabajo no-asalariado (o sub-asalariado), trabajo en condiciones similares a la esclavitud. ¿Cuál es la solución propuesta por la OIT? La conversión de este trabajo forzoso en trabajo decente, y que el trabajador tenga un mínimo poder económico, para dejar de estar dentro del área de los “más explotados”. De este modo, la solución es la inclusión de estos trabajadores en una economía monetaria, en la relación salarial.

Debido a su principio de universalidad, la OIT parte de la noción de que todos los que trabajan tienen derechos. El trabajador aparece como portador de derechos, aclarando que no importa su condición contractual, es decir, qué tipo de trabajo desarrolla, sea formal o informal. El objetivo es entonces la reglamentación del mundo del trabajo, para poder, a partir de allí, ampliarlo. Se propone acabar con el subempleo y el desempleo, además de la consecución de los derechos en el trabajo. En definitiva, la OIT defiende un modelo en el cual los empleados son tratados “decentemente” a cambio de que acepten el derecho de manejo y de ganancia de los empresarios, constituyendo así un ideal de “capitalismo nacional bienestarista”. Aquí el trabajador entonces es presentado sólo como un “sujeto

*Para la OIT el trabajo no sería una mercancía, pero sólo en el plano de los principios, porque debe aceptar que de hecho este se compra y se vende en el mercado laboral, pues es un sujeto y objeto de derecho como cualquier mercancía y por lo tanto es regulado como tal.*

de derechos”, es decir, como un ciudadano.

Rescapitulando, vemos que para la OIT el trabajo no sería una mercancía, pero sólo en el plano de los principios, porque debe aceptar que de hecho este se compra y se vende en el mercado laboral, pues es un sujeto y objeto de derecho como cualquier mercancía y por tanto es regulado como tal. En ese sentido, y ya que el trabajo es de hecho una mercancía, lo importante pasa a ser su reglamentación. De aquí se desprende que la OIT parte de la comprensión del trabajo como empleo, es decir, parte de entender al trabajo del modo en que este existe en el capitalismo.

Es así que el trabajo decente condensa los objetivos históricos de la OIT: empleo y regulación del trabajo. Como explica Ghai (2005), el trabajo decente debe cumplir con las siguientes características: 1) que pueda ser libremente escogido y que no haya discriminación en la selección (sea por sexo, nacionalidad o raza); 2) que existan medidas de protección para la salud de los trabajadores; 3) que haya libertad de asociación y sindicalización así como libre acceso a la negociación colectiva; 4) que exista un mínimo de seguridad social; 5) que se garanticen el tripartismo y el diálogo social.

¿Qué implica que el trabajo con tales características sea una fuente de dignidad? ¿qué es lo decente en el capitalismo? Para pensar esto, tenemos que ver cómo se constituyó la ética en el capitalismo y cuál es la concepción de decencia que subyace a esta definición. Según Weber, la ética capitalista designa “aquella mentalidad que aspira a obtener un lucro ejerciendo sistemáticamente una profesión, una ganancia racionalmente legítima”. La “actitud ética” en el capitalismo consiste en comprender el movimiento de la sociedad del capital: la

búsqueda de la ganancia. Esta se basa a su vez en una moral que sea la de una personalidad empresaria intachable: el pago a tiempo de las deudas, aprovechamiento al máximo del tiempo reloj, ser honrado y no holgazanear, entre otras cosas. El deber profesional (la ganancia) se pone como el “deber ser” de la ética social del capitalismo; quien se aparta de este mandato ético es arrojado fuera de las filas del mercado (sea un capitalista o un trabajador).

En ese sentido, la categoría de trabajo decente es no-verdad. Pero asimismo, esta posee un núcleo de verdad: parte de la existencia de la relación salarial como modo de vida en el capitalismo. El dinero sigue siendo la verdad del mercado, expresada aún en la relación salarial. Sin dinero, no vivimos. En esta particular forma social, la reproducción de la vida cotidiana se genera a través del dinero, que hoy sigue obteniéndose mayoritariamente a partir de un empleo y de un salario. En otras palabras, la noción de decencia se desprende de la reproducción del capital. El único modo de vida socialmente aceptado es a partir de la venta de mi mercancía (sea producto o fuerza de trabajo). Entonces, la decencia es igual a empleo, que a su vez es igual a salario.

Finalmente, el trabajo decente tiene como fin la incorporación de las masas de trabajadores precarios dentro del circuito del salario. Esto implica reimponer la monetización en las relaciones sociales, vía salario. Se trata del impulso por construir una nueva forma de integración del trabajo al capital. Lleva en sí mismo un nuevo modo de imposición del trabajo, un intento por reimpulsar la centralidad de la relación salarial en el marco del comando del capital-dinero. En definitiva, el trabajo decente está expresando un intento de integración de las formas de insubordinación del trabajo al capital bajo el aspecto de la reconciliación moral del mundo.

### **El trabajo digno como expresión de la humanidad**

Para iniciar, cabe aclarar que no existe un consenso en el uso de la noción de “trabajo digno”. La dignidad aparece con fuerza en la lucha zapatista en México, pero en otros casos se habla de “trabajo auténtico”, “trabajo autónomo”, “trabajo autogestionado”, o “trabajo genuino”. Esto muestra de alguna manera que estos conceptos surgen “desde abajo”, desde las luchas

*El trabajo decente tiene como fin la incorporación de las masas de trabajadores precarios dentro del circuito del salario. Esto implica reimponer la monetización en las relaciones sociales, vía salario.*

*Luchar por el trabajo digno no implica dejar de lado las reivindicaciones salariales o dejar de pelear por mejores condiciones laborales, sino que ese ya no es el objetivo buscado. Hay claridad acerca de un hecho: "Lo que es indigno es la explotación".*

particulares, de la propia necesidad de los sujetos en lucha, y no es un concepto propuesto "desde arriba", como sería el de trabajo decente de la OIT.

En los debates de los movimientos sociales no aparece la noción de decencia sino la de dignidad. La dignidad es entendida como rebeldía, como negación. Es la negación de la negación, la revuelta contra el desgarramiento de nuestra humanidad. La dignidad implica la transformación de las personas (sujetos jurídicos) en sujetos (creadores), no como meros portadoras de mercancías. Sujeto aquí no es lo mismo que trabajador. Al entendernos como sujetos, se puede concebir el desborde de las formas (auto)impuestas por el capital. La dignidad es vista como recuperación de la humanidad. Es así que varios grupos piqueteros decían "nosotros no queremos inclusión. Por lo menos yo no quiero ser explotado (...) no peleo para que me vuelvan a explotar (...) no estamos para ser incluidos, esto es otra cosa".

Como decíamos, el sujeto es diferente de la clase obrera porque la figura del trabajador implica la separación de lo económico y lo político. Marca la existencia de una obligación para que vendamos nuestra fuerza de trabajo, generando una sociedad de clases, mientras que somos abstractamente libres e iguales en el plano de los derechos liberales. La noción de dignidad implica la reconciliación de las esferas política y económica. Esto significa la generación de una subjetividad integrada, contrapuesta a la fragmentación capitalista. La recuperación de la totalidad de las relaciones sociales es central en esta noción. Entonces, mientras que el trabajo decente afirma la identidad de clase (trabajadora) en tanto la puesta en el centro de la relación salarial, el trabajo digno niega esa misma identidad, en tanto que va más allá del salario. No obstante, el sujeto digno nace de la misma realidad que el obrero sindicalizado, es decir, de la misma sociedad capitalista, productora de valor. El sujeto digno surge en-contra-y-más allá de la clase obrera.

El trabajo digno no puede concebirse como una actividad individual, sino que parte del colectivo. Aquí es central la autogestión colectiva. Y el trabajador es trabajador en tanto que "está aportando al colectivo, a la comunidad, y no porque genera rentabilidad". Es interesante ver que lo mismo si el objetivo del trabajo no es la obtención de un beneficio monetario individual, la ley del valor continúa imponiéndose sobre el colectivo. Esto sucede en la Argentina con las fábricas recuperadas, y sucede con todas las cooperativas que surgieron a partir de los emprendimientos productivos de los movimientos sociales (zapatistas, pueblos originarios bolivianos, sin tierra brasileños, etc.). Es decir que la productividad del trabajo se impone, por lo cual estos procesos deben ser vistos en todas sus contradicciones. Del mismo modo, el objeto en este caso no es la rentabilidad, sino el colectivo; el fin es distinto, por lo cual se constituyen subjetividades distintas.

Luchar por el trabajo digno no implica dejar de lado las reivindicaciones salariales o dejar de pelear por mejores condiciones laborales, sino que ese ya no es el objetivo buscado. Hay claridad acerca de un hecho: "Lo que es indigno es la explotación". Entonces, el problema es la venta de la fuerza de trabajo, la propia economía de mercado. A diferencia de lo que vimos con la OIT, donde mediante la regulación del trabajo se intenta lograr "menos explotación", en estas organizaciones el horizonte es generar otras relaciones sociales que no sean de

explotación. Claro que no se trata de una cuestión fácil, ni se logra acabar con la explotación en poco tiempo, sino que se entiende como un proceso que es parte del debate y de la práctica cotidiana del hacer colectivo.

El proceso consiste principalmente en la generación de nuevos lazos de solidaridad, que son negados y redimensionados cotidianamente por las relaciones sociales capitalistas. Esto implica crear una nueva subjetividad integrada que trascienda la subjetividad del salario. Significa a su vez romper con el imaginario de la “necesidad” de un patrón (en la fábrica) o un líder (en el movimiento) que diga lo que hay que hacer. En su lugar, se discute la idea de que la producción no es algo que se agota en la remuneración, sino que trasciende el momento económico individual para convertirse en una cuestión del colectivo entero. Se trata entonces de “una nueva concepción del trabajo”, que es parte de un proceso subjetivo lento y difícil.

### **Decencia versus dignidad: acerca de un trabajo emancipado**

La diferencia entre trabajo decente y trabajo digno es un problema eminentemente político, pero político entendido dialécticamente. Es decir que no es una cuestión económica, del mercado laboral, sino que involucra la totalidad de las relaciones sociales. Como vimos, ambas nociones surgen de una misma sociedad, la sociedad que produce valor, pero mientras el trabajo decente implica la identidad, la universalidad abstracta, el cierre, el trabajo digno plantea la esperanza, la apertura, la utopía.

En definitiva, la concepción aquí presentada es que mediante la noción de trabajo decente la OIT expresa la búsqueda del capital de un nuevo modo de imponer un comando sobre el trabajo que genere estabilidad para un nuevo proceso de acumulación a largo plazo. Este estaría basado en la centralidad (nuevamente) del pleno empleo y de la relación salarial. Tal como en sus orígenes de la primera posguerra, la OIT simboliza otra vez el “acuerdo de paz para las clases”. Cristaliza, a partir de su vocación de universalidad, la necesidad de generar un piso de normalidad para el desarrollo de las relaciones laborales con el fin de permitir la acumulación del capital a escala global.

En ese sentido, el trabajo digno hace estallar la búsqueda por imponer el comando sobre la insu-

bordinación. En el trabajo digno no hay una vocación abstracta de universalidad y atemporalidad, es decir, de aplicación universal en cualquier sociedad, como sí aparece en el trabajo decente. La noción de dignidad (y de trabajo digno), por el contrario, surge desde la particularidad. Está mostrando el desborde constante de las formas del capital. Mientras que la idea de decencia se mantiene dentro de la forma-valor, la dignidad expresa la rebeldía, la humanidad. Como vimos, la idea de decencia se mueve en torno a la utopía de lograr una reconciliación social. De allí se desprende que el trabajo decente sea expresado por sus voceros a través de nociones como “justicia social”, “equidad”, “iguales oportunidades”. Es por ello que el Programa de Trabajo Decente es ampliamente apoyado por el movimiento sindical internacional. Pero aquí sostenemos que se trata de una falsa utopía, porque la reconciliación es imposible al interior de una sociedad fragmentada por la producción de valor. Es por ello que el trabajo decente es no-verdad. Por otra parte, la noción de dignidad expresa la dimensión dialógica de las relaciones sociales, es decir, la acción de ponerse como un particular, de decir “aquí estamos”, no de modo identitario y sintético, ya que esa es la forma del capital, sino de una particularidad que exprese el sujeto revolucionario como constelación de multiplicidad de voces.

La política de la dignidad, al decir de John Holloway, es mucho más que la felicidad como logro del placer material. Parafraseando a Max Horkheimer, sólo una psicología ingenua y economicista podría entender la aspiración de felicidad como la mera satisfacción de las necesidades materiales. Los ideales de la historia (y del presente) no son independientes de los hombres y de sus realidades. Por ello, la noción de trabajo digno se basa en una ética del colectivo social, es la moral del grupo. Una sociedad que lograra la reconciliación sujeto-objeto no necesitaría contar con el estudio separado de la ética, porque allí la moral estaría inmersa en las propias relaciones sociales (de producción), es decir, emanaría de esas relaciones. Sería la reconciliación de interés y deber. En definitiva, en una sociedad reconciliada no se habla de trabajo decente, sino de un hacer social libre; no se reivindica un “bajo nivel de explotación”, sino un hacer apropiado para la autodeterminación colectiva.

*\*1 Licenciada en Ciencia Política (UBA).  
Magister en Investigación en Ciencias Sociales  
(UBA). Becaria doctoral de Conicet. Docente  
universitaria (UBA y USAL)*

*\*2 Licenciado en Ciencia Política (UBA).  
Becario doctoral de CONICET. Docente  
universitario (UBA y USAL)*

por  
DEMIAN PANIGO<sup>1</sup>

NICOLÁS  
DVOSKIN<sup>2</sup>

FLORENCIA  
MEDICI<sup>3</sup>



**LA MEJORA EN LA CALIDAD DE VIDA  
DE LOS SECTORES MÁS VULNERABLES  
A PARTIR DE LA ELIMINACIÓN DEL  
RÉGIMEN DE CAPITALIZACIÓN Y LA  
REFORMULACIÓN DEL SISTEMA DE  
SEGURIDAD SOCIAL. EL ROL DE LAS  
JUBILACIONES NO CONTRIBUTIVAS Y LA  
ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO.**

# LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA POSCONVERTIBILIDAD

## DE PRIVILEGIOS A DERECHOS UNIVERSALES



*El Estado administraba los fondos de la seguridad social y garantizaba el acceso a la protección a todos los trabajadores y sus familias. Se trataba de que unos trabajadores aseguraran a los otros, con la mediación del Estado en la organización y administración.*

**E**l sistema de seguridad social es, indudablemente, un instrumento estatal crucial para mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la sociedad. Esta afirmación implica reconocer que el objetivo del sistema de seguridad social no es sólo el de proveer un ingreso a aquellas personas que ya no pertenecen a la fuerza laboral. En contraste, en los regímenes de capitalización, como las AFJP, prima una lógica exclusivamente contributiva en la que los beneficios recibidos del sistema se corresponden de manera lineal con los aportes realizados.

En la Argentina, esta última concepción prevaleció durante la década de los noventa. Sin embargo, estamos ante una coyuntura novedosa. La eliminación del régimen de capitalización en 2008 revirtió la reforma neoliberal que había permitido la privatización del sistema previsional. Pero también añadió nuevas herramientas distributivas que permitieron la ruptura con aquel esquema conceptual para avanzar en la modificación del sistema de seguridad en un sentido amplio, abandonando la lógica íntegramente individual en pos de una concepción de un sistema solidario. La puesta en marcha de programas específicos, como la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social y el Plan Nacional de Inclusión Previsional, muestra instrumentos claros de estas nuevas metas.

El objetivo central del presente artículo es describir en qué han consistido estas nuevas modalidades y qué resultados han tenido en términos de mejoras sociales para dejar planteada la discusión acerca de la importancia de definir el sistema de seguridad social en el marco de una discusión más amplia de la sociedad que queremos.

### **Síntesis histórica: entre el reparto y la capitalización**

Lo que conocemos como el modelo tradicional de seguridad social en la Argentina está basado en los principios del Estado de Bienestar que surgió en Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Según este, es deber del Estado preocuparse por garantizar la capacidad de consumo de la mayor parte de la población a través de un reparto más equitativo de la riqueza. Este modelo de seguridad social está sostenido por tres pilares básicos: jubilaciones y pensiones, seguros por desempleo y asignaciones familiares, siendo el primero de ellos siempre el más relevante en términos cuantitativos.

En la Argentina, desde que existe un sistema integrado y generalizado de seguridad social –cuyo origen se remonta a los tiempos de los primeros gobiernos peronistas–, aquellos tres componentes han sido administrados por el Estado y financiados principalmente con la contribución de los trabajadores activos. En particular, la alícuota del salario destinada a contribuir a la seguridad social suponía una referencia a la proporción entre trabajadores activos y trabajadores fuera de actividad (lo que no implica que no se hayan utilizado en determinados momentos recursos de las rentas generales para financiar al sistema previsional).

Como la economía argentina giraba alrededor de situaciones de pleno empleo y de una participación equitativa de los asalariados en el ingreso total del país, se entendía que era posible que los propios aportes corrientes de la fuerza laboral pudieran cubrir a la población inactiva. En este sentido, las asignaciones familiares fueron un componente de menor peso en el sistema, ya que funcionaron como una cobertura a una población inactiva (los niños) que a su vez percibía una tutela generalizada por parte de los activos (sus padres). Estas surgieron de modo generalizado en 1957 y consistían en asignaciones por hijo. Durante las décadas de 1960 y 1970 se fueron agregando nuevos componentes, como las asignaciones por invalidez, matrimonio, ayuda escolar, y otras. En términos del sistema en su conjunto, lo central de esta estructura es que el Estado administraba los fondos de la seguridad social y garantizaba el acceso a la protección a todos los trabajadores y sus familias. Se trataba de que unos trabajadores aseguraran a los otros, con la mediación del Estado en la organización y administración.

El modelo inaugurado por la dictadura militar de 1976 provocó un creciente deterioro del mercado laboral. De este modo, el incremento de la desocupación y el empleo no registrado redujeron abruptamente los ingresos del sistema previsional por aportes y contribuciones. El sistema de capitalización surgió en los años noventa como respuesta a la crisis en la que el sistema de reparto estaba sumergido.

El nuevo régimen de capitalización individual adoptado en la Argentina en 1994 –y que creó la figura de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP)– mantuvo la lógica contributiva del sistema pero abandonó el criterio de solidaridad intergeneracional en el que los trabajadores activos de hoy financian a los pasivos de hoy, para adoptar, como norma, que fuera el mismo trabajador de hoy el que financiara su pasividad de mañana. De este modo, los aportes personales se convirtieron en ahorros forzosos que rendirían un interés. Bajo este esquema, podemos afirmar que el sistema de capitalización consagraba la conversión del trabajador en prestamista.

En este sentido, el sistema se volvió hipercontributivo ya que no sólo era financiado por los propios trabajadores, sino que estos eran responsables de su propia cuenta de capitalización. Así, el régimen que se inauguró en la Argentina de los noventa puede caracterizarse como un sistema en el cual el acceso a la seguridad social era concebido como un privilegio.

*El nuevo régimen de capitalización individual adoptado en la Argentina en 1994 mantuvo la lógica contributiva del sistema pero abandonó el criterio de solidaridad intergeneracional en el que los trabajadores activos de hoy financian a los pasivos de hoy.*

En el caso de las asignaciones familiares, aunque estas permanecieron en manos del Estado, en 1996 se produjo una reforma que limitó el acceso a los trabajadores registrados con ingresos bajos. Si bien no entraron en la lógica de la capitalización, sí supusieron una reducción en su cobertura.

### **Las jubilaciones no contributivas**

La Argentina tiene una larga historia de pensiones no contributivas, pero estas nunca habían estado incorporadas al sistema generalizado de previsión social. En términos conceptuales, las pensiones no contributivas habían estado asociadas a planes asistenciales, donde la contraprestación o bien no existía o no se cumplía en la práctica o era no laborable (como, por ejemplo, requisitos de asistencia a cursos de formación en oficios). Entre fines de 2004 y principios de 2005 –mediante la ley 25.994 y

*Según datos de la ANSeS, la moratoria llevó la tasa de cobertura del sistema jubilatorio a un 90 por ciento en el año 2010.*

el decreto 1454/05-, el gobierno nacional lanzó una primera moratoria jubilatoria que permitió a los adultos que estaban en edad de jubilarse pero que no habían hecho los aportes suficientes comenzar a recibir sus haberes y, a la vez, continuar pagando sus aportes. Estos nuevos beneficiarios comenzaron a recibir como haber un monto equivalente a la jubilación mínima menos los aportes correspondientes.

Cuatro años después, la ley 26.425 eliminó el sistema de capitalización individual y devolvió al Estado la administración de todos los fondos de jubilaciones y pensiones. Esto permitió, en parte, financiar la moratoria (planteamos que en parte porque entendemos que el financiamiento del sistema previsional no necesariamente debe cubrirse con los ingresos del sistema). También le otorgó al Estado la capacidad de implementar políticas más profundas.

Según datos de la ANSeS, la moratoria llevó la tasa de cobertura del sistema jubilatorio a un 90 por ciento en el año 2010, cifra que contrasta significativamente con el 57 por ciento anterior a la apertura de la moratoria.

El esquema previsional actual no sólo permitió incorporar a una cantidad enorme de beneficiarios (2.700.000 en siete años), sino que impulsó mejoras en las condiciones de vida de la población de edad avanzada. Siguiendo un criterio de equidad, entre comienzos de 2003 y mayo de 2011, la jubilación mínima aumentó un 719 por

ciento y buena parte de los nuevos beneficiarios son los desocupados de la década del noventa, o los que en aquellos años pasaron a ser trabajadores no registrados o cuentapropistas sin cobertura previsional.

Esta medida puede ser pensada también como una notable política de redistribución en términos de género. A través de esta moratoria, de la cual el 78 por ciento de los beneficiarios son mujeres (lo que hizo que se la conociera como la “jubilación para amas de casa”), la política reconoce el valor social del trabajo desempeñado por aquellas mujeres que en su vida activa habían desarrollado labores domésticas y les garantiza un ingreso en su vejez.

### **La Asignación Universal por Hijo para Protección Social**

En noviembre de 2009, mediante el decreto 1602/09, el gobierno nacional creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social y otorgó un monto por hijo de 180 pesos por mes, que en julio de 2010 se elevó a 220 pesos. A partir de este programa, no sólo los hijos de los trabajadores registrados se benefician con las asignaciones familiares, sino también los de los trabajadores no registrados y los desempleados.

La medida permitió que prácticamente todos los niños del país pasen a recibir una pensión del Estado, ya sea en forma de asignaciones familiares contributivas, deducción del impuesto a las ganancias o la nueva Asignación Universal por Hijo. La contraprestación requerida para acceder a esta última (vacunación y asistencia escolar) es un incentivo para que las familias adopten medidas tendientes a mejorar la salud y la educación en general.

Esta política logró reducir notablemente los índices de pobreza, indigencia y desigualdad, según un estudio publicado en 2010 por Emmanuel Agis, Carlos Cañete y Demian Panigo. El documento muestra que con la implementación de la asignación se redujeron en un 55/65 por ciento la indigencia, en un 13/30 por ciento la pobreza y en un 5/33 por ciento la desigualdad (rangos que dependen del deflactor utilizado). Estos logros son aún mayores si se toman en cuenta áreas geográficas con extremas situaciones de vulnerabilidad social, como el nordeste del país.

Resulta especialmente significativo el efecto sobre la indigencia debido a que los niños son el grupo social más vulnerable del país y el que más ha sufrido las consecuencias de la exclusión social. Ciertamente, la salida de la indigencia no supone ninguna panacea pero sí abre las puertas a un futuro más digno para millones de niños en la Argentina.

*\*1 Investigador  
CEIL-PIETTE  
(CONICET) y Director  
del Observatorio  
Metropolitano de  
Economía y Trabajo  
de la Universidad  
Nacional de Moreno  
(UNM)*

*\*2 Becario de  
Investigación  
CEIL-PIETTE (CONICET)  
y UNM, Docente  
FCE-UBA y FCS-UBA*

*\*3 Investigadora  
del Observatorio  
Metropolitano de  
Economía y Trabajo  
de la UNM*

*Con la implementación de la asignación se redujeron en un 55/65 por ciento la indigencia, en un 13/30 por ciento la pobreza y en un 5/33 por ciento la desigualdad.*

### La seguridad social hoy

Como mostramos anteriormente, el esquema actual de seguridad social posee un carácter mixto entre uno contributivo tradicional y uno no contributivo. Con esta nueva característica, el sistema de seguridad social argentino también puede ser entendido en términos generales como uno de los mecanismos mediante el cual el Estado redistribuye progresivamente la riqueza, tal vez el más importante de ellos. Por supuesto, fuera de este análisis han quedado las otras formas de financiamiento de la seguridad social y los otros usos que se han hecho en la Argentina de sus fondos (como por ejemplo el programa “Conectar Igualdad”). En cualquier caso, entendemos que si bien la estructura formal remite a la lógica del reparto contributivo con excepciones, en el plano de lo real el sistema de seguridad social adoptó una forma mixta que ha lanzado la dimensión redistributiva del sistema hacia un nivel sin precedentes en la historia reciente del país.

Por otro lado, resulta necesario remarcar que la política de seguridad social en ningún caso puede desconectarse de los modelos de desarrollo vigentes. De nada sirve un sistema de seguridad social amplio en una economía que expulsa trabajadores o los arroja a la informalidad. Entendemos que si el modelo económico sigue reduciendo la tasa de desempleo e incrementando el porcentaje de empleo registrado sobre empleo total, se extenderá la posibilidad de generalizar el criterio universalista a pilares del sistema que aún continúan siendo estrictamente contributivos.

### Conclusiones

Las jubilaciones no contributivas y la Asignación Universal por Hijo incorporaron una nueva dimensión en la historia de la seguridad social en la Argentina, rompiendo con el esquema de privilegios del neoliberalismo y retomando la senda de los derechos como legitimación principal del sistema. Si hace sesenta años el eje del sistema de seguridad social se anclaba en los derechos sociales –es decir, los derechos de la familia del trabajador en un esquema de protección del pleno empleo–, hoy, en una sociedad más compleja, diferenciada e internacionalizada, el eje está puesto en los derechos humanos, no ya de los trabajadores sino de todas y todos. Las dimensiones no contributivas del sistema justamente son las que garantizan la protección universal.

Sin embargo, todavía falta un largo camino hacia la completa universalización de los derechos. Por ejemplo, el seguro de desempleo sigue respondiendo a una lógica contributiva y no cubre a quienes no consiguen trabajo y nunca lo consiguieron –por ejemplo, aquí se presenta una problemática central en el caso de los jóvenes que no pueden acceder a un primer empleo–. Por otro lado, hay un diez por ciento de la población de adultos mayores que no ha entrado en la moratoria, y hay determinados grupos sociales (como los monotributistas) que no están incorporados en la Asignación Universal por Hijo. Además, los trabajadores no registrados y los desocupados todavía no acceden al derecho a las asignaciones familiares por adopción, matrimonio y ayuda escolar. Todos estos aspectos aparecen como cuentas pendientes en pos de una efectiva universalización de los derechos a la protección social y requieren profundizar los avances recientemente alcanzados, que sitúan al actual sistema de seguridad social argentino en uno de sus mejores momentos históricos en materia de cobertura y progresividad.



# SEGURIDAD SOCIAL

MARCHAS Y CONTRAMARCHAS EN LA PROTECCIÓN, LA SEGURIDAD Y EL RECONOCIMIENTO DE DERECHOS, 2002-2011



por  
CLAUDIA  
DANANI<sup>1</sup>  
ALEJANDRA  
BECCARIA<sup>2</sup>

**LOS CAMBIOS EN LA SEGURIDAD SOCIAL DURANTE LA CONVERTIBILIDAD Y LA POSCONVERTIBILIDAD. LOS AVANCES LOGRADOS EN LA ÚLTIMA DÉCADA Y LO QUE RESTA POR HACER. EL IMPACTO DE LA MORATORIA PREVISIONAL EN LOS HOGARES.**

## **D**e dónde venimos y hacia dónde vamos

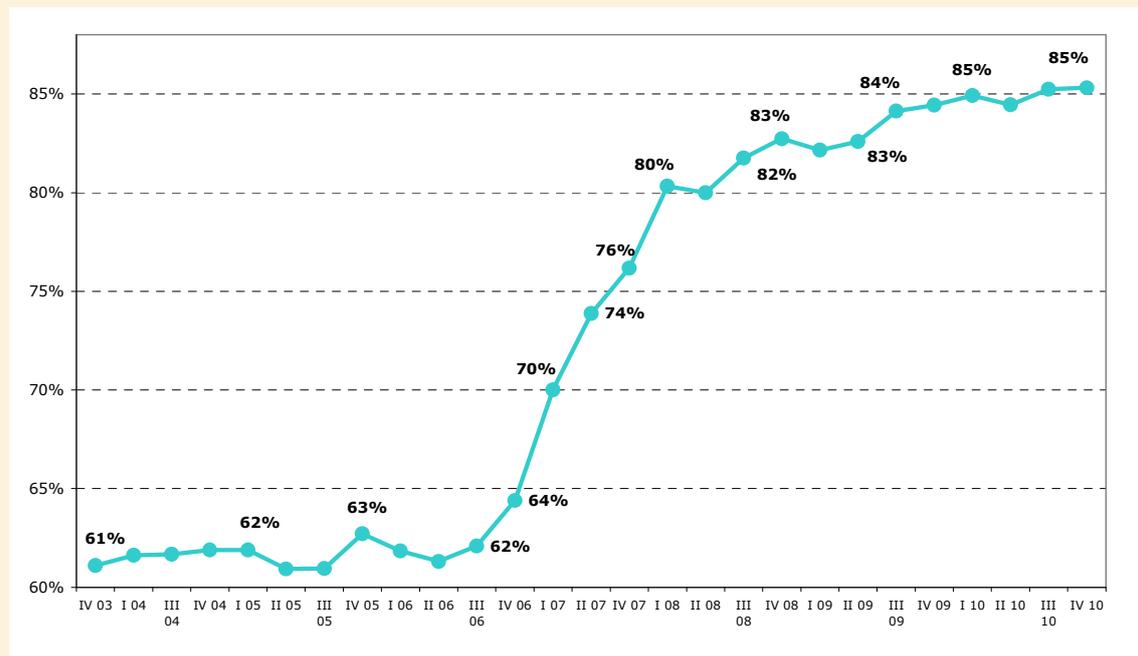
En nuestro país, la Seguridad Social reúne a las políticas y a las instituciones que se ocupan de cinco tipos de eventos que, al incidir en la capacidad de las personas para proveer sustento a sí mismas y a sus dependientes, son fundamentales para definir la calidad de la vida y el bienestar de la población trabajadora: a) la enfermedad en general, de la cual se ocupan las obras sociales; b) el accidente o enfermedad laboral, abarcados por el actual sistema de riesgos del trabajo; c) la vejez o retiro, institucionalmente atendido por el sistema previsional; d) la responsabilidad sobre la manutención de miembros del grupo familiar, organizada a través del sistema de asignaciones familiares, y e) el desempleo, del que se ocupa el seguro correspondiente. A excepción de este último, creado en 1991 mediante la ley 24.013 (Ley de Empleo), al comienzo del nuevo siglo todos los componentes de la Seguridad Social venían de atravesar una década de importantes transformaciones, que habían deteriorado su capacidad de protección social.

Los cambios habían sido diferentes entre sí. Sin embargo, los tres primeros –obras sociales, riesgos del trabajo y sistema previsional– habían compartido ciertos lineamientos: las protecciones respectivas habían asumido formas de seguros de mercado; ello había significado un proceso de individualización en el caso de la salud y del sistema jubilatorio (personalización del aporte y capitalización, respectivamente) y cambio liso y llano de la dirección de la protección en el caso de los riesgos del trabajo (que pasaron de proteger a los trabajadores, a proteger a los empleadores de la eventualidad de un accidente cuyos costos no pudieran afrontar); y había mayor presencia de instituciones privadas en la gestión, que o bien no existían previamente (AFJP y ART, por

caso) o que hasta entonces no habían tenido posibilidad de participación en la seguridad social (empresas de medicina prepaga en las obras sociales). La combinación de estos rasgos resultaba en sistemas menos redistributivos y mucho más segmentados, precisamente lo contrario de lo que, se supone, es la función de la seguridad social.

Al igual que en otras áreas, la eliminación de la convertibilidad con la que se inició el siglo dio lugar a una nueva corriente de políticas. Aunque en ningún caso se profundizó la dirección de las políticas desarrolladas durante la década anterior, ese proceso ha tenido –y sigue presentando– luces y sombras: por ejemplo, no se ha modificado la arquitectura ni la lógica de funcionamiento de los sistemas de riesgos del trabajo –aunque existe más de un proyecto de reforma del sistema, pero ninguno de los cuales ha alcanzado todavía tratamiento parlamentario– ni de obras sociales. Sin embargo, es cierto que la Superintendencia de Servicios de Salud ha ido introduciendo ajustes por riesgo de carácter automático (edad, composición del hogar), lo que tiene como efecto desalentar algunas prácticas discriminatorias contra grupos de población con mayores probabilidades de enfermar o utilizar servicios. Pero eso no es suficiente: es imprescindible redefinir los tipos y niveles de responsabilidad de los distintos grupos con capacidad de gestión y administración y –particularmente– generar mecanismos de mayor igualdad entre beneficiarios. Para ello, es igualmente imprescindible ampliar el poder de decisión de las autoridades nacionales de Trabajo y Salud, a expensas de la autonomía con que buena parte de la dirigencia sindical viene celebrando acuerdos poco claros con la medicina prepaga, y que se han sumado a la histórica segmentación de un sistema que –se supone– debería igualar a “los trabajadores” en general.

Distinto ha sido el proceso del sistema previsional, pudiendo considerarse que está siendo sometido a una experiencia de contrarreforma en el triple sentido de que una serie de políticas van en la dirección contraria a la que tuvieron las de la década anterior; de que se han eliminado elementos centrales de la reforma de 1994 y de que todas las políticas emprendidas asumen explícitamente la confrontación con las de dicho período como rasgo de identidad y fundamento de legitimidad. Integra ese proceso un conjunto de intervenciones que comenzaron a desplegarse en 2002 y que, al abordar diferentes aspectos del sistema, tuvieron efectos tanto en su capacidad de protección como en su esquema organizacional. Nos referimos a los aumentos de haberes por decreto (que mejoraron la

**Gráfico N°1 Evolución de la Tasa de Cobertura - Total aglomerados urbanos 2003-2010**


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la EPH-Indec. Se presenta el último dato para el cual se cuenta con información

*Del 61% de adultos mayores cubiertos en 2003, hacia fines de 2010 se ha pasado a un 85 por ciento.*

### La situación de la protección de cara a los derechos: la cobertura del sistema y el alcance de los haberes

El Gráfico N° 1 muestra la evolución que desde 2003 tuvo la cobertura previsional (Vg., la proporción de personas que, estando en edad de jubilarse, reciben un beneficio previsional), problema que, al igual que en otros países latinoamericanos, por entonces era considerado como el más grave e importante que en este plano había legado la transformación neoliberal.

El salto espectacular que se observa a partir de la segunda mitad de 2006 es consecuencia inmediata de una de las políticas mencionadas: la moratoria previsional, que mediante un procedimiento combinado de declaración jurada y de un financiamiento muy favorable, permitió acceder a una jubilación o pensión a quienes no cumplieran con los requisitos legales para ello en lo que hace a los años de aportes necesarios (de acuerdo con la legislación vigente, la jubilación exige treinta años de aportes, es decir, haber estado trabajando en el mercado laboral formal por ese tiempo). El avance es claro en este caso: del 61% de adultos mayores cubiertos en 2003, hacia fines de 2010 se ha pasado a un 85 por ciento.

Menos contundente es la trayectoria seguida por el alcance de la protección que brinda el sistema; vale decir, por la capacidad de satis-

capacidad adquisitiva de los mismos), a la moratoria y jubilación anticipada ("Plan de Inclusión Previsional" del año 2005), a la ley de Libre Opción (2007) y la Ley Movilidad (2008), aunque el proceso alcanzó su punto culminante en noviembre de 2008 con la eliminación del sistema de capitalización y de las AFJP, la reestatización de los fondos previsionales y la unificación del sistema en un único régimen de reparto, en el SIPA (Sistema Integral Previsional Argentino). Obviamente, a través de la creación de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, un año más tarde, también las asignaciones familiares han experimentado un proceso de importante transformación.

En lo que sigue, nos detenemos en los principales aspectos del proceso desarrollado en el sistema previsional.

*La eliminación de la capitalización y de las AFJP, la reestatización de los fondos y la reconstrucción del régimen de reparto implicaron un vuelco significativo en los efectos individualizadores y mercantilizadores de la protección.*

facen necesidades que tiene el haber previsional, en el que al parecer existen al menos tantas “luces” como “sombras”. Por un lado, se avanzó en la institucionalización de la movilidad de los haberes: mediante la ley 26.417/08 se estableció un mecanismo de actualización que implica que dos veces al año –en marzo y septiembre– se incrementen los montos del beneficio previsional a través de una fórmula supuestamente explicitada. La relativización que acabamos de hacer es intencional: aun para los especialistas, la “fórmula de actualización” es prácticamente ininteligible, a lo que hay que agregar la escasez y sospechas de distorsión de información, que tornan menos transparente el mecanismo. Con todo, ello no elimina el hecho de que se ha instalado la idea de aumentos sistemáticos que estarían garantizados por ley, lo que es un progreso en la línea de la institucionalización de derechos.

¿Cuál es la situación de los haberes sobre los que se ha legislado la institucionalización de la movilidad? Al considerar su evolución, lo primero que llama la atención es un significativo incremento del mínimo, que en términos nominales pasó de 200 pesos en 2002 a 1.046 pesos en 2010 (aumentando un 423%). Claro está que en términos reales la situación es muy distinta, pues por efecto de la inflación ese aumento se reduce a un 80%. Más limitada aún es la recuperación del haber medio, cuyo 267% de incremento nominal cae al 26% en términos reales (Fuente:

elaborado a partir de datos del Boletín estadístico de la Seguridad Social - MTEySS e Indec). Esta información da sustento a la expresión “achataamiento” (de la pirámide previsional), con la que en el debate social y político se pronuncia la crítica opositora al retraso relativo del haber medio respecto del mínimo. Sin embargo, debe señalarse que al mismo tiempo marca el hecho de que esto ocurre en el marco de una movilidad ascendente de los haberes, pues el piso al cual el haber medio se acerca es en términos reales más elevado que aquel respecto del cual se demanda la conservación de la brecha.

El análisis del alcance de la protección requiere ser completado con una mirada sobre los hogares y no sólo sobre las personas, como hasta aquí. Al hacerlo, se observa una situación claramente más satisfactoria, pues aquel aumento de la cobertura hizo que una proporción importante de los hogares con más de un adulto mayor haya sumado un perceptor, aumentando así los ingresos del hogar.

### **La seguridad y los derechos: instituciones y fundamentos de la protección**

En lo que hace a lo político-institucional, la eliminación de la capitalización y de las AFJP, la reestatización de los fondos y la reconstrucción del régimen de reparto implicaron un vuelco significativo en los efectos individualizadores y mercantilizadores de la protección. Ello entraña favorecer la capacidad de redistribución del sistema, así como reponer ciertos contenidos de mayor solidaridad (que habían sido barridos por la reforma de 1994), lo que en conjunto resulta positivo en términos de una orientación de mayor responsabilidad social por la protección social en sí misma, en lugar de convertir a esta en espacio de valorización, tal como sucedió en los años noventa. No obstante, deja un conjunto de interrogantes respecto de la sostenibilidad y reaseguros en el futuro, lo que ocurre tanto por el funcionamiento mismo de una nueva institucionalidad, como por la debilidad general de los sistemas de control y generación de información, profundizada en estos mismos años.

Sobre la base de estos cambios parece estar amasándose una nueva matriz de intervención estatal, en la que: a) tiene lugar una fuerte disputa acerca del papel del Estado en las condiciones de vida; y, en ese sentido, al igual que en los '90 sucediera con la reforma neoliberal, a través de la política previsional la sociedad argentina discute cuál es el Estado que aprueba y cuál el que rechaza; y b) se recupera explícitamente la noción de derechos sociales. El papel del Estado en la distribución del ingreso, la aspiración o la condena de la

igualdad y la provisión de seguridades como virtud o como defecto son los grandes términos en los que, una vez más, se dirime la cuestión social como cuestión estatal.

En cuanto a la noción de derechos, no es unívoca: las políticas sociales argentinas han estado tenazmente atadas a un ideario meritocrático, vinculado a los derechos del trabajo, ideario en cuyo alumbramiento y consolidación el peronismo jugó un papel principal, pues con él fundó su identidad y su tradición. Sin embargo, la actual expansión de la protección –y especialmente, de la cobertura previsional– viene moldeándose al calor de una invocación que conserva el principio de los “derechos del trabajo”, pero que a continuación reclama el reconocimiento de la universalidad. De este modo, va gestándose un universalismo sui generis, que entremezcla elementos doctrinarios y demandas de políticas (el trabajo como fundamento y la cobertura amplia, respectivamente), y en cuyo curso también toman forma y contenido las nociones de trabajo, protección y derechos.

### Balances del período

Los tres componentes de la Seguridad Social directamente involucrados en clásicas reformas de mercado durante los años '90 arrojan balances desiguales: casi inexplicable dilación en lo que podría ser siquiera una corrección en el caso del sistema de riesgos del trabajo; una tímida pero correcta política en dirección a la igualación en la protección de distintos grupos ocupacionales en las obras sociales, pero que no cuestiona las bases de la reforma de la década anterior, ni se impone al particularismo sindical; y un sistema previsional fuertemente transformado. En términos de protección inmediata, en este caso el balance es globalmente positivo, pero también desigual: la cobertura se extendió significativamente (más personas protegidas) y su alcance ha crecido de manera indudable (mayor protección), aunque insuficiente. También fueron llevadas adelante reformas en el plano organizacional, lo que tiene máxima importancia, pues las instituciones proveen previsibilidad a los procesos políticos, económicos y sociales en general, y tratándose de un ámbito de políticas en el que se ponen en juego derechos sociales, la existencia y fortaleza de esas instituciones significan ni más ni menos que la posibilidad del ejercicio de tales derechos y la seguridad en las condiciones de vida.

En este sistema, desde la eliminación de la convertibilidad se ha registrado un proceso paradójico: la dimensión en la que se ha producido una mayor mejora inmediata es la de la cobertura, pero es a la vez la que presenta mayores interrogantes sobre los

*Y en el resultado final tendrán máxima gravitación los modos en que se reconfiguren las tradiciones e inercias políticas y partidarias, según se fortalezcan cosmovisiones más amplias o restrictivas respecto del acceso a los derechos sociales. De eso se tratan las formas en que se desenvuelva la lucha política en este campo.*

mecanismos de persistencia (vale decir, sobre su garantía). Por el contrario, los resultados en materia de alcance de la protección son mucho más erráticos (e inferiores, de hecho), pero se ha sancionado una normativa que, aunque confusa, instala la idea de seguridad, tendiendo así a legitimar la demanda por su efectivización y el control público. Queda aún pendiente una cuestión trascendente, que aquí no hemos analizado, relativa a la demanda social por el pago del haber jubilatorio como 82% móvil del de actividad, reivindicación que desde décadas constituye el parámetro contra el cual la sociedad argentina evalúa (negativamente, por cierto) el desempeño del sistema. Más grave aún es que en esa promesa-demanda eche raíces un proceso de judicialización por medio del cual podemos considerar que está conformándose un sistema previsional de “dos velocidades”: uno para quienes recurren al juicio y logran elevar sus haberes y otro para quienes permanecen como beneficiarios “comunes”.

Estamos, por lo tanto, frente a un sistema que protege más, a más personas, y que declara y defiende las bondades de garantizar esa protección. ¿El proceso seguirá en esa dirección, prestando más protección a segmentos relativamente mayores de población? A nuestro juicio, se trata de la principal cuestión a dirimir. Y en el resultado final tendrán máxima gravitación los modos en que se reconfiguren las tradiciones e inercias políticas y partidarias, según se fortalezcan cosmovisiones más amplias o restrictivas respecto del acceso a los derechos sociales. De eso se tratan las formas en que se desenvuelva la lucha política en este campo.

*\*1 Doctora en Ciencias Sociales. Investigadora-docente UNGS y FSOC - UBA. Sub-secretaria de Posgrado FSOC. - UBA*

*\*2 Socióloga. Investigadora-docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Docente de la Fac. de Cs. Sociales - UBA*

# POLÍTICAS DE EMPLEO UNA VISIÓN SINTÉTICA DE LARGO PLAZO (1989-2011)

PARTIENDO DE UNA DEFINICIÓN Y CATEGORIZACIÓN DE POLÍTICAS DE EMPLEO, SE ANALIZAN LOS CAMBIOS ACONTECIDOS EN ELLAS DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA DEL SIGLO XX Y LA PRIMERA DEL SIGLO XXI.

por  
**JULIO CESAR NEFFA**

*Lic. en Economía Política (UBA),  
Dr. en Economía del Trabajo, Profesor Titular en UNLP y UBA,  
Investigador Superior del CONICET*



**S**egún Jacques Freyssinet, en sentido amplio, y dada la interrelación entre variables, “el concepto de política de empleo designa al conjunto de intervenciones del sector público sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento de los mercados de trabajo en términos cuantitativos o cualitativos”. En ese sentido, todos los instrumentos de la política económica (de comercio exterior, cambiaria, de crédito, fiscal, por sectores específicos, de infraestructura), científica, tecnológica y de innovación, social, educativa, de desarrollo regional, de salud y cultural pueden movilizarse para generar efectos sobre el empleo, pero con un peso diferenciado según los ámbitos de la intervención del sector público. En sentido estricto, “la política de empleo agrupa al conjunto de acciones que apuntan a anticipar o a corregir los desequilibrios del mercado de trabajo, a generar nuevos empleos, reducir el desempleo y el subempleo, mejorar los procesos de adaptación dinámica entre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, favorecer la formación y reconversión profesional así como la adaptación de los recursos de mano de obra a las necesidades del sistema productivo”. Al definirse así la política de empleo, la misma debe insertarse como condición necesaria en un proceso de crecimiento “rico en empleos” (porque el estancamiento y la recesión destruyen empleos), impulsado por un cambio científico y tecnológico orientado hacia la innovación en cuanto a los procesos (que aumentan la productividad, reducen los costos y mejoran la calidad) y sobre todo para dar lugar a nuevos productos (que aumentan la demanda de fuerza de trabajo más calificada) y brindan la posibilidad de ampliar el mercado tanto interno como externo. Estos dos conceptos deben situarse en el contexto de economías de mercado reguladas –en mayor o menor medida– por el poder público, que procuran satisfacer las necesidades esenciales de la población y están sometidas a crecientes exigencias en materia de competitividad entre países.

Por otra parte, la clasificación de políticas de empleo activas y pasivas es la más usada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el “club de los países ricos”, con sede en París. Se puede observar recientemente un cambio en cuanto a las estrategias de empleo promovidas por ese organismo (el “job study” elaborado por el Departamento Económico y la “Estrategia para el empleo de la OCDE” de 1994), que partiendo de la recomendación de políticas de reducción de los costos laborales y de flexibilización inspiradas en la teoría neoclásica, hicieron luego una revisión

a comienzos del siglo XXI, cuando comenzaron a reconocer que las mismas no tuvieron un impacto positivo para reducir el desempleo y han ido tomando en cuenta progresivamente las consecuencias sobre el empleo del débil crecimiento económico, de los planes de ajuste que tratan de contener la inflación mediante la reducción de la demanda y de las presiones de la competencia internacional debido a la financiarización y la mundialización. De manera sintética y tentativa definimos las “políticas activas como aquellas que con una perspectiva de mediano y largo plazo, y actuando al mismo tiempo sobre la oferta y la demanda de fuerza de trabajo, se proponen reducir el desempleo haciendo frente de manera durable a las causas macroeconómicas estructurales y además promover la generación de nuevos empleos”. Por el contrario, las políticas pasivas serían “las que prioritariamente ponen el acento en el comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, operan por lo general en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos (aunque pueden dar lugar a efectos), proporcionan subsidios y políticas sociales a los desempleados y procuran contener el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva y la reducción de la oferta de fuerza de trabajo”. El secreto del éxito de las políticas de empleo depende de la coherente combinación y coordinación de ambos grupos de políticas.

Como tendencia general puede observarse a nivel internacional, y esencialmente en los Países Capitalistas Industrializados (PCI), que con las crisis de los “Estados de bienestar” se ha ido reduciendo la prioridad asignada inicialmente a las políticas pasivas y aumentando la correspondiente a las políticas activas, que consiste básicamente en estimular a los desocupados para que salgan de la inactividad, no pierdan la propensión a trabajar y busquen más intensamente un empleo por intermedio de los servicios públicos de empleo, ya sea con amenazas de sanciones (la interrupción de los subsidios) o con estímulos monetarios (para que ante la posibilidad de aumentar sus ingresos en un empleo no se resignen a aceptar en permanencia su calidad de beneficiarios del seguro contra el desempleo o de las políticas sociales de carácter asistencial).

Las políticas de empleo no surgen en el vacío, sino que son determinadas y condicionadas por una larga nómina de políticas macroeconómicas y de reformas estructurales, pues el mercado de trabajo es una variable dependiente del modo de desarrollo; este a su vez es el resultado del régimen de acumulación orientado por las formas institucionales del

modo de regulación dentro de las cuales el derecho del trabajo juega un papel decisivo. Después de las crisis de los años '70 y de los subprimes de 2008, el papel del Estado como empleador y como promotor del empleo ha sido revalorizado para formular políticas específicas de empleo.

De manera general, entre las principales políticas pasivas de empleo cabe destacar el seguro contra el desempleo, las políticas de seguridad social, demográficas y de género, para reducir la presión de la oferta de fuerza de trabajo, controlando los procesos inmigratorios y estimulando los retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas. Por su parte,

*Las políticas de empleo no surgen en el vacío, sino que son determinadas y condicionadas por una larga nómina de políticas macroeconómicas y de reformas estructurales, pues el mercado de trabajo es una variable dependiente del modo de desarrollo.*

las políticas activas incluyen medidas para proteger y para promover el empleo, con diversas orientaciones, entre ellas, el funcionamiento del Servicio Público de Empleo, los subsidios a empresas para que creen nuevos empleos netos, la disminución de los costos laborales a cargo de los empresarios sin disminución del salario nominal y de las contribuciones al sistema de seguridad social, las reformas laborales neoliberales orientadas a flexibilizar la relación salarial y a precarizar el uso de la fuerza de trabajo por medio de la erosión de la estabilidad y de la seguridad en el empleo, y los cambios en las relaciones colectivas de trabajo para disminuir el poder de los sindicatos al descentralizar el nivel de la negociación colectiva.

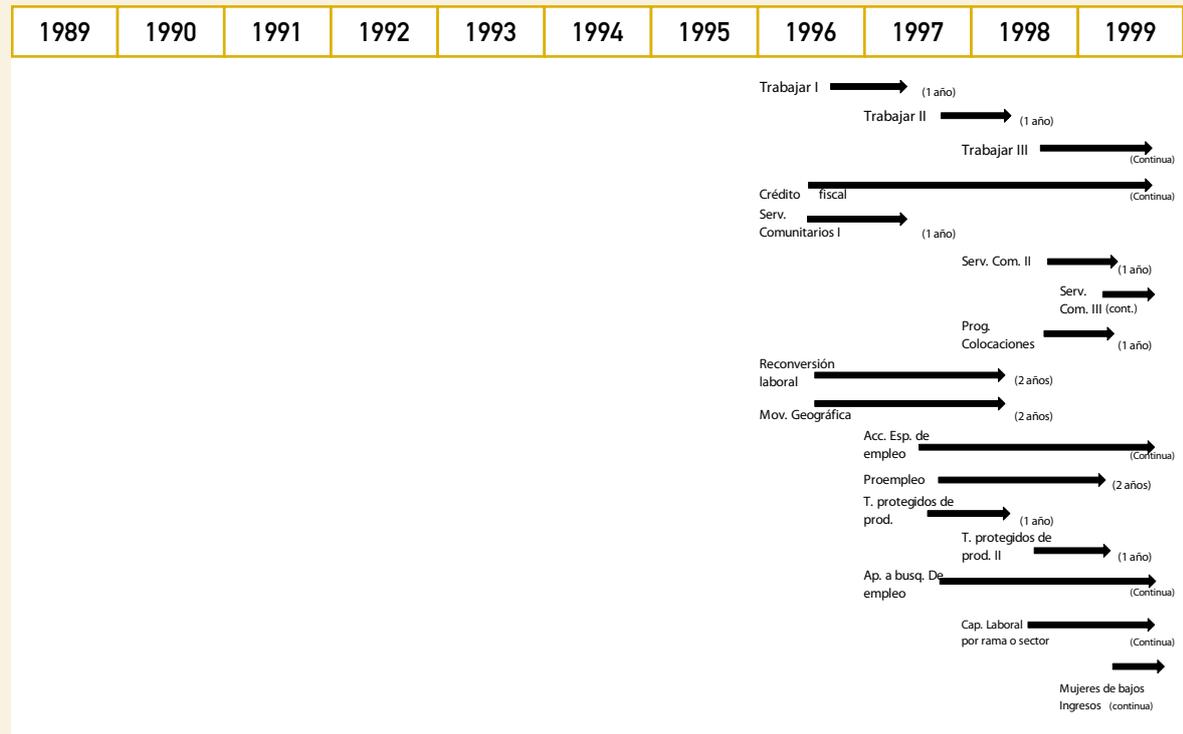
Dada la naturaleza del problema, y más que otras, las políticas de empleo requieren estar apoyadas en normas (derecho del trabajo y de la seguridad social con una orientación "pro operario", que promuevan los empleos seguros, estables y de calidad) e instituciones (básicamente el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social –MTEySS–), contar con un sistema de información estadística objetiva, así como estudios e investigaciones sobre el trabajo y el empleo, que permitan la identificación de los

problemas y su jerarquía en términos de gravedad y de urgencia. Dentro de los sectores más vulnerables y que constituyen poblaciones objetivo de las políticas de empleo están los jóvenes desertores del sistema educativo sin diplomas ni formación profesional, las mujeres jefas de hogar con familia a cargo y las que tratan de retomar el trabajo luego de una larga interrupción de la actividad (debido a la maternidad y el cuidado de niños de corta edad), los trabajadores de mayor edad, que fueron despedidos por los procesos de reestructuración productiva y el cierre de empresas, los desocupados de larga duración, los trabajadores migrantes con bajo nivel de calificaciones, y las personas desocupadas que reciben una ayuda social y son víctimas del proceso de "estigmatización".

Para ser eficaces se requiere lograr un consenso y la concertación tripartita (como postula la OIT), para que en su formulación participen los trabajadores, además de los empresarios y el Estado.

Veamos a continuación y de manera sintética las principales políticas de empleo en cada uno de los períodos de la historia reciente como resultado de las investigaciones realizadas en el CEIL-PIETTE del Conicet.

Fig.1.a Gráfico de políticas de empleo 1989-1999



### Período 1989-1999

La Ley Nacional de Empleo (LNE) N° 24.013, adoptada en 1992, creó el Fondo Nacional de Empleo, con el cual se financia hasta nuestros días la mayoría de las políticas y el Consejo Nacional del Salario, el Empleo y la Productividad, organismo que fijó el salario mínimo vital y móvil en 200 pesos desde 1991 hasta 2003. La ley 24.013 creó cuatro formas promovidas de empleo, legitimando la instauración de empleos precarios.

En ese periodo se adoptaron en total 41 políticas vinculadas al sector. Pocas de las cuales fueron de gran magnitud (Programa Intensivo de Trabajo, Proyecto Joven, Proyecto Trabajar I, II y III, y Servicios Comunitarios).

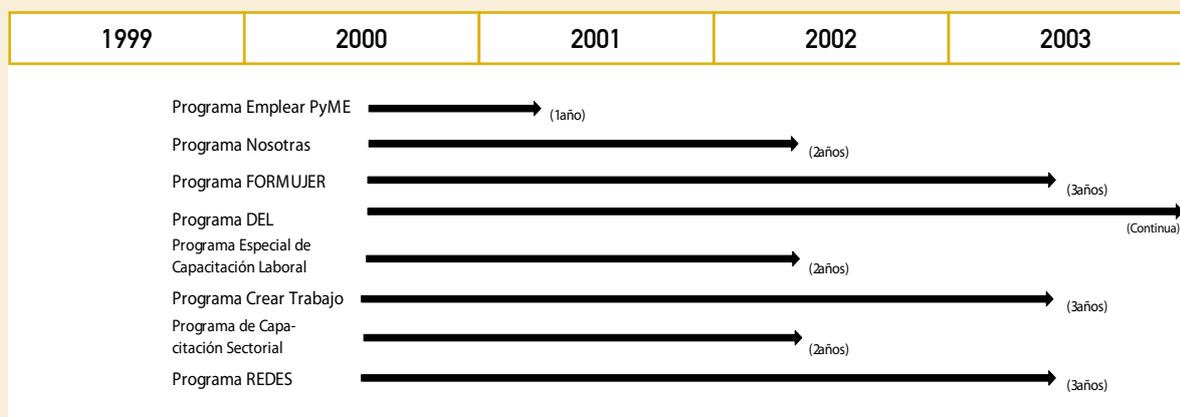
En su mayoría se dirigieron al sector público y al sector no mercantil de la economía, y con excepción de las cuatro nombradas, beneficiaron durante un corto período de tiempo a un sector reducido de personas compuesto por los grupos más vulnerables. Los puestos de trabajo creados fueron de carácter temporario y de naturaleza precaria y su evolución estuvo marcada por los ritmos electorales. Más que políticas de empleo, eran políticas de asistencia social para contribuir a la sobrevivencia de esos trabajadores y sus familias brindando la ocasión de acceder a una ocupación que no tenía el carácter de una relación salarial. Se trataba de políticas focalizadas, de contenido parcial, cuyos beneficiarios se seleccionaban frecuentemente siguiendo criterios políticos clientelistas y nepotistas. Las mismas tuvieron poco impacto para crear empleos estables en las actividades económicas privadas.

Utilizando las categorías arriba mencionadas, se trataba de políticas

*Después de las crisis de los años '70 y de los subprimes de 2008, el papel del Estado como empleador y como promotor del empleo ha sido revalorizado para formular políticas específicas de empleo.*



Fig.2 Gráfico de políticas de empleo 1999-2002



### Período 2002-2011

Las políticas y programas de empleo del MTEySS, que adoptó el gobierno provisional del doctor Duhalde primero y posteriormente los gobiernos constitucionales de los doctores Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, se diferencian de los que analizamos en los párrafos precedentes por su magnitud, sus orientaciones y características.

Así, las políticas públicas, pasivas y activas, diseñadas e implementadas en este período contribuyeron a elevar el nivel de educación, formación profesional y competencias laborales de los desocupados, a facilitar el acceso a información a través de las oficinas municipales de empleo y a ofrecer recursos para que los desocupados se instalaran por su propia cuenta o crearan empresas. Se destaca en este período la emergencia de políticas activas como el SCyE, el Subsidio por desempleo, el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMyMT), y el Repro, para promover la creación de empresas y la generación de empleos netos en el sector privado.

El Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PjyJHD), el Seguro de Capacitación y Empleo (181.722 beneficiarios) y el PJMyMT (107.573 beneficiarios) combinaron las pasantías, los procesos de aprendizaje y las políticas de terminalidad educativa con incentivos monetarios. En el período continuaron ejecutándose los PEC (939.874 en total), DEL (11.154 beneficiarios) y se adoptó el programa de inserción laboral (PIL) con varios componentes (promoción del autoempleo, inserción en el sector privado y en el sector público). Otros programas se dedicaron a la creación y fortalecimiento de unidades productivas (Herramientas por trabajo,

Trabajo autogestionado y microempresa, Fortalecimiento de entramados productivos).

Otras políticas se orientaron a la prevención del desempleo, la regularización del trabajo no registrado, el otorgamiento del subsidio por desempleo (a 1.615.803 desocupados) o el pago único por seguro de desempleo. Cabe señalar el programa de recuperación productiva (Repro) que otorga subsidios a los empleadores condicionados a su decisión de no despedir en caso de crisis o recesión (184.569 beneficiarios) y el fortalecimiento del servicio público de empleo promoviendo, brindando asistencia técnica y financiamiento, la creación de más de 350 oficinas municipales de empleo. Además, varios programas específicos se orientaron al sector agropecuario (para hacer frente a emergencias climáticas, sostener pequeños productores rurales y el Interzafra), y un número importante de programas estuvieron dirigidos a trabajadores con capacidades diferentes y a la creación de talleres protegidos.

Una de las particularidades del período de la posconvertibilidad consistió en la activa intervención del Ministerio de Desarrollo Social para financiar y gestionar programas como el PjyJHD que llegó a beneficiar casi 2.000.000 de personas en mayo de 2003, el Plan Familias (que llegó a involucrar a más de 400.000 personas) hacia el cual se transfirieron beneficiarios del PjyJHD, el Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra" y el Plan Argentina Trabaja, que promueve la creación de cooperativas de trabajo mediante el cual aproximadamente 150.000 personas llevan a cabo tareas de utilidad social en un número considerable de municipios estratégicos.

En síntesis, se adoptaron políticas y programas de empleo activos y pasivos, en las cuales adquirió relevancia la terminalidad educativa y la formación profesional, se tomó más en cuenta la demanda del sector privado cuando se buscaba aumentar la empleabilidad; las influencias del clientelismo y del nepotismo para la asignación de los planes se van controlando, el Estado volvió a asumir el papel de empleador, y en forma articulada con otras dependencias (ANSeS y AFIP) se implementó una política para regularizar el trabajo no registrado.

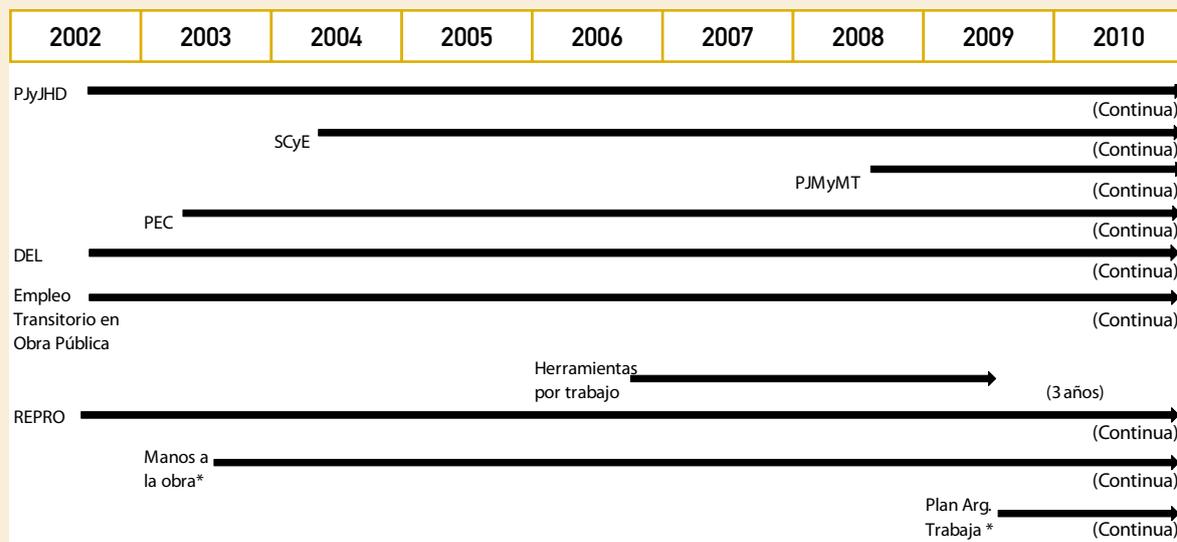
Progresivamente, el combate al desempleo y al trabajo en negro pasó a formar parte de los contenidos de otros ministerios, y en especial de Economía y Finanzas Públicas, Planificación e Infraestructura y Desarrollo Social. A diferencia de los otros períodos, durante 2002-2011 un crecimiento económico impulsado por un nuevo modelo de desarrollo fue creador de empleos, se reformó el derecho del trabajo para controlar las anteriores tendencias a la flexibilización y reducción del costo laboral, y el MTEySS adaptó su estructura para cumplir su papel de agente activo del empleo. Pero la tarea no ha concluido, pues todavía son escasos los procesos de evaluación de los resultados y de los procesos de implementación, la acción de los sindicatos en la implementación es reducida, los empleadores no han asumido plenamente el papel de activos generadores de empleo, el desempleo todavía permanece por encima del 7 por ciento de la PEA y el 35 por ciento de los asalariados no está registrado, quedando sin protección social. Queda por delante la inmensa tarea de activar las políticas pasivas, sin usar amenazas o castigos, para promover que los actuales beneficiarios de las políticas laborales y sociales que todavía son “empleables” vuelvan a formar parte de la población económicamente activa antes de pasar a la condición de desocupados de larga duración inempleables y quedar excluidos. El trabajo y el empleo son los grandes integradores sociales. Su ausencia no es sólo de ingresos, provoca un deterioro físico, psíquico y mental. La vida humana está allí en juego.

*Durante 2002-2011 un crecimiento económico impulsado por un nuevo modelo de desarrollo fue creador de empleos, se reformó el derecho del trabajo para controlar las anteriores tendencias a la flexibilización y reducción del costo laboral, y el MTEySS adaptó su estructura para cumplir su papel....*

### Conclusiones

El desempleo y subempleo bajo todas sus formas, la precarización, el empleo no registrado (o en “negro”), y sus consecuencias, la pobreza, la indigencia y la exclusión social a donde conduce el desempleo de larga duración, constituyen el nuevo y dramático contenido de la “cuestión social”. No es un problema cuya solución dependa exclusivamente del Estado sino de la sociedad en su conjunto.

Fig.3 Gráfico de políticas de empleo 2002-2010



\* Programas de empleo diseñados y ejecutados por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

# ECHAR LUZ SOBRE EL TRABAJO INFANTIL

## LA EXPERIENCIA DEL OBSERVATORIO DE TRABAJO INFANTIL Y ADOLESCENTE

por  
**ANAHÍ AIZPURU**  
*Socióloga.*  
*Coordinadora del OTIA*

**VIRGINIA  
TEDESCHI**  
*Abogada UBA*

EL TRABAJO INFANTIL CONSTITUYE UNA DE LAS FORMAS MÁS EXTENDIDAS DE VULNERACIÓN DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. LA GENERACIÓN Y EL ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN ES CLAVE PARA LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE AYUDEN A RESOLVER ESTE PROBLEMA.



**E**l trabajo infantil constituye una de las formas más extendidas de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes. El deterioro de los indicadores sociales y particularmente del mercado de trabajo pone en evidencia nuevos aspectos de la “cuestión social”; los niños cargan con el mayor costo de la pobreza y en muchos casos son los que proveen la mano de obra sustituta o complementaria para cubrir las necesidades de los hogares.

La complejidad del fenómeno responde a múltiples determinantes y a algunas particularidades. Entre los primeros, se reconocen principalmente factores económicos, políticos y culturales. Entre las particularidades, se distingue la “invisibilidad” del trabajo infantil vinculada a actividades ocultas como el trabajo doméstico o el que se desarrolla en talleres clandestinos, por ejemplo, la “naturalización” del problema que reproduce ideas asociadas a la inevitabilidad de la pobreza o al valor formativo del trabajo, y por último, la “negación” de quienes contratan a niños y resisten la sanción social o legal.

La necesidad de dar una respuesta adecuada para la puesta en marcha de programas y proyectos de prevención y erradicación del trabajo infantil requiere, por lo tanto, de diagnósticos precisos.

Por eso, la investigación sobre trabajo infantil debe abarcar el problema en toda su extensión, desde un enfoque interdisciplinario y complementando distintas metodologías. En primer lugar es preciso avanzar en la medición de cuántos niños y niñas trabajan, conocer las características de las actividades que realizan, así como su entorno familiar y social. También es preciso indagar sobre los distintos condicionantes que se presentan y sobre las percepciones que los distintos actores sociales construyen sobre el fenómeno.

### **La información como insumo para la toma de decisiones**

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) desde el año 2003 encara su accionar planificando y diseñando la política pública de la mano de la generación y análisis de información y conocimiento. Prueba de ello ha sido la jerarquización que se le otorga al área del MTEySS que se ocupa de los estudios laborales (producción de datos, estudios sobre la dinámica del empleo, el mercado laboral y la seguridad social). En este sentido, y a efectos de atender nuevas problemáticas sociolaborales, el MTEySS crea, en el año 2004

*El trabajo infantil sólo podrá erradicarse si todos los actores ejercen un rol responsable y proactivo que implique un mayor apego a la ley.*

y en el ámbito de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, el Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA) para contribuir a la generación de diagnósticos precisos sobre trabajo infantil que permitan definir políticas y programas, así como dar seguimiento y reorientar acciones.

Para el MTEySS la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente constituyen una prioridad en materia de política pública. A modo de ejemplo pueden mencionarse distintas experiencias, como la conformación de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), espacio del que participan representantes de distintas áreas del gobierno nacional, del sector sindical y empleador, del episcopado argentino y, en calidad de asesores, OIT y Unicef. El diseño de un Plan Nacional que fuera consensuado entre la CONAETI y las distintas jurisdicciones a través de la participación de las Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI) y la conformación de una Red de Empresas para la prevención y erradicación del trabajo infantil. El trabajo articulado entre estos actores ha permitido desde hace unos años la ejecución del Pro-

grama Jardines de Cosecha en Salta, Jujuy y Mendoza, para la atención y cuidado de niños y niñas, hijos de trabajadores rurales.

El trabajo infantil sólo podrá erradicarse si todos los actores ejercen un rol responsable y proactivo que implique un mayor apego a la ley. Es fundamental desarrollar una acción eficaz dirigida a aquellos empresarios que con total conocimiento se sirven de niños, niñas y/o adolescentes sin respetar su condición de tales, incluso en sectores que ostentan alta rentabilidad.

Actualmente se viene trabajando en el fortalecimiento de las áreas de fiscalización comprometidas en el control y sanción y también se intenta involucrar y comprometer a sindicatos y empleadores en la tarea. En este proceso y con el fin de cumplir con la legislación vigente surgen nuevas herramientas como: la incorporación de cláusulas en la negociación colectiva, los convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad social (decreto 1370/08) y regulaciones sobre condiciones de trabajo para trabajadores agrarios, cíclicos y estacionales (Resolución CNTA 11/1/2011).

### **¿De qué hablamos cuando hablamos de trabajo infantil? Acerca de su conceptualización y el marco normativo**

La conceptualización sobre trabajo infantil ha ido cambiando y en cada momento histórico han tenido lugar distintas formas de regular y legislar sobre el mismo. Los debates sobre la definición del problema han girado en torno a sus alcances y a sus formas de intervención. Una primera aproximación al trabajo infantil lo homologa con el trabajo adulto y por lo tanto con las formas de protección que deberían contemplarse en torno al mismo. Sin embargo, la participación de niños, niñas y adolescentes en actividades económicas y no económicas compite con la escolaridad y con el disfrute pleno de sus derechos. En este sentido, nuestro país ha avanzado en la definición del fenómeno en su amplitud y en un marco regulatorio específico.

En la República Argentina la CONAETI considera

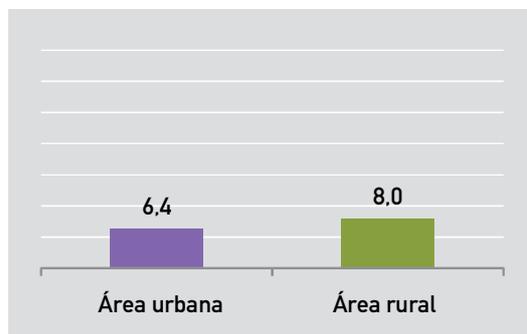
*En la República Argentina la CONAETI considera como trabajo infantil a toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niñas y niños por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido los 18 años si se trata de trabajo peligroso.*

como trabajo infantil a toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no, realizada por niñas y niños por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido los 18 años si se trata de trabajo peligroso.

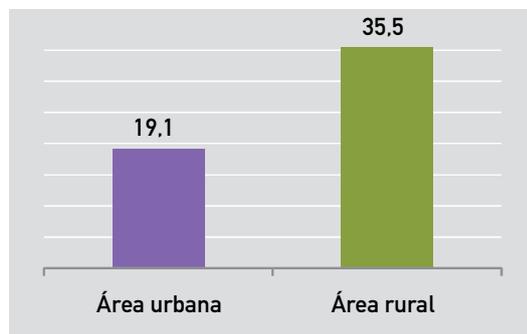
Esta definición implica un principio muy estricto respecto del trabajo infantil, ya que incluye las estrategias de supervivencia y subraya la escolaridad. La Ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (2008) establece claramente que el trabajo de niñas y niños menores de 16 años está prohibido y el de los/as adolescentes hasta los 18 años, protegido –jornada laboral reducida respecto de la de los adultos, prohibición del trabajo nocturno y de realización de tareas peligrosas–.

La normativa referida al trabajo de niñas y niños se enmarca en la doctrina de protección integral de derechos que establece la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y la Ley 26.061 de Protección Integral; también en los Convenios de la OIT N° 138 sobre Edad Mínima de Admisión al Em-

% NIÑOS Y NIÑAS DE 5 A 13 AÑOS QUE TRABAJAN



% ADOLESCENTES DE 14 A 17 AÑOS QUE TRABAJAN



Fuente: EANNA 2004, MTEySS/INDEC.

pleo y el N° 182 sobre Peores Formas de Trabajo Infantil, ambos ratificados por la Argentina. Por otra parte, la Ley 26.206 de Educación Nacional (2006), consagra la educación como un derecho social, la obligatoriedad de la educación secundaria y del ciclo de 13 años de escolaridad.

### Avances en la comprensión del problema, la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes. Principales resultados

Los datos cuantitativos más recientes sobre trabajo infantil provienen de la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), relevada en 2004 y 2006. Este estudio permitió dimensionar la magnitud del trabajo infantil y caracterizar las actividades que realizan NNyA.

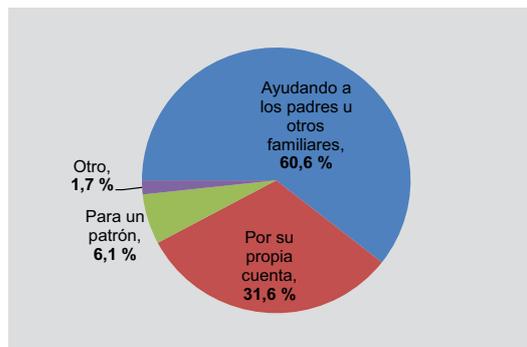
Con el objeto de dar cuenta de las distintas manifestaciones de la problemática se definen operacionalmente tres categorías para medir actividades económicas y no económicas: trabajo (genera bienes y servicios para el mercado), producción para el autoconsumo (cuidado de la huerta o autoconstrucción, por ejemplo) y tareas domésticas intensas (se realizan en el propio hogar en una cantidad de horas que compiten con el descanso y el buen desempeño escolar).

Los resultados del estudio muestran que la magnitud del trabajo infantil es un fenómeno ampliamente difundido entre niños, niñas y adolescentes en la Argentina. En las áreas cubiertas por la EANNA-2004, donde habita la mitad de la población del país, se registra que el 6,5% de los niños de 5 a 13 años trabaja, un 4,1% produjo bienes para el autoconsumo y el 11,4% realizó tareas domésticas por diez horas semanales o más. En el grupo de adolescentes de 14 a 17 años, la proporción que trabaja se eleva al 20,1%, el 6,6% realizó actividades productivas para el autoconsumo y el 11,4% efectuó tareas domésticas intensas por quince horas semanales o más.

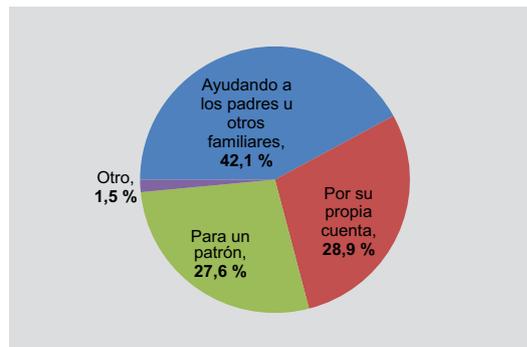
Con respecto al género, los varones trabajan y producen para el autoconsumo con mayor frecuencia que las mujeres, pero estas participan en mayor grado en tareas domésticas intensas.

Al considerar el área de residencia (rural o ur-

% NIÑOS Y NIÑAS DE 5 A 14 AÑOS QUE TRABAJARON según categoría ocupacional



% ADOLESCENTES DE 14 A 17 AÑOS QUE TRABAJARON según categoría ocupacional



bana), se advierte una mayor incidencia del trabajo infantil y adolescente en el área rural, agravada en muchos casos por las tareas que realizan en cultivos y cosechas, expuestos a agroquímicos y a otros peligros. La forma de pago, a destajo, promueve estas modalidades al involucrar a la familia rural en su conjunto.

Por otra parte, al analizar las trayectorias educativas de los niños y adolescentes trabajadores se advierten los efectos negativos de la inserción laboral temprana sobre la escolaridad. Si bien la cobertura del nivel primario es casi universal, se presentan diferencias en el rendimiento escolar entre los niños/as que trabajan y aquellos/as que no lo hacen.

En los adolescentes, además, se manifiesta un alto índice de abandono escolar. Un 25% de quienes trabajan, no asiste a la escuela, y, aquellos que asisten, tienen más dificultades escolares (repiten de año con mayor frecuencia y tienen aún más elevados índices de ausencias y llegadas tarde a la escuela).

Con respecto al perfil ocupacional de los niños/as que trabajan, en el área urbana predominan la ayuda en un negocio o taller, la recolección de papeles y/o cartones, la venta en las calles, los mandados o trámites a cambio de pago, el cuidado de niños o personas mayores, el trabajo doméstico para terceros. En las áreas rurales, por su parte, prevalece la ayuda en fincas, cortar el pasto, cuidar animales, cultivar y/o cosechar para la venta, atender hornos de ladrillos, trenzar tabaco.

La forma principal de trabajo entre los niños, niñas y adolescentes es la ayuda en el trabajo de los padres u otro familiar, en la categoría de trabajador familiar. Los que se declaran como "cuenta propia", es decir, los que trabajan solos, constituyen un grupo más pequeño que resulta significativo por su especial vulnerabilidad.

*Se advierte una mayor incidencia del trabajo infantil y adolescente en el área rural, agravada en muchos casos por las tareas que realizan en cultivos y cosechas, expuestos a agroquímicos y a otros peligros.*

Cabe señalar que el grado de protección medido por la percepción de beneficios laborales es sumamente escaso para los trabajadores adolescentes. Nueve de cada diez adolescentes trabajadores carecen de todo beneficio laboral.

La inserción temprana en el mundo del trabajo compite claramente con la permanencia y el rendimiento en la escuela, afectando los logros escolares y las posibilidades futuras para la inserción en empleos de calidad. De esto se desprende que el trabajo infantil alimenta el círculo vicioso de la pobreza.

**NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE ASISTEN O SISTIERON A LA ESCUELA POR GRUPO DE EDAD Y CONDICIÓN LABORAL <sup>(1)</sup> SEGÚN CONDICIÓN DE ASISTENCIA** ( Total Subregiones. 2004. Porcentajes )

	5 a 13 años		14 a 17 años	
	TRABAJA	NO TRABAJA	TRABAJA	NO TRABAJA
Asistencia	97,2	97,6	74,4	88,3
Repitencia	29,7	12,6	43,3	26,5
Inasistencias frecuentes	19,8	9,2	25,8	12,8
Llegadas tarde frecuentemente	18,7	11,3	22,2	13,1

(1) Trabajaron en la semana de referencia

Fuente: EANNA, MTEySS/INDEC

## Avances y desafíos del Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente

La tarea principal del OTIA es suministrar datos útiles para el diagnóstico y la intervención. La EANNA constituyó un avance significativo para contar con información e indicadores sobre la incidencia y características del trabajo infantil y adolescente en nuestro país. Sin embargo, fue necesario complementar la información con la realización de estudios cualitativos que profundizan sobre otros aspectos del trabajo infantil.

Uno de los ejes de trabajo que desarrolla el OTIA a solicitud de las COPRETI, es la realización de actividades de capacitación y asistencia técnica en el uso de instrumentos de recopilación de datos que de forma relativamente rápida permitan que se cuente con información sobre la situación del trabajo infantil y/o adolescente en ciertos sectores productivos o en ciertas áreas provinciales o regionales relativamente pequeñas. La importancia de estos estudios,

a diferencia de las encuestas a hogares, es que permiten obtener información específica a un costo muchísimo menor y que son sumamente útiles para la toma de decisiones.

Entre los desafíos que se presentan a la hora de avanzar en un sistema integral de información sobre trabajo infantil se requiere contar con indicadores periódicos y complementar los diagnósticos con el diseño de sistemas de monitoreo y evaluación sistemática de programas y proyectos.

En la actualidad se cuenta con un conjunto de herramientas que pueden ser utilizadas para el diseño de instrumentos en relevamientos específicos y para avanzar en la comprensión de la realidad del trabajo infantil a nivel local. Se han realizado estudios rápidos en algunas modalidades de trabajo infantil que cada COPRETI definió de acuerdo con las particularidades locales, por ejemplo, basurales en Jujuy.

## Un ejemplo de estudio rápido

El Estudio Rápido sobre Trabajo Infantil en Basurales realizado por la COPRETI de Jujuy estudia la participación de niños, niñas y adolescentes (NNyA) en el reciclado de basura, una de las peores formas sobre la que no se cuenta con información debido a su invisibilidad.

Investigación-acción. Durante la implementación del estudio se identificaron una serie de oportunidades para ir tomando decisiones en beneficio de NNyA y de sus familias. Las conclusiones del diagnóstico permitieron definir junto a actores clave, autoridades provinciales y locales, un Plan de Acción específico de erradicación del

trabajo infantil y de mejora de las condiciones de trabajo de los adultos. Entre las principales acciones se destacan:

- el traslado de uno de los basurales más grandes a un predio que contará con cerco perimetral, planta de tratamiento de residuos, espacios de atención a niños y niñas, y una cooperativa de trabajo de los/as adultos recuperadores, fortalecida (El Pongo);
- el posible traslado de basural urbano a área rural, que contemple cerco perimetral y separación de residuos patológicos (Ldor. Gral. San Martín); y
- el cercado y vigilancia del basural, además de la puesta en marcha de proyectos de inclusión a NNyA (San Pedro).

## Consideraciones finales

En los últimos años nuestro país ha avanzado en el fortalecimiento de un importante andamiaje institucional y legal relativo a la problemática del trabajo infantil. La creación de la CONAETI y de las COPRETI en la mayoría de las provincias argentinas, el diseño de un Plan Nacional y la actualización de la normativa, dan cuenta de ello.

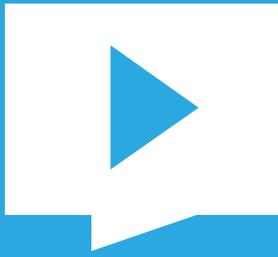
Al mismo tiempo se ha alcanzado una mayor comprensión del problema. En la actualidad las acciones del OTIA dan cumplimiento a uno de los objetivos del Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil: “Promover, sostener y afianzar un sistema integral de información permanente sobre trabajo infantil”.

Para el MTEySS la prevención y erradicación del trabajo infantil y la protección del trabajo adolescente constituyen una prioridad en materia de política pública. Así, se han puesto en marcha acciones, políticas y programas donde se promueve una nueva forma de gestionar y definir las actuaciones públicas en el abordaje del trabajo infantil convocando a una amplia articulación entre jurisdicciones y entre actores sociales, económicos y políticos.

Por último, la planificación de una estrategia nacional que impulse un modelo de protección de derechos en base al desarrollo económico, la redistribución de la riqueza, el trabajo decente para los adultos y la inclusión social, es el marco principal para enfrentar el problema. En este sentido, las políticas macroeconómicas han contribuido tanto a la recuperación del empleo y de la calidad del mismo como al fortalecimiento del sistema de seguridad y protección social que en la actualidad se propone desde el enfoque de derechos, marco en el cual se plantea la Asignación Universal por Hijo (AUH), principal política en favor de la protección de niños, niñas y adolescentes.

*El grado de protección medido por la percepción de beneficios laborales es sumamente escaso para los trabajadores adolescentes. Nueve de cada diez adolescentes trabajadores carecen de todo beneficio laboral.*

El sitio Web del OTIA: [www.trabajo.gob.ar/otia](http://www.trabajo.gob.ar/otia) constituye el mecanismo central de difusión de la información, estudios y actividades. Sus contenidos se estructuran en cuatro grandes secciones: Normativa, Centro de documentación, Estadísticas y Políticas y programas.



## reportajes audiovisuales

A PARTIR DE LA PRESENTE EDICIÓN, NUESTRA REVISTA INCORPORA UN NUEVO FORMATO DE REPORTAJES. CADA NUEVO NÚMERO IRÁ ACOMPAÑADO, EN NUESTRA PÁGINA WEB ([WWW.VOCESNELFENIX.COM](http://WWW.VOCESNELFENIX.COM)), DE UNA SERIE DE TRES ENTREVISTAS QUE ABORDAN, A TRAVÉS DEL LENGUAJE AUDIOVISUAL, LAS EXPERIENCIAS DE DISTINTOS ACTORES SOCIALES VINCULADOS A LA TEMÁTICA CENTRAL DEL VOLUMEN.

En esta oportunidad, y tratándose del mundo del trabajo, encontrarán reportajes a un trabajador del subterráneo de Buenos Aires, al presidente de la cooperativa que gestiona un frigorífico recuperado por sus trabajadores (Torgelón 58), y a dos recuperadoras urbanas del Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), quienes además se encuentran vinculados por dos elementos que los distinguen de la mayoría de los trabajadores: el reconocimiento de haber llegado al lugar que hoy ocupan como resultado de un proceso de lucha colectiva, y la visión optimista de su trabajo en cuanto al rol que este tiene en su constitución como sujetos. Esperamos que puedan disfrutarlos y que esta nueva experiencia enriquezca las visiones que sobre la realidad cotidiana intentamos construir en forma conjunta.



**ANY ALFONSO y DÉBORA ALFONSO**  
Recuperadoras urbanas. Movimiento  
de Trabajadores Excluidos.



El reportaje nos muestra un día en la vida de dos recuperadoras urbanas, término que reemplaza a la palabra cartonera/o a partir de un acuerdo firmado con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y que regula su actividad.

Cuestiones muy sensibles como la eliminación del trabajo infantil, el reconocimiento de los vecinos, la solidaridad entre las trabajadoras y trabajadores, la posibilidad de contar con un jardín maternal y las ganas de seguir estudiando y creciendo, sumadas a la posibilidad de contar con una obra social y aportes jubilatorios, son algunas de las mejoras experimentadas en lo cotidiano que hacen a la percepción de tener, por primera vez, un “trabajo”.

Estos avances, imposibles de lograr sin la fuerza que da la organización, son narrados sobre las imágenes del recorrido que realizan diariamente por la ciudad dos trabajadoras que buscan, en lo que otros tiran, su medio de vida, y para quienes “querer aprender es querer crecer”, teniendo presente además que con el trabajo se aprende.

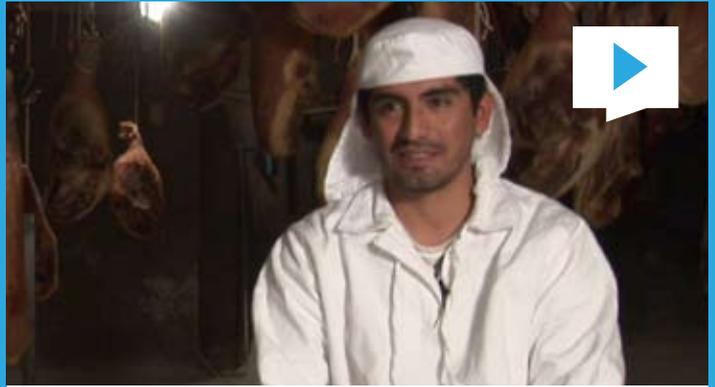


## WALTER BASSUS

**Conductor, Metrovías (SUBTE)**

Con el telón de fondo de un recorrido por las entrañas de la ciudad, este reportaje a un conductor de una formación del subterráneo de Buenos Aires es también un recorrido por los últimos 25 años de historia de un servicio público fundamental para la población.

El proceso de privatización del subte, que es en parte el reflejo de la historia del país durante la última década del siglo pasado, el colapso de los medios de transporte a partir de la concentración demográfica, las condiciones laborales y las mejoras en las mismas logradas a partir de la organización de los trabajadores, son algunos de los temas tratados en esta entrevista que nos muestra la vida de un trabajador como cualquier otro, pero para quien el mayor aprendizaje fue ser representante de sus compañeros y contribuir, desde ahí, a ser partícipe de su destino.



## LUIS FIGUEROA

**Presidente de la Cooperativa de Trabajo Frigorífico Torgelón 58 Ltda.**

Al menos dos relatos se superponen en este reportaje. Mientras las imágenes muestran un proceso completo de elaboración, desde el ingreso de la materia prima hasta la obtención del producto final, pasando por todas las etapas intermedias, el entrevistado narra la historia de su vida ligada a una empresa vaciada por sus dueños originales.

El relato de las distintas tareas que le tocó cumplir desde su ingreso hasta este presente que lo encuentra con funciones de administración y representación de la



cooperativa, se entremezcla con los problemas que fue generando en los trabajadores la necesidad de organizarse para hacerse cargo de la empresa.

Así, una quiebra no es vista como el final, sino como el principio de algo nuevo, el inicio de un camino de aprendizaje y crecimiento personal, que nos lleva hasta un presente de trabajo y un futuro de esperanza en el cual los trabajadores sienten el orgullo de ser los dueños de su propio destino.

**voce**senelfenix.com