

LOS CAMBIOS EN LA LEGISLACIÓN LABORAL: ¿RETROCESO DE LOS EMPRESARIOS?

Por Alejandro Nacleiro

Las reformas estructurales de la década pasada cambiaron la relación capital-trabajo, desprotegiendo a los trabajadores, favoreciendo la flexibilidad de contrato y aumentando las ganancias. Si bien con posterioridad a la caída de la convertibilidad se han revisado algunas normas, las ganancias de productividad siguen creciendo y son hoy más altas que en los noventa.

INTRODUCCIÓN:

El debate de la Flexibilización Laboral

De acuerdo a la lógica de las políticas laborales impulsadas durante los noventa el empleo y la eficiencia económica aumentan cuando los mercados de trabajo funcionan con menos intervenciones institucionales. De aquí la justificación de las medidas que flexibilizan, -fundamentalmente normas laborales-, o disminuyen el costo que las empresas afrontan para contratar y despedir mano de obra. El derecho laboral en este caso es subsidiario de los beneficios económicos de las empresas. La justificación que postulan tales economistas es que los mayores beneficios permitirían más inversiones; mientras que la reducción de los salarios eliminaría el desempleo.

Al mismo tiempo, otros economistas, a los que llamaremos heterodoxos, sostienen que la flexibilidad en la contratación de mano obra sólo aumenta beneficios empresariales en detrimento de la desprotección de los trabajadores, la parte más débil de la relación de trabajo. En esta línea se considera el derecho laboral como una herramienta que tiende a asegurar un nivel de vida mínimo a los trabajadores y no como un instrumento en pos de aumentar beneficios pecuniarios para las empresas. En general, los economistas heterodoxos postulan que la mejora en las condiciones laborales tiene efectos positivos por dos vías: por un lado la reducción de la movilidad aumenta la productividad de la mano de obra y por el otro los mínimos sociales (legislación sobre salarios mínimos, seguros de desempleo, planes sociales, etc.) generan un piso de mercado interno que permite el aumento de la producción y por consiguiente del empleo. Asimismo cuando existe algún tipo de mínimo social la negociación salarial fortalece a la parte trabajadora en condiciones de negociar a partir de un monto mínimo institucionalmente fijado.

Las controversias en torno al empleo y a las legislaciones laborales se debaten

intensamente en Argentina desde los noventa, cuando, las reformas estructurales inducidas por el Consenso de Washington cambian el modo de funcionamiento del sistema económico y la relación capital – trabajo. Uno de los aspectos centrales de dichas reformas se corresponde a las modificaciones de la normativa laboral.

Ahora bien, a posteriori de la crisis, algunas reformas flexibilizadoras del mercado de trabajo hechas durante los noventa fueron revisadas¹. Los cambios hechos a la legislación laboral desde el año 2002 se enmarcan en un nuevo esquema de política donde la mejora del tipo de cambio reduce la presión sobre los costos laborales.

En este sentido, la rentabilidad continua aumentando al mismo tiempo que se mejora, por ahora mínimamente, la situación de la parte trabajadora. Los costos laborales comenzaron a aumentar aunque, como veremos, siguen estando muy por debajo que el promedio observado durante la década pasada.

LAS MODIFICACIONES DE LAS NORMAS LABORALES

Las normas laborales de los noventa buscaban flexibilizar el mercado de trabajo. Resumiendo, la flexibilización del mercado de trabajo implica en términos económicos la baja de costos laborales, en términos sociales significa una mayor movilidad de trabajadores entre puestos de trabajo y en términos jurídicos significa dotar a las empresas de nuevos elementos legales para poder contratar y despedir disminuyendo sus obligaciones pecuniarias frente a los trabajadores, quienes se ven consecuentemente desprotegidos por las normas.

La flexibilización observada remite a modificaciones de la ley de contrato de trabajo. En concordancia con un esquema económico “pro mercado” los gobiernos de la década pasada activaron la baja de costos de despidos, incrementos de los períodos de prueba, disminución de aportes patronales, segmentación de la fuerza de trabajo y descentralización de la negociación colectiva a partir de las prácticas de terciarización.

En este marco, la tasa de desempleo se mantuvo por arriba de los dos dígitos desde 1994, alcanzando un pico de 18.4% en mayo de 1995 cuando se atraviesa la tormenta generada por la crisis del tequila. A partir de 1996, la economía se recupera y la tasa de desempleo baja, pero se mantiene siempre muy por arriba de los dos dígitos, alcanzando un nuevo mínimo de 12.4% en la medición de octubre de 1998 (mejor momento de la convertibilidad cuando empieza la recesión que conduce a la crisis).

Recién en la última medición de 2006, después de 12 años, la tasa de desempleo perfora la barrera del 10%. Es de esperar que el desempleo continúe bajando de la mano del crecimiento económico pero a un ritmo menor. La elasticidad empleo producto que al comienzo de la recuperación –año 2003- era alta (se generaba casi un punto de empleo por punto de producto adicional) va disminuyendo a medida que el producto crece (hoy 2006-07 es aproximadamente 0.5, esto es, se genera un punto de empleo por cada dos de crecimiento). Dichas elasticidades, bien que van lógicamente bajando, son aún superiores a las registradas durante los noventa cuando se generaba, en promedio, un punto de empleo por cuatro de crecimiento, o sea la elasticidad rondaba 0.25. Por otro lado, el trabajo no registrado que había subido fuertemente en los noventa², muestra una caída en un contexto de fuerte crecimiento del empleo. Di-

¹ En estos días, la Cámara de Diputados de la Nación ha aprobado algunos de los proyectos en estudio que avanza en la protección de los trabajadores. Es decir, se trata de un proceso de revisión que no ha finalizado.

² Ver CIEPyC Nº1. Junio 2007, pp. 22-26, “¿Llegando al pleno empleo?”

cha tasa que alcanzó el 50% a fines del 2002, ronda actualmente el 42%. En efecto, el empleo registrado está creciendo a una velocidad mayor que el empleo en negro, pero aún se encuentra en tasas muy altas e inclusive muy por arriba del promedio de los noventa. Cabe destacar que el empleo no registrado implica una flexibilidad laboral de facto y que su reducción es una de las cuestiones claves que marcarán el éxito o el fracaso de la política laboral. Más allá del problema del empleo no registrado, las políticas de la post convertibilidad transforman algunas normas de los noventa e imponen medidas que cambian el escenario de la década pasada. Dichas medidas han por un lado mejorado la situación de los trabajadores y han incrementado los costos laborales por el otro. Sin embargo, en el período 2003-2007, los costos laborales han aumentado mucho menos que lo que habían bajado hasta el año 2001. En particular los principales cambios emprendidos en la post convertibilidad son:

1) Doble indemnización:

El artículo 16 de la ley 25561 del año 2002 (emergencia pública) se suspenden los despidos por 180 días sin causa justificada, penando con una doble indemnización a los empresarios que despidan. La doble indemnización fue prorrogada por los decretos 883/2002, 662/2003; luego fue bajada al 80% por el decreto 2014/04 (mientras la tasa de desocupación se mantuviera superior a 10%). En 2005 el decreto 1433 la baja al 50%, argumentando la caída de la tasa de desocupación que sin embargo era aún superior al 10%. (Ver cuadro 1).

Cuadro 1: Normas sobre la doble indemnización

Nueva Norma	Año	Principio de la Nueva reglamentación
Ley de Emergencia pública 25.561 (ART. 16)	2002	Se suspenden los despidos sin causa justificada por 180 días, penando con doble indemnización a los empresarios que despidan trabajadores.
Decreto 883/2002 (Prórroga Art. 16.a la Ley 25.561)	2002	
Decreto 662/2003 (Prórroga al decreto 883 / 2002)	2003	
Decreto 2014/2004 (Modifica el decreto 662/2003)	2004	La doble indemnización se baja al 80%, mientras la tasa de desocupación se mantenga superior al 10%
Decreto 1433/2005 (Modifica el decreto 1433/2004)	2005	La doble indemnización se baja al 50%, mientras la tasa de desocupación se mantenga superior al 10%

Fuente: CIEPYC en base a INFOLEG.

La doble indemnización está eliminada a partir de fines de 2006 cuando la tasa de desocupación perforó el umbral del 10%. Sin embargo, no es tan claro que se haya eliminado ya que puede discutirse, -judicialmente-, si la tasa de desempleo a considerar debe tener en cuenta o no a los planes sociales (jefes y jefas de hogar). Más allá de esta discusión, se tiende al sistema de despidos vigente con anterioridad a la emergencia económica.

Cabe aclarar que la doble indemnización sólo incumbe a las personas empleadas (registradas) al año 2002 cuando se sanciona la ley 25.561, por lo que atañe a una proporción pequeña del mercado de trabajo. En verdad, la doble in-

demnización generó un debate consentido por los empresarios quienes usaron esta medida (que los afectó muy poco) para plantar una posición negociadora en los otros ítems de la relación de trabajo.

2) Límite al abuso de autoridad: la ley 26.088 del año 2006, limita los despidos al establecer que las empresas no pueden imponer cambios a lo pautado en la contratación en tanto esos cambios no importen un ejercicio irrazonable de esa facultad, ni alteren modalidades esenciales del contrato, ni causen perjuicio material ni moral al trabajador. En otras palabras se limita la estrategia empresarial "de cambio de lugar o de tarea obligada". Este cambio de normativa puede explicarse con el siguiente ejemplo: un trabajador que por decisión de la empresa se le informa que debe cambiar de lugar de trabajo, indicándole que debe abandonar la ciudad en la cual reside. Digamos trabaja en Buenos Aires y debe mudarse a Jujuy con toda su familia. Si la persona se negare, con la ley anterior era causal de despido con justa causa. El cambio que se hizo con la ley 26.088 expresa taxativamente que la empresa no puede tomar decisiones de este tipo sin el aval del trabajador.

3) Períodos de Prueba: Se aprobó la ley 25.877 en 2004 que deroga la tristemente famosa ley (banelco) 25.250 de 2000. La nueva ley constituye un avance desde el punto de vista de los derechos de los trabajadores ya que la ley 25.250 establecía un período de prueba de tres meses extensible a seis meses, y de seis meses ampliables a doce en el caso de las PyMEs. Inclusive se limitan taxativamente las prácticas abusivas de recontractación bajo la forma de período de prueba al establecerse en la nueva ley que: "Un empleador no puede contratar a un mismo trabajador, más de una vez, utilizando el período de prueba. De hacerlo, se considerará de pleno derecho, que el empleador ha renunciado al período de prueba. El uso abusivo del período de prueba con el objeto de evitar la efectivización de trabajadores será pasible de las sanciones previstas en los regímenes sobre infracciones a las leyes de trabajo. En especial, se considerará abusiva la conducta del empleador que contratare sucesivamente a distintos trabajadores para un mismo puesto de trabajo de naturaleza permanente...

4) Convenios Colectivos: Durante los noventa se insiste en la necesidad (para favorecer al "mercado") de descentralizar la negociación colectiva. Es decir de disminuir la representatividad y tender a que el trabajador se siente sólo frente a la empresa a negociar las condiciones de trabajo. Para lograr este objetivo se hacía prevalecer un convenio de empresa a uno de rama o de actividad y se establecía que los mismos caducaban para obligar a los trabajadores a renegociar, por lo general, en inferioridad de condiciones. Con la nueva ley 25877 se retoma el camino de la ultraactividad. Esto significa que un convenio se mantiene hasta que otro de igual alcance lo modifique. Este cambio favorece al trabajador ya que la ultraactividad protege al trabajador en el momento de la negociación de un nuevo convenio al fijar el mínimo de derechos adquiridos.

5) Otras políticas de cambios laborales fueron adoptadas recientemente. Entre ellas podemos mencionar: la ley 26.063 y el régimen de seguridad social para el Servicio Domestico; el decreto 336/2006 que establece un seguro de capa-

citación y empleo, la inconstitucionalidad de las prácticas administrativas de las aseguradoras de riesgos del trabajo (las ART).

Respecto de esto último, recordemos que a partir de la ley 24.557 de 1995 el sistema de indemnización de accidentes de trabajo viabilizó a las ART. Al mismo tiempo el sistema perjudicó a los trabajadores y a la salud pública que soporta a los trabajadores que no obtenían el reconocimiento al derecho a la salud por parte de las aseguradoras. El sistema restringía el acceso a la justa indemnización del trabajador incapacitado por un accidente de trabajo, vedando el acceso a la justicia en dos formas: 1) quitando al trabajador la posibilidad de reclamar ante el juez natural (asiento de su domicilio) y 2) obligando a recurrir a Comisiones Médicas cercenando el derecho a inconformarse del dictamen de estas Comisiones, pudiendo acudir únicamente ante la Cámara Nacional de la Seguridad Social en grado de apelación. La nueva Corte confirma la inconstitucionalidad del sistema, desechando el sistema de las Comisiones Médicas y mandando a los damnificados a recurrir a los jueces naturales, aclarando que si el trabajador puede demostrar en el proceso que su perjuicio es mayor que el limitado por la tarifa de la ley, debe obtenerlo; debe ser reparado íntegramente en su daño como lo hacen las normas civiles.

Cuadro 2: Resumen de nuevas normas laborales

ITEM	Nueva Norma	Año	Principio de la Nueva reglamentación
Período de Prueba	Ley 25.877 (deroga la ley 25.250 del 2000)	2004	El período de prueba máximo se reduce a tres meses para todas las empresas y se prohíbe recontratar a una misma persona.
Convenciones colectivas	Ley 25.877 (deroga la ley 25.250 del 2000)	2004	Un convenio de ámbito menor no puede prevalecer sobre uno de ámbito mayor, salvo en materias cedidas por este último y siempre con la cláusula de preeminencia de la condición más favorable al trabajador
Evitar Abuso de autoridad	Ley 26.088 (deroga el art. 65 de LCT)	2006	No se pueden alterar las modalidades esenciales del contrato.
Seguros	Decreto 267/2006 (modifica el art. 18 de la ley 24.013)	2006	Incremento de los montos mínimos y máximos de la prestación mensual por desempleo. Se fijan en \$250 y \$400 respectivamente
	Decreto 336	2006	Seguro de capacitación y empleo. Para apoyar a desocupados en búsqueda de empleo.
	Interpretación Corte Suprema sobre la ley 24.557/1995 sobre los riesgos de trabajo	2004-	Inconstitucionalidad del sistema de despidos por accidente basado en las comisiones médicas
§§. Públicos esenciales	Decreto 272 (deroga el decreto 843/2000 y reglamenta la ley 25.877/2004)	2006	Se reglamenta la interrupción de servicios públicos esenciales que deben garantizarse en caso de conflicto.

Fuente: CIEPYC en base a INFOLEG.

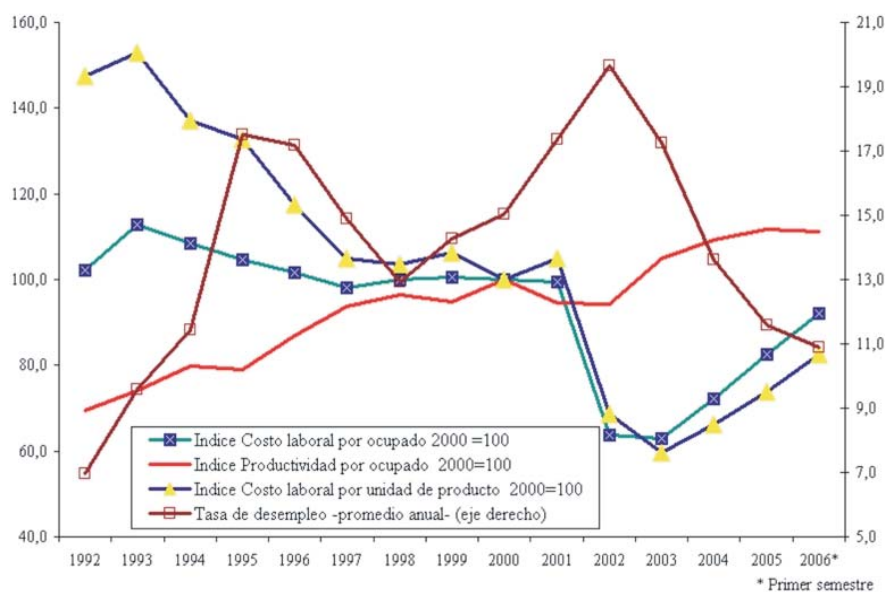
LOS COSTOS LABORALES

Los costos laborales disminuyeron durante los noventa en línea con las normativas flexibilizadoras y sobre todo con las consecutivas bajas de los aportes patronales. Pero, como se ve en el gráfico 1, la baja más pronunciada de los cos-

tos laborales (tanto por ocupado como por unidad de producto) se produce entre los años 2001 y 2002, en plena crisis, cuando explota la tasa de desocupación. Nótese que el desempleo aumenta incesantemente desde el año 1998 y que la productividad se mantiene relativamente estable y comienza a subir a partir del 2002. De esta manera, los costos laborales caen impulsados más que nada por una sobre oferta de trabajo o escasa demanda, lo que se traduce en una caída de salarios.

A partir del 2003 los salarios comienzan a recuperarse al tiempo que baja la tasa de desempleo. Este aumento salarial explica en este nuevo contexto el aumento de costos laborales. Al mismo tiempo, como vimos más arriba y en nuestra nota anterior, el empleo registrado crece más rápido que el empleo en negro. En tal sentido, las regulaciones (que como vimos van en contra de la flexibilización pro mercado) no se condicen con una creciente informalidad (tal como sugieren los postulados ortodoxos) sino que, por el contrario, la informalidad comienza a bajar en un contexto de fuerte crecimiento de empleo. Esto hace que en caso de reversión del ciclo económico, la mayor parte de los nuevos trabajadores empleados podrán contar con un seguro de desempleo.

Gráfico 1: Costos Laborales, Productividad e Índice de Desempleo



Fuente: CIEPyC en base a datos del Ministerio de Trabajo. Rep. Argentina.

Si miramos la situación desde el lado empresario, vemos que sus beneficios son mayores a los que obtenían en los noventa. Esto se explica porque, por un lado, la baja de costos laborales (durante los noventa más su abrupta caída 2001-02) no llega a ser contrabalanceada por los aumentos de costos (impulsados fundamentalmente por salarios) y, por otro lado, la productividad del trabajo continua aumentando.

Por el lado de los trabajadores, podemos ver que ha mejorado respecto de los noventa, tanto por los salarios percibidos como por la menor desprotección de las leyes laborales. Asimismo, se observa una fuerte disminución del desempleo y, por otro lado, el empleo no registrado, si bien muestra actualmente una tasa todavía muy elevada (42%), está disminuyendo.

CONCLUSIÓN

Las conquistas laborales que se expresan en la legislación laboral retroceden de manera evidente desde los noventa. Desde entonces, la relación capital-trabajo, -que expresa la forma institucional moderadora de la relación entre el empresario y el trabajador-, gira en favor de las ganancias. Por lo tanto, los empresarios no han retrocedido frente a los últimos cambios de la legislación laboral.

Sin embargo estos cambios –ciertamente no estructurales- que se producen en la legislación laboral con posterioridad a la crisis 2001 no se alinean con la flexibilización laboral que exigen los defensores de las políticas “pro mercado”. A pesar de ello la tasa de desocupación continuó bajando de la mano del crecimiento económico.

En definitiva, el nivel y la calidad del empleo se explican más por factores económicos que por cuestiones relativas a los costos de entrada y salida del mercado laboral. En verdad, el empleo no depende de las modalidades promovidas por contratos de corta duración y demás ventajas a los empresarios que contratan mano de obra. Este tipo de práctica, denominada “contrato basura”, permite un mayor beneficio empresarial y una creciente desprotección de los trabajadores.

Al mismo tiempo la flexibilización no asegura en lo más mínimo el camino hacia el pleno empleo. El pleno empleo depende de la economía. Si la economía crece y si hay inversión productiva el empleo crece.