

---

## macroeconomía del desarrollo

# S

## eguridad social y políticas de mercado de trabajo en Argentina: una aproximación desde el esquema de la flexiguridad

Adrián Goldin

División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, diciembre de 2008



NACIONES UNIDAS

CEPAL



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Este documento fue preparado por Adrián Goldin, Consultor, de la División de Desarrollo Económico, de la CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL/Dinamarca: "Labour Markets, Workers' Protection and Lifelong Learning of the Labour Force in a Global Economy: Latin America and Caribbean Experiences and Perspectives" (BDE/07/001)

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-8843

ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323259-0

LC/L.2986-P

N° de venta: S.08.II.G.92

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2008. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. Introducción</b> .....	7
<b>II. La seguridad social</b> .....	9
1. Jubilaciones y pensiones.....	9
2. Régimen de la cobertura de la salud.....	16
3. La cobertura por desempleo .....	24
4. Trabajo y familia: las normas laborales y las instituciones de la seguridad social.....	28
<b>III. Las políticas de mercado de trabajo</b> .....	33
1. Empleo y formación profesional .....	33
<b>IV. Flexibilidad: una visión prospectiva</b> .....	51
1. Las posiciones de los actores relevantes.....	51
2. Conclusiones.....	54
<b>Bibliografía</b> .....	63
<b>Serie macroeconomía del desarrollo números publicados</b> .....	65

**Índice de cuadros**

CUADRO 1	NUMERO DE BENEFICIARIOS EN RELACION CON EL DE DESEMPLEADOS .....	27
CUADRO 2	GASTO EN PROGRAMAS PROVINCIALES DE EMPLEO.....	43
CUADRO 3	CAPACITADOS 2006/2007 .....	44
CUADRO 4	CAPACITADOS FP SEGÚN PROVINCIA Y TIPO DE ACUERDO 2006 Y 2007 .....	45
CUADRO 5	CAPACITADOS POR AÑO Y LINEA DE INTERVENCION .....	46
CUADRO 6	PARTICIPANTES POR AÑO EN ACCIONES DE NIVELACION DE ESTUDIOS.....	46

**Índice de gráficos**

GRAFICO 1	COBERTURA DEL SISTEMA PROVISIONAL EN LATINOAMERICA .....	15
GRAFICO 2	RECAUDACION DE SEGURIDAD SOCIAL .....	15

## Resumen

---

En la lógica de la flexiguridad que denota al modelo danés, la flexibilidad que se requiere de las normas laborales procura su correlato en términos de seguridad para el trabajador mediante la puesta en práctica de instrumentos y acciones externos a la propia relación de trabajo; en particular de aquellos provenientes del orden de la seguridad social y de las políticas de mercado de trabajo.

En ese marco conceptual, este documento, referido a la experiencia argentina, examina críticamente los regímenes de la seguridad social, y en particular el de las pensiones, el de la cobertura de la salud y el seguro de desempleo. También se abordan normas e instituciones concebidas tanto por el régimen de la seguridad social como por el derecho del trabajo, para arbitrar un cierto grado de compatibilidad entre el trabajo y las obligaciones familiares.

Seguidamente, se consideran las políticas de mercado de trabajo que se pusieran en práctica en Argentina en los últimos años; se trata de políticas en materia empleo y de formación profesional indiscerniblemente imbricadas en estrategias de contención social que la gran crisis de los primeros años de la década demandara de modo urgente.

El documento aborda, finalmente, una visión prospectiva en clave de flexiguridad, para lo que, tras sintetizar las posiciones expresadas por los actores sociales en relación con este debate, se formulan algunas conclusiones tanto en lo referido a la seguridad del trabajador, cuanto en lo que atañe a la flexibilidad de las normas.



## I. Introducción

---

En el marco de una reflexión acerca de la pertinencia en América Latina y el Caribe del modelo danés de la flexiguridad, dedicamos un documento anterior (Goldin, 2008), al abordaje desde la perspectiva argentina de la cuestión de las normas laborales y demás instituciones que junto con aquellas configuran el sistema de protección de los trabajadores dependientes en sus puestos de trabajo; El presente trabajo complementa el análisis de las políticas para el fomento de la inserción laboral y la protección social, en la sección II, con el tratamiento de los instrumentos de la Seguridad Social, específicamente el régimen de jubilaciones y pensiones (A), el de cobertura de salud (B) y del desempleo (C) y, finalmente, el que se refiere a la vinculación y compatibilización del trabajo con las necesidades familiares (D).

En la sección siguiente (III) se examinarán las políticas de mercado de trabajo, y en especial, lo relativo al empleo y la formación profesional.

Dedicaremos la última sección (IV) a un tratamiento de síntesis, que vinculará este documento con el que evocáramos líneas arriba; en ese cometido, examinaremos las posiciones de los actores relevantes (A), para intentar seguidamente la formulación de algunas conclusiones “integradoras”, en las que tras formular “inevitables prevenciones” (1), consideraremos sucesivamente la cuestión de la seguridad del trabajador (2) y las demandas de flexibilidad laboral (3) en sus vertientes interna y externa.





## II. La seguridad social

---

### 1. Jubilaciones y pensiones

#### Características generales del sistema

El examen del régimen de la seguridad social debe iniciarse naturalmente por la consideración del régimen de jubilaciones y pensiones, su pieza angular. Establecido a partir de Octubre de 1993 por la ley 24241, consagra un sistema con dos pilares – uno público y de reparto y otro fundamentalmente privado y de capitalización individual - entre los cuales ha de elegir el afiliado al momento de iniciar la actividad; según la reciente ley 26222, si el afiliado no formaliza en ese momento su opción, es asignado automáticamente al pilar público, pudiendo luego cambiar de sistema cada 5(cinco) años<sup>1</sup>.

El régimen de jubilaciones y pensiones se financia con aportes de los trabajadores del 11 % de sus remuneraciones, que los empleadores retienen “en la fuente” y contribuciones de estos últimos que ascienden al 16 % de la misma base salarial; los trabajadores autónomos, a su vez, cotizan el 27 % de sus ingresos presuntos, según

---

<sup>1</sup> Claramente sesgado a favor del pilar privado de capitalización individual, el régimen vigente hasta la sanción de la nueva ley establecía que si el trabajador no realizaba una explícita opción por incorporarse al régimen estatal, se le asignaría automáticamente al sistema privado. Desde la misma lógica, establecía que el trabajador que hubiera optado por el régimen público, podía en cualquier momento solicitar su traslado al sistema privado; por el contrario, quien hubiera optado por este último quedaba definitivamente “anclado” en el mismo. La nueva ley establece, por el contrario, que a falta de explícita opción por parte del trabajador, éste será automáticamente asignado al régimen público y habilita a aquellos que se incorporaran al sistema privado a solicitar su pase a aquél (al régimen público), lo que puede hacer hasta el 31 de diciembre de 2007. Una vez vencido este plazo, puede ejercerse nuevamente este derecho cada 5 años.

categorías que establece la norma estatal. Ante la insuficiencia de estos recursos para financiar las prestaciones que se encuentran a cargo del sistema público, este cuenta también con recursos del tesoro que se establecen en el presupuesto y con algunos impuestos de afectación específica a este destino, como lo es el impuesto a los bienes personales.

En relación con los recursos contributivos, el sistema público se financia con los aportes de los trabajadores y contribuciones de los empleadores que ocupan a los trabajadores dependientes afiliados a dicho sistema, con el íntegro aporte de los trabajadores autónomos también afiliados al mismo, con las contribuciones empresarias (el 16% de los salarios) que se efectúan en relación con trabajadores afiliados al sistema privado y con 16 puntos de los 27 que tributan los autónomos afiliados a éste último. A su vez, la cuenta de capitalización individual, que constituye el núcleo del pilar privado se financia – diríamos mejor, se integra - con los aportes de los trabajadores afiliados a este sistema; se trata del 11 % sobre sus remuneraciones, de los que, antes de su incorporación a sus cuentas particulares, se descuentan los importes necesarios para el pago de las comisiones de las entidades que administran esos fondos y para la contratación del seguro necesario para asegurar la cobertura de los beneficios de invalidez y muerte<sup>2</sup>.

Hay que decir, finalmente, que con los recursos destinados a la financiación del sistema público, éste debe atender el pago de los haberes del “stock” histórico de los jubilados, los de los nuevos jubilados del sector público y también algunos de los componentes que integran la prestación jubilatoria de quienes se jubilen por el sistema privado: le corresponde en todo caso sufragar los importes de la Prestación Básica Universal (PBU) a la que estos tienen derecho<sup>3</sup> así como la denominada Prestación Compensatoria (PC), a la que acceden tanto los beneficiarios del sistema privado como los del público y cuyo objeto es compensar los años de servicios y aportes que el trabajador hubiera realizado al sistema único de naturaleza pública que existía al tiempo de la sanción del nuevo régimen.

Acceden en ambos regímenes al beneficio de jubilación ordinaria (prestación que corresponde a la contingencia de vejez) aquellos afiliados que alcancen la edad de 60 años (en el caso de las mujeres) y de 65 años (en el caso de los hombres) y acrediten 30 años de servicios con aportes. La jubilación de los trabajadores afiliados al sistema público tiene un primer componente que es la PBU, cuyo importe es fijo y equivale a dos veces y media una unidad de medida denominada MOPRE (su valor es hoy de \$80), con más un 1 % adicional por cada año de servicios con aportes que exceda del mínimo de 30 años y hasta 45 años. Integra también su haber jubilatorio la denominada Prestación Adicional por Permanencia en el sistema público, consistente en el 1,5% del salario base por cada año en que el afiliado permanece en este sistema<sup>4</sup> desde su instalación en oportunidad de la sanción de la vigente ley 24141. Finalmente si el afiliado, además, realizó aportes con anterioridad a esa fecha tiene derecho también a sumar la Prestación Compensatoria (PC), consistente en un 1,5 % del salario base por cada año de aportaciones al régimen precedente. En el caso de los beneficiarios del sistema privado, su jubilación se compone también de la PBU (financiada, como se explicó antes, por el sistema público), así como por la renta vitalicia adquirida por aquél al momento de jubilarse con los fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual o, a su elección, por el retiro programado acordado por el

<sup>2</sup> La recordada ley 26222 impone severas restricciones al importe de las comisiones que las AFJP, entidades privadas que actúan como administradoras de los fondos de pensión, pueden cobrar a los afiliados, así como a los montos, también descontados de los aportes de los trabajadores a sus cuentas de capitalización, que se destinaban a la contratación de seguros para atender el financiamiento de las prestaciones por invalidez y fallecimiento; estos seguros implicaban grandes ganancias para las aseguradoras que tomaban a su cargo esos riesgos, aseguradoras que normalmente estaban íntimamente vinculadas a las AFJP.

<sup>3</sup> Constituye el componente solidario del sistema al que acceden tanto los beneficiarios de prestaciones del sistema público como del privado, y que, como queda dicho, se financian con los recursos del sistema público.

<sup>4</sup> Con la misma finalidad de promover el abandono del sistema público de jubilaciones y pensiones, el régimen legal fijaba un reducido coeficiente para la determinación del haber jubilatorio en relación al tiempo de permanencia en ese régimen (0,85 del salario de referencia por cada año en que el afiliado permaneciera en ese régimen público luego de la creación del sistema privado, en lugar del 1,5 % del salario de referencia reconocido por cada año de afiliación al régimen público anterior a esa creación). La reforma operada por la ley 26222 elevó aquel coeficiente, igualándolo al 1,5 % mencionado. De tal modo, si la permanencia fuera de 30 años (el mínimo con aportes requerido para acceder al derecho a la jubilación ordinaria), la PAP ascendería al 45 % del salario base, importe al que debería sumarse la PBU.

beneficiario con una administradora de fondos de jubilaciones y pensiones (AFJP) en el que se establezca la cantidad de recursos a ser retirados mensualmente de su cuenta de capitalización individual, resultante de relacionar el saldo de esa cuenta con el valor actuarial necesario para financiar las correspondientes prestaciones. Si el beneficiario hubiera efectuado aportes al régimen anterior al de la vigencia de la ley 24141, tendrá también derecho a la PC, determinada del modo indicado más arriba.

El régimen de jubilaciones y pensiones cubre también las contingencias de invalidez y de muerte (jubilación por invalidez y pensión para los causahabientes), que el sistema público provee y financia con sus propios recursos, en tanto que en el sistema privado la cobertura de ambos riesgos corre por cuenta de un seguro que contrata para cada afiliado la AFJP y que, como se explicara antes, paga cada afiliado con fondos que la AFJP retiene de los aportes del trabajador, para luego ingresar el remanente en la cuenta personal de capitalización individual. Accede a la prestación de retiro por invalidez el afiliado que sufra una disminución del 66 % o más de su capacidad laborativa. A su vez, tienen derecho a pensión por muerte el viudo o viuda del causante, su conviviente y los hijos e hijas solteros e hijas viudas en las condiciones fijadas en el régimen legal.

### **Régimen de jubilaciones y pensiones y los parámetros de flexibilidad y seguridad**

Tras una tan apretada síntesis de las características generales del régimen argentino de las jubilaciones y las pensiones, procederé ahora a contemplar, de modo también inevitablemente sintético, una serie de cuestiones relativas a ese régimen que parecen de interés desde la perspectiva alumbrada por la compleja concepción de la flexiguridad.

- a. La edad de acceso al derecho a obtener el beneficio ordinario, y la obligación de jubilarse. Como fue dicho anteriormente, el trabajador autónomo o dependiente queda en condiciones de acceder a la jubilación ordinaria cuando llega a los 65 años de edad el hombre y a los 60 la mujer y está en condiciones de acreditar 30 años de servicios con aportes. Mientras el trabajador autónomo adquiere el derecho a jubilarse pero no está obligado a hacerlo, el empleador de un trabajador dependiente que llega a los 65 años (sea este hombre o mujer), puede preavisarle documentadamente que debe iniciar su trámite para obtener el beneficio, gestión para la que debe acordarle un año de plazo, entregándole los pertinentes certificados de aportes y servicios prestados bajo sus órdenes para permitir su acreditación. El contrato de trabajo se extingue – sin que el trabajador tenga derecho a indemnización alguna que derive de esa ruptura – cuando el afiliado accede a su beneficio jubilatorio o, si el trámite se dilata, al cumplirse el año indicado (en este último caso, cuando el trabajador obtenga más tarde su beneficio, tendrá derecho a percibir sus haberes retroactivamente a la fecha de extinción de su contrato de trabajo). Si bien la mujer trabajadora dependiente o autónoma puede obtener su beneficio jubilatorio al cumplir los 60 años, no está obligada a hacerlo y su empleador – si se tratare de una trabajadora dependiente – no puede intimarla a tramitar su beneficio hasta que aquella hubiere alcanzado los 65 años de edad; en otras palabras, la mujer tiene derecho a jubilarse a los 60 años pero su empleador no puede exigirle que lo haga hasta que hubiere cumplido los 65. Va sin decirlo que el derecho del empleador a exigir la jubilación de su dependiente que cumple 65 años de edad – cuanto menos, su derecho de poder extinguir el contrato de trabajo sin pagar indemnización alguna al cabo del año de plazo que debe otorgar al trabajador – constituye un factor que contribuye a la separación de los trabajadores mayores y, por ende, un mecanismo de movilidad que, al liberar el puesto de trabajo de quien se jubila, facilita el acceso al mercado de los más jóvenes.

- b. El trabajador o trabajadora jubilado que vuelve a la actividad. En principio, puede hacerlo sin que medie incompatibilidad alguna, excepto para quien es beneficiario de un retiro por invalidez<sup>5</sup>. En caso de que el trabajador jubilado se reincorpore a las órdenes de un empleador para el que hubiera prestado servicios antes de su jubilación, su antigüedad en el empleo se computará “ex novo” desde la fecha de su reincorporación; esto es, no se sumará la antigüedad adquirida antes de su jubilación, como sí se sumaba en los términos de la jurisprudencia anterior a la entrada en vigencia de la ley 24241. Por otro lado, el despido sin causa de un trabajador jubilado que ha vuelto a la actividad da derecho a este último al cobro de la indemnización ordinaria por despido, bien entendido que su antigüedad no sumará los períodos anteriores al acceso al beneficio jubilatorio. Ha de decirse, pues, que las condiciones indicadas, si de un lado facilitan la reincorporación del trabajador jubilado (en ese sentido, la compatibilidad entre salario y beneficio jubilatorio, el no cómputo de la antigüedad anterior), por otro, al consagrar su derecho a la protección contra el despido sin causa<sup>6</sup> iguala su situación con la de los trabajadores no jubilados, evitándose de ese modo que los empleadores tiendan a preferir a aquellos (los jubilados), en detrimento de estos últimos (los trabajadores más jóvenes).
- c. El monto de los haberes jubilatorios y su movilidad. Va sin decirlo que una de las condiciones fundamentales para que el sistema de cobertura de la contingencia de vejez aliente la decisión espontánea de acogerse a ese beneficio es la suficiencia y movilidad – actualización – de sus prestaciones. El régimen jubilatorio argentino dista de satisfacer esa condición; tras un congelamiento que perduró por aproximadamente 12 años, el gobierno que asumiera en 2003 operó significativos aumentos en las jubilaciones mínimas a partir del inicio de su gestión; éstas últimas, que se encontraba por entonces en \$200, experimentaron incrementos de casi el 200 % a la fecha de producción de este informe. El tratamiento que recibieron las jubilaciones de montos superiores fue mucho menos generoso; por ejemplo, aquellos que percibían más de \$1000 al 1ro de enero de 2002, había recibido al 31 de diciembre de 2006 apenas un aumento del 11 %; (en ese mismo período, el índice de precios al consumidor había evolucionado en una incidencia superior al 90 %). En agosto de 2006, ante el reclamo concreto de un beneficiario de una jubilación ordinaria superior a los \$1000 que reclamaba el ajuste y movilidad de su beneficio, la Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo saber a los otros poderes públicos (al Ejecutivo y al Legislativo) que debían satisfacer la exigencia de movilidad de las jubilaciones impuesta por la Constitución Nacional en su artículo 14 bis de modo que “...reparara adecuadamente el menoscabo sufrido por los beneficiarios que percibían haberes superiores a los mínimos por la falta de una oportuna adaptación a los cambios en las condiciones económicas”. El Gobierno en ejercicio no procedió de ese modo; se limitó a gestionar la sanción de la ley 26198, en virtud de la cual se dispuso un aumento general de las jubilaciones de un 13 % a partir de Enero de 2007 y otro de un 12,5 % adicional, dispuesto en septiembre del mismo año. Ante lo que consideró un incumplimiento de aquella sentencia del Alto Tribunal, el actor ocurrió nuevamente ante el mismo, pidiendo un nuevo pronunciamiento; la Corte accedió a esa pretensión y procedió a declarar la inconstitucionalidad del artículo 7 inc 2 de la ley 24463 que defiriera la movilidad de las prestaciones a decisiones que adoptadas anualmente por el Congreso de la Nación en las sucesivas leyes de presupuesto

<sup>5</sup> El régimen anterior al que introdujera la ley 24241 establecía una cierta incompatibilidad para volver a desempeñarse como trabajador dependiente, hipótesis en la cual sus haberes jubilatorios debían reducirse hasta el monto de la jubilación mínima).

<sup>6</sup> En etapas anteriores, la ley legitimaba el despido del trabajador jubilado vuelto a la actividad sin derecho de éste a la protección contra el despido injustificado, lo que inducía a los empleadores a recontratarlos pues eran “más baratos” que un trabajador no jubilado y con derecho a protección contra el despido; se generaba de ese modo un cierto “tapón” en el mercado de trabajo.

(criterio discrecional y que, por lo tanto, no garantizaba esa movilidad), y condenó al organismo provisional a actualizar el haber jubilatorio del actor en la misma medida en que en el período sometido a consideración (enero 2002/Diciembre 2006) evolucionara el índice salarial del organismo oficial de estadísticas (88,6 %). Además de proceder de este modo en el caso que se trajera ante su jurisdicción, la Corte expresó que "...contribuiría a dar mayor seguridad jurídica el dictado de una ley que estableciera pautas de aplicación permanentes que aseguren el objetivo constitucional..." agregando que "...una reglamentación prudente de la garantía en cuestión (la de la movilidad de los beneficios), además de facilitar el debate anual sobre la distribución de recursos y evitar el uso de facultades discrecionales, permitiría reducir la litigiosidad en esta materia...por lo que se formula una nueva exhortación a las autoridades responsables a fin de que examinen esta problemática...". La sanción de una ley que asegure esa movilidad del modo requerido por el más alto tribunal, además de satisfacer el imperativo constitucional y el consiguiente reclamo de los beneficiarios afectados, permitirá devolver a los afiliados la justa expectativa de que el régimen de la seguridad social le permitirá preservar desde el acogimiento, una calidad de vida análoga a aquella de la que disfrutara en actividad. Esa expectativa es decisiva para brindar seguridad a los activos y alentar decisiones de movilidad que de alguna manera dependan de la suficiencia de los haberes de las jubilaciones de vejez, los retiros por invalidez y las pensiones por muerte<sup>7</sup>.

- d. Jubilación anticipada. Alternativa apta, obviamente, para facilitar la movilidad del trabajador (su salida anticipada del mercado de trabajo) sólo es posible en el caso de los afiliados al sistema privado de capitalización, que puede jubilarse antes de cumplir la edad mínima requerida (60 o 65 años, como queda dicho) siempre que el capital acumulado en su cuenta individual le haga posible acceder a una jubilación igual o mayor al 50 % de la respectiva base jubilatoria o a dos veces el importe de la máxima PBU.
- e. Jubilación anticipada por desempleo. Creada como régimen de emergencia para atender la situación de quienes, teniendo al menos 55 años de edad (las mujeres) y 60 años de edad (los hombres) y acreditaran 30 años de servicios con aportes, se encontraban en situación de desempleo al 20 de noviembre de 2004. En tal hipótesis, el trabajador tenía derecho a percibir un haber equivalente al 50 % del beneficio al que habría de percibir al alcanzar la edad que habilita el acceso a la jubilación ordinaria (60 y 65 años respectivamente), momento en el que pasarían a percibir automáticamente el haber completo al que tengan derecho de acuerdo a la ley. El importe del haber de jubilación anticipada por desempleo no podía ser en ningún caso inferior al haber mínimo del sistema público. Esta jubilación, que fuera en su origen concebida como excepcional y, como queda dicho, para aquellos que se encontraban en situación de desempleo al 20 de noviembre de 2004 (en esa condición, accedieron al beneficio unas 51000 personas), fue luego extendida para aquellos que se encontraban en análogas condiciones en relación con el sistema jubilatorio y en situación de desempleo al 31 de diciembre de 2005; se entendía que se encontraban en estas condiciones unas 20000 personas más.

---

<sup>7</sup> A comienzos de Octubre de 2008, luego de la elaboración y presentación de este documento, se sancionó la ley de movilidad previsional que actualizará dos veces por años las jubilaciones y pensiones, tomando para ello en cuenta los datos de recaudación tributaria, de aportes y contribuciones al sistema y de variación de los salarios de los trabajadores en actividad correspondientes al semestre precedente.

- f. Compensación de años con aportes faltantes. En tal caso, el régimen prevé que el afiliado puede compensar cada año de aportes faltantes por dos años de edad en exceso de la mínima exigida para acceder al beneficio jubilatorio.
- g. Jubilación por edad avanzada. Tienen derecho a ella los afiliados que, contando al menos con 70 años de edad, acrediten no menos de 10 años de servicios con aportes al sistema.

## **Las reformas recientes al sistema jubilatorio y sus implicaciones presupuestarias**

Como se anticipara líneas arriba, la ley 26222 introdujo una significativa reforma en el régimen jubilatorio: abrió la posibilidad de que los activos afiliados al sistema privado de capitalización pudieran “pasarse” al régimen público de reparto, llevando consigo los importes que capitalizaran en sus cuentas individuales. Dispuso además que los afiliados al régimen de capitalización varones mayores de 55 años y mujeres mayores de 50 que hubieran a la fecha de sanción de la nueva ley capitalizado menos de \$20000 pasaran también al régimen público de reparto. Finalmente, estableció que los trabajadores que al inicio de su vida laboral no hicieran expresa opción por uno de los dos regímenes serían automáticamente asignados al sistema público de reparto (opción inversa a la que previera la ley 24241 al momento de su sanción.

Ello produjo una masiva migración de afiliados del sistema de capitalización al sistema público de reparto. Unos 1.200.000 hicieron uso de esa opción; además, algo mas de 1.100.000 debieron pasarse por haber acumulado menos de \$20000 en sus cuentas de capitalización. También pasaron al sistema de reparto, por disposición de la ley, unos 285000 activos incluidos en regímenes especiales, como diplomáticos, científicos, docentes, trabajadores rurales, etc. Se estima además que entre mediados de 2007 y fin de 2008 se agregarán al sistema público otros 700.000 activos que sean automáticamente asignados al mismo por no hacer expresa opción en el momento de iniciar su vida laboral<sup>8</sup>.

Todo ello conlleva un notable crecimiento de la recaudación del sistema provisional, impulsado adicionalmente por el lento pero sostenido proceso de formalización de trabajadores no registrados, el crecimiento de los salarios y también la mejora sensible en la recaudación de los impuestos nacionales que se aplican a la financiación de la seguridad social (en la actualidad el 44% de los recursos financieros del ANSES proviene de aportes personales y patronales, el restante 56% proviene de distintos impuestos nacionales)<sup>9</sup>.

Simultáneamente, una moratoria provisional con fundamento en la ley 24476 permitió que accedieran al beneficio jubilatorio todas las personas que teniendo la edad requerida (65 lo hombres, 60 las mujeres), aunque carecieran de parte o hasta de la totalidad de años de aportes requeridos para ello; la deuda resultante la pagarían en hasta 60 cuotas fijas, que se descontarían de su haber previsional. Con apoyo en estas normas, se jubilaron mas 1.300.000 personas<sup>10</sup>, llevando el total de jubilados que a fines de 2006 era de 3300000 a un total actual de casi 5000000.

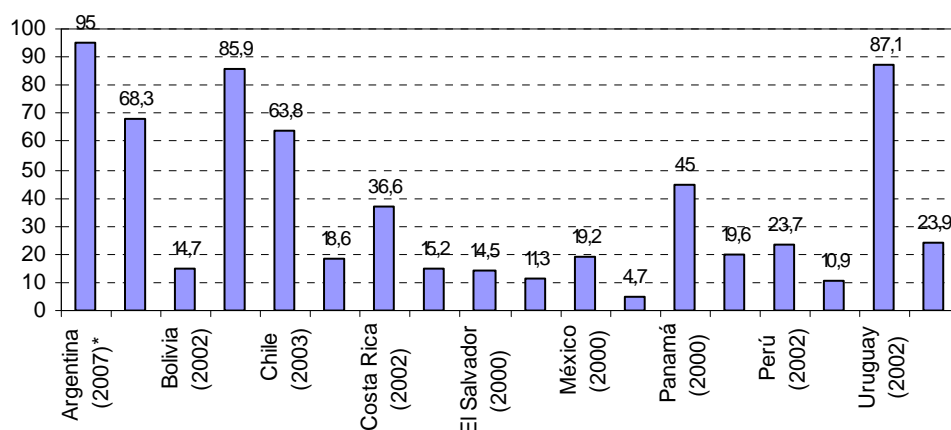
La cobertura del sistema jubilatorio argentino evolucionó de tal modo en forma notable: la cobertura que en 2003 alcanzaba al 68,3 de las personas en edad jubilatoria, se incrementó hasta un 95 % de ese universo.

<sup>8</sup> Conf., Brodersohn, Mario, “Reformas en la Seguridad Social en Argentina y Chile: un contraste aleccionador” en FUALI, <http://www.fuali.org.ar/default.asp?nota=2386>.

<sup>9</sup> Con. Brodersohn, Mario, en op. y loc. Cit en nota anterior.

<sup>10</sup> Como se señala en op. cit. en nota anterior, “...esta inclusión previsional no se limitó a los sectores más vulnerables de la clase pasiva, dejó también abierta la alternativa para que accedan a esa jubilación los sectores de ingresos medios y altos. Más aún, también pudieron acceder al beneficio los que nunca habían aportado al sistema jubilatorio y habían emigrado del país hace muchos años pero conservaban la nacionalidad argentina”.

**GRÁFICO 1**  
**COBERTURA DEL SISTEMA PROVISIONAL EN LATINOAMÉRICA**  
*(Adultos mayores en porcentajes)*



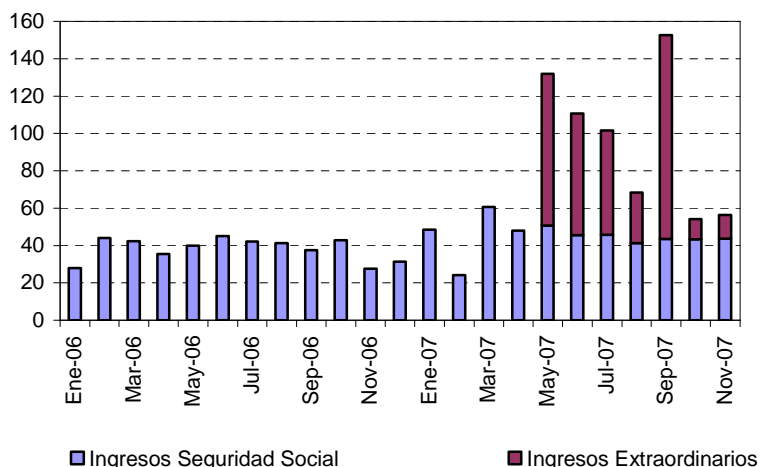
**Fuente:** "El plan de inclusión provisional. Resultados Preliminares"; por Boudou, D'Elia, Lo valvo; Anses 2007.

**Nota:** \*Estimación de Econométrica S.A.

Como producto de ese proceso, el flujo de los recursos al régimen público de reparto creció de modo notable.

La reforma provisional generó una aceleración de los ingresos por seguridad social. En cuatro de los últimos seis meses, la tasa de crecimiento superó el 100% en términos interanuales.

**GRÁFICO 2**  
**RECAUDACIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL**  
*(Porcentaje de variación interanual)*



**Fuente:** Secretaría de Hacienda.

Pero también crecieron las obligaciones que el mismo deberá afrontar en lo inmediato, en relación con el aumento masivo del "stock" de jubilados, así como, en el futuro, con todos aquellos que hoy han sumado sus aportes y las contribuciones de sus empleadores y los magros capitales

acreditados en sus cuentas de capitalización (siempre inferiores a \$20 000) pero que, naturalmente, en su oportunidad tendrán derecho al goce de sus beneficios.

Con la declarada finalidad de asegurar "...que los beneficiarios del Sistema Público de Reparto no se constituya en variable de ajuste de la economía en momentos en que el ciclo económico se encuentre en fases desfavorables, contando a tales efectos con los excedentes producidos en los momentos positivos del ciclo" (de los considerandos del decreto 897/2007), el ese decreto creó el Fondo de Garantía de sustentabilidad del Régimen Provisional Público de Reparto, que se formará con los recursos propios percibidos por la ANSES "...que al cierre de cada ejercicio anual resulten de libre disponibilidad..." y otros propios del sistema (art. 3ro), que podrán ser invertidos en cuentas remuneradas del país o del exterior o en la adquisición de títulos públicos o valores locales o internacionales de reconocida solvencia y/o cualquier tipo de inversión habitual en los mercados financieros (del art. 4to).

El fondo acumulará recursos hasta alcanzar el importe equivalente a las erogaciones por prestaciones anuales autorizadas para la ANSES en la Ley de presupuesto de la Administración Nacional. La administración de este fondo corre por cuenta de la ANSES (a través de un convenio a suscribirse con el Banco de la Nación Argentina) que será asistida por un Comité de Administración de Inversiones integrado por el Director Ejecutivo de la ANSES y los secretarios de Hacienda y de Finanzas del Ministerio de Economía y Producción, y operará bajo el control de una Comisión de Seguimiento integrada por un representante de la CGT, uno de los empresarios, uno del Órgano Consultivo de Jubilados y Pensionados, dos legisladores (uno del partido gobernantes y otro del partido opositor con mayor representación parlamentaria, además de representantes de las organizaciones de bancos y dos funcionarios públicos, uno de la ANSES y otro de la Jefatura de Gabinete.

## **2. Régimen de la cobertura de la salud**

### **Las prestaciones medico-asistenciales**

La cobertura de la salud se encuentra a cargo del régimen de obras sociales actualmente regulado por la ley 23660 de 1989. El régimen incluye a

- las obras sociales sindicales, administradas por las asociaciones sindicales de trabajadores con personería gremial signatarias de los convenios colectivos, que deben tener individualidad administrativa, contable y financiera y adquieren el carácter de sujetos de derecho.
- Las obras sociales de institutos de administración mixta, creadas por leyes especiales; es el caso del Institutos de Servicios Sociales para Bancarios y del Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.
- Las obras sociales de la administración central del Estado Nacional y sus organismos autárquicos y descentralizados y de las empresas y sociedades del Estado. Son entidades de derecho público no estatal, con individualidad jurídica, financiera y administrativa y que tienen el carácter de sujeto de derecho.
- Del personal de dirección y de las asociaciones profesionales de empresarios, que involucran al personal no comprendido en los convenios colectivos de trabajo
- Las obras sociales constituidas por convenios con empresas privadas y públicas
- Las obras sociales del personal de las fuerzas armadas y de seguridad
- Otras obras sociales que cumplan con los fines de la ley.



Las obras sociales son, dice la ley, agentes naturales del seguro de salud, y deben destinar sus recursos – no menos del 80 % de sus recursos brutos, deducidos sus aportes al Fondo Solidario de Redistribución - en forma prioritaria a proveer prestaciones de salud.

Son sus beneficiarios titulares los trabajadores en relación de dependencia tanto en el sector privado como en el sector público<sup>11</sup>, que pueden cambiar de obra social una vez por año aniversario, escogiendo entre las que están incluidas en el régimen. Si ambos cónyuges fueren afiliados titulares, deberán manifestar a qué obra social desean estar afiliados para unificar en ellas los aportes y contribuciones de ambos. Son también beneficiarios titulares los jubilados y pensionados nacionales y los del Gobierno de la ciudad Autónoma de Buenos Aires; estos últimos solo pueden elegir entre el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP, o PAMI) y las obras sociales inscriptas en un registro especial (Registro de Agentes del Sistema Nacional del Seguro de Salud para Atención Médica de Jubilados y Pensionados, en el que se puede inscribir los agentes del régimen que estén dispuestos a recibir a los jubilados y pensionados en calidad de beneficiarios<sup>12</sup>. También son titulares quienes son beneficiarios de prestaciones no contributivas.

Los trabajadores autónomos pueden afiliarse a una obra social, pero no están obligados a hacerlo y, por lo tanto, no son beneficiarios necesarios del sistema y, en general, permanecen al margen del mismo. Sin embargo, las personas o sociedades de personas inscriptas en el régimen de monotributo<sup>13</sup> deben obligatoriamente afiliarse a una de las obras sociales del sistema y gozan, por lo tanto, de su cobertura.

Son beneficiarios no titulares los integrantes del grupo familiar primario, integrado por el cónyuge, los hijos solteros hasta los 21 años e incluso hasta los 25 si están a cargo del titular y cursan estudios regulares oficialmente reconocidos por la autoridad pertinente, los hijos incapacitados, los hijos del cónyuge y los menores cuya guarda o tutela haya sido acordada por autoridad judicial o administrativa; también los convivientes y beneficiarios a cargo del afiliado titular.

El régimen se financia con aportes (del trabajador) y contribuciones (del empleador) que, en porcentajes respectivos del 3 % y del 6 % se determinan en relación a la remuneración de aquel<sup>14</sup>; el empleador actúa como agente de retención de los aportes y adiciona su propia contribución, ingresando ambos conceptos al organismo recaudatorio que, a su vez, los reenvía a la obra social de elección del beneficiario, previo descuento del 10 % de ese total<sup>15</sup> con destino a un Fondo Solidario de Redistribución. El objetivo de este último es el de favorecer a los agentes que perciban menores ingresos promedio por beneficiario, con el objeto de equiparar los niveles de cobertura obligatoria, apoyar financieramente a los agentes del régimen mediante préstamos, subvenciones y subsidios, financiar planes y programas de salud para los beneficiarios del mismo; sus excedentes deben

<sup>11</sup> Los beneficiarios del régimen de cobertura de los riesgos del trabajo examinaré enseguida han de obtener las prestaciones medico-asistenciales y farmacéuticas, las de prótesis y ortopedia, las de rehabilitación y recalificación, de la Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) contratada por su empleador para la cobertura de esa específica contingencia. Si en un caso que pudiese considerarse accidente del trabajo o enfermedad profesional, el beneficiario hubiera tenido que acudir a su propia obra social en procura de asistencia porque, por ejemplo, la ART no hubiera reconocido la condición "laboral" del episodio, se entiende que la obra social que prestó el servicio se encuentra habilitada para repetir su costo de la ART que se negara a brindarlo.

<sup>12</sup> Si se inscriben en registro tal, las obras sociales respectivas quedan obligadas a recibir a los beneficiarios que opten por ellos y sus respectivos grupos familiares, no pudiendo en ningún caso condicionar su ingreso por patología médica o ninguna otra causa:

<sup>13</sup> Es un régimen impositivo de impuesto único y cuota fija, que reemplaza en un solo pago mensual al impuesto a las ganancias y al valor agregado y reduce las cotizaciones sociales, al que pueden afiliarse quienes tienen ingresos mensuales inferiores a determinados valores fijados para diversas categorías.

<sup>14</sup> El Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJyP), conocido como PAMI (Plan de Asistencia Médica Integral), que es el que presta, por sí o por intermedio de terceros, los servicios medico-asistenciales y farmacéuticos a los jubilados y pensionados (y a sus grupos familiares) del régimen nacional de jubilaciones y pensiones se financia con los siguientes recursos: a. el aporte de los beneficiarios del 3 % del haber mínimo y del 6 % de lo que excede de ese valor; b. el aporte del 6 % de los haberes de los beneficiarios autónomos; c) el aporte de los trabajadores autónomos en actividad del 5 % del monto de su respectiva categoría; d) el aporte de los trabajadores en actividad en relación de dependencia del 3 % de sus remuneraciones; e) la contribución de los empleadores de tales trabajadores dependientes, del 3 % de las remuneraciones de estos últimos y otros ingresos (aranceles que cobre, donaciones, legados y subsidios, etc.).

<sup>15</sup> Puede ser del 15 %, cuando se trata de obras sociales del personal de dirección y de las asociaciones profesionales de empresarios.

distribuirse entre los agentes del seguro en proporción a los montos con que hubieran contribuido durante el mismo período, con el exclusivo objeto de su aplicación al presupuesto de prestaciones de salud.

El régimen de obras sociales funciona en el marco del Sistema Nacional del Seguro de Salud, cuyos beneficiarios son los de aquél régimen, los trabajadores autónomos y las indicadas personas sin cobertura médico asistencial. Sin embargo, en tanto la incorporación de estas dos últimas categorías no es obligatoria y depende de los aportes y contribuciones que las personas que lo integran decidan voluntariamente efectuar<sup>16</sup>, puede hoy decirse que el Sistema Nacional del Seguro de Salud no tiene un ámbito de cobertura personal sensiblemente superior al del régimen de las obras sociales.

Los agentes del sistema deben otorgar las prestaciones de salud de acuerdo con las políticas nacionales de salud, mediante servicios propios o de terceros<sup>17</sup> y satisfaciendo, al menos, las prestaciones del Programa Médico Obligatorio, establecido por el Ministerio de Salud.

Visto el régimen de cobertura de la salud desde la perspectiva de la seguridad, concebida desde la lógica de la flexiguridad, restarían considerar las siguientes cuestiones:

- a. Conservación del carácter de beneficiario. Esa condición subsiste mientras se encuentre vigente el contrato de trabajo o la relación de empleo público. Si el contrato de trabajo se extingue por cualquier causa, el trabajador que se hubiera desempeñado en forma continuada al menos por tres meses, conserva su calidad de beneficiario por tres meses más, computados a partir de la fecha de la extinción contractual; concluido ese breve período queda al margen de la tutela, salvo que se hubiere nuevamente insertado en el mercado de trabajo, en un empleo formal. No se pierde la condición de beneficiario durante el tiempo en que el trabajador goza de licencia por enfermedad o accidente inculpable; ello incluye el tiempo de licencia paga (3, 6 o 12 meses según antigüedad y cargas de familia del trabajador) y el tiempo de licencia sin goce de haberes, que se extiende por 12 meses adicionales (durante este último período en el que el trabajador no percibe haberes, tampoco está obligado a efectuar aportes a su obra social). En caso de licencia por otras causas (sea que impliquen o no goce de remuneración), el trabajador mantiene su condición de beneficiario por tres meses. Superado ese período, puede mantener la cobertura si toma a su cargo sus aportes y las contribuciones que hubiera debido efectuar su empleador. Igual carga (pagar sus aportes y las contribuciones de su empleador) se requiere para mantener la cobertura cuando la licencia sin goce de haberes responde a razones particulares del propio trabajador, o cuando se trata de una mujer que toma una licencia sin goce de sueldos en el régimen de excedencia, o cuando se trate de trabajadores de temporada, por el período de inactividad o receso que va desde una temporada al inicio de la siguiente. En caso de muerte del trabajador, sus causahabientes, además de conservar la cobertura por tres meses contados desde la fecha del fallecimiento, pueden conservar la cobertura si toman a su cargo los aportes y contribuciones que hubieren debido pagarse en relación con el trabajador fallecido. Resta decir que durante el tiempo de percepción de la prestación por desempleo (si está amparado por el seguro de desempleo, al que se hace referencia más abajo), el trabajador y su grupo familiar también continuarán gozando de las prestaciones médico asistenciales del régimen de obras sociales
- b. Trabajadores a tiempo parcial; pluriempleo de los part-timers. En el caso de trabajadores a tiempo parcial, si su remuneración supera un mínimo fijado en tres

<sup>16</sup> Que no debe ser inferior al valor de la prestación básica más lo correspondiente al Fondo Solidario de Redistribución.

<sup>17</sup> En este caso, mediante prestadores que deben estar necesariamente inscriptos en el Registro Nacional de Prestadores.

veces el denominado Módulo Provisional (MOPRE) (hoy, \$240,-) deberán efectuarse los aportes y contribuciones correspondientes y tendrán derecho "...a una cobertura satisfactoria en materia de salud, aportando el Estado los fondos necesarios a tal fin, de acuerdo al nivel de las prestaciones...". Si su retribución es inferior a ese valor mínimo, el trabajador podrá optar por acogerse a los beneficios del régimen, en cuyo caso deberá completar "de su bolsillo" el aporte a su cargo y la contribución del empleador sobre un salario equivalente a aquél mínimo; si no ejerce esa opción, el trabajador y el empleador quedarán liberados de sus respectivos aportes y contribuciones para el régimen de obras sociales. Si el trabajador a tiempo parcial se desempeña en relación de dependencia para más de un empleador, se procederá a la unificación de los aportes y contribuciones que corresponda efectuar en relación a cada vínculo, de modo de concentrarlos en un solo agente, que elegirá el trabajador y comunicará a sus empleadores.

- c. Protección y situación ocupacional. Como se desprende sin dificultad de lo expuesto, la cobertura de salud está estrictamente ligada a la situación ocupacional del trabajador: sólo quien ocupa una posición formal en calidad de trabajador dependiente (sea en el sector público o en el sector privado) o aquél emprendedor que se ha acogido al régimen del monotributo acceden a la protección del régimen de las obras sociales. De tal modo, se encuentran al margen del mismo quienes ocupan una posición en el sector informal o no han sido registrados por su empleador (más del 40 % de la población asalariada), quienes se encuentran desempleados por haber perdido el empleo del que disponían, quienes no han accedido aún a su primer empleo o quienes se desempeñan como trabajadores autónomos. Estas y otras situaciones transicionales los dejan al margen del régimen de tutela.

## Otras prestaciones

Las situaciones en las que la salud física o psíquica del trabajador se encuentran afectadas no sólo obligan a asegurar la cobertura de las necesidades prestacionales médico-asistenciales, farmacéuticas y complementarias (prótesis, ortopedia, rehabilitación, recalcificación, etc). Esas contingencias de salud generan otros efectos gravosos: la pérdida de la capacidad de ganancia del trabajador durante el tiempo en que esas afecciones le impiden retomar su ocupación habitual, las secuelas que esos eventos dejan en la persona del trabajador, la pérdida consiguiente de parte o la totalidad de su capacidad laborativa, la dificultad o imposibilidad de realizar las tareas que antes realizaba, la pérdida del empleo como consecuencia de la contingencia.

Para disponer el modo de cobertura de esos efectos, el ordenamiento legal argentino distingue las contingencias de salud en dos categorías básicas: a. el accidente del trabajo o enfermedad profesional y b. el accidente o enfermedad inculpable. Es accidente del trabajo el hecho súbito y violento que ocurre por el hecho del trabajo o, simplemente, en ocasión del mismo, o responde a fuerza mayor inherente al trabajo, o el que se produce en el trayecto de ida al trabajo o regreso del mismo, en tanto no se produzca un desvío en ese trayecto en exclusivo interés del trabajador<sup>18</sup>; la enfermedad profesional es, a su vez, aquella que es consecuencia directa y exclusiva del trabajo que realiza el trabajador<sup>19</sup>. Los accidentes o las enfermedades inculpables se definen de modo predominantemente residual: son tales, en efecto, aquellos que generan en el trabajador un impedimento para prestar los servicios a los que se encuentra comprometido en virtud de un contrato de trabajo, en tanto no configuren un accidente del trabajo o enfermedad profesional, ni se

<sup>18</sup> Sin embargo, no deja de ser accidente del trabajo el que ocurre en ese trayecto cuando el desvío es para trasladarse a otro trabajo, o para ir a un establecimiento en el que se siguen estudios o para dirigirse a atender a un familiar directo no conviviente que se encuentra enfermo.

<sup>19</sup> En el ordenamiento argentino, esa enfermedad profesional debe, además, estar incluida en un listado "cerrado" que sólo puede abrirse por excepción por decisión de un importante organismo previsto en el régimen (la Comisión Médica Central).

los haya autoinferido el trabajador con dolo o con culpa grave lindante con aquél, con la intención de sustraerse al cumplimiento de su débito laboral.

## **El accidente del trabajo y la enfermedad profesional**

### **El régimen legal**

Una de las más importantes medidas legislativas de los '90 consistió en la modificación del régimen argentino de cobertura de los accidentes del trabajo, vigente en la Argentina desde 1915<sup>20</sup>. Este régimen ponía en cabeza del empleador el pago de indemnizaciones tarifadas proporcionales al grado de incapacidad sufrido por el trabajador, la atención médica y farmacéutica, la provisión de las prótesis necesarias y el pago de los salarios durante el tiempo en que el trabajador no pudiera prestar servicios (hasta un máximo de 1 año); el trabajador, no obstante, podía optar (cuando ello procediera) por reclamar el resarcimiento del daño sufrido de acuerdo a las normas del ordenamiento civil, en el que impera el principio de la reparación integral del daño. El empleador podía asegurarse, pero no estaba obligado a hacerlo.

Este régimen venía siendo duramente cuestionado por algunos analistas y, en especial, por los empresarios; estos últimos impugnaban en particular el elevado costo de las indemnizaciones, especialmente cuando el trabajador optaba por formular sus reclamos en los términos del ordenamiento civil, su imprevisibilidad y la elevada litigiosidad generada por el sistema, que agregaba onerosos costos adicionales.

El régimen legal distaba mucho también de ser satisfactorio desde la perspectiva de la tutela de los trabajadores. El hecho de tratarse de un régimen basado en la responsabilidad individual, en el carácter no obligatorio del aseguramiento y, en todo caso, la circunstancia de que si se contrataba un seguro, este cubría al empleador y no al trabajador afectado por el siniestro, determinaba que la ocurrencia de un accidente del trabajo o de una enfermedad profesional derivara invariablemente en un litigio, de modo que la efectivización de la cobertura del trabajador quedaba invariablemente postergada hasta la conclusión del juicio y condicionada a su resultado.

En Octubre de 1995, el Congreso de la Nación sancionó un nuevo régimen de accidentes del trabajo (Ley 24557 de Riesgos del Trabajo, LRT) impulsado por el gobierno, que cerró el acceso a la acción civil (la que habitualmente deparaba las indemnizaciones más onerosas), limitó el derecho al resarcimiento a un listado taxativo de dolencias o enfermedades profesionales, sustituyó prestaciones de pago único por rentas de pago periódico y puso el otorgamiento de las diversas prestaciones del régimen a cargo de unas entidades aseguradoras con fines de lucro, especialmente constituidas para ello (Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, ART). El régimen se financia mediante cotizaciones que efectúan las empresas con destino a las ART con las que en cada caso contratan su aseguramiento, y cuyas alícuotas son fijadas por las aseguradoras teniendo en cuenta el riesgo del sector o de la actividad, sus condiciones de higiene y seguridad, su siniestralidad, etc. El nuevo sistema de cobertura de los accidentes del trabajo comenzó a funcionar en julio de 1996 en medio de un intenso debate acerca de la suficiencia de sus prestaciones, la consistencia de su régimen reglamentario, la ventaja relativa de los costos que genera, y la presunta inconstitucionalidad de varias de sus prescripciones, en especial, de aquella que impide al trabajador accidentado el acceso a la acción sustentada en las normas del derecho civil.

### **Las prestaciones del régimen de riesgos del trabajo**

En los términos de la ley 24557, las contingencias de accidente del trabajo y enfermedad profesional se encuentran por lo tanto cubiertas por un seguro obligatorio que el empleador debe contratar en una Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) la que, además de asistir y controlar la función de prevención de los accidentes y enfermedades del trabajo, en caso de ocurrencia del siniestro debe proveer las siguientes prestaciones:

<sup>20</sup> Aunque desde entonces había sido sometido a numerosas reformas que, sin embargo, no alteraron la estructura básica del régimen, basado en la responsabilidad objetiva del empleador y la tarificación de las indemnizaciones a su cargo.

- a. asistencia médica y farmacéutica,
- b. provisión de prótesis y ortopedia,
- c. rehabilitación y recalcificación,
- d. servicios funerarios en caso de muerte del trabajador,
- e. prestaciones en dinero, compensatorias de las diversas situaciones de incapacidad resultantes.

A los efectos de la provisión de prestaciones en dinero, la ley reconoce los siguientes tipos de incapacidad: incapacidad total y temporaria, incapacidad permanente total, incapacidad permanente parcial, gran incapacidad y muerte. Veremos acto seguido, de modo sintético, el tipo de prestaciones dinerarias que la ley 24557 pone a cargo de la ART<sup>21</sup> para cada una de esas situaciones:

- *Incapacidad total y temporaria* (corresponde al tiempo en que el trabajador se encuentra impedido de prestar servicios y perdura hasta el alta del trabajador, o su muerte, o la conversión de su incapacidad en definitiva, o el cumplimiento de un plazo máximo de 1 año). El trabajador tiene derecho a percibir la totalidad de su salario base<sup>22</sup>, que paga el empleador durante los primeros diez días de incapacidad temporal y la ART a partir de entonces y hasta la conclusión del estado de incapacidad temporaria.
- *Incapacidad permanente total* Es la que resulta de la pérdida del 66% o más de la capacidad laborativa del trabajador, el que<sup>23</sup>, además de su jubilación por invalidez que le provee el sistema de jubilaciones y pensiones, tiene derecho a una prestación de pago mensual resultante de la inversión de un capital (que debe integrar la ART) equivalente a 53 veces el Salario Base multiplicado por un coeficiente de edad<sup>24</sup>, capital que no puede ser superior al tope de \$ 180000. El trabajador tiene derecho además a cobrar una suma de pago único de \$40000.-
- *Gran incapacidad*. Se trata de la situación en la que el trabajador, además de quedar en la situación prevista en el punto anterior, necesita de la asistencia continua de otra persona para la realización de los actos elementales de su vida. En tal hipótesis, además de las prestaciones que corresponden a su Incapacidad Permanente Total, tendrá derecho a percibir una prestación adicional de pago mensual equivalente a tres veces el valor del MOPRE
- *Muerte*. Los derechohabientes del trabajador<sup>25</sup>, además de acceder a la pensión por fallecimiento que provee el régimen de jubilaciones y pensiones, tienen derecho a una prestación de pago mensual equivalente a la prevista para el supuesto de Incapacidad Permanente total. Percibirán también una suma de pago único de \$50000.
- *Incapacidad permanente parcial*. Si es inferior al 50 % de su capacidad laborativa, el trabajador afectado tiene derecho a un pago único equivalente a 53 veces el salario base<sup>26</sup>, multiplicado por el porcentaje de incapacidad y por el coeficiente de edad del trabajador. Si la incapacidad permanente parcial del trabajador es superior al 50 % e inferior al 66 % (pues si alcanza esta incidencia adquiere la condición de incapacidad permanente total), el

<sup>21</sup> Y en el caso de los primeros 10 días de incapacidad total y temporaria, a cargo del empleador.

<sup>22</sup> El salario base procura replicar en lo posible el real nivel salarial del trabajador y su importe resulta de dividir las remuneraciones del trabajador de sus últimos seis meses de trabajo por el número de días corridos de ese período, cociente que se multiplica por 30.4.

<sup>23</sup> Luego de una etapa de provisoriedad de 36 meses, que puede extenderse por 24 meses más, períodos durante los cuales ha de cobrar una prestación mensual equivalente al 70 % del ingreso base.

<sup>24</sup> Resultante del cociente entre 65 y la edad del trabajador.

<sup>25</sup> Son los mismos que son acreedores al beneficio de pensión que acuerda el régimen de jubilaciones y pensiones que examinamos anteriormente.

<sup>26</sup> Que no puede superar el tope de \$ 180000 multiplicado por el porcentaje de incapacidad del trabajador.

trabajador tiene derecho a una prestación mensual equivalente al salario base multiplicado por el porcentaje de incapacidad. Percibirá, además, una suma de pago único de \$30000.

Hay que decir, finalmente, que la ley inhibe hoy, salvo en el inhabitual supuesto de dolo del empleador, la posibilidad de que el trabajador que sufra un accidente del trabajo o una enfermedad profesional pueda demandar al empleador o a su ART conforme al principio de la reparación integral del daño imperante en el derecho civil; su reclamo debe en todo caso limitarse a las tarifas indemnizatorias que vengo de reseñar<sup>27</sup>. Según el régimen legal aún vigente, si la empresa incurre en una violación a las normas en materia de higiene y seguridad en el trabajo, deberá pagar al Fondo de Garantía instituido por la misma ley una suma de dinero proporcional a la gravedad del incumplimiento, y cuyo tope máximo es de \$30000.

### **El accidente o la enfermedad inculpable**

Si la contingencia asume la forma de un accidente o una enfermedad inculpable (ajena, por tanto, al trabajo), la LCT pone en cabeza del empleador el pago de los salarios de incapacidad temporal por un lapso de 3 meses si el trabajador tiene menos de 5 años de antigüedad en el empleo y de 6 meses si la antigüedad es mayor; esos plazos se duplican si el trabajador impedido tiene obligaciones familiares (cargas de familia). Durante los tiempos indicados, el empleador deberá pagar al trabajador enfermo o accidentado un importe equivalente a la remuneración que el trabajador hubiera tenido derecho a percibir si hubiera continuado trabajando<sup>28</sup>; importe tal, que es en verdad una prestación de la seguridad social puesta en cabeza del empleador, es sin embargo tratado por el legislador como si fuera remuneración<sup>29</sup>. Vencido el plazo respectivo de licencia paga, el empleador debe conservar el empleo al trabajador enfermo por un año más durante el cual este carece de derecho a la percepción de suma o prestación alguna.

Hay que decir, finalmente, que el trabajador afectado por un accidente o enfermedad inculpable carece de derecho a toda reparación relativa a la eventual incapacidad laborativa que le pudiere quedar como secuela.

### **Accidentes y enfermedades (inculpables o del trabajo) y extinción del contrato de trabajo**

Si como consecuencia del accidente o enfermedad que hubiera padecido el trabajador (trátese de un riesgo del trabajo o de una situación inculpable o ajena a aquél) el trabajador quedara con secuelas parcialmente incapacitantes, el empleador debe asignarle nuevas tareas compatibles con su estado residual. Si por carecer de tareas tales no pudiere hacerlo, el contrato de trabajo se extinguirá ante la imposibilidad del cumplimiento ulterior de su objeto y el trabajador tendrá derecho al cobro de una indemnización equivalente a la mitad de la que se paga en caso de despido injustificado. Si, por el contrario, el empleador dispusiere de tareas tales y a pesar de ello no las asignare al trabajador disminuido, la extinción del contrato se atribuirá al incumplimiento de aquél y el trabajador tendrá derecho, por consiguiente, a la percepción de la indemnización por despido injustificado.

Si como consecuencia del accidente o la enfermedad el trabajador hubiera quedado afectado por una incapacidad absoluta, el contrato de trabajo habrá también de extinguirse, una vez más ante la imposibilidad de cumplimiento ulterior de su objeto; en esta hipótesis, y pese a la inexistencia de

<sup>27</sup> Esta limitación (contenida en el artículo 39), entre otras prescripciones de la ley 24557 llevó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación a declarar la inconstitucionalidad de esas normas, habilitando por lo tanto la posibilidad de que el trabajador o sus causahabientes puedan demandar a su empleador en los términos del derecho civil, acción esta última no incluida en la actual cobertura que brindan las ART. El gobierno no ha logrado impulsar aún una reforma del régimen de riesgos del trabajo de modo de ajustarlo a los requerimientos jurisprudenciales al no haber logrado aún establecer un consenso entre sindicatos, empresarios y aseguradoras.

<sup>28</sup> El trabajador enfermo debe dar inmediato aviso al empleador de su impedimento (hasta que no lo hace, salvo situación de impedimento o gravedad acreditada, el trabajador carece de derecho al cobro de los salarios de enfermedad). El empleador tiene el consiguiente derecho a controlar por medio de su propio médico el estado e impedimento de aquél.

<sup>29</sup> Por lo tanto, ha de tributarse a la seguridad social en relación a su importe y se le ha de computar a los efectos de la determinación de todos los créditos emergentes de la relación laboral que se fijan en relación con el salario.

juicio de reproche que pudiera afectar al empleador, este deberá pagar al trabajador una indemnización equivalente a la prevista para el caso de despido injustificado.

Si el empleador despide a un trabajador durante su licencia paga por enfermedad inculpable, este último tendrá derecho a percibir, además de las indemnizaciones a que tenga derecho en razón del carácter injustificado del despido, los salarios por enfermedad que continuarán devengándose aún con posterioridad al despido y hasta la fecha del alta del trabajador o la del vencimiento del plazo de licencia paga, si este venciere con anterioridad. Si el despido sin causa se produce durante el año de conservación del puesto, el empleador deberá pagar la indemnización consiguiente por despido injustificado; si el despido se produce, en cambio, vencido el año indicado, el empleador no queda obligado al pago de indemnización alguna.

En el caso del trabajador que hubiera sufrido un accidente del trabajo o enfermedad profesional, su despido injustificado, además de habilitar su derecho a la percepción de la indemnización correspondiente, no impedirá el devengamiento de todas las prestaciones a cargo de la ART que derivan de aquella contingencia, según se les detallara en esta sección.

Resta señalar que si la contingencia se produjere durante el período de prueba, el trabajador que ha sufrido un accidente del trabajo o contraído una enfermedad profesional tendrá derecho a la cobertura completa de la contingencia (que prestará la ART), aún cuando hubiera sido objeto de despido; si se tratare, en cambio, de un accidente o enfermedad inculpable, y el empleador procediera a despedirlo antes del vencimiento de dicho período de prueba, el trabajador tendrá derecho a la percepción de los salarios de enfermedad hasta el vencimiento de aquél.

### **Una evaluación crítica desde la perspectiva de la flexiguridad**

Como se expresara al comienzo de esta sección, en materia de riesgos del trabajo el régimen vigente hacia mediados de los '90 distaba de ser socialmente eficaz y económicamente sustentable. Basado en la responsabilidad individual del empleador, sin un seguro obligatorio, cada siniestro daba lugar a una acción judicial de consecuencias impredecibles. Por lo tanto, el trabajador accidentado no tenía acceso oportuno ni suficiente a la cobertura, que sólo podría alcanzar o no (dependiendo de las alternativas del debate judicial) tras un largo pleito. Mientras tanto, el empleador debía afrontar un proceso de costo incierto y, por lo tanto, de aseguramiento imposible de obtener o de pagar<sup>30</sup>.

Había pues que diseñar un régimen que garantizara una cobertura suficiente y oportuna de la contingencia, a un costo económicamente sustentable. No obstante, no fue este el enfoque de la reforma. La resultante y aún vigente Ley de Riesgos del Trabajo tuvo como su principal cometido el de reducir el costo de la accidentalidad proveniente del trabajo, inhibir las acciones “de derecho común” y limitar la posibilidad de que se reclamaran resarcimientos por afecciones dudosamente referidas al cumplimiento del débito laboral. Esos objetivos se alcanzaron mediante un régimen altamente restrictivo y de aseguramiento obligatorio en entidades privadas con fines lucrativos, cuyo costo se redujo en un primer momento a una tercera parte del que impera en los países que cuentan con una cobertura razonable. Ausente estaba en cambio el que hubiera debido ser objetivo dominante del sistema: la garantía de una cobertura suficiente y oportuna de la contingencia. Prestaciones increíblemente mezquinas – que, precisamente por ello, debieron ser prontamente incrementadas – dieron lugar a masivos ataques judiciales y a un sistemático cuestionamiento de la constitucionalidad del nuevo régimen legal. Inadecuada cobertura, alta incertidumbre, fueron expresiones de la ineffectividad del sistema, que culminaron con la declaración de inconstitucionalidad de algunas de sus normas básicas. muy en especial de la que inhibe las denominadas acciones “de derecho común” orientadas a obtener una reparación integral del daño sufrido por el trabajador.

<sup>30</sup> Se trataba de un régimen que daba lugar a una litigiosidad vastísima – cada accidente, un juicio – sólo rentable para los profesionales que patrocinaban a unos u otros, así como a los peritos técnicos – médicos, contadores, ingenieros, etc. – que debían inevitablemente ejercer su “expertise” para contribuir a la solución judicial.

El régimen de cobertura de los riesgos del trabajo carece hoy de aptitud para satisfacer tanto las expectativas de los empleadores en términos de flexibilidad, cuanto las de seguridad a la que aspiran los trabajadores. La inconstitucionalidad de algunas de las normas de la aún vigente ley 24557 implica, entre otros efectos, que los empleadores deben afrontar los reclamos que los trabajadores efectúan en los términos del “derecho común”, que se encuentran al margen de la cobertura de los seguros obligatorios contratados con una ART; ello conlleva incertidumbre y por consiguiente una notoria rigidez económica ante la imprevisibilidad de los costos que derivan de estas contingencias. Los trabajadores, a su vez, se agravan de la insuficiencia de las tarifas indemnizatorias del régimen especial y se ven una vez más en la necesidad de ocurrir ante los estrados de la justicia, lo que dilata también de modo imprevisible la cobertura integral de los daños sufridos.

Es pues necesario proceder a una urgente reforma del régimen legal de los riesgos del trabajo. El gobierno, pese a haber producido proyectos en la materia y de contar con las mayorías parlamentarias, se ha abstenido hasta ahora de instar su sanción ante la imposibilidad de obtener la convergente conformidad de los protagonistas del sistema: los trabajadores, los empresarios y las aseguradoras especializadas.

En relación con las enfermedades y accidentes inculpables, la ausencia de un régimen de seguro que alcance a esta contingencia obliga a poner en cabeza del empleador el pago de los salarios caídos por causales tales, ajenas por naturaleza al intercambio salarial; la extensión de cobertura semejante, que es función de la antigüedad del trabajador y de sus cargas de familia, agrega una nota adicional de incertidumbre en la valoración del costo del trabajo. La situación no es mucho más venturosa cuando se le contempla desde la perspectiva de la tutela del trabajador; por estar al margen del régimen de la seguridad social en sentido propio, la cobertura de la pérdida de la capacidad de ganancia del trabajador que deriva de la contingencia de la enfermedad o el accidente inculpable es necesariamente limitada; vencidos los plazos de licencia paga, el trabajador queda librado a su suerte, salvo que tenga la posibilidad de “calificar” para acceder al retiro por invalidez

### **3. La cobertura por desempleo**

#### **El régimen general**

La ley 24013 de 1991 (ley nacional de empleo) creó un régimen de cobertura por desempleo hasta entonces inexistente. Son sus beneficiarios los trabajadores dependientes incluidos en el ámbito de aplicación de la LCT. Por lo tanto, se encuentran al margen del mismo los trabajadores del campo, los de la industria de la construcción<sup>31</sup>, los del servicio doméstico, los empleados y funcionarios públicos, los trabajadores de los establecimientos privados de enseñanza y los dependientes de empresarios monotributistas.

El seguro de desempleo se financia con los aportes de los empleadores, que contribuyen con el 1,5 % de los salarios de los trabajadores que ocupan; en el caso de las empresas de servicios eventuales, su contribución asciende al 3 % de las remuneraciones a su cargo. Esas contribuciones alimentan el Fondo Nacional del Empleo, gestionado por la Administración Nacional de la Seguridad Social, mediante cuyos recursos se pagan las prestaciones por desempleo.

<sup>31</sup> Ambas categorías – trabajadores del campo y trabajadores de la construcción – tiene regímenes propios de cobertura del desempleo establecidos, respectivamente, por las leyes 25191 y 25371.



Para acceder a las prestaciones por desempleo es necesario encontrarse en situación legal de desempleo, que se produce cuando el trabajador, antes empleado, ha perdido su empleo por razones no atribuibles a su voluntad ni a su responsabilidad.<sup>32</sup> Además, debe gozar de aptitud para el trabajo, estar debidamente registrado en los sistemas de seguridad social, no gozar de beneficios previsionales ni de prestaciones no contributivas y haber cotizado al Fondo Nacional del Empleo<sup>33</sup> por los plazos mínimos fijados por la ley (12 meses de los últimos tres años anteriores, en el caso de los trabajadores permanentes o a plazo fijo, 90 días de los últimos 12 meses en el caso de los trabajadores de empresas de servicios eventuales y 12 meses en los últimos 3 años, o 90 días en los últimos 12 meses en el caso de los trabajadores de temporada; en todos los casos, se trata de plazos inmediatamente anteriores al acceso a la situación legal de desempleo). Esa inexcusable obligación contributiva hace evidente que los trabajadores no registrados o “en negro” – en la Argentina, más del 40 % de la población asalariada – carecen de cobertura de este seguro.

El beneficiario tiene derecho a una prestación mensual equivalente a un porcentaje del importe neto de la mejor remuneración normal y habitual del trabajador en los seis meses anteriores al cese del contrato de trabajo que diera lugar a la situación de desempleo, importe que en cualquier caso tiene un tope mínimo de \$250, y un tope máximo de \$400.<sup>34</sup> Si el trabajador ha cotizado un mínimo de 6 meses y no más de 11, tiene derecho a dos meses de prestación; desde 12 meses y hasta 23, tiene derecho a 4 meses de prestación; si lo ha hecho por 24 meses y hasta un máximo de 35, tiene derecho a 8 meses de prestación; finalmente si ha cotizado 36 meses o más, tiene derecho a 12 meses de prestación. En el caso de los trabajadores de empresas de servicios eventuales, tendrán 1 día de prestación por cada 3 días de servicio efectivamente prestados con cotización, computándose exclusivamente las contrataciones superiores a 30 días. Finalmente, en el caso de los trabajadores que cuentan con 45 años de edad o más, el tiempo total del seguro por desempleo se extenderá por 6 meses más, percibiendo un valor equivalente al 70 % de la prestación original. Estas prestaciones pueden reemplazarse por una de pago único que las totalice; se trata en tal caso del uso de las mismas como instrumento de una política de fomento del empleo, para beneficiarios que se constituyan como trabajadores asociados o miembros de cooperativas de trabajo existentes o a crearse, u otras formas jurídicas de trabajo asociado.

Resta decir que durante el tiempo de percepción de la prestación por desempleo, el trabajador y su grupo familiar continuarán gozando de las prestaciones médico- asistenciales del régimen de obras sociales, así como de las asignaciones familiares ordinarias y extraordinarias que le correspondan durante el mismo período.

### **Seguros de desempleo para los trabajadores del campo y de la construcción**

Las leyes 25191 y 25371 crearon respectivamente sendos regímenes especiales de desempleo para los trabajadores del campo y para los trabajadores de la construcción. El primero de ellos se financia con aportes del empleador rural del 1,5 % de las remuneraciones abonadas a sus dependientes, cuya gestión y administración se encuentra a cargo del Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores. Sus prestaciones son análogas a las previstas en el descripto régimen general. El Sistema Integrado de Prestación por Desempleo para los trabajadores comprendidos en el Régimen Nacional de la Industria de la Construcción, a su vez, es administrado, como el régimen general, por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y su singularidad reside en que

<sup>32</sup> Configuran la situación legal por desempleo los supuestos en que el trabajador ha sido despedido sin justa causa, por fuerza mayor o falta o disminución del trabajo, por motivos económicos o tecnológicos (despidos colectivos), por quiebra o concurso del empleador, por vencimiento del plazo o conclusión de la obra (contrato a plazo fijo o eventual), por muerte, jubilación o invalidez del empleador, por colocarse en situación de despido indirecto ante un incumplimiento de su empleador. No, por lo tanto, en caso de renuncia o despido con justa causa.

<sup>33</sup> En rigor, que su empleador haya cotizado por él.

<sup>34</sup> Actualmente, el 50 % de esa remuneración de referencia durante los primeros cuatro meses, el 85 % de este último importe durante los cuatro meses siguientes y el 70 % del mismo durante los últimos cuatro.

cuando el trabajador cobra el Fondo de Cese Laboral de la ley 22250 el derecho a la prestación se origina una vez transcurridos sesenta días corridos desde la finalización de la relación laboral que diera origen a la situación legal de desempleo; de tal modo, la ley toma en cuenta la incidencia de ese Fondo para atender la contingencia durante los dos primeros meses, para reconocer luego 3 prestaciones mensuales, cuando el trabajador cotizara entre un mínimo de 8 y un máximo de 11 meses, 4 prestaciones mensuales cuando cotizara entre 12 y 17 meses y 8 prestaciones mensuales cuando hubiere cotizado 18 o más meses.

### Insuficiencia y baja cobertura del seguro por desempleo

El Seguro de Desempleo vigente en la Argentina dista de generar condiciones de seguridad adecuada que legitime, a modo de contrapartida compensatoria, alguna forma de liberalización del régimen de la contratación y del despido. Sus prestaciones son de muy corta duración (solo excepcionalmente alcanzan a 12 meses de cobertura) y sus prestaciones tan bajas, en razón del sistema de topes que concurre a su determinación, que no cumple en modo alguno con su finalidad sustitutiva del salario.

Más problemática aún es su insuficiencia en los términos de su alcance y cobertura. La población objetivo elegible para obtener la cobertura del seguro de desempleo, tiende a estar entre apenas el 6 y el 9 % del total de los desocupados, de los cuales accederían a la prestación entre el 60 y el 80%. Tan baja cobertura deriva principalmente del hecho de que los trabajadores no registrados o en negro, cuya tasa de rotación, por otra parte, triplica la que es propia de los asalariados registrados e incrementa la probabilidad del despido, no están amparados por el sistema. La exclusión de categorías como los empleados públicos, los de los monotributistas, los del servicio doméstico, los docentes de la enseñanza privada, los que recién acceden al mercado de trabajo y los cuentapropistas tiende a agravar esa situación. Por otra parte, muchos trabajadores desempleados no logran acreditar la situación legal por desempleo en razón de que la terminación de sus contratos no obedece a la iniciativa del empleador o, aunque si sea derivación de ella, se instrumenta a veces bajo otras formas (no incluidas en la tutela), como la renuncia o la terminación por voluntad concurrente de ambas partes.

El número de beneficiarios (promedio) de los últimos años relacionado con el número de desempleados (promedio) que se verifica en el mismo período es el que se exhibe en el cuadro siguiente:

**CUADRO 1**  
**NÚMERO DE BENEFICIARIOS EN RELACIÓN CON EL DE DESEMPLEADOS**  
(Promedios)

Año	Desempleados (promedio)	Beneficiarios (promedio)
2002	3 225 000	200 200
2003	2 543 000	105 340
2004	2 048 000	62 478
2005	1 718 000	63 460
2006	1 553 000	80 689

**Fuente:** Desempleados, MTEySS, Dirección General de Estadísticas y Estudios Laborales en base a EPH (INDEC); asegurados, MTEySS, Secretaría de empleo.

De tal modo, en 2002, en el momento de más alto desempleo y más alta cobertura del seguro, éste llegó a cubrir al 6,20 % de los desempleados. En 2003 comenzó a caer fuertemente el número de desempleados, pero también el de los asegurados; ese año, el seguro cubría en promedio al 4,14 % de los desocupados, en 2004, al 3,05%, en 2005 al 3,7% y en 2006 (menos desocupados pero más asegurados), al 5,20 %. Para este último año, pues, estaba cubierto apenas 1 de cada 25 desempleados.

Es necesario pues concebir un seguro de desempleo cuya cobertura y suficiencia de las prestaciones brinde niveles adecuados de seguridad de los ingresos, garantizando obviamente la adecuación de los incentivos que le aseguren un perfil más bien activo (formación profesional, disponibilidad para asumir una ocupación adecuada). La elevada tasa de informalidad demanda, además, que el régimen contributivo se articule con otro financiado exclusivamente con impuestos y que opere a modo de subsidio para atender la situación de los desempleados que no califican para obtener la prestación del seguro.

### **Articulación del seguro por desempleo y extinción del contrato; una propuesta**

Al aludir al seguro de desempleo que la ley creara para la Industria de la Construcción, señalamos que el acceso a la percepción de sus prestaciones se adquiriría recién a los 60 días de la extinción, cuando el trabajador había percibido su “Fondo de desempleo ley 22250” acumulado en su cuenta particular. Esa articulación, que afectaba este último concepto a las primeras prestaciones por desempleo, es posible por dos razones:

- La percepción inmediata del “Fondo de desempleo, ley 22250” está asegurada por la obligación del empleador de constituir la cuenta respectiva del trabajador e ingresar mensualmente sus aportes en la misma.
- Ese fondo por cese de servicios no pretende configurar una forma de protección contra el despido arbitrario. Pese a la exigencia constitucional (art. 14 bis “El Trabajo gozará de la protección de la ley, la que asegurará al trabajador...protección contra el despido arbitrario...”) hay un cierto consenso implícito de que esta fórmula no es aplicable al trabajador de la construcción, cuyo alto “turnover” es connatural a la actividad. Luego, el “Fondo de desempleo, ley 22250”, como su propio nombre lo sugiere, se vincula más bien con la situación de desempleo del trabajador que con la pretensión de sancionar o resarcir su despido; criterio este confirmado por el hecho de que el trabajador percibe ese “Fondo...” cualquiera fuere la causa de la extinción del contrato de trabajo, y aunque ella fuere atribuible a su exclusiva e incausada voluntad (renuncia).

Criterios tales son inaplicables a la generalidad de los trabajadores, ya que para ellos la indemnización por despido expresa la exigencia constitucional de protección contra el despido arbitrario y no puede por lo tanto aplicarse a la cobertura de la contingencia por desempleo; por añadidura, esos importes no se encuentran previamente depositados (como sí lo está el “Fondo de desempleo, ley 22250” de la construcción), razón por la cual su pago inmediato no está asegurado.

Habría no obstante un modo, no considerado hasta hoy en Argentina, para imaginar una mejor articulación entre ambas prestaciones. Como se puso en evidencia en el documento en que analizamos lo relativo a la contratación laboral y el despido (Goldin, 2008), en Argentina toda ruptura no imputable al empleador, pero tampoco al trabajador, obliga al primero a pagar a este último una indemnización equivalente al 50 % de la indemnización por despido injustificado (en consecuencia, medio mes de sueldo por cada año de antigüedad en el empleo o fracción mayor a tres meses). En esta medida, puede afirmarse que prestación tal – la “media indemnización” - tiene más bien una naturaleza afín a las de la seguridad social y, por la oportunidad de su devengamiento, en particular a las de desempleo. Si ello es así, es posible sostener que también el 50 % de la indemnización que se paga en el caso de despido sin justa causa apunta a análoga finalidad (pues se paga igualmente en todo otro tipo de ruptura no imputable), mientras que el 50% restante, en cambio, opera a modo de sanción - punitiva o resarcitoria, según se le considere – y tiene por objeto satisfacer la exigencia constitucional de ofrecer una “protección contra el despido arbitrario”. Desde tal perspectiva sería posible convertir ese primer 50 % en una prestación por cesantía, que el empleador integraría en una cuenta individual a la orden del trabajador mediante contribuciones periódicas, y cuya percepción tendría el trabajador asegurada toda vez que el contrato se extinguiera

por cualquier causa. Su percepción operaría como un primer auxilio ante la contingencia de desempleo, y podría según su monto imputarse al primer o primeros meses en que el trabajador se encuentre en esa situación (luego entraría a funcionar el seguro respectivo); el 50 % restante de la indemnización (medio mes de sueldo por año de servicios) lo pagaría directamente el empleador al trabajador como hasta hoy, en oportunidad de la ruptura decidida por aquel sin justa causa y, como hasta hoy, a modo de protección contra el despido arbitrario.

Ciertamente, la cuestión menos sencilla es la de la evaluación del costo de la contribución mensual que el empleador debería efectuar en la cuenta particular del trabajador para integrar la prestación por cesantía; es que medio mes de sueldo por año de servicio se constituye mediante una contribución mensual del 4 % de los salarios, que desde la perspectiva empresaria puede considerarse excesivamente alta especialmente por parte de los empleadores cuyos planteles exhiben menores tasas de rotación. La contribución podría ser menor, habida cuenta de que el trabajador la percibiría (y tendría asegurada su percepción) en todo supuesto de extinción y no sólo el de despido injustificado, lo que indudablemente mejora sus expectativas de cara a la terminación del contrato. El mayor costo de este “fondo de cesantía” encuentra también alguna compensación en el menor costo de la financiación del seguro por desempleo, habida cuenta de la postergación consiguiente del inicio de sus prestaciones. Y por añadidura, aligera la carga financiera del empleador que debe pagar una indemnización por despido correspondiente a una antigüedad muy extensa; el 50 % de esa indemnización ya habría sido ingresada a la orden del trabajador.

## **4. Trabajo y familia; las normas laborales y las instituciones de la seguridad social**

### **Las normas laborales**

Argentina ratificó en 1988 el Convenio 156 de la OIT relativo a los trabajadores con responsabilidades familiares, que tiene por objeto que las personas con responsabilidades familiares – trabajadores o trabajadoras - que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan puedan hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales. Ello implica tener en cuenta sus necesidades en lo que concierne a las condiciones de empleo y a la seguridad social y desarrollar o promover servicios comunitarios, públicos o privados, tales como los servicios y medios de asistencia a la familia y de asistencia familiar.

Procederé acto seguido a hacer un sintético “repaso” de las normas laborales y de la seguridad social que en Argentina se ocupan de diverso modo de la necesidad de articular el trabajo con las obligaciones familiares del trabajador.

La ley de contrato de trabajo contiene una serie de licencias que tienen por objeto permitir a los trabajadores en general y, en algunos casos, especialmente a las trabajadoras, satisfacer los requerimientos de la vida familiar. De tal modo se prevén licencias pagas por nacimiento de hijo (dos días corridos), por matrimonio (10 días corridos), por fallecimiento de cónyuge o persona con la que se estuviese unido “en aparente matrimonio”, hijos o padres, (3 días corridos), fallecimiento de hermano (1 día). Si un matrimonio se desempeña a las órdenes del mismo empleador, las vacaciones anuales deben otorgársele en forma conjunta y simultánea, siempre que no afecte notoriamente el normal desenvolvimiento del establecimiento. Las vacaciones anuales, además, deben otorgarse a quienes se proponen contraer matrimonio, en forma conjunta con la licencia por matrimonio, aún cuando ello implique alterar la oportunidad de la concesión de aquellas, según se le establece en la ley.

Específicamente en relación con la maternidad, la ley prohíbe que la trabajadora embarazada se desempeñe entre los 45 días anteriores al parto y los 45 días posteriores al mismo; la trabajadora

puede requerir la reducción de la licencia preparto hasta un mínimo de 30 días, extendiendo consiguientemente hasta un máximo de 60 días la licencia postparto; si el parto se anticipa, la trabajadora tendrá derecho a sumar a su licencia postparto el tiempo de licencia preparto que no hubiere llegado a gozar. Durante el tiempo de licencia o, más bien, de prohibición de su desempeño, la trabajadora percibirá una asignación familiar equivalente a la remuneración que hubiera debido percibir si hubiera permanecido en actividad<sup>35</sup>. Si la madre trabajadora ha dado luz a un hijo con síndrome de Down, tendrá derecho a solicitar una licencia adicional sin goce de sueldo por 6 meses, durante cuyo transcurso percibirá, sin embargo una asignación familiar cuyo monto será equivalente a la remuneración que habría percibido si hubiera prestado servicios<sup>36</sup>. La trabajadora madre de lactante, además, podrá disponer de dos descansos diarios de media hora para amamantar a su hijo en el transcurso de la jornada de trabajo, por un período no superior a un año posterior a la fecha del nacimiento salvo que por razones médicas deba amamantar por un período más extenso. La ley prescribe la obligación de que en establecimientos en los que preste servicios el número mínimo de trabajadores que fije la reglamentación (nunca dictada), el empleador debe habilitar salas maternas y guarderías para niños hasta la edad y en las condiciones que se establezcan en tal (aún ausente) reglamentación: son por el momento los convenios colectivos de trabajo los que, en algunos casos, resuelven las circunstancias de la realización de este derecho. La ley establece, además, el derecho de la trabajadora que ha sido madre o que debe cuidar a un hijo enfermo menor de edad a su cargo (supuesto este último aún no reglamentado), de solicitar una licencia sin goce de sueldo por un período no inferior a tres meses ni superior a seis meses, al cabo de la cual deberá ser reincorporada en cargo de la misma categoría que detentaba al solicitar la licencia, o en cargo o empleo superior o inferior a aquél, lo que requiere la conformidad de la propia trabajadora. Para el ejercicio de este derecho se requiere que la trabajadora cuente con un mínimo de un año de antigüedad en el empleo.

En punto a la ruptura del contrato de trabajo relacionada con las obligaciones familiares del trabajador, la ley sanciona el despido por embarazo o maternidad de la trabajadora (se presume tal el que se opera 7 y 1/2 meses antes o después del parto), con una indemnización adicional (que se suma a la ordinaria por despido injustificado) de un año de remuneraciones. Tras consagrar la nulidad de toda estipulación que pretenda legitimar el despido por matrimonio, la ley establece, además, que el despido que se produzca entre los tres meses anteriores al matrimonio (debidamente comunicado por el trabajador) y los seis meses posteriores al mismo darán derecho al trabajador despedido a la percepción de una indemnización adicional igual a la establecida por el caso de despido por embarazo o maternidad. Esta última tutela – la de la prohibición de despido por matrimonio – está incluida en el capítulo legal referida al trabajo de las mujeres, pero la jurisprudencia ha entendido que abarca también el caso de despido por matrimonio de los trabajadores del sexo masculino.

Si la trabajadora que ha sido madre renuncia al cabo de su licencia postparto, tiene derecho a la percepción de una indemnización por extinción de su contrato equivalente a un 25 % de un mes de sueldo por cada año de antigüedad en el empleo o fracción mayor de tres meses. Se trata de una compensación excepcional, ya que el ordenamiento argentino no defiere un derecho general a compensación alguna en los casos de renuncia del trabajador.

Otras normas laborales se ocupan de modo diverso de la situación del trabajador con obligaciones familiares. De tal modo, la licencia paga por enfermedad inculpable varía en su extensión temporal – se duplica, de 3 a 6 meses y de 6 a 12 meses – cuando el trabajador tiene “cargas de familia”. En el caso de que el empleador esté habilitado para despedir o suspender trabajadores por fuerza mayor o falta o disminución del trabajo no imputable al empleador, debe

<sup>35</sup> Si bien la ley no lo establece, la jurisprudencia ha equiparado la situación de la adopción a la de la maternidad natural, reconociendo a la trabajadora adoptante el derecho al gozo de una licencia de 90 días por tal causa e incluso a la percepción de la asignación familiar equivalente al salario durante ese plazo.

<sup>36</sup> En solicitud directa, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones pidió al gobierno argentino que la licencia de la madre trabajadora que da luz a un hijo con síndrome de Down pueda alternativamente ser gozada por el padre. Análoga extensión se pide en relación con las normas que reconocen derecho al uso y goce de salas maternas y guarderías.

comenzar a despedir o suspender a los menos antiguos, y entre los que ingresaran en el mismo semestre, a aquellos que carecen de “cargas de familia”. Finalmente, cabe recordar que la ley considera “beneficios sociales” y, por ende, conceptos no salariales, los reintegros de gastos de medicamentos y gastos médicos y odontológicos del trabajador y su familia, los reintegros documentados de gastos de guardería y/o sala maternal que utilicen los trabajadores con hijos de hasta 6 años de edad cuando la empresa no cuenta con esas instalaciones, la provisión de útiles escolares y guardapolvos para los hijos del trabajador otorgados al inicio del período escolar y el pago de los gastos de sepelio de familiares a cargo del trabajador.

Para el caso de las relaciones de empleo público, el decreto 1363/97 ordenó la revisión de los regímenes legales de empleo a efectos de incorporar las previsiones que permitan garantizar el cumplimiento de los principios relativos a la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la igualdad de oportunidades para los trabajadores con cargas de familia, la protección del rol paterno y de otras disposiciones que hacen a la protección de la familia y al ejercicio de las responsabilidades familiares. Incorporó, además, el derecho de la trabajadora del sector público de hacer uso de la licencia de entre 3 y 6 meses que la LCT prevé a partir del vencimiento de la licencia pre y postparto.

### **Las normas de la seguridad social**

El régimen de la seguridad social más directamente vinculado con la protección de la familia y su relación con el trabajo es el de las Asignaciones familiares. En Argentina este subsistema de la seguridad social cubre a los trabajadores dependientes y se financia con una contribución del empleador del 7,5 % del total de las remuneraciones de los trabajadores a su cargo. Para evitar el distinto costo de estas asignaciones y la discriminación consiguiente respecto de los trabajadores que tienen mayores “cargas de familia” (y son por tanto acreedores a asignaciones correlativamente mayores) el sistema funciona mediante un mecanismo de compensación, que asegura idéntico costo para todos los empleadores (el del recordado 7,5 % de las remuneraciones). De tal modo, aquel empleador, que para la mayoría de las prestaciones actúa como agente de pago del sistema<sup>37</sup> y de tal modo anticipa a sus dependientes asignaciones familiares cuyo importe total es inferior a ese 7,5 % del total de las remuneraciones pagadas en el período, sólo ingresa al régimen la diferencia hasta cubrir ese porcentaje; quienes, por el contrario, anticipan a sus trabajadores montos mayores al 7,5 % del total de las remuneraciones, nada deben ingresar al sistema el que, por el contrario, les ha de reintegrar la diferencia (esto es, todo importe que exceda del referido porcentaje).

Son beneficiarios activos del sistema todos los trabajadores en relación de dependencia, con excepción de los trabajadores del servicio doméstico, que carecen de esta tutela. La ley excluye, sin embargo, a los trabajadores que perciben una remuneración superior a ciertos importes, que difieren según las zonas en que realizan su prestación. También reciben sus asignaciones familiares quienes son beneficiarios de prestaciones otorgadas por la ley de riesgos de trabajo, así como los beneficiarios del seguro de desempleo. Las asignaciones familiares se pagan también a jubilados y pensionados que acreditan derecho a su goce, así como a quienes son beneficiarios de pensiones no contributivas. Los trabajadores autónomos están al margen de este régimen, salvo cuando son beneficiarios del sistema provisional.

Para acceder a las prestaciones el trabajador no debe tener ingresos superiores a cierto tope máximo que periódicamente se actualiza, y la cuantía de las prestaciones es distinta según el nivel salarial; naturalmente mayores para los niveles salariales menores y se reducen en la medida de la mayor remuneración del trabajador. La percepción corresponderá a aquel de los cónyuges a quién su percepción le resulte más beneficiosa en función de su monto, porque no excede el importe que

<sup>37</sup> Lo es, respecto de todas las prestaciones de pago periódico, como la asignación por hijo, por hijo discapacitado y por ayuda escolar, y las de duración determinada, como la asignación prenatal y la asignación por maternidad.

excluye el derecho a su percepción, o porque tiene las remuneraciones más bajas y, por consiguiente, el derecho a las más altas asignaciones<sup>38</sup>.

El régimen de asignaciones familiares acuerda las siguientes prestaciones.

a. Beneficiarios activos

De duración determinada prenatal: una suma equivalente a la asignación por hijo, que se abona por un máximo de 9 meses desde la concepción hasta el nacimiento por maternidad: una suma de dinero equivalente a la remuneración de la trabajadora, que se percibe durante los 90 días de la licencia anterior y posterior al parto.

De pago único por matrimonio: una suma de pago único que se abona en el mes en que se acredita el acto ante el empleador. Se abona a ambos cónyuges si ambos están dentro del ámbito de aplicación del régimen, y las paga directamente el organismo de gestión por nacimiento una suma de pago único, que paga directamente el organismo de gestión por adopción una suma de pago único, que paga directamente el organismo de gestión.

De pago periódico

Mensual por hijo pago mensual de un importe por cada hijo menor de 18 años que se encuentra a cargo del trabajador; en caso de separación, la percibe el cónyuge que detenta la tenencia de los menores por hijo discapacitado pago mensual por cada hijo a cargo trabajador en esa condición, sin límite de edad y a partir de la acreditación de esa condición ante el empleador.

Anual Ayuda escolar para la educación inicial es una prestación anual que se hace efectiva con las remuneraciones del mes anterior al del inicio del ciclo lectivo, por cada hijo que concurra regularmente a un establecimiento de enseñanza público o privado adscripto, que no sea terciario ni universitario) ayuda escolar para la educación diferencial y de rehabilitación.

b. Beneficiarios pasivos

De pago periódico

Mensual por cónyuge femenino una suma de dinero que se abona mensualmente por la cónyuge por cónyuge masculino desocupado o incapacitado a cargo y

<sup>38</sup> De ese modo se garantiza el principio de la igualdad entre los cónyuges, también a los efectos de la percepción de las asignaciones familiares.

que no percibe ingresos por ningún concepto; debe luego ser incapacitado y económicamente dependiente por hijo por hijo con discapacidad.

Anual

Ayuda escolar para la educación inicial, diferencial y/o rehabilitación.



### **III. Las políticas de mercado de trabajo**

---

#### **Empleo y formación profesional**

##### **Políticas de mercado de trabajo en los '90**

En línea con la concepción económica imperante en los '90, las políticas de empleo puestas en práctica en esa década se propusieron actualizar calificaciones que se consideraron por entonces inadecuadas para responder a los requerimientos de las nuevas formas de organizar el trabajo y la producción. Al mismo tiempo, solucionar lo que se consideraban también problemas inevitables de la transformación, como la necesidad de corregir transitorios desajustes en el encuentro entre oferta y demanda de trabajo, superar fallas de información, inducir la baja de las tasas de desempleo friccional, moderar las fases recesivas del ciclo con planes de empleo transitorio, reducir los costos laborales, fomentar la inserción de grupos objetivo particularmente vulnerables y apuntalar la generación de empleo en las medianas y pequeñas empresas<sup>39</sup>. Adicionalmente, atender las situaciones de desempleo mediante el seguro de desempleo – de débil cobertura, hay que decirlo - concebido por entonces y aún vigente (a él nos referimos en secciones anteriores).

De tal modo, se multiplicaron los programas de capacitación, principalmente para los jóvenes los que, con el propósito de bajar el gasto público, se sustentaron en una extendida estrategia de

---

<sup>39</sup> Conf. Barasatian, Susana, “Empleo, Formación profesional y diálogo social en el marco del desarrollo local” su presentación al Taller Regional “Empleo, formación profesional y diálogo social”, Lima, 3 al 7 de abril de 2006, págs 4 y sgtes.

tercerización de la oferta. Al mismo tiempo, se pusieron en práctica planes de generación de empleo de interés social (se pueden contabilizar unos 15) orientados a aliviar situaciones de pobreza mediante entrega de subsidios, provisión de cobertura de salud y correlativa contribución al desarrollo local. También algunos programas de promoción del empleo privado, en general de corta duración (no más de dos años) focalizados en la recuperación de sectores y ramas de la producción. Esos programas se financiaron con recursos provenientes del Fondo Nacional del Empleo y del Banco Mundial.

### **La gran crisis y el plan jefes y jefas de hogar desocupados (PJJHD)**

La crisis que se desencadenara a fines del año 2001, y que se tradujo en un agravamiento sin precedentes de la situación del empleo y la pobreza – en mayo de 2002, según información elaborada por el INDEC en base a la Encuesta Permanente de hogares, la tasa de desempleo había alcanzado el 21,5%, en tanto el 53% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza y el 24,8% bajo la línea de indigencia - indujo al gobierno entonces en ejercicio a encarar un programa más bien pasivo de suplementación de ingresos (como se verá luego, no hubo monitoreo estricto de las contraprestaciones laborales que el programa suponía ni, en la práctica, capacidad estatal para organizarlas) que recibió el nombre de Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (en lo sucesivo, PJJHD).

El PJJHD, sin duda el más extendido e importante de las últimas décadas y, tal vez, de la historia de las políticas sociales en la Argentina (en los primeros meses de 2003 alcanzó su pico de unos 2000000 de beneficiarios) fue creado el 3 de abril de 2002 por el decreto 565 para "...asegurar un ingreso mínimo mensual a todas las familias argentinas" y estaba destinado a "jefes y jefas de hogar con hijos de hasta dieciocho (18) años de edad, o discapacitados de cualquier edad, y a hogares en los que la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país...Podrá hacerse extensivo a desocupados jóvenes y a mayores de SESENTA (60) años que no hubieran accedido a una prestación previsional.". En ese marco, el PJJHD tenía los siguientes requisitos de acceso y permanencia:

- Ser jefes o jefas de hogar en situación de desocupado, acreditada mediante declaración jurada
- Tener hijos a cargo, para lo cual debían presentar partida de nacimiento o certificación del estado de gravidez
- Acreditar escolaridad en condición de alumno regular de los hijos a cargo menores a 18 años expedida por el establecimiento educativo
- Acreditar el sometimiento a control sanitario y cumplimiento de planes nacionales de vacunación de hijos a cargo menores de 18, mediante libreta sanitaria o certificación oficial
- Acreditar la condición de discapacidad de hijos a cargo, mediante certificación expedida por centro de salud oficial
- Tener residencia permanente en el país
- En el caso de los jóvenes, denunciar situación de desocupación por simple declaración jurada
- En el caso de las personas de más de 60 años de edad, denunciar su condición de desocupado por simple declaración jurada y no tener acceso a ningún beneficio provisional.

El programa se proponía dar contención económica con la prestación prevista de \$150 mensuales para cada beneficiario pero, además, inducir la concurrencia a los establecimientos escolares y asegurar el cuidado y control de la salud de los hijos menores, incorporar a los beneficiarios a la educación formal e incluirlos en actividades de capacitación que facilitarían su ulterior inserción laboral así como en proyectos productivos o de servicios comunitarios de impacto

ponderable en materia ocupacional; de tal modo, se preveía una contraprestación laboral no inferior a 4 horas diarias ni superior a seis o bien, alternativamente, conclusión del ciclo educativo formal, inclusión en actividades comunitarias y de capacitación, participación en acciones de formación profesional o incorporación a una empresa privada, a través de un contrato de trabajo.

Como se expresó antes, el programa alcanzó un pico de unos 2.000.000 de beneficiarios en los primeros meses de 2003, para iniciar luego un sostenido proceso de contracción de resultados del cual a fines de 2007 restaban menos de 800.000. Mientras que la consistente mejora en la situación del empleo posibilitó que un número significativo de aquellos superaran su condición de desocupados, otros optaron por trasladarse a planes alternativos a los que haremos referencia más abajo (Plan Integral de empleo, más y mejor trabajo, a cargo del MTEySS, y Programa Familias Por la Inclusión social, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social).

El desempeño del PJJHD no fue satisfactorio como programa de promoción del empleo, la educación y la salud. El Estado, en efecto, mostró carecer de capacidad para asegurar un proceso racional de asignación de los planes y no pudo evitar recurrentes manifestaciones clientelísticas, ni la incorporación de beneficiarios que no cumplían efectivamente los requisitos de acceso al programa<sup>40</sup>, o la superposición de asignaciones en los mismos grupos familiares, además de la superposición con planes provinciales de análoga inspiración.

Tampoco fue exitoso el programa en su propósito de promover del empleo. El Estado evidenció su reducida aptitud para organizar esa contraprestación laboral, y las provincias y los municipios terminaron en muchos casos asignando beneficiarios a tareas regulares del sector público, en áreas como educación, salud, administración, mantenimiento del espacio público y manejo de residuos. En el momento de máxima implantación del programa, el INDEC estimó que solo unos 800.000 beneficiarios (es decir, el 40 % de aquel máximo de 2.000.000) cumplían una contraprestación laboral.

El Plan produjo también un cierto efecto de desaliento del trabajo; en algunos casos, el beneficiario prefiere no trabajar y continuar percibiendo la compensación prevista en aquél (se teme trabajar unos pocos meses y perder el subsidio), u opta por trabajar en el sector informal, ya que la falta de registración laboral le preserva de la inmediata exclusión del programa. Hay que decir, finalmente, que los resultados no fueron tampoco satisfactorios en el propósito de mejorar la inclusión de los hijos de los beneficiarios en los sistemas de educación formal. Pese a todo ello, hay un generalizado consenso entre los analistas acerca de que su masivo despliegue fue decisivo instrumento de contención social – mucho más como programa de asistencia social que de promoción del empleo<sup>41</sup> – que contribuyó a atenuar carencias extremas en las más dramáticas instancias de la crisis.

## Salir del PJJHD

Lo cierto es que la tan crítica situación que motivara el lanzamiento y puesta en marcha del PJJHD comenzó a revertir a partir de los primeros meses de 2003. Entre otros factores, la devaluación operada en 2002 modificó de modo significativo el sistema de precios relativos, dando lugar a un consistente proceso de sustitución de importaciones, con el consiguiente fortalecimiento industrial, en un marco de medidas activas que contribuyeron a incrementar la demanda agregada.

En el entendimiento de que el PJJHD no resultaba ya adecuado en ese nuevo contexto, en octubre de 2004 se instruye al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y al Ministerio de Desarrollo Social para que en forma conjunto proyecte el traspaso de los beneficiarios de aquél

<sup>40</sup> Se menciona, por ejemplo, que la mayoría de los beneficiarios remanentes son mujeres, muchas de las cuales no son en verdad jefas de hogar ( puesto que pudieron declararse tales sin serlo en realidad), que tienen entre 30 y 49 años de edad y cuentan con una familia constituída (FIEL, "Instituciones laborales y políticas activas de promoción del empleo en la Argentina" (FIEL y Fund. Konrad Adenauer), pag. 172.

<sup>41</sup> Conf. FIEL, op. y loc. cit en nota anterior.

hacia otros programas más adecuados a las condiciones de empleabilidad y vulnerabilidad de aquellos. De lo que se trataba era de mantener a los beneficiarios con posibilidades de empleo en la órbita de los programas activos que debería lanzar el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mientras se derivaban aquellos otros carecientes de condiciones de empleabilidad a los programas de atención de grupos vulnerables, mejora de ingresos y desarrollo humano creados o a crearse en el Ministerio de Desarrollo Social. En otras palabras: de “activar” las políticas de mercado de trabajo, transfiriendo a aquellas personas que reunieran ciertas condiciones de empleabilidad hacía los diversos programas que forman parte del que se diera en llamar “Plan Integral de Empleo; más y mejor trabajo”, y de derivar en cambio a una órbita claramente asistencial a aquellas otras que carecieran de esas condiciones. Para este último cometido se diseñó el Programa Familias para la inclusión social, cuya concepción y gestión quedó a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. Toda vez que el PJJHD, concebido como un programa más bien activo de mercado de trabajo y de empleo, había quedado en definitiva prácticamente configurado como un programa pasivo de contención social, se entendió conveniente sustituirlo por instrumentos más adecuados al sobreveniente proceso de recuperación de la economía, que expresaran políticas plenamente activas para todos aquellos beneficiarios que estuvieran en condiciones adecuadas para su reinserción y, en cambio, políticas definitivamente asistenciales para los restantes.

### **El Programa Familias para la inclusión social**

Componente asistencial del sistema de “salida” del PJJHD, el Programa Familias para la Inclusión Social fue puesto a cargo del Ministerio de Desarrollo social y lanzado en octubre de 2004 principalmente (aunque no exclusivamente) para captar a beneficiarias del PJJHD que optaran por el traspaso, luego de haber sido evaluadas como carentes de condiciones de empleabilidad. Uno de sus declarados objetivos es el de “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos” (de la Resolución MDS No. 825/05 art. 1ro).

Para su traspaso a este plan, la persona interesada debe firmar una carta de compromiso que no sólo establece las responsabilidades de la titular del beneficio que son condición para su inclusión, sino que además supone la renuncia a tener “derecho a reclamo alguno” en caso de que por “distintas circunstancias” deje de ser beneficiaria. La condición para el traspaso es tener dos o más hijos menores o discapacitados a cargo y que deseen pasar al Programa Familias y así lo soliciten una vez abierto el proceso (de traspaso) en su localidad. La titular del subsidio debe ser la madre y debe tener un nivel de instrucción inferior a secundaria completa. Para ello, si el titular del PJJHD es varón, debe cambiar la titularidad a la mujer, salvo en el caso de varones monoparentales. Al 12 de septiembre de 2006, 90284 beneficiarias del PJJHD había pasado al Plan Familias y se estimaba que en 2007 se llegaría a la meta de 400.000 receptores.. A septiembre de 2007, según información provista por el Ministerio de Desarrollo Social, el número de receptores del Programa Familias ascendía a 510.386 familias, de las cuales 289.838 se había incorporado por traspaso del PJJHD. En las provincias de Tucumán, Río Negro, Misiones y Mendoza, el Programa “Familias” ya superaba al PJJHD; en Entre Ríos y Salta la proporción de destinatarios de uno y otro programa es similar. Por vía del traspaso antes aludido, alrededor de 1000000 se habían incorporado a las prestaciones educativas y sanitarias del Programa (sin perjuicio de la prestación económica, que examino acto seguido).

Mientras el PJJHD exige una contraprestación laboral de por lo menos 4 horas diarias, el Programa Familias sólo impone condicionalidades en materia de educación y salud. La prestación económica del PJJHD, como se anticipara, es de \$150, en tanto que la que corresponde a los receptores del plan Familias puede llegar hasta un máximo de \$275, toda vez que el importe se incrementa por cada hijo de la beneficiaria, hasta un máximo de 5. La percepción de salarios u otras prestaciones dinerarias no excluye la permanencia en este programa en tanto el ingreso del núcleo

familiar sumado al subsidio antes evocado, no exceda del Salario Mínimo Vital y Móvil. Este Programa prevé actividades complementarias, como las de seguimiento y orientación en materia de salud y educación, apoyo escolar, alfabetización y terminación de estudios, capacitación en oficios y servicios, participación en actividades productivas, fortalecimiento en derechos de ciudadanía, talleres de salud reproductiva y liderazgo local y comunitario<sup>42</sup>.

Como fluye de cuanto se viene de decir, el Programa Familias es, por lo tanto, un plan de asistencia social que "...tiene por objetivo la reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la expansión y consolidación de un programa de subsidios focalizados en las familias más pobres". Y consiste en un subsidio no salarial para familias pobres con menores a cargo, que no necesitan ser desempleados – como se explicó antes, los hogares pueden tener otros ingresos en tanto no excedan en conjunto del SMVM – y que para mantener el beneficio deben asegurar.

- a. que los menores asistan a la escuela;
- b. que los menores cumplan el Plan Nacional de Vacunación y
- c. que las mujeres embarazadas realicen los controles bimestrales.

Los hogares, como queda dicho, reciben un beneficio que depende de la cantidad de menores que el beneficiario tenga a cargo. (entre 150 para la mujer embarazada o con un menor a cargo hasta 275 con seis o más menores a cargo). Además se ofrecen otros programas de participación voluntaria tales como apoyo escolar, talleres para el desarrollo familiar y comunitario, y remoción de barreras para acceder a servicios de capacitación laboral, formación profesional y terminalidad educativa.

### **El Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo**

Expresión de la preocupación por "activar" las políticas de mercado de trabajo y empleo, este Plan está integrado por varios Programas o componentes, a saber:

- a. Planes sectoriales de calificación
- b. Proyectos territoriales de formación
- c. Programas de calidad del empleo y formación profesional
- d. Programa de seguro de capacitación y empleo
- e. Oficinas de empleo

- a. Los Planes sectoriales de calificación<sup>43</sup>

Como se sugiriera al comienzo de esta sección, en la etapa anterior, cuyo inicio puede fijarse circa 1995, la formación había sido concebida como mecanismo de contención social, en razón de la contemporánea consolidación de un stock de desempleados de difícil reinserción. Para atender esa necesidad, se habían concebido programas universales de alcance nacional y reglamentación uniforme, gestionadas desde unidades ejecutoras centrales (que evaluaban, adjudicaban y monitoreaban), y desconcentración operativa en las delegaciones provinciales. Los servicios de capacitación eran provistos por oferentes heterogéneos (sindicatos, entidades patronales, empresas comerciales de capacitación, personas físicas, fundaciones y ONG), que vendían servicios al Estado Nacional, que a su vez imponía y controlaba la observancia de requisitos de calidad y razonabilidad de los costos (como se expresara antes, el Estado había optado por la tercerización de esa oferta). Esta estrategia se fundaba en una débil aptitud de reconocimiento de la demanda actual de

<sup>42</sup> Véase, "Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial" CELS Colección Investigación y Análisis No. 4 CELS 2007.

<sup>43</sup> Seguimos en la descripción de estos planes a Peralta, Marcel, Hernández, Daniel y Sciarrotta, Fernando, "La promoción del empleo a través de la capacitación: los planes sectoriales de calificación", Julio 2005, inédito.

capacitaciones, falta de estrategias para el relevamiento de los perfiles ocupaciones disponibles y problemas de información y difusión de la oferta.

Tras la asunción de la lógica extensiva para hacer frente a la crítica situación social en general y del empleo particular, función que cupo al PJJHD, la atención intensiva de la problemática de la demanda de calificaciones fue asignada a otras acciones más focalizadas como la que se expresara en los Planes sectoriales de calificaciones.

Estos últimos configuran conjuntos articulados de acciones concebidos e impulsados por los propios actores – sindicales y empresarios – de un determinado sector de actividad (en coordinación con instituciones que ofrecen servicios de formación profesional) con el apoyo financiero y técnico del Ministerio de Trabajo (que fiscaliza la calidad de las instituciones de capacitación que deben registrarse en su ámbito) y de otras áreas del Estado, que se proponen dar respuesta a necesidades específicas de calificación, ampliando de ese modo las oportunidades y la calidad del empleo. Desde el corazón mismo del sector económico se conciben y coordinan acciones de política pública, muy en particular la de la calificación laboral y la promoción del empleo.

Estos planes se propusieron impulsar la capacitación de los trabajadores según las demandas concretas y reales de los diversos sectores de actividad y mejorar la calidad de los procesos de capacitación, de su infraestructura y equipamiento, de la aptitud de los formadores. Anclados en cada sector productivo, permiten la identificación de las demandas de calificación y encuentran en las “mesas sectoriales” – así se designa el ámbito operativo de estos planes - el espacio adecuado para el diálogo, la generación concertada de estrategia y el seguimiento de las acciones.

Las líneas de acción de estos planes son las siguientes:

- a. Capacitar a trabajadores en actividad y desocupados de acuerdo a la demanda del sector, con el ánimo de incorporar a los desocupados a empleos decentes
- b. Asesorar a las empresas y su cadena de valor en relación con los servicios que las instituciones de capacitación presta en el sector
- c. Mejorar la calidad de los proceso de capacitación
- d. Fortalecer la red institucional que desarrolla el plan de calificación del sector.

Los primeros acuerdos de este tipo se celebraron en los sectores del calzado, la construcción, la indumentaria, la industria naval, metalurgia y metalmecánica, madera y muebles, agro y agro industria, software y gas vehicular, automotores, industria plástica, servicios, pasteleros, judiciales, mecánica de automotores, azucareros, frutihortícola, hortícola y olivícola de Mendoza, Olivícola, nogalero y vitícola, alimentación e industria naval. El primero de ellos, el del calzado, generó proyectos localizados en Buenos Aires, Rosario (Santa Fe) y Córdoba y más tarde en localidades menores de la Provincia de Buenos Aires, como 25 de mayo y Bolívar; también un proyecto de formación de formadores que incluyó a las tres provincias mencionadas. En el período 2003/2005, se habían capacitado 83329 trabajadores, de los que el 80% estaban desocupados, en tanto el 50 % de estos últimos provenía del PJJHD. En el mismo período se desarrollaron acciones de fortalecimiento de 209 instituciones de capacitación, se formaron 1677 instructores en 210 localidades.

Hay que decir, finalmente, que la experiencia recogida con el desarrollo de estas acciones sectoriales dejaron a la vista ciertas debilidades, producto de la cultura clientelar de ciertos sectores empresarios y sindicales, de las carencias organizativas de algunos sectores, de la heterogeneidad en términos de calidad de los diversos proyectos, mejor o peor dotados de recursos y de las dificultades informativas en el nivel central para la tarea de evaluación.

## b. Proyectos territoriales de formación

### b.1. Proyectos territoriales de promoción del empleo<sup>44</sup>

Forman también parte del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo los Proyectos territoriales de promoción del empleo, que son acuerdos entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y los actores de un determinado ámbito territorial que tienen por objeto promover el empleo de calidad en esa localidad. Los actores locales asumen el rol de promotores del desarrollo en su propio ámbito geográfico; el sector empresario, en particular, es el actor social con capacidad para dinamizar las oportunidades de desarrollo locales.

El desarrollo de un acuerdo territorial supone la voluntad expresa de asumir compromisos y parte del gobierno local, así como de los empresarios, trabajadores e instituciones formativas del territorio. Este compromiso se expresa en la conformación e institucionalización de Mesas Territoriales de Promoción del Empleo que permitan coordinar las distintas acciones que se generen en el marco del plan.

Estos planes deben ser entendidos como dimensión específica de las estrategias de desarrollo local previamente existentes en la localidad; el MTEySS, por lo tanto, identifica esos procesos de desarrollo y ofrece asociarse para promoverlos. La gestión del proceso es local, aunque se procura coordinarlo con las políticas provinciales y nacionales.

Los Acuerdos Territoriales -en línea con las prioridades definidas por la política del MTEySS - empleo, empleabilidad y calidad del empleo- apuntan a:

- Definir estrategias de intermediación laboral y garantizar para ello el funcionamiento de una Oficina de Empleo, según estándares establecidos por el MTEySS
- Definir estrategias dirigidas a los distintos segmentos de la población con problemas de empleo, especialmente a aquellos que se enfrentan a mayores barreras de acceso a empleos de calidad: jóvenes, mujeres y adultos mayores, entre otros.
- Desarrollar acciones de fortalecimiento de los entramados productivos del territorio a efectos de lograr impacto en términos de empleo.
- Contener estrategias que permitan garantizar el trabajo decente, tendiendo a incrementar la registración laboral y combatiendo el trabajo informal.
- Organizar las acciones formativas de manera de ampliar las oportunidades de calificación de la población, en particular de los sectores más vulnerables de la población.
- Incluir acciones destinadas a ampliar, fortalecer y articular las capacidades institucionales de todos los servicios vinculados al empleo, la producción y la capacitación laboral, en el territorio.

### b.2. Planes territoriales de formación

Tienen por objeto la coordinación de políticas con las áreas de producción, trabajo y formación provinciales y municipales, con el objeto de:

- cubrir la demanda de formación y calificaciones en las regiones en las que se concentran actividades demandante de empleo;
- alcanzar a los segmentos poblacionales desocupados o subocupados y
- diseñar y ofrecer prestaciones formativas según doble criterio de pertinencia construido en función del mapa de ocupaciones críticas para el territorio y el mapa de necesidades de formación y calificaciones de la población a ser atendida.

<sup>44</sup> De un informe del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de diciembre de 2004 en que se hace presentación de estos proyectos.

En ese marco, para el bienio 2003-2005 se habían concertado 155 acuerdos territoriales en ejecución en la totalidad de las provincias de país. En ese período se había capacitado 9315 desocupados.

c. Programas de calidad del empleo y la formación profesional<sup>45</sup>

Este programa tiene por objeto fortalecer equidad y competitividad mediante dispositivos que aseguren el desarrollo de competencias laborales en las personas y consecuente calidad del empleo y mejor empleabilidad de los trabajadores. Tiene por destinatarios a los actores involucrados en la tarea de identificar, normalizar, evaluar y certificar competencias laborales, así como las instituciones de formación profesional, en su carácter de agentes de ejecución de las actividades de formación.

La definición de calidad refiere el conjunto de metodologías y criterios de gestión vinculados con las competencias laborales y con las instituciones de formación y empleo vinculadas con el proceso de certificación de competencias laborales.

Es su propósito elaborar juntamente con el IRAM, referenciales de calidad para instituciones de Formación Profesional y oficinas de empleo, precalificar a las instituciones de capacitación vinculadas con el Ministerio de trabajo, asistir y monitorear a las instituciones de formación en sus procesos de fortalecimiento, fortalecer las instancias sectoriales en el objetivo de consolidar un sistema de certificación de competencias laborales, informar sobre las situación de las instituciones de formación y certificación y sobre las competencias demandadas.

Las acciones que se llevan a cabo en este programa se orientan hacia el desarrollo de cuatro campos de actuación:

- el diálogo social, para promover espacios de participación de sindicatos, organizaciones empresarias, ONG, universidades etc, para el tratamiento de los temas vinculados con las calificaciones y la mejora de la formación profesional
- la seguridad laboral, para fomentar el cumplimiento de los estándares de seguridad y salud ocupacional
- la equidad, medianito los procesos de formación y de reconocimiento de las calificaciones que propicien, en condiciones de igualdad, el desarrollo profesional y la calidad del empleo de la población
- la transparencia, para garantizar la eficiencia del gasto público en formación profesional promoviendo procesos de mejora continua en las instituciones que participan de los planes y programas del MTEySS.

El programa cuenta con:

1. Unidad Técnica de Certificación de Competencias (UTEKO), que tiene por cometido específico, fortalecer la situación de empleo y empleabilidad de las personas, contribuyendo al reconocimiento sectorial de las calificaciones mediante procesos de evaluación y certificaciones orientados por normas de competencia laboral.
2. Unidad de Evaluación, Monitoreo y Asistencia Técnica (UEMAT), orientada fundamentalmente a las instituciones de formación profesional, en tanto agentes ejecutores de las actividades de formación. Formula para ello criterios y condiciones exigibles a esas instituciones.

<sup>45</sup> Ver la información que se vuelca a continuación en [www-ilo-mirror.cornell.edu/public/spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/mta/cal\\_efp.htm](http://www-ilo-mirror.cornell.edu/public/spanish/region/ampro/cinterfor/ifp/mta/cal_efp.htm) - 12k.



3. Registro de Instituciones de Capacitación y Empleo (REGICE), cuyo objetivo es organizar, registrar y brindar información actualizada (de carácter cuantitativo y cualitativo) sobre las instituciones de formación profesional, las normas de competencia laboral, el organismo certificador sectorial y la certificación de evaluadores y de trabajadores.

Al años 2005, el sistema había ya precalificado 152 instituciones, otras 42 estaban en proceso de mejora y se habían capacitado 230 docentes; así mismo, se habían certificado las competencias de 1500 trabajadores y 35 evaluadores.

d. Seguro de capacitación y empleo

Fue concebido fundamentalmente para servir de canal de “activación” de la situación de beneficiarios del PJJHD que reunieran ciertas condiciones de empleabilidad<sup>46</sup>, con el objeto de promover la actualización de sus competencias laborales, brindarles apoyo para la búsqueda de empleo y hacer posible su inserción en empleos de calidad.

El acceso a este programa es voluntario y gradual<sup>47</sup> para los beneficiarios del PPJHD<sup>48</sup>, con excepción de los menores de 35 años que no hubieren pasado al plan familias; esta excepcional condición obligatoria para los más jóvenes se justifica desde la línea argumental que plantea que la población joven debe estar necesariamente integrada a políticas activas de empleo, salvo que atraviesen situaciones ineludibles de inactividad por razones familiares o de otra naturaleza. Quienes de tal modo se encuentran obligados a incorporarse a este programa, así como aquellos que opten por hacerlo de modo voluntario, deben suscribir un convenio de adhesión que da cuenta de sus derechos y obligaciones por un cierto plazo.

El programa brinda a quienes se incorporan a él una prestación monetaria no remunerativa de \$225 mensuales durante 18 meses y \$200 mensuales por los 6 meses siguientes, y deben aceptar la elaboración de un plan personal de búsqueda de empleo, la realización de actividades para aumentar su empleabilidad (orientación, formación, práctica laboral, intermediación laboral y asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo<sup>49</sup>); asimismo, deben aceptar las ofertas de empleo adecuadas que se les formulen. El tiempo de percepción de la prestación monetaria es considerado tiempo efectivo de servicios a los fines jubilatorios.

Con el objeto de incentivar una conducta más comprometida en la búsqueda de trabajo y en la subsecuente incorporación al empleo, quienes accedan a un puesto de trabajo pueden no obstante continuar cobrando la prestación indicada durante un plazo de hasta 12 meses, si se trata de un empleo público y de hasta 6 meses si es un empleo en el sector privado<sup>50</sup>.

Si bien este régimen reconoce también un subsidio por desempleo<sup>51</sup> – circunstancia que reproduce uno de los elementos de pasividad del PJJHD al que pretende sustituir – se le “activa” mediante su articulación con políticas orientadas a mejorar su empleabilidad y aptitud de inserción

<sup>46</sup> Como explicamos antes, quienes carecieran de ellas habrían de ser orientados hacia programas estrictamente asistenciales, como el ya descrito Plan Familias por la Inclusión Social.

<sup>47</sup> Pues se habilitó el acceso de modo de hacerse efectivo a medida que se fueran celebrando acuerdos con provincias y municipios que garanticen condiciones básicas de calidad de las prestaciones que el programa debe ofrecer.

<sup>48</sup> Recuérdese que también lo era para aquellos que desearan traspasarse del PJJHD al Plan Familias.

<sup>49</sup> Entre las opciones disponibles para cumplir esa contraprestación formativa que debe asumir el beneficiario se encuentran el Programa de entrenamiento para el trabajo, que es un programa de empleo subsidiado en trabajos temporarios con una carga horaria parcial (de 4 a 6 horas diarias por un período de 3 a 6 meses en el sector privado, y de 3 a 12 meses en el sector público); el salario corre por cuenta del programa, en tanto los gastos de traslado, refrigerio y almuerzo están a cargo del empleador. También el programa de Inserción Laboral, en sus dos líneas: a. promoción del autoempleo, en la que el beneficiario puede pedir que las cuotas del seguro aún pendientes se le efectivicen anticipadamente y en un pago único para iniciar un emprendimiento o para desempeñarse en oficios y b. la de promoción del Empleo Asalariado, para acceder al cual los beneficiarios del PJJHD que así lo deseen deben presentar su historia laboral, asistir a las citas de orientación ocupacional y aceptar las ofertas de capacitación, formación y empleo que les brinden las oficinas de empleo.

<sup>50</sup> Los empleados del servicio doméstico, no obstante, pueden continuar percibiendo esta prestación por doce meses más.

<sup>51</sup> Si no se previere su pago, hay que decirlo, sería muy difícil que alguno de los beneficiarios del PJJHD tuviera interés en abandonarlo para incluirse en esta nueva oferta.

salarial tales como la intermediación y asistencia en la búsqueda del empleo, la orientación, la formación profesional, la práctica laboral y las iniciativas asociativas de generación de autoempleo.

La inclusión del trabajador en el programa cesa cuando obtiene un trabajo, finaliza el plazo de duración del convenio, rechaza ofertas adecuadas de empleo, se le paga en un pago único el beneficio tras la aprobación de un proyecto de autoempleo individual o asociativo, incurre en causas de incompatibilidad o incumple el convenio de adhesión.

El programa se administra para cada uno de los beneficiarios desde la respectiva oficina de empleo incorporada a la red a la que nos referiremos en las próximas líneas.

#### e. Oficinas de empleo

La misión de las oficinas de empleo es la de la intermediación y colocación laboral, esto es la de asistir a quienes buscan un empleo en ese proceso de búsqueda y contribuir también de ese modo a la cobertura de vacantes en empresas u otras organizaciones que requieran personal, mediante la colocación de personas que reúnan los perfiles adecuados a los puestos solicitados; en otras palabras, acercar oferta y demanda de empleo. Las oficinas de empleo tienen también asignada la función de contribuir a fortalecer la empleabilidad de los beneficiarios de sus servicios, identificar, difundir y facilitar el acceso a oportunidades formativas, laborales y productivas, vincular la oferta y demanda de trabajo, ofrecer información y orientación para el empleo y poner a disposición del interesado el conjunto de herramientas de políticas activas de empleo y oportunidades de trabajo<sup>52</sup>.

Las primeras oficinas de empleo de base municipal se crean a mediados de 2004; de ellas, hay actualmente unas 180 se pretende alcanzar un total de unas 250 en todo el país. Corre por cuenta del municipio la provisión del ámbito edilicio y la designación del personal y por cuenta del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social la provisión de su equipamiento informático y la capacitación de sus agentes.

### **Los jóvenes: empleo y formación profesional**

La más problemática situación del empleo de los jóvenes y, en particular, la situación de marginalidad en que muchos de ellos se encuentra – no trabajan, no buscan trabajo, no estudian – indujo recientemente al gobierno a lanzar un plan específico, el Plan de Capacitación Jóvenes con más y mejor trabajo, que se propone atender entre 2008 y 2011 la situación laboral de unos 600.000 jóvenes de entre 18 y 24 años, para lo que cuenta con financiación del Banco Mundial de hasta 600 millones de pesos.

Esa población objetivo será objeto de convocatoria por medio de la Red de oficinas de empleo a la que hice referencia líneas arriba, donde se le proveera información y orientación en materia de formación general y profesional, se les asistirá con una asignación mensual (de entre \$50 y \$225) en concepto de pasajes, refrigerio, becas de estudio y asignaciones de estímulo durante el tiempo en que realicen cursos de capacitación para el fortalecimiento de su empleabilidad o completen su educación formal, se les facilitará el acceso a prácticas calificantes para facilitar su ulterior inserción laboral y, finalmente se les proveerán los servicios de intermediación laboral para que los jóvenes busque un empleo o desarrollen iniciativas emprendedoras. Según el proyecto oficial, 600.000 jóvenes serán asistido para fortalecer su empleabilidad, unos 200.000 retomarán sus estudios primarios o secundarios o realizarán cursos de formación profesional, uno 100000 accederán a prácticas en ámbitos laborales con tutores en el lugar de trabajo y se procurará facilitar a unos 10.000 jóvenes el desarrollo de microemprendimientos o experiencias de autoempleo.

El programa que antecede está recién es sus etapas iniciales, por lo que no es posible recoger aún resultados o experiencias que deriven de su ejecución.

<sup>52</sup> FIEL, "Instituciones laborales y políticas activas de promoción del empleo en la Argentina" (FIEL y Fund. Konrad Adenauer), pag. 152.

## Los programas provinciales de empleo

A los programas mencionados, deben agregarse los planes de empleo provinciales, múltiples y de difícil evaluación en razón de su dispersión y diversidad. La Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas ha hecho una recopilación acerca del gasto que insumieran esos programas sociales<sup>53</sup>, cuyos totales para el país consignamos a continuación, en millones de pesos corrientes

**CUADRO 2**  
**GASTO EN PROGRAMAS PROVINCIALES DE EMPLEO**

(en millones de pesos corrientes)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
111,3	246,2	223,7	302	403,4	276,1	418,2	560	605	695

**Fuente:** Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas (DAGPyPS), Secretaría de Política Económica del Ministerio de Economía recogido en "Instituciones laborales y políticas activas de promoción del empleo en la Argentina" (FIEL y Fundación Konrad Adenauer).

En ese marco de notable heterogeneidad y difícil acceso, "...la mayoría de los programas tienen un diseño similar al que tuvo el Plan trabajar en la década de 1990. Dan un beneficio monetario a cambio de tareas, tanto en entidades públicas como privadas. Muchas veces se priorizan obras de beneficio social, se intenta focalizar en trabajadores con problemas de inserción laboral, baja capacitación y nivel educativo, jefes de hogar, familias numerosas, etc. Claramente por diseño, estos programas no apuntan a mejorar la empleabilidad de los beneficiarios, sino a proveerles un trabajo temporal, por lo que se parecen más a programas de suplemento de ingresos con empleo público o privado subsidiado, que a modernos programas de empleo"<sup>54</sup>.

Se da cuenta, finalmente, de que hay algunos programas focalizados en los jóvenes, con características propias de los regímenes de capacitación laboral, terminalidad educativa y "on the job training", mientras que no existen programas que faciliten la inserción laboral, proveyendo información, ayudando en la búsqueda, proveyendo asistencia par la recapacitación, reconversión y eventual movilidad.

<sup>53</sup> Ver FIEL, op. cit en nota anterior, pág. 154 y sgtes.

<sup>54</sup> Ibidem, pág. 156.

**Cuadro 3**  
**INFORME GLOBAL SOBRE EL NÚMERO DE CAPACITADOS 2006/2007**  
**CAPACITADOS 2006/2007**

Capacitados	Según tipo del curso y del				Acuerdo (informe oficial)				2006/ 2007
	2006				2007				
	Tipología	Acuerdos sectoriales	Acuerdos provinciales	Acuerdos municipales	Total 2006	Acuerdos sectoriales	Acuerdos provinciales	Acuerdos municipales	Total 2007
Administración y comercio	0	3 302	0	3 302	791	4 767	1 391	6 949	10251
Asociativismo y redes comunit	0	120	0	120	35	6	119	160	280
Automotriz	175	0	0	175	110	44	44	198	373
Calzado	488	169	0	657	786	77	24	887	1 544
Cerámicos	272	219	0	491	496	106	0	602	1 093
Competencias Transversales	0	706	0	706	0	603	0	603	1 309
Construcción	11 310	1 807	0	13	9 357	3 182	179	1 271	25 835
Cuero	0	80	0	80	0	291	0	291	371
Forestal	103	84	0	187	149	220	106	475	662
Frutícola, hortícola, olivícola y	693	1 402	0	2 095	2 477	1 419	442	4 338	6 433
Gas vehicular	252	2	0	254	591	0	19	610	864
Gráficos	0	0	0	0	66	28	0	94	94
INDUMENTARIA	189	2 050	0	2 239	269	2 237	246	2 752	4 991
Industria Alimenticia	662	442	0	1 104	628	2 490	213	3 331	4 435
Industria Azucarera	995	64	0	1 059	214	0	0	214	1 273
Industria Frigorífica	152	0	0	152	0	960	0	960	1 112
Industria Naval	309	68	0	377	316	170	0	486	863
Judiciales	174	12	0	186	98	0	95	193	379
Madera / Aserradero	25	20	0	45	223	34	0	257	302
Mantenimiento general	0	214	0	214	0	437	55	492	706
Maquinaria Agrícola	144	31	0	175	38	22	126	186	361
Marroquinería	0	74	0	74	105	198	0	303	377
Mecánica del automotor	298	138	0	436	660	353	56	1 069	1 505
Metalurgia y metalmecánica	4 984	815	0	5 799	4 744	797	463	6 004	11 803
Minas y canteras	0	43	0	43	0	0	0	0	43
Muebles / Carpintería	183	558	0	741	255	978	108	1 341	2 082
Opticos	0	30	0	30	0	19	0	19	49
Otras actividades agrop	292	80	0	372	119	222	153	494	866
Otros	0	0	0	0	0	0	74	74	74
Pastelería	161	1 408	0	1 569	1 061	1 701	87	2 849	4 418
Pecuario	0	222	0	222	0	200	78	278	500
Pesca	0	6	0	6	0	30	43	73	79
Plásticos	220	1	0	221	746	4	0	750	971
Producciones artesanales varias	0	2 444	0	2 444	0	2 325	68	2 393	4 837
Refrigeración	25	135	0	160	0	77	5	82	242
Serv de contacto (call center)	0	30	0	30	0	0	0	0	30
Servicios personales	6	2 356	0	2 362	133	1 928	1 092	3 153	5 515
Servicios portuarios	16	0	0	16	0	0	0	0	16
Software	3 146	480	0	3 626	1 151	644	284	2 079	5 705
Textil	0	594	0	594	268	502	88	858	1 452
Transporte de carga	0	13	0	13	0	0	0	0	13
Turismo y gastronomía	1 356	2 917	0	4 273	3 396	4103	681	8 180	12 453
Vidrios	0	0	0	0	32	0	0	32	32
Vitivinícola	1 319	0	0	1 319	0	12	15	27	1 346
<b>Total General</b>	<b>27 949</b>	<b>23 136</b>	<b>0</b>	<b>51</b>	<b>29 314</b>	<b>31 186</b>	<b>6 354</b>	<b>6 685</b>	<b>117 939</b>

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

**CUADRO 4**  
**CAPACITADOS FP SEGÚN PROVINCIA Y TIPO DE ACUERDO 2006 Y 2007**

Provincia	2006				2007				Total general
	Acuerdos sectoriales	Acuerdos provinciales	Acuerdos municipales	Total 2006	Acuerdos sectoriales	Acuerdos provinciales	Acuerdos municipales	Total 2007	
Buenos Aires	11 118	7 255	0	18 373	11 454	6 822	1 416	19 692	38 065
Capital Federal	2 762	43	0	2 805	1 595	5	0	1 600	4 405
Catamarca	60	38	0	98	485	24	145	654	752
Chaco	1 014	0	0	1 014	677	0	420	1 097	2 111
Chubut	245	50	0	295	320	84	30	434	729
Cordoba	989	1 061	0	2 050	643	3 277	192	4 112	6 162
Corrientes	842	142	0	984	1 300	651	160	2 111	3 095
Entre Ríos	813	6 123	0	6 936	780	3 547	13	4 340	11 276
Formosa	651	8	0	659	1 113	2 936	43	4 092	4 751
Jujuy	617	1 407	0	2 024	861	2 039	0	2 900	4 924
La Pampa	36	457	0	493	143	121	173	437	930
La Rioja	260	398	0	658	127	346	0	473	1 131
Mendoza	2 220	2 553	0	4 773	2 897	7 059	209	10 165	14 938
Misiones	210	0	0	210	279	708	29	1 016	1 226
Neuquen	126	0	0	126	329	0	1 129	1 458	1 584
Río Negro	114	0	0	114	566	65	311	942	1 056
Salta	285	623	0	908	577	0	589	1 166	2 074
San Juan	639	401	0	1 040	394	146	126	666	1 706
San Luis	28	0	0	28	492	0	424	916	944
Santa Cruz	0	13	0	13	126	110	3	239	252
Santa Fé	2 313	605	0	2 918	3 059	1 082	573	4 714	7 632
Santiago del Estero	511	159	0	670	0	0	0	0	670
Tierra del Fuego	0	0	0	0	0	153	0	153	153
Tucumán	2 096	1 800	0	3 896	1 097	2 011	369	3 477	3 896
Total general	27 949	23 136	0	51 085	29 314	31 186	6 354	66 854	117 939

**Fuente:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

**Nota:** no se incluyen los datos de nivelación de estudios formales (terminalidad educativa).

**Definiciones :**

**Persona capacitada:** a los efectos del presente informe, toda persona participante que haya finalizado un curso desarrollado dentro del período considerado.

**Acuerdos sectoriales:** planes de acción elaborados con participación tripartita (trabajadores, empleadores y Ministerio de Trabajo) orientados a acortar, por medio de formación y/o certificación de competencias, así como acciones de fortalecimiento institucional, brechas entra la demanda y la oferta de calificaciones presentes en el sector de actividad.

**Acuerdos de nivel provincial:** planes de acción elaborados junto a las jurisdicciones educativas de las provincias, áreas de producción, áreas de empleo y con la participación del Ministerio de Educación de la Nación, orientados a solucionar los problemas de formación de la población desocupada y con problemas de empleo, incluyendo acciones de fortalecimiento de la formación profesional.

**Acuerdos de nivel municipal o local:** planes de acción elaborados junto a los gobiernos locales en el marco de acuerdos territoriales de promoción del empleo. Estos acuerdos abarcan un conjunto amplio de acciones orientadas a mejorar la calidad y cantidad del empleo presente. La DNOFP solo administra información referida a las de formación.

**CUADRO 5**  
**CAPACITADOS POR AÑO Y LÍNEA DE INTERVENCIÓN**

	2004	2005	2006	2007	Total
FP en acuerdo Sectorial	4 251	35 227	27 949	29 314	96 741
FP en acuerdo Provincial*	24 199	23 414	23 054	31 186	101 853
FP en acuerdo Municipal				6 354	6 354
<b>Total</b>	<b>28 450</b>	<b>58 641</b>	<b>51 003</b>	<b>66 854</b>	<b>204 948</b>

**Fuente:** Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

**CUADRO 6**  
**PARTICIPANTES POR AÑO EN ACCIONES DE NIVELACIÓN DE ESTUDIOS**

	2003/2004	2005	2006	2007
Nivelación de estudios formales	56 013	62 103	82 241	107 390

**Fuente:** Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

## Las agencias retribuidas de colocación

Argentina había ratificado el convenio 34 de la OIT y, en sus términos, se había establecido la prohibición de toda forma de intermediación o colocación con fines lucrativos.

Esa prohibición resulta por primera vez matizada por la ley 21297 de reforma de la Ley de Contrato de trabajo, que exceptuó de aquélla a las empresas de servicios eventuales habilitadas por la autoridad competente, cuya función es la de proveer trabajadores a las empresas que los requieran para cubrir necesidades eventuales de estas últimas. No pueden, en cambio, proveer personal para cubrir puestos de trabajo que correspondan al giro normal y permanente de la empresa usuaria; si lo hicieran, se entendería que el trabajador de tal modo provisto se encuentra en relación de dependencia directa con la empresa usuaria.

Tiempo después (junio de 1996) por ley 24468 se aprobó el convenio No. 96 de 1949 sobre las Agencias Retribuidas de colocación, en particular su parte III que no prevé la supresión progresiva de esas agencias (tal como sí se prevé en su parte II) sino su reglamentación.

En virtud de ese nuevo marco legal, el Poder Ejecutivo dictó el decreto 489 de 2001 en el que procedió a regular las agencias de colocación, que de ese modo habían quedado ahora también al margen de la histórica prohibición.

Pueden actuar como agencias de colocación retribuidas con fines lucrativos las personas físicas y las sociedades regulares, pero no las cooperativas ni las empresas de servicios eventuales. Las agencias de colocación deben gestionar su habilitación por ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que actúa como autoridad de aplicación del régimen. En ese carácter el Ministerio debe llevar un Registro Único de Agencias de Colocación en el que deben inscribirse no sólo las agencias de colocación retribuidas con fines lucrativos, sino también las agencias de colocación gratuitas y las que son retribuidas pero carecen de fines lucrativos. El Ministerio determina los requisitos a cumplir para obtener la autorización para funcionar y otorga la habilitaciones correspondientes; actualiza, además, las tarifas que pueden percibir (inicialmente fijadas en este decreto) y fiscaliza el cumplimiento de la normativa aplicable.

Las agencias de colocación retribuidas con fines lucrativos pueden percibir del trabajador al que procuran un empleo, por única vez, en concepto de retribución y gastos, una suma no superior al equivalente al 10 % de la primera remuneración mensual bruta convenida entre trabajador y empleador; aquellas que no tienen fines lucrativos pueden percibir del trabajador al que procuran un empleo, por única vez, y en concepto de compensación de gastos, un 3% de la primera remuneración mensual bruta

convenida entre trabajador y empleador, suma que en ningún caso podrá ser superior al monto de un salario mínimo vital y móvil

## **La formación profesional en la Constitución y las leyes**

El derecho de formación profesional se encuentra contemplado en la Constitución Nacional; junto a la histórica consagración en el artículo 14 del derecho “de enseñar y aprender”, tras la reforma constitucional de 1994, el artículo 75 inc. 19 pone entre las atribuciones del Congreso de la Nación la de “proveer lo conducente... a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores...”

La misma reforma constitucional consagro la jerarquía (precisamente) constitucional de los tratados de derechos humanos expresamente incorporados, y la jerarquía superior a las leyes de los restantes tratados. Entre esos tratados de derechos humanos de jerarquía constitucional que hacen referencia a la formación profesional están:

- la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre
- la Declaración Universal de Derechos Humanos
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos
- El pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales
- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- La convención sobre los Derechos del Niño.

Argentina también ha ratificado un número importante de Convenios de la OIT, entre los cuales el de Desarrollo de los Recursos Humanos (No. 142), aprobado por la ley 21262.

La cuestión de la formación profesional se encuentra tratada, además, en la Ley de Educación, la Ley Nacional de Empleo y la ley 24576.

No existe un régimen jurídico orgánico en materia de formación continua, aunque el principio se infiere de varias de las normas indicadas; entre ellas, la ley Nacional de Empleo 24013 y la ley 24576.

La ley 24013, norma “marco” de las políticas de empleo en la Argentina, declara “incorporar la formación profesional como componente básico de las políticas y programas de empleo”. Reconoce además otros objetivos como:

- Promover la creación del empleo productivo a través de las distintas acciones e instrumentos contenidos en las diferentes políticas del gobierno nacional, así como a través de programas y medidas específicas de fomento del empleo,
- Prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma estructural sobre el empleo, sin perjuicio de salvaguardar los objetivos esenciales de dichos procesos,
- Inducir la transferencia de las personas ocupadas en actividades urbanas o rurales de baja productividad e ingresos a otras de mayor productividad y,
- Fomentar las oportunidades de empleo para los grupos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral.

La ley proclama que la política de empleo comprende las acciones de formación y orientación profesional, en particular, las tendientes a desarrollar una asociación más estrecha entre la capacitación y formación de la fuerza laboral y el sistema productivo. La formulación y ejecución de esas políticas es misión del Poder Ejecutivo, asignando al Ministerio de Trabajo, Empleo y

Seguridad Social la función de autoridad de aplicación, y poniendo a cargo de este último la tarea de elaborar periódicamente el Plan Nacional de Empleo y Formación Profesional.

También en jurisdicción de dicho ministerio debe funcionar un Servicio de Formación profesional, que tendrá a su cargo la ejecución de acciones de formación, calificación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores, con el objeto de contribuir a la creación de empleo productivo, facilitar la reinserción ocupacional de los trabajadores desocupados, hacer posible la reasignación ocupacional que derive de las reformas del sector público y la reconversión productiva, posibilitar el acceso de los jóvenes a su primer empleo así como a su formación y perfeccionamiento laboral y proveer a la mejora de la productividad y transformación de las actividades informales.

Hay que decir, finalmente, que la ley 24013 establece también que las comisiones negociadoras de convenios colectivos de trabajo deben negociar acerca del establecimiento de de sistemas de formación de los trabajadores, aunque, hay que decirlo, la ausencia de normas tales no obsta a la homologación de esos convenios

La ley 24576, sancionada y promulgada sobre los fines de 1995, cuyo articulado quedó incorporado a la LCT, reconoció que la promoción profesional y la formación en el trabajo, en condiciones igualitarias de acceso y de trato es un derecho fundamental de trabajadores y trabajadoras. Procuró de tal modo realizar la norma del artículo 75 inc. 19 de la Constitución Nacional que, en los términos de su última reforma producida en 1994, estableció que entre las atribuciones del congreso está la de “proveer a la formación profesional de los trabajadores”.

El segundo artículo de la ley 24576 (carente en la LCT de numeración propia) establece que el empleador debe “implementar” acciones de formación profesional o capacitación con la participación de los trabajadores y la asistencia del Estado. La falta de precisiones acerca del modo de realización de esta obligación ha suscitado un debate en la literatura acerca del carácter práctico y efectivo – operativo – de esta obligación<sup>55</sup>. Hay que decir, no obstante que, en los términos de la propia ley, esa capacitación obligatoria “...se efectuará de acuerdo a los requerimientos del empleador, a las características de las tareas, a las exigencias de la organización del trabajo y a los medios que le provea el empleador...” para ello, esto es, que se trata de una capacitación concebida desde los intereses estrictos de la empresa que la provee. Para acciones de formación fuera del lugar de trabajo en el interés del propio trabajador, la ley establece la obligación del empleador de reconocer al trabajador una cantidad de horas del tiempo total anual de trabajo, cuyo número será el que se establezca en los convenios colectivos de aplicación. A juicio de Otero<sup>56</sup>, “la actividad formativa que el trabajador juzgue de su propio interés es aquella relacionada con la actividad de la propia empresa. Me parece una inferencia por lo menos discutible; si se trata de una formación que se llevará a cabo fuera del lugar del trabajo y en interés del trabajador, no necesariamente tiene que estar relacionada con la actividad de la empresa, sino que puede responder también al deseo del trabajador de mejorar su empleabilidad y posición en el mercado.

La ley prescribe también la obligación del empleador de hacer constar en el certificado de trabajo la calificación profesional obtenida en los puestos de trabajo desempeñados, hubiere o no realizado el trabajador acciones de capacitación; a mi juicio, esa mención no siempre será conveniente para el trabajador que emprende la búsqueda de un nuevo empleo, por lo que la norma debió haber establecido que esa obligación patronal debería satisfacerse en los supuestos en los que el trabajador solicitara la inclusión de esa constancia. Pero, como queda dicho, la ley no lo hizo así.

<sup>55</sup> Ver ese debate en Ana María Otero, en “Ley de Contrato de Trabajo comentada, anotada y concordada” dirigida por Rodríguez Mancini, Jorge, La Ley, 2007, pág. 1156, nota 1360.

<sup>56</sup> Op y loc cit en nota anterior.



Señalo, finalmente, que el sindicato que represente a los trabajadores de la empresa – probablemente, aquél que goce de personería gremial – tiene derecho a recibir información sobre la evolución de la empresa, las innovaciones tecnológicas y organizativas y toda otra que tenga relación con la planificación de acciones de formación y capacitación; el sindicato podrá, además, solicitar al empleador la implementación de acciones de formación profesional para la mejor adecuación del personal al nuevo sistema; como puede advertirse, la ley reconoce la facultad sindical de “solicitar”, pero no parece establecer una consecuente obligación patronal de proceder del modo en que se pide; una vez más, la norma parece más voluntarista y programática que operativa y directamente vinculante.

También la ley 24467 (que regula las pequeñas empresas) dedica uno de sus capítulos al tema de la formación profesional; en su artículo 96 establece que “...la capacitación profesional es un derecho y un deber fundamental de los trabajadores de las pequeñas empresas, quienes tendrán acceso preferente a los programas de formación continua financiados con fondo públicos.”, y consagra el derecho del trabajador que asista a cursos de formación profesional relacionados con la actividad de la pequeña empresa en la que presta servicios, a solicitar a su empleador la adecuación de su jornada laboral a las exigencias de dichos cursos<sup>57</sup>. Los convenios colectivos para pequeñas empresas, además, deberán contener un capítulo especial dedicado al desarrollo del deber y de derecho a la capacitación profesional.

### **La formación profesional y la negociación colectiva**

Según los informes elaborados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que dan cuenta de la negociación colectiva que tuviera lugar en el primero y segundo trimestre de 2007, se homologaron en ese semestre unos 402 convenios colectivos y acuerdos en diversos niveles, entre los que sólo unos 45 (aproximadamente, un 11 %) incluyen cláusulas en materia de formación profesional.

Entre las que en especial se indican en esos informes, cabe citar el Acuerdo colectivo N° 148/07. Sindicato de Trabajadores de las Telecomunicaciones de Rosario SI.TRA.TEL c/ Telecom Argentina S.A. (Firma: 31/10/06 - Homologación: 01/2007, en el que la empresa se compromete a abonar la suma de \$20 mensuales por cada trabajador del plantel de “obra eléctrica” con destino al sindicato con el fin de poner a disposición de los trabajadores los programas de capacitación y entrenamiento. También, el N° 551/07. Federación Argentina de Trabajadores de Farmacias c/ Asociación de Farmacias Mutuales y Sindicales de la R.A., Confederación Farmacéutica Argentina y Federación Argentina de Cámaras de Farmacias (Firma: 27/03/07 -Homologación: 05/2007), en el que se determina en \$5 por trabajador el aporte empresario para el sostenimiento del “Instituto Nacional de Capacitación Profesional y Tecnología” para el personal de farmacia y el Acuerdo N° 566/07. Unión Trabajadores Industria Calzado R.A. UTICRA c/ Federación Argentina Industria Calzado y Afines FAICA (Firma: 21/03/07 - Homologación: 05/2007), donde se incorporan cláusulas sobre “Contratación de personal con capacidad diferente” y “Capacitación promoción de las exportaciones a través de la FAICA”, para lo que se conviene una contribución empresaria de 0,4% del total bruto de las remuneraciones. Finalmente, mencionamos el CCT N° 868/07 “E”. Federación Sindicatos Unidos Petroleros e Hidrocarburíferos c/ YPF S.A.(Firma: s/d - Homologación: 04/2007) en el que se incorporan artículos sobre “Capacitación” y un “sistema de información y consulta”, por el que la empresa suministrará datos sobre temas relacionados con la realidad y marcha de la misma a los empleados en forma directa y al sindicato.

<sup>57</sup> Valgan también aquí las consideraciones introducidas antes acerca del “derecho” de solicitar, sin la consagración, al menos de modo expreso, de la obligación de conceder.

## Ley y convenio para la capacitación del empleado público

El derecho a la capacitación del empleado público aparece por primera vez en el orden legal en la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional, aprobado por la ley 25164. Se establece allí que las acciones de capacitación deben llevarse a cabo dentro del horario de servicios, entendiéndose que esta exigencia se refiere a aquellas actividades de capacitación obligatorias y que guarden relación con la función desempeñada por el agente. En algunos casos, la capacitación guarda relación con el sistema retributivo, cuando se fijan adicionales por mayor capacitación.

También el Convenio colectivo de trabajo para la administración pública homologado por el decreto 66/1999 se refería a la capacitación en varias de sus disposiciones; el art. 30 inc i recuerda la obligación del Estado de garantizar la promoción profesional y la formación en el trabajo en condiciones igualitarias de acceso y trato, en tanto sus arts. 64 a 66 disciplinan el objetivo, los requisitos y las pautas de desarrollo de los sistemas de capacitación, que se someterán a las pautas metodológicas y lineamientos generales del Instituto Nacional de la Administración Pública<sup>58</sup>.

A su vez, el más reciente Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración, homologado por el decreto 214/2006 establece entre las obligaciones del empleador, la de “garantizar la promoción profesional y la formación en el trabajo en condiciones igualitarias de acceso y trato” y, correlativamente, el derecho del trabajador a la “capacitación permanente”. El convenio puntualiza luego que “la capacitación tendrá como objetivo asegurar la formación, el desarrollo y perfeccionamiento de las competencias laborales del personal a fin de elevar su profesionalización y facilitar su acceso a las nuevas tecnologías de gestión, de acuerdo con las prioridades que el Estado empleador defina en el marco de sus atribuciones de formulación, acreditación, certificación y evaluación de las actividades de capacitación...” y que “...cada Jurisdicción o Entidad Descentralizada elaborará un plan estratégico de capacitación, tanto general como específica, y sus correspondientes planes anuales...” que “...se articularán con las estimaciones cuantitativas y de las características de las competencias laborales a satisfacer para atender los servicios actuales y futuros de las jurisdicciones y entidades descentralizadas, contemplando, además, las particulares circunstancias regionales y provinciales de las prestaciones a cargo del personal.” El convenio crea además la Comisión de Administración del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral que fuera establecido por la ley 25164 y por su Decreto reglamentario N° 1421/02; la recordada Comisión tendrá la función de administrar ese fondo, que se financiará con el aporte del 0,2 % del total de la remuneración bruta, mensual de los agentes involucrados en el ámbito del convenio y que se integrará por parte iguales con un 0,1 % por parte del Estado empleador y un porcentaje similar por las representaciones gremiales en forma conjunta.

<sup>58</sup> Conf. García Pullés, Fernando, en “Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional” Ed. Lexis-Nexis Buenos Aires, 2005, pag. 185.

## **IV. Flexiguridad: una visión prospectiva**

---

### **1. Las posiciones de los actores relevantes**

Hay que decir, en primer lugar, que el modelo danés de la flexiguridad no entró aún en el debate argentino; es difícil – si no imposible – encontrar referencias a esa específica y compleja perspectiva en los posicionamientos de los actores sociales.

Una de las escasas excepciones a esa virtual ausencia de la figura, la constituye la referencia que a ella se hace en un documento elaborado por Carlos Tomada, actual Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Marta Novick, Subsecretaria de Programación Laboral y Estudios del Trabajo<sup>59</sup>, en el que –con cita de Boyer y Auer– hacen referencia al “nuevo modelo de Estado Social Activo (que) está representado por la experiencia de algunos países nórdicos como Suecia, Dinamarca y Finlandia...” y que “...en el caso danés, por ejemplo, su enfoque es conceptualizado como flexiguridad. Afirman allí que “...al igual que muchos países, los de Europa lentamente han comenzado a mejorar su desempeño en materia de creación de empleo. Sin embargo, también han aumentado los trabajos atípicos y precarios. Los riesgos de este proceso son los de minar las bases de la ciudadanía económica y social y limitar la acumulación de capital humano...”. En particular, señalan que “...los primeros lineamientos

---

<sup>59</sup> En “Argentina 2003-2006: Crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina?”, documento que forma parte de un volumen de la Serie de Investigación del Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT que lleva por título “Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina”

de la nueva política laboral de la Argentina dan cuenta de iniciativas que se acercan más a una revalorización de la protección social fuerte, característica del Estado de Bienestar, antes que a esquemas como el de *workfare* de Estados Unidos o el Estado Social Activo que analiza Boyer para Europa...la preocupación estatal se centra en elevar el nivel de protección para garantizar la sustentabilidad del crecimiento y la mejora en la equidad y la distribución del ingreso.”

Por partir de esa perspectiva, y para completar lo que podría considerarse hoy la posición del gobierno, habría que decir que durante el ejercicio de su función, el Ministro de Trabajo ha tomado distancia de modo reiterado de las políticas de flexibilidad desarrolladas en los '90, sobre las que, según dan cuenta fuentes periodísticas, consideró fracasadas e “ineficientes para la generación de empleo”<sup>60</sup>. Más recientemente, en una exposición que efectuó en la Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa (ACDE), se refirió en particular al régimen del despido, acerca del cual aseveró no saber “...cuáles son las trabas realmente para incorporar y despedir personal...” y agregó que “...la verdad es que la Argentina tiene en estos momentos el nivel más bajo de indemnizaciones que ha tenido nunca”<sup>61</sup>; para concluir expresando su descreimiento “...de estos paquetes de reformas que han tenido sucesivas justificaciones y ninguna de ellos dieron resultados”<sup>62</sup>.

Así lo había puesto de manifiesto el gobierno poco tiempo después de su acceso al poder, al sancionar la ley 25877, texto mediante el cual derogó la ley 25250 que habilitaba un proceso de descentralización de la negociación colectiva, restableció un tope mínimo para la indemnización por despido que la ley 25013 había suprimido<sup>63</sup>, y, entre otras reformas de sesgo más bien tutelar, derogó normas “mas flexibles” en lo relativo a la extensión del período de prueba y a las pequeñas empresas.

La posición del Ministerio de Trabajo parece en cambio mucho más proclive a la formulación de políticas activas de mercado de trabajo; así resulta, como lo hemos visto, de las estrategias de “activación” de las políticas de contención social articuladas como respuesta a la profunda crisis de los primeros años de la década en curso; así lo señaló el ministro en su disertación en un seminario de la Fundación Crear, donde expresó que “...la competitividad verdadera es la que surge del desarrollo con la inclusión de ciencia y tecnología y de la mayor capacidad de la mano de obra”.

La posición de los sindicatos, en particular de su principal central, la CGT, liderada hoy por el dirigente camionero Hugo Moyano, es manifiesta y enérgicamente adversa a toda propuesta reformista de corte flexibilizador. Con matices, tal es también la posición de la central alternativa (CTA), cuyo Observatorio ha señalado críticamente la subsistencia de los espacios de flexibilidad ocupados por cláusulas de convenios colectivos, tanto de los que provienen de los '90 cuanto de algunos de concertación más reciente.

Por el contrario, la CGT respalda los proyectos de reforma “pro-labor” impulsados por el diputado kirchnerista Héctor Recalde, presidente de la Comisión e Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados u asesor del secretario general de la CGT; entre otros, los que proponen la eliminación de los topes máximos de las indemnizaciones por despido (que la Corte Suprema de

<sup>60</sup> Entrevista concedida a TELAM (Mariano Menozzi) el 22 de mayo de 2003..

<sup>61</sup> Y agregó: “Si alguno tiene alguna duda repasemos los costos, veamos que hoy la indemnización para un trabajador que tenga menos de 1 año es directamente irrisoria y el resto no es precisamente con los actuales niveles salariales un costo tan exagerado teniendo en cuenta que el promedio de antigüedad en la industria ronda entre 5 y 6 años, con los cuales estamos hablando en el mejor de los casos de indemnizaciones equivalentes a 6 meses de sueldo en un país donde el promedio de los sueldos está en \$800”.

<sup>62</sup> En nota publicada en el diario La Nación del 3 de Octubre de 2007, refiriéndose a un informe de IDESA que sugería la necesidad de volver a la flexibilización laboral, remarcó que “no podemos volver a experiencias pasadas por una razón fundamental: porque ya fracasaron”. Al respecto, argumentó que “bajan las cargas sociales, supuestamente para permitir el blanqueo de trabajadores, y al mismo tiempo aumentaba la precarización de los trabajadores; no hay ninguna prueba en el mundo que haya demostrado que bajando las cargas sociales y flexibilizando las condiciones de trabajo se genere más empleo”. “Eso es un discurso que fue lindo mientras duró para algunos, y desgraciado para la mayoría de los argentinos; a eso seguro no vamos a volver”, concluyó. En cualquier caso, el gobierno tampoco parece acompañar con entusiasmo los proyectos reformistas de corte tutelar que impulsa en el Congreso el Diputado oficialista Héctor Recalde quien es, además, asesor del actual secretario general de la CGT, Hugo Moyano.

<sup>63</sup> Aunque el nuevo tope mínimo indemnizatorio alcanza en la norma entonces sancionada sólo a la mitad del que estuviera vigentes antes de su afectación por la legislación flexibilizadora de los 90: el mínimo indemnizatorio histórico era de dos meses, mientras que el que estableciera la ley 25877 alcanza sólo a un mes.

Justicia de la Nación ya ha puesto en cuestión), la invalidación de pactos que supriman o reduzcan los derechos acordados al trabajador en sus contratos individuales de trabajo, la ratificación del convenio 158 de la OIT para fortalecer el régimen de protección contra el despido arbitrario, la extensión del plazo de prescripción de los créditos laborales y la extensión de las licencias por paternidad<sup>64</sup>.

La posición sindical había sido ciertamente menos monolítica durante los procesos de reforma laboral que tuvieron lugar durante los '90. Por entonces, la CGT conducida por los dirigentes de los grandes gremios (Luz y Fuerza, Sanidad, Comercio, ferroviarios, mecánicos automotor (SMATA), telefónicos, etc), se había alineado con las políticas de corte más bien neoclásico del gobierno justicialista de entonces, que incluyeran la privatización de las empresas públicas, del régimen jubilatorio y del régimen de cobertura de los riesgos del trabajo, además de la sanción de numerosas leyes de "flexibilidad laboral", tales como las que introdujeran modalidades de contratación a plazo fijo, período de prueba en el contrato por tiempo indeterminado y luego la supresión de los mínimos indemnizatorios, modulación de la jornada de trabajo, normas más flexibles para las pequeñas empresas, "desalarizaciones"<sup>65</sup>, "deslaboralizaciones"<sup>66</sup>, entre otros modos de flexibilización de las normas y de "abaratamiento de la laboralidad". Como compensación por esa disponibilidad, la CGT obtuvo la confirmación de una buena parte de sus prerrogativas: "...la afirmación del monopolio de la representación sindical, basada en la personería gremial, el control de los fondos de obras sociales; la participación en las listas partidarias del PJ..."<sup>67</sup>. Agrega Svampa que "...varios sindicatos de la CGT intervinieron en el campo empresarial, a través de las privatizaciones de las empresas públicas, la reforma provisional y las reformas del seguro de los accidentes del trabajo... de la mano de un discurso modernizador y binario, que enfatizaba la necesidad de los cambios en las formas de organización laboral (polivalencia, trabajo en equipo y colaboración con la empresa)"<sup>68</sup>.

Otra, y muy diversa, era la posición sustentada durante el mismo período por otro sector sindical, el de MTA conducido por Hugo Moyano (hoy, secretario general de la CGT), que cuestionaba enérgicamente el modelo económico sustentado por el presidente Menem y, en consecuencia, sus políticas de flexibilización laboral. El MTA se asociaba entonces a la expresiones de contestación a aquel modelo que protagonizaran la CTA y la Corriente Clasista y Combativa, aunque no rompería sus lazos con la CGT hasta el año 2000, en oportunidad en que esta última expresara un cierto acuerdo con la reforma laboral impulsada por el gobierno de la Alianza (luego, ley 25250). Esta, la que en los '90 expresara el MTA, es la posición actual de la CGT, como se expresara antes, férreamente adversa a toda alternativa de flexibilización laboral<sup>69</sup> y, muy a pesar a los reclamos históricos de los órganos de control de la OIT, a cualquier modificación de los regímenes que dan sustento a la estructura nuclear del poder sindical: el régimen legal de los sindicatos, el de la negociación colectiva y el de la cobertura de la salud a través de las obras sociales.

<sup>64</sup> Algunos de los proyectos impulsados por el diputado Recalde se han convertido ya en ley, como el que suprime la "desalarización" de los denominados ticket-canasta o el que consagra el derecho del trabajador afectado por un exceso en el ejercicio del *ius variandi* del empleador a solicitar judicialmente la suspensión de la medida y el restablecimiento de las condiciones alteradas (antes, no tenía otra alternativa que colocarse en situación de despido injustificado).

<sup>65</sup> Como explicamos en otro documento (ver Serie de Macroeconomía del desarrollo # 74 Normas laborales y mercados de trabajo argentino: seguridad y flexibilidad, diciembre 2008), el tratamiento de conceptos salariales como si no lo fueran, con el objeto de liberarlos de la necesidad de pagar cotizaciones sociales en relación a ellos.

<sup>66</sup> Técnica también examinada antes que consiste en que la ley dispone que se trate ciertos vínculos laborales como si no lo fueran.

<sup>67</sup> Conf., Palomino, "Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales.1975-2003.", Buenos Aires, Nueva Historia Argentina, dir. J. Suriano, ed.Sudamericana.,2005, citado por M. Svampa, "Profunda ruptura de lealtades. Los avatares del sindicalismo argentino", *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, Enero de 2007.

<sup>68</sup> Op. cit en nota anterior.

<sup>69</sup> Resta mencionar que la más reciente e intensa conflictividad que se manifestara en ámbitos hospitalarios, en los call centers y en los subterráneos fue conducida por dirigentes sindicales de base – las "comisiones internas" – que tomaran distancia de su dirigencia central y conformaran un nuevo espacio de coordinación sindical – el Movimiento Intersindical Clasista – que "reune aquella izquierda basista con una clara afinidad con las organizaciones piqueteras independientes" (conf., Svampa, en op. y loc cit. en notas precedentes).

Los empresarios, que normalmente demandan y auspician enfáticamente mayores cotas de flexibilidad laboral, no hacen hoy ejercicio militante de ese reclamo; la deslegitimación política de los procesos reformistas de la década anterior, así como la inequívoca orientación del gobierno en ejercicio, le inducen –al menos, de modo transitorio– a callar aquellas preferencias. Están hoy más bien a la defensiva, y se limitan a denunciar las hipotéticas demasías tutelares de los recordados proyectos del diputado Recalde. Según declaración del anterior presidente de la Unión Industrial Argentina, Héctor Méndez, “...nosotros lo que queremos es que nos dejen trabajar. Todas las legislaciones que mejoren las condiciones del trabajador, bienvenido sea mientras nos dejen trabajar...hay leyes que vienen del sector trabajador a atacarnos y a complicarnos la vida” (declaraciones registradas por la prensa el 26/4/2006). Mas adelante señaló su disposición a respetar la voluntad de las bases empresarias del interior, que semanas antes le reclamaran se mantuviera firme en su condena a los proyectos de reforma laboral. “Hay una honda preocupación en el sector empresario y no nos vamos a quedar mirando cómo pasa la película. Tenemos la certeza de que, cuanto más se cierran los caminos, más trabajo informal habrá y esto traerá más injusticia social. Incluso se replantearán algunas inversiones. Cuando uno invierte para producir más, también necesita tomar más gente. Y es una realidad que nos dicen los empresarios: no quiere tomar gente con la amenaza de estas leyes laborales difíciles de sobrellevar”.

Si esa es la preocupación central – como dijimos, más bien defensiva – alguna preocupación no obstante se expresa también acerca de la necesidad de un tratamiento normativo diferenciado para las pequeñas empresas y la revisión del régimen de los riesgos del trabajo, algunas de cuyas normas fueran declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.. Hace no mucho, en efecto, el actual presidente de la Unión Industrial, Juan Carlos Lascurain expresó que “...no postulamos la flexibilización laboral como herramienta, pero hay algunos temas que debemos resolver para seguir fomentando la inversión. Por ejemplo, la Ley de Riesgos del Trabajo. Las pymes son las que están más desprotegidas frente a la industria del juicio. También habría que estudiar un marco jurídico laboral e impositivo diferenciado para las PyMES, que tienen características distintas de las grandes empresas”<sup>70</sup>.

Resta señalar que tanto las grandes organizaciones empresarias como los sindicatos manifestaron recientemente su proclividad al diálogo social. Hay que tener en cuenta, no obstante, que sólo lo hicieron cuando el gobierno que estaba entonces por asumir el poder anunció su propósito de convocar a ese diálogo que, entre otros objetivos, tenía sin duda el de poner en acto una estrategia de moderación salarial en vista del preocupante proceso inflacionario en marcha en Argentina. Tras reunirse con la dirigencia sindical el gobierno anunció posteriormente que privilegiaría la negociación sectorial; el diálogo social dejó entonces de anunciarse como una de las acciones políticas inminentes, y los actores sociales no mostraron interés en instalarlo por su propia iniciativa.

## 2. Conclusiones

### Inevitables prevenciones

En los últimos años, en los debates sobre las instituciones laborales prevalecieron en la Argentina perspectivas extremas y más bien sesgadas; como se recordara líneas arriba, en tanto unos no parecían advertir otro trayecto a recorrer que el de la desregulación indiscriminada (tan profunda como lo permitieran las ineludibles restricciones políticas), otros, por el contrario parecían profesar una suerte de un culto acrítico hacia las normas vigentes, suponiéndolas “buenas” sólo porque están (desde esta perspectiva, toda propuesta reformista se percibía como regresiva).

<sup>70</sup> Declaraciones al diario Página 12 del 8 de mayo de 2006.

En ese marco, una primera reflexión conclusiva en torno de la idea de la flexiguridad sugeriría que toda pretensión de reproducción o réplica “literal” del modelo original - del modelo danés - padecería del mismo vicio del esquematismo simplista que pudiera imputarse a aquellas posiciones extremas del debate argentino. Implicaría, es cierto, una perspectiva más compleja y compensada que aquellas pues ello es propio de su misma concepción (flexibilidad + protección pero, en condiciones contextuales tan distantes de las imperantes en Dinamarca, su inevitable destino sería el de su radical inviabilidad. Es que, retomando el señalamiento con el que concluyera el capítulo introductorio de este resumen ejecutivo, compete a cada sociedad explorar y establecer cual es la óptima combinación de los contenidos de flexibilidad y seguridad apropiados para su propia realidad nacional y cual el trayecto adecuado a recorrer desde su singular punto de partida.

Un esquematismo como el que hemos puesto en cuestión - la pretensión de transferir de modo “literal” un modelo tan distante de los factores institucionales, históricos y culturales que denotaran la experiencia argentina - tendería a justificar en los actores sociales una aproximación sesgada y parcial. Desde ella, los trabajadores sospecharían, no sin razones, que la flexiguridad no es más que un nuevo ejercicio, esta vez menos directo, quizás sólo cosmético, para encubrir un nuevo emprendimiento de desmontaje del entramado de tutela del trabajo dependiente. Los empresarios, a su vez, tenderían probablemente a confirmar esa perspectiva, “leyendo” a la propuesta como una estrategia apta para facilitar la aceptación de cotas mayores de flexibilidad laboral, sin la asunción de compromisos sustantivos en relación con los otros componentes de la propuesta.

En la experiencia danesa, los factores determinantes de los niveles de protección y seguridad de los trabajadores se instalaron por sus propias razones y como natural derivación del firme compromiso de esa sociedad con el estado de bienestar. Si en Argentina la puesta en práctica de esas políticas - de mercado de trabajo, de seguridad social - se concibieran como instrumento accesorio para justificar la introducción de niveles mayores de flexibilidad laboral, la idea misma de flexiguridad no sería percibida sino como elocuente confirmación de aquellas sesgadas percepciones.

Ha de entenderse pues que el modo y la secuencia temporal en que se aborde la construcción de los equilibrios implícitos en aquella idea es condición necesaria de su legitimidad social. En todo caso, su lógica no puede vehiculizarse sino mediante políticas de largo plazo en las que, por ejemplo, un grado mayor de formalización de los vínculos laborales y un esquema adecuado de continuidad de los ingresos son ineludible precondition de aquella legitimidad. ¿De qué seguridad, en efecto, puede hablarse, si el 40 % o más de los trabajadores se encuentran al margen del sistema de amparo? ¿Con qué expectativa han de aceptar los trabajadores la implantación de niveles mayores de flexibilidad, fáciles de poner en práctica mediante una medida legislativa, si no lleva más contrapartida que la mera promesa de obtener seguridad en el ingreso, de cumplimiento incierto y de financiación ciertamente costosa? (téngase presente, en efecto, que la flexibilidad es más controversial, pero basta una decisión legislativa para ponerla en práctica, mientras que los instrumentos - de mercado de trabajo, de seguridad social - que garantizan la seguridad del trabajador, probablemente menos polémicos en la dimensión obrero-patronal, son mucho más costosos y a veces inaccesibles).

Si de lo que se trata es de que el trabajador argentino, como el danés<sup>71</sup> se sienta más seguro merced a las políticas activas de mercado de trabajo y los instrumentos de la seguridad social que de las normas que garantizan el derecho a la estabilidad en el puesto de trabajo, no debe pretenderse que lo crea o que lo intuya; debe necesariamente experimentarlo, y por lo tanto, la construcción de ese esquema de seguridad viene inevitablemente primero.

<sup>71</sup> En cuanto a la preferencia de los trabajadores daneses, ver el documento conjunto sobre el concepto de flexiguridad preparado por la Confederación Dinamarquesa de Sindicatos, la Confederación de Empleadores Daneses y el Ministerio Danés de Empleo. <http://www.ambathen.um.dk/da/menu/OmOs/Nyheder/ConferenceMaterial/JointPaperOnTheFlexicurityConceptPreparedByTheDanishConfederationOfTradeUnionsTheConfederationOfDani.htm>.

Habrá que tener en cuenta, en cualquier caso, que no será fácil interesar al gobierno ni a los actores sociales; aquél y los sindicatos no parecen dispuestos a considerar un proyecto que suponga, siquiera en un segundo tiempo, el replanteo de estrategias de flexibilidad laboral. Los empresarios, a su vez, no parecen hoy priorizar esa cuestión.

## La seguridad del trabajador en Argentina

Es necesario definir entonces prioritariamente un esquema de seguridad que, como señalan Bredgaard y Larsen<sup>72</sup> ha de resultar de una armónica y deliberada combinación entre la seguridad de permanecer en el puesto de trabajo (la que asegura el régimen de estabilidad laboral), la de tener capacidad para recobrar el empleo perdido (claramente vinculada con el equipamiento del que se dote al trabajador para posicionarse en el mercado de trabajo), la de la continuidad en el ingreso (producto del régimen de cobertura del desempleo y otros instrumentos de la seguridad social), y de la seguridad en la continuidad de su cobertura de salud, más allá de su contingente situación ocupacional. Procurando eludir aquel reprochable simplismo – el de pretender replicar un sistema de seguridad construido en otro contexto y producto de otro devenir histórico - procuraré en las próximas líneas identificar las acciones que en ese mismo rumbo parecen compatibles con la cultura institucional y las capacidades financieras atribuibles a la experiencia argentina.

En ese singular contexto, los componentes de ese esquema de seguridad son, por lo menos, los siguientes.

**Seguridad y registración laboral.** Una pieza indispensable de ese esquema de seguridad es la de la necesidad de mejorar sensiblemente las tasas de formalidad en el empleo que, como se pone de manifiesto en el documento principal y se evoca líneas arriba, han logrado alguna recuperación en los últimos años pero persisten en niveles superiores al 40 % de la población asalariada; es obvio que todo instrumento de seguridad es pura o cuanto menos mayormente declamativo para el trabajador que no se encuentra formalmente reconocido. Ello implica continuar con los esfuerzos de regularización emprendidos por el gobierno, pero exige desarrollos institucionales aún pendientes. Se trata de concebir – ello está aún pendiente – un estatuto especial para el inspector del trabajo compatible con una inspección jerarquizada, estable, altamente remunerada y dotada de un nivel adecuado de educación formal y un programa consistente y continuo de entrenamiento específico, en el marco de un modelo inspectivo adecuado a la realidad y las prácticas nacionales, y unas políticas inspectivas consistentes y sostenibles en el tiempo.

En ese mismo plano, es necesario reordenar el régimen punitivo del trabajo no registrado, regulado de modo algo caótico en las leyes 24.013, 25.323 y 25345 (ley antievasión) que registran contradicciones, vacíos y solapamientos. Los contenidos punitivos de esas normas deben ordenarse y ganar congruencia y efectividad en una disposición única que permita superar aquellas contradicciones. El objeto no ha de ser sino el de sancionar en términos costo el trabajo no registrado, de modo de mantener incentivos adecuados para la registración; la contratación “en negro” debe ser necesariamente más costosa que la que se practique en legal forma.

**La seguridad en los ingresos y en la cobertura de salud.** Poco hay hoy en este sentido en el sistema institucional argentino. De un lado, y como se explica líneas arriba, se ha emprendido un interesante proceso de activación del PJJHD que, como queda dicho, ha sido un extendido programa de contención social concebido para atender la crítica situación a que diera lugar la enorme crisis de los comienzos de la década. Volveremos sobre ese proceso luego, a la hora de considerar el tema de la formación profesional; resta decir de él, por ahora, que, es más bien un programa de salida de la situación de beneficiarios del PJJHD del que se considera, a mi juicio con razón, que ha cumplido ya su función contingente.

<sup>72</sup> Conf., Conf. “Comparing Flexicurity in Denmark and Japan”, by Thomas Bredgaard & Flemming Larsen, Centre for Labour Market Research at Aalborg University (CARMA), con citas de Wilthagen et al., en [www.jil.go.jp/profile/documents/Denmark\\_final.pdf](http://www.jil.go.jp/profile/documents/Denmark_final.pdf).



Seguro y subsidio por desempleo. Deben iniciarse, en cambio, los trabajos con vistas a instalar un régimen más abarcativo de cobertura del desempleo y continuidad de los ingresos, que reemplace al tan limitado seguro de desempleo hoy vigente, que no tenido hasta hoy aptitud para dar asistencia –y muy precaria– a más del 6 o 7 % de los desempleados. Debe pues ampliarse sensiblemente su cobertura, mejorarse la perduración de la prestación y su replacement rate e incorporar simultáneamente mecanismos de activación de necesaria utilización, tales como asistencia y orientación en la búsqueda de empleo, intermediación en la aproximación de oferta y demanda de trabajo, capacitación y recalificación según los requerimientos del mercado; algunos de los instrumentos concebidos para la salida del PJJHD probablemente generen experiencia y capacidad institucional para estos componentes del régimen. El acceso al régimen de continuidad de los ingresos debe ser reconocido como derecho del trabajador desempleado, pero debe conllevar también la asunción de obligaciones e incentivos adecuados para asegurar su utilización funcional y oportuna reinserción laboral del beneficiario, y prevenir el riesgo moral. Debe además articularse con un régimen de subsidios no contributivos por desempleo que, sujeto a las mismas condiciones “activadoras”, atienda la situación de quienes, proviniendo de la informalidad o la no registración, se encuentran en “situación de desempleo”

Prestación adicional por cesantía. Resta agregar que una prestación adicional por cesantía impuesta como obligación contractual, financiada con el componente no punitivo de las indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo puede articularse positivamente con el sistema de cobertura contra el desempleo, facilitando la transición hasta el acceso a las primeras prestaciones de este último; hemos explicado esta idea en el capítulo respectivo del informe general, y le sintetizamos más abajo, al incursionar en los temas de la flexibilidad y del despido.

Perduración de la cobertura de salud. Como se indicara en el capítulo pertinente, la cobertura de salud brindada por el régimen legal de las obras sociales perdura sólo unos pocos meses (no más de tres) luego de la terminación del contrato de trabajo. Si bien se extiende también durante la percepción del seguro por desempleo, la escasa cobertura de éste y su limitada perduración definen al sistema argentino como uno que ofrece escasa seguridad en el goce de la cobertura de salud. Difícilmente puedan reconocerse condiciones adecuadas de continuidad en la protección social si no se independiza la cobertura de salud de la situación ocupacional del trabajador y se asegura esa protección (además de durante el tiempo de ocupación), durante todo el tiempo que perdure la situación de desempleo. Es probable que la lógica contributiva no alcance a asegurar esa extensión en la protección; esta es, en todo caso, una cobertura a cuya financiación el Estado debe contribuir.

Régimen de los riesgos del trabajo. Finalmente, un régimen de cobertura de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales que asegure **prestaciones suficientes y oportunas** es una esencial condición de seguridad para los trabajadores; la consideración de su costo – que fuera excluyente y por lo tanto sesgada motivación del régimen que ha perdido hoy legitimación social y jurídica – tiene desde luego importancia desde la lógica económica de la flexibilidad.

**Las jubilaciones y las pensiones.** Un “clima” de seguridad relacionada con la continuidad de los ingresos y, en este caso, la disposición a transitar hacia la condición de pasividad requiere la realización de un significativo esfuerzo para provocar una recuperación de la confianza en el régimen de las jubilaciones y pensiones. Sí, como se admite hoy que sucede en el caso chileno, el régimen de capitalización individual muestra una cierta ineptitud para garantizar en todos los casos el acceso a una jubilación razonablemente proporcionada al ingreso de actividad, en Argentina corresponde al pilar público –recientemente revalorizado mediante una decisión legislativa– cumplir ese rol de garantía, especialmente en el caso de los activos de más bajos niveles de ingresos. Su credibilidad, no obstante, requiere, resolver cuanto menos dos cuestiones:

Los fondos previsionales han sido objeto de frecuentes desviaciones practicadas con el objeto de financiar otras necesidades del gasto público. Sin perjuicio de que el sistema público ha de seguir funcionando como un régimen de reparto y que la insuficiencia de la relación entre activos y

pasivos obligará a continuar asignando a su financiación otros impuestos de especial imputación al régimen, es fundamental proceder al “blindaje” de los recursos propios de la seguridad social, de modo de capitalizarlos y asegurar de tal modo su futura capacidad financiera. Ese esfuerzo debe hacerse particularmente en circunstancias superavitarias como la que ahora trascurren, debido a la notable mejoría del desempeño macroeconómico, la recuperación del empleo, la elevación de las tasas de registración y, tal vez de modo más contingente, por el masivo traslado al sistema público de afiliados al sistema privado de capitalización individual. Transita en ese buen sentido la reciente creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema de Reparto (decreto 897/2007). Hay que tener en cuenta, no obstante, que ese fondo fija un límite a la acumulación de los recursos provisionales: el monto acumulado no puede superar el equivalente a las erogaciones que la autoridad de aplicación (ANSES) debe atender en un período anual y no queda claro cuál ha de ser el destino de eventuales recursos excedentarios. Ello ha de generar una seguridad de corto plazo en instancias críticas pero parece insuficiente para dotar de renovada credibilidad al sistema.

Han sido precisamente las estrecheces presupuestarias las que han despojado el sistema público de reparto de la movilidad de sus prestaciones (por otra parte, exigencia constitucional) que permitieran mantener aquella invocada razonable proporcionalidad con el haber de actividad. Como se explica en el texto del informe, ello ha llevado recientemente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación a ajustar significativamente las prestaciones de un beneficiario, luego de haber abierto –infructuosamente– un tiempo de espera para que los poderes políticos del Estado consagren con alcance general esa requerida movilidad. Pese a tan concluyente decisión del más alto tribunal, la cuestión de la movilidad general de las prestaciones sigue sin resolver, induciendo a un número creciente de beneficiarios a acudir a la instancia judicial. Tampoco habrá confianza renovada en la seguridad de los ingresos de pasividad hasta que esta cuestión no encuentre adecuada solución

**En materia de formación profesional.** De nuevo es necesario decir que los esfuerzos institucionales de los últimos años, también en este campo, han sido aplicados fundamentalmente a acompañar el proceso de salida del programa de contención social que hubo de ponerse en práctica para atender los efectos de la crisis monumental que afectara a la Argentina a comienzos de la década.

En instancias de recuperación, los programas de formación profesional tendrán que hacerse cargo de satisfacer demandas bien diversas. Por una parte, es necesario atender las necesidades formativas para la inserción laboral y primer empleo de los jóvenes, quienes constituyen también en Argentina una de las categorías más desfavorecidas en el mercado de trabajo; una acción en ese sentido la expresa el plan destinado a la capacitación de unos 600000 jóvenes que el Ministerio de Trabajo ha puesto en ejecución en los primeros días del año en curso con el apoyo financiero del Banco Mundial.

Naturalmente, como queda dicho más arriba, la formación profesional debe ser también una pieza fundamental de activación y contrapartida de los sistemas de cobertura del desempleo y aseguramiento de la continuidad de los ingresos. Desde esa perspectiva, el indispensable rediseño de esos regímenes debe articularse con programas de formación profesional que aseguren estricta vinculación con los requerimientos de las demandas y los mercados. Para satisfacer esta condición, el Estado debe asociarse con los actores sociales para abordar programas sectoriales de formación que permitan definir atinadamente esas demandas. En esos programas, el Estado –socialmente responsable de la cobertura– deberá asumir las principales iniciativas, aportar financiación (directa o mediante incentivos tributarios) y brindar la indispensable asistencia técnica para su ejecución; esa dimensión sectorial ha de facilitar, sin duda, el ulterior tránsito a la ocupación efectiva.

También los trabajadores ocupados deberán ser asistidos con programas de capacitación y reentrenamiento, para poder hacerse cargo de los cambios productivos, tecnológicos y organizacionales que afectan específicamente a sus propios puestos de trabajos, pero también a otros que necesariamente deberán asumir en el caso en que deban cambiar de ocupación.. También en este espacio cabe al Estado un rol significativo, para promover la adopción de programas de esta

naturaleza –de nuevo, los incentivos tributarios y la financiación directa son también aquí decisivos– y, en especial, para procurar que, junto a las competencias específicas para el puesto de trabajo en el que las empresas tienen un interés específico, se impartan también otras transferibles que fortalezcan la posición ulterior del trabajador en el mercado; estas últimas requieren ciertamente un rol activo de la política pública.

Pareciera, por otra parte, que en este último cometido cabe a los convenios colectivos un papel muy destacado. Los niveles de centralización intermedia disponibles en Argentina – actividad o rama de actividad - ofrecen la perspectiva de la organización y financiación sectorial de estos procesos formativos, en los que también los sindicatos deberían poner en acto su interés por los conocimientos transferibles. El convenio colectivo permite instrumentar diversos trade off que aseguren la incorporación de conocimientos específicos para el puesto y., simultáneamente, otros más generales y transferibles, superando la reticencia de la empresa que teme estar financiando una formación que será capturada por otras en el mercado.

Resta señalar que el diálogo social y los acuerdos marco de más vasta implantación que pudieren adoptarse en su consecuencia, constituyen también un espacio de particular aptitud para la concepción de programas formativos en los tres niveles (inserción inicial, desempleados y trabajadores ocupados), en particular para las dos últimas categorías. Inversamente, y si es compartida la convicción del consultor acerca de la acentuada debilidad del diálogo social en la Argentina, pareciera que el de la capacitación profesional y la formación “de por vida” constituyen un objeto apto para el intercambio y el consenso y por lo tanto apropiado para desafiar aquella carencia.

**El trabajo y las obligaciones familiares.** Mucho es lo que resta por hacer en Argentina en este terreno; por ejemplo, en relación con la provisión del servicio de cuidado de los niños y de los mayores no autosuficientes.

El trecho a recorrer es ciertamente muy largo; podría sin embargo iniciársele en torno de los esfuerzos para igualar las situaciones de paternidad/maternidad, conforme es criterio prevaleciente hoy en el pensamiento internacional. Hay, por ejemplo, en trámite parlamentario un proyecto que establece la obligación de acordar al padre una licencia paga de 15 días en caso de nacimiento de hijo, con el objeto de posibilitar que acompañe a la madre en esa instancia tan importante de la incorporación familiar del recién nacido; la sostenibilidad económica de licencia tal en caso de su aprobación legislativa requeriría, a mi juicio, que el pago equivalente a los salarios de ese período corran por cuenta del régimen de la seguridad social. La ley argentina prevé, además, el derecho de la madre de solicitar una licencia sin goce de sueldo de entre 3 y 6 meses de extensión computados a partir del vencimiento de la licencia posterior al parto; desde una perspectiva igualadora, una tal licencia debería acordarse indistintamente al padre o a la madre indistintamente o a ambos en forma simultánea; si la seguridad social contara con recursos suficientes para ello, uno de ambos –la madre o el padre, a su propia opción– podrían obtener durante ese período una compensación equivalente a su salario con el objeto de alentar su goce efectivo y consiguiente dedicación al recién nacido.

## **La flexibilidad laboral**

Queda dicho pues que la posibilidad de pensar en clave de flexibilidad requiere en Argentina superar inevitables sesgamientos, y que es necesario construir previamente un espacio apreciable de seguridad de los trabajadores como precondition para avances ulteriores en otros componentes del modelo. Pero habrá que tener en cuenta, además, que la Argentina transitó ya por un agitado trance de reformas laborales durante la década anterior que en el marco de las concomitantes reformas económicas, no tuvieron un efecto virtuoso sobre la situación socio-laboral ni el mercado de trabajo argentino: alto desempleo, informalidad creciente, precariedad e inseguridad en el empleo, inaplicación de la tutela del trabajo, caída en los salarios reales y la protección social, incremento notable de la pobreza y la desigualdad Como se explica en el informe, ello dio lugar a partir de comienzos de 2004 a una virtual reversión de aquellas reformas, a las que se atribuyera aquel tan

insatisfactorio desempeño social. Va de suyo, en consecuencia, que toda pretensión de replanteo del tema de la flexibilidad laboral, además de su natural sensibilidad política, ha de tropezar con las reservas, rechazos y prevenciones que derivan de aquella traumática experiencia.

No es esta, por cierto, la oportunidad para efectuar un análisis crítico de esas reformas, que este consultor sí abordara en otras oportunidades<sup>73</sup>. Baste ahora señalar su convicción de que es improbable que, como consecuencia de aquellas frustraciones, el tiempo de las reformas institucionales se encuentre agotado. Otra, no obstante debiera ser su inspiración y otros sus contenidos; otro también su “tempo” de abordaje, que aquí se vincula a la previa construcción de un espacio suficiente de seguridad del trabajador, pero que en términos más generales involucra también la necesidad de un ordenamiento menos proclive a anacrónicos ejercicios declamatorios y más comprometido con su eficacia tutelar, su efectividad aplicativa y también, por cierto con su compatibilidad con el desempeño adecuado de los procesos de producción y de trabajo; tal la secuencia lógica y conceptual desde la que se aborda la siguiente reflexión propositiva sobre la flexibilidad.

Desde esa perspectiva, habrá que recordar que el modelo “original” de la flexiguridad refiere un equilibrio erigido en la experiencia danesa, entre los componentes de seguridad del trabajador y los de la flexibilidad laboral y, una vez más, que ese equilibrio es único e intransferible y que cada sociedad que pretenda incluirse en ese trayecto deberá identificar los términos del equilibrio que pretenda construir en su propia experiencia nacional. Habrá pues que desdeñar cualquier perspectiva dogmática e indiscriminada de la flexibilidad y preguntarse qué tipo y niveles de flexibilidad laboral son compatibles –expresan un cierto equilibrio compensado– con el esquema de seguridad instalado en Argentina del modo propuesto.

### **La flexiguridad interna**

Hay que decir, en primer lugar, que en ese contexto, habrá que revalorizar seguramente la máxima continuidad posible de los vínculos laborales, habida cuenta de su nítida ventaja social y, simultáneamente, de sus externalidades positivas desde la perspectiva de las ganancias en términos de formación en el trabajo, acumulación de capital humano y productividad; en clave de *flexiguridad*, promover la continuidad siempre que ella sea posible<sup>74</sup> y considerar el régimen del despido –y el espacio de flexibilidad externa que a este se le demanda– como una alternativa necesaria pero más bien residual.

Ello implica la conveniencia de promover en cuanto sea posible los más equilibrados niveles de flexibilidad interna (funcional y numérica) y, por lo tanto, la *flexiguridad* interna, como su más valioso componente.

Al margen de otras cuestiones de detalle que fueron objeto de consideración en el informe, hay que decir que instituciones tan relevantes como las de la fijación de los salarios, las categorías profesionales y la consiguiente polivalencia funcional, la organización del trabajo y la modulación de la jornada de trabajo se encuentran en la Argentina en “las manos” de la negociación colectiva. Se trata pues de reconocer la particular relevancia de la negociación colectiva en este campo, sobre la que cabe en Argentina formular las siguientes precisiones:

Se trata de un sistema relativamente bien equipado para la negociación: los sindicatos supraempresariales, dominantes en el sistema argentino, contribuyen a una adecuada relación de fuerzas, facilitan el diálogo y, en particular, el acceso de los trabajadores de las pequeñas empresas a la representación sindical. Hay que decir, no obstante, que la unidad sindical es valiosa para el ejercicio de la función negociadora, pero si es el producto de una imposición de la ley – tal es el caso en Argentina – puede distorsionar el ejercicio de la representación.

La ley ha consagrado la participación obligatoria de los dirigentes de base (los delegados de personal) en la negociación colectiva en el ámbito de las empresas, circunstancia que enriquece la

<sup>73</sup> Ver, en efecto, mi “Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina” publicado como Documento de trabajo por el International Institute for Labour Studies (OIT/ Ginebra) (DP/173/2007).

<sup>74</sup> Conf. Gazier, Bernard, University Paris 1 and CNRS, “Flexicurity and Social Dialogue, European Ways”, Mayo 2006.

representación sindical. Pese al carácter imperativo de la disposición legal, esa participación se cumple aún en medida insuficiente.

La legislación vigente impide el intercambio de concesiones cuando la negociación se lleva a cabo en un nivel distinto al del convenio precedente; conviene que el sistema evolucione hacia la legitimación de esos intercambios siempre, desde luego, operando “por encima” de los pisos fijados por el legislador. Ello, entre otros factores, contribuirá a enriquecer la negociación colectiva, hoy circunscripta fundamentalmente a sus contenidos salariales.

### **La flexibilidad externa**

#### *La indemnización por despido*

Para abordar en Argentina el tema de la flexibilidad externa, es menester en primer lugar tener en cuenta que la Constitución de la Nación Argentina impone en su artículo 14 bis la “protección contra el despido arbitrario” y la “estabilidad del empleado público”, disposiciones constitucionales que, como todas las restantes, deben ser escrupulosamente respetadas. En ese marco, la indemnización por despido sin causa aparece como el instrumento – probablemente el menos restrictivo<sup>75</sup> – concebido en la régimen argentino para dar satisfacción a aquella disposición constitucional. El régimen jurídico del despido en la relación de empleo privado se presenta de ese modo como jurídicamente flexible, en tanto no está sujeto a prohibición, actuación previa ante la administración ni la justicia, nulidad u obligación de pago previo como condición de validez<sup>76</sup>.

El despido tiene, no obstante y como queda dicho, un costo – en gruesos términos, un mes de remuneración por cada año de antigüedad en el empleo – y admite, en consecuencia, reflexión y debate acerca de su grado de flexibilidad/rigidez económica. Desde esta perspectiva hay que tener en cuenta que el tope que fijara la ley (ese mes a tener en cuenta por cada año de antigüedad no puede ser superior a tres veces el salario promedio de convenio) ha sido descalificado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. No existe por otra parte un tope máximo de la indemnización total, como en el caso de Uruguay (donde la indemnización no puede exceder del equivalente a 6 meses) o en el de Chile (donde no puede superar el equivalente a 11 meses).

#### *¿Una prestación por cesantía?*

En el capítulo respectivo del informe se da cuenta de que en Argentina no hay, prácticamente, supuesto alguno de extinción (salvo aquellos que responden a la exclusiva voluntad o responsabilidad del trabajador) que no conlleven el pago de una indemnización a cargo del empleador equivalente a la mitad de la que está prevista para el caso de despido injustificado (medio mes de sueldo por año de servicio). Ello ha llevado en otra oportunidad a este consultor a sostener que esa “primera mitad” de la indemnización por despido no forma parte de su contenido punitivo sino que se vincula más estrechamente con las prestaciones de la seguridad social – en este caso, con las que se refieren a la pérdida del puesto de trabajo – puesta en este caso en cabeza del empleador.

Desde tal perspectiva, sería posible convertir ese primer 50 % en una prestación por cesantía, que el empleador integraría en una cuenta individual a la orden del trabajador mediante contribuciones periódicas, y cuya percepción tendría el trabajador asegurada toda vez que el contrato se extinguiera por cualquier causa. Serviría de tal modo como un primer auxilio “seguro” e inmediato ante la contingencia de desempleo, y podría de ese modo articularse con el régimen de desempleo en sentido estricto. Esa aplicación no afectaría la imputación punitiva del 50 % restante de la indemnización, que pagaría directamente el empleador al trabajador en caso de despido injustificado. En este último caso el trabajador percibiría ambos conceptos, por lo que su situación resarcitoria actual no se vería afectada; sí mejorada, pues ese 50 % “provisional” no estaría sujeto a la voluntad de pago del empleador y lo percibiría también

<sup>75</sup> Téngase presente que el despido injustificado no está prohibido ni en modo alguno invalidado como sí lo está en otros ordenamientos nacionales.

<sup>76</sup> Ciertamente, esas restricciones sí existen en el caso de la relación de empleo público o en la pretensión de despedir a un dirigente gremial o delegado de personal. Como se explica en el informe, ciertos despidos colectivos, por otra parte, están sujetos al régimen del procedimiento de crisis y, por lo tanto, a su sujeción a un procedimiento conciliatorio previo a su adopción.

en rupturas no imputables a éste. El empleador, a su vez, tendría una carga financiera menor (el 50 %, sin necesidad de imponer topes) al momento de la extinción, pues esta prestación por cesantía habría sido progresivamente ingresada.

## Bibliografía

---

- Barasatian, Susana, “Empleo, Formación profesional y diálogo social en el marco del desarrollo local” su presentación al Taller Regional “Empleo, formación profesional y diálogo social”, Lima, 3 al 7 de abril de 2006, págs. 4 y siguientes.
- Bredgaard . Thomas & Larsen Flemming “Comparing Flexicurity in Denmark and Japan”, Centre for Labour Market Research at Aalborg University (CARMA [ewww.jil.go.jp/profile/documents/Denmark\\_final.pdf](http://www.jil.go.jp/profile/documents/Denmark_final.pdf)).
- Brodersohn, Mario, “Reformas en la Seguridad Social en Argentina y Chile: un contraste aleccionador” <http://www.fuali.org.ar/default.asp?nota=2386> (FUALI).
- CELS, “Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial” Colección Investigación y Análisis No. 4 CELS 2007.
- Confederación Dinamarquesa de Sindicatos, Confederación de Empleadores Daneses y Ministerio Danés de Empleo, documento conjunto sobre el concepto de flexiguridad <http://www.ambathen.um.dk/da/menu/OmOs/Nyheder/ConferenceMaterial/JointPaperOnTheFlexicurityConceptPreparedByTheDanishConfederationOfTradeUnionsTheConfederationOfDani>.
- Castillo, Victoria, Rojo, Sofía y Yoguel, Gabriel Programa, “Trayectorias laborales y rotación del empleo. 1996-2004” en el marco de Multisectorial de Preinversión II. Préstamo 925/OC-AR, Estudio 2.EG 59, “Estudios Estratégicos del Observatorio del Empleo y del Trabajo” de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Danish position paper, presentado en la conferencia sobre “Reconciling labour flexibility with social cohesion”, Strasbourg, noviembre de 2005, en <http://www.bm.dk/sw6490.asp>.
- FIEL, “Instituciones laborales y políticas activas de promoción del empleo en la Argentina” (FIEL y Fund. Konrad Adenauer), pág. 172.
- García Pullés, Fernando, en “Régimen de Empleo Público en la Administración Nacional” Ed. Lexis-Nexis Buenos Aires, 2005, pág. 185.

- Gazier, Bernard, , “Flexicurity and Social Dialogue, European Ways”, University Paris 1 and CNRS Mayo 2006.
- Goldin, Adrián, “Normas laborales y mercado de trabajo argentino. Seguridad y flexibilidad”, serie Macroeconomía del Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile, 2008,
- \_\_\_ “Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina” publicado como Documento de trabajo por el International Institute for Labour Studies (OIT/ Ginebra) (DP/173/2007),
- \_\_\_ “El trabajo y los mercados; sobre las relaciones laborales en la Argentina”, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1997
- \_\_\_ “Labour subordination and the subjective weakening of labour law”, en “Boundaries and Frontiers of Labour Law”, Ed by Guy Davidov and Brian Langille, Hart Publishing, Oxford 2006, páginas 109 y siguientes.
- Madsen, Kongshoj (University of Aalborg), EEO Autumn Review 2006 “Flexicurity” [www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/Denmark-FlexicurityAR06.pdf](http://www.eu-employment-observatory.net/resources/reports/Denmark-FlexicurityAR06.pdf).
- Otero, Ana María en “Ley de Contrato de Trabajo comentada, anotada y concordada” dirigida por Rodríguez Mancini, Jorge, La Ley, 2007, pág. 1156.
- Palomino, Héctor, “Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales. 1975-2003” en Nueva Historia Argentina, Dir. J. Suriano, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 2005.
- Peralta, Marcel, Hernández, Daniel y Sciarrotta, Fernando, “La promoción del empleo a través de la capacitación: los planes sectoriales de calificación”, Buenos Aires, Julio 2005, inédito.
- Svampa, M., “Profunda ruptura de lealtades. Los avatares del sindicalismo argentino”, Le Monde Diplomatique, Buenos Aires, Enero de 2007.
- Tomada, Carlos A. y Novick, Marta, en “Argentina 2003-2006: Crecimiento económico con empleo decente ¿Un nuevo modelo para América Latina?”, documento que forma parte de un volumen de la Serie de Investigación del Instituto Internacional de Estudios Laborales de la OIT que lleva por título “Tras la crisis: el nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina.





NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

- 75 Seguridad social y políticas de mercado de trabajo en Argentina: una aproximación desde el esquema de la flexiseguridad, Adrián Goldin, (LC/L.2986-P), N° de venta S. 08.II.G.92 (US\$ 10.00), 2008.
- 74 Normas laborales y mercado de trabajo argentino: seguridad y flexibilidad, Adrián Goldin, (LC/L.2985-P), N° de venta S. 08.II.G.91 (US\$ 10.00), 2008.
- 73 Active labor market programs for the integration of youths and immigrants into the labor market. The Nordic experience, Lena Nekby, (LC/L.2984-P), N° de venta E. 08.II.G.90 (US\$ 10.00), 2008.
- 72 La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento, Luis Lucioni, (LC/L.2981-P), N° de venta S. 08.II.G.101 (US\$ 10.00), 2008.
- 71 El auge reciente de precios de los productos básicos en perspectiva histórica, Omar D. Bello y Rodrigo Heresi, (LC/L.2975-P), N° de venta S. 08.II.G.84 (US\$ 10.00), 2008.
- 70 Flexibilidad con informalidad: opciones y restricciones, Víctor E. Tokman, (LC/L.2973-P), N° de venta S. 08.II.G.83 (US\$ 10.00), 2008.
- 69 El ingreso nacional bruto disponible en América Latina: Una perspectiva de largo plazo, Osvaldo Kacef y Sandra Manuelito, (LC/L.2982-P), No de venta S. 08.II.G.85 (US\$ 10.00), 2008.
- 68 Efectos macroeconómicos y respuestas de política ante la volatilidad de los precios de bienes energéticos y alimentarios en América Latina y el Caribe, Juan Pablo Jiménez, Luis Felipe Jiménez, Osvaldo Kacef, (LC/L.2965-P), No de venta S. 08.II.G.78 (US\$ 10.00), 2008.
- 67 Movilidad internacional de personas y protección social, Víctor E. Tokman, (LC/L.2913-P), No de venta S. 08.II.G.46 (US\$ 10.00), 2008.
- 66 Impuestos a los patrimonios en América Latina, Claudia De Cesare y José Francisco Lazo, (LC/L. 2902-P), No de venta S.08.II.G.38 (US\$ 10.00), 2008.
- 65 The Middle Class and the Development Process, Andrés Solimano (LC/L. 2892-P). Sales No. E.08.II.G.29 (US\$ 10,00), 2008.
64. La especialización intraindustrial en Mercosur, Jorge Lucángeli, (LC/L2853-P), N° de venta S.07.II.G.177 (US\$ 10.00), 2007.
63. Patrones de la inversión y el ahorro en la Argentina, Ariel Coremberg, Patricia Goldszier, Daniel Heymann, Adrián Ramos (LC/L.2852-P), N° de venta S.07.II.G.176 (US\$ 10.00), 2007.
62. Equilibrium Real Exchange Rates, Misalignment and Competitiveness in the Southern Cone, Peter J. Montiel, (LC/L.2850-P), Sales No. E.07.II.G.174 (US\$ 10.00), 2007.
61. La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas, Jürgen Weller, (LC/L2848.-P), N° de venta S.07.II.G.171 (US\$ 10.00), 2007.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

Nombre: .....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.:.....Fax:.....E.mail:.....