

Voces: CONTRATO DE TRABAJO - DESPIDO INDIRECTO - REGISTRACIÓN DE LA RELACIÓN LABORAL - APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA LEY - IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY - MULTA LABORAL

Título: «Políticas de empleo»: éxitos, fracasos y expectativas

Autor: Binstein, Gabriel - Novach, Gabriela

Fecha: 14-ene-2025

Cita: MJ-DOC-18125-AR | MJD18125

Producto: LJ,MJ

Sumario: *I. Las políticas públicas de empleo: concepto y alcances. II. Causas y efectos. III. Situación actual: Perspectivas. IV. Conclusiones.*

Por Gabriel Binstein (*) y Gabriela Novach (**)

La creación del empleo, su precariedad o desaparición, resultan insoslayablemente ligados a las luces y sombras del circuito económico.

Sin embargo, los índices oficiales que hemos relevado, a partir del análisis de las políticas que con el objetivo de enfrentar al desempleo y la informalidad laboral se han intentado desde la década del 90 hasta el presente, y las medidas que se han puesto en práctica, evidencian que no se desplegado una política pública integral enfocada a facilitar la creación de puestos de trabajo y la transición hacia la formalidad laboral.

La ausencia de un programa técnico-jurídico en la materia, la implementación de planes de empleo abordados desde áreas ajenas a la cartera de trabajo y la falta de control por parte de ésta, como también, la falta de protagonismo de los sectores claves en la dinámica laboral diaria, son algunas de las causas que, en nuestra opinión, contribuyeron a los escasos logros obtenidos, y que deben ponderarse a la hora de poner en práctica el plan diseñado que se encuentra vigente en la actualidad.

A tal fin, debe tenerse en cuenta que las estadísticas oficiales demuestran que, durante el período relevado, el índice de desocupación se mantiene en un porcentaje menor a 1 dígito - excepto entre 1993 y 2003 - y que paradójicamente, se elevó la subocupación y el trabajo informal, circunstancias que son demostrativas de una clara derrota en el intento de revertir dicha situación, y que afecta tanto a la población, como a la economía nacional.

I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPLEO: CONCEPTO Y ALCANCES

Se definen las políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios (1). Una vez implementada la política pública, se monitorea y evalúa, a los fines de corregir las situaciones puntuales y apuntar a su eficacia. Para que exista una política pública, debe existir un nicho de necesidad, es decir, un problema- en nuestro caso, representado por la falta o precariedad del empleo- un nicho de habilidades, llamado capacidades del Estado y un nicho de respuesta, es decir, las políticas públicas.

En ese sentido, la necesidad de implementarlas, no es exclusiva de nuestro país, sino que fue impulsada por la OIT ya en 1964 mediante el Convenio Nro. 122 (2) donde exhorta a todo Miembro «a formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido y a garantizar que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que lo busquen, que sea productivo, y libremente escogido».

Con ese fin, a partir de 1990 en Argentina se configuraron preferentes categorías de trabajadores y actividades promovidas (jóvenes, veteranos, eventuales, pymes etc.) modalidades de contratación (ampliación del periodo de prueba, contrato a tiempo parcial y plazo fijo) modificaciones en la remuneración (vales alimentarios, sumas no remunerativas) y leyes antievasión (24.013, 25.323, y 25.345), inclusive los planes denominados «Potenciar Trabajo», que no parecen haber cumplido sus objetivos, ya que a la luz de los índices estadísticos verificados, se evidencia que el desempleo no modificó sus porcentajes significativamente, y que creció el empleo informal.

En efecto, en mayo de 1990 la tasa de desocupación abierta era del 8,6 %, descendió entre 1991 y 1992, comenzando a trepar a partir del año 1993, hasta llegar el pico más alto del 21,5 % en mayo de 2002. Al año siguiente, se bajó al 15,6 % (2003), y en el año 2007 del 9,2 %. A partir del 2016, no supera el dígito, excepto durante el 2020 que alcanzó apenas un 10,4 %. (3) En la actualidad, el índice de desocupación es del 7,6 %.

Respecto del empleo no registrado, a partir de la vigencia de las leyes 24.013 (1991) y 25.323 (2000), en el año 1990 era del 25,2% y en el 2003 del 44,8 %. En la actualidad, es del 46,5 %.

Tal como puede advertirse, las medidas implementadas, alcanzaron sus objetivos durante los primeros años en lo que concierne al aplacamiento del desempleo, pero paradójicamente, impactaron en la generación de trabajo informal que escaló en forma ascendente.

A ello, debe sumarse que los contratos de pasantías, media jornada y trabajo eventual, trajeron aparejadas relaciones laborales muchas veces fraudulentas y por ende, un aumento de la conflictividad atravesada por el incremento de las demandas laborales, que tanto se esmeraron en conjurar.

Por otra parte, los regímenes sancionatorios tendientes a castigar a los empleadores incumplidores de la ley laboral, tampoco surtieron efectos positivos.

En ese sentido, la ley 25.212 (noviembre de 1999) dispuso la creación del Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales, en el que tipificó las infracciones como leves, graves (art. 3, incumplimiento de normas en relación a la duración del trabajo, modalidades

contractuales, higiene y seguridad en el trabajo) y muy graves (art. 4, falta de inscripción del trabajador y cesión de personal efectuada en forma contraria a la ley) , imponiendo sanciones con multas (art.5), y que también implementó un Plan Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Empleo (Anexo III) con el fin de adoptar medidas que estimulen la regularización del empleo y la fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral (punto 3).

En mayo de 2014, se promulgó la ley 26.940 a la que se dio en llamar «Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral», que creó el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) en el ámbito de entonces Ministerio de Trabajo de la Nación, en el que se incluirían y publicarían las sanciones firmes aplicadas por falta de registración de la relación laboral por parte de dicho organismo, AFIP, SRT, autoridades laborales provinciales y de la CABA, y las sentencias firmes (art. 2) con una permanencia en el registro de 3 años (art. 8) . La inclusión en dicho registro, disponía que no podían acceder a los programas y acciones asistenciales, subsidios administrados o financiados por el Estado Nacional, acceder a líneas de crédito otorgadas por instituciones bancarias públicas, celebrar contratos de compraventa, locaciones, alquileres, ni competir en concesiones de obras públicas o licencias (art. 13).

Dicha ley, también establece el Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para Microemprendedores, que empleen hasta 5 trabajadores, siempre que su facturación no supere los importes que establezca la reglamentación, deberá ingresar por cada uno de sus trabajadores contratados por tiempo indeterminado el 50 % de las contribuciones patronales que se detallan, y en el caso de los trabajadores a tiempo parcial, el 75 %, no encontrándose comprendidas entre estas contribuciones, las de obra social (art.18), y prevé el régimen de promoción para los empleadores que tengan hasta 80 trabajadores, que gozarán de una reducción en las contribuciones patronales : hasta 15 trabajadores, durante los primeros 12 meses no se ingresan contribuciones y por los segundos 12 meses, pagará el 25 % de las contribuciones; y entre 16 y 80, durante los primeros 24 meses se ingresará el 50 % , excluyéndose de estos beneficios, a los empleadores que se encuentren en el REPSAL (art. 24).

También, se dispuso la creación de la UNIDAD ESPECIAL DE FISCALIZACION DEL TRABAJO IRREGULAR (UEFTI, art. 39), con el objeto de analizar, investigar, y evaluar situaciones de trabajo no registrado en sectores complejos de fiscalizar, así como todas las formas de subcontratación ilegal y fraude laboral y de la seguridad social., y el art. 40, se implementa el COMITÉ DE SEGUIMIENTO PARA EL RÉGIMEN PERMANENTE DE CONTRIBUCIONES A LA SEGURIDAD SOCIAL y el RÉGIMEN DE PROMOCIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE TRABAJO REGISTRADO.

En relación a los programas de generación de trabajo, denominados «Hacemos Futuro» (2018) «Potenciar Trabajo» (2021) y «Argentina Hace», con el fin de incluir el trabajo joven, tampoco derivaron en consecuencias positivas destacables.

Por su parte, la ley 27.345 tuvo el objetivo de promover y defender los derechos de los trabajadores que se desempeñen en la economía popular en todo el territorio nacional, con miras a garantizarles alimentación adecuada, vivienda digna, educación, vestuario, cobertura médica, creándose por la referida ley, el Consejo de la Economía popular y el Salario Social Complementario, y como consecuencia de ello, en el año 2020 se implementó el programa «Potenciar Trabajo» que previó la prestación de dos tipos: por un lado, una prestación económica individual, de percepción periódica denominada «salario social complementario»

destinada a mejorar a las personas que se encuentren en condiciones de alta vulnerabilidad social y económica, y también, el otorgamiento de créditos ministeriales a las Unidades de Gestión para la ejecución de planes de actividades para promover la implementación de proyectos socioproductivos.

Con ese fin, mediante el decreto 565/23 del 31/10/23 se creó el programa de «Inclusión Laboral» que tuvo por finalidad la promoción de capacitar y fortalecer el sistema formal de trabajo de las personas que se encuentren desempeñando en el ámbito de la Economía Popular.

II. CAUSAS Y EFECTOS

Como vemos, los datos relevados han arrojado como resultado que la problemática del empleo en Argentina no gira en torno al desempleo abierto, sino a la informalidad laboral, que parece no tener fin.

En el año 2014, la OIT trabajó un punto relativo a «facilitar la transición de la economía informal a la economía formal (elaboración de normas, procedimiento de doble discusión)», con miras a la elaboración de un nuevo instrumento normativo internacional de la OIT, bajo el formato de una Recomendación.

A partir de ello, el organismo ha establecido ocho esferas de importancia decisiva para la Oficina al nivel mundial. Una de estas es la formalización de la economía informal, cuyos aspectos claves son: a) la promoción de factores que estimulan la transición hacia la economía formal, centrándose en microempresas y pequeñas empresas de sectores determinados, así como en categorías de trabajadores con condiciones de empleo informales; b) el impulso a políticas empresariales, de empleo, laborales y sociales adecuadas; c) el apoyo a la elaboración y promulgación de leyes y normas que incentiven la formalización; y d) el fortalecimiento de la capacidad de organizaciones de empleadores y de trabajadores, para llegar al sector informal y promover la transición (4).

Los autores Bertranou y Casanova, resaltan el papel fundamental de los sindicatos, a partir de sostener que son los que lidian con una de las preocupaciones más importantes de la vida de las personas: sus empleos. Conocen los desafíos laborales en sus respectivos países y tienen ideas prácticas para superarlos, ya que los gremios deben resolver a diario una serie de asuntos tradicionales tales como salarios, pensiones, beneficios, negociaciones colectivas, salud y seguridad, condiciones de trabajo y muchos otros, por lo que al tener que solucionar una realidad laboral cada vez más compleja, se hace necesario que modifiquen las actividades que se centran solo en las instituciones laborales para incluir, además, la comprensión de los temas relacionados con el empleo en un contexto económico más amplio.

También resaltan la importancia de las agencias estadísticas en cada país, ya que un buen análisis exige tiempo y dedicación, y el asesoramiento sobre políticas debe darse según las circunstancias específicas en cada país, lo cual también demanda a su vez conocimiento y capacitación.

El diálogo social efectivo, las alianzas estratégicas, la sólida base institucional, y coherencia con los procesos de planificación, que los autores proponen, nada de eso ocurrió en nuestro país.

Por el contrario. Las estadísticas y la realidad que nos roza cotidianamente, conducen a presumir que se ha configurado la llamada «Visión del escape», que consiste en que los trabajadores y empresas eligen desempeñarse en el sector informal, o eligen hasta qué punto conviene cumplir con la legislación, elección que proviene de un análisis de costo-beneficio de la formalidad.

En el caso de los trabajadores, para realizar la evaluación se ponderan los beneficios y los costos asociados al empleo formal (como las prestaciones de la seguridad social y los respectivos aportes e impuestos), y la posibilidad de sustitución de ciertos beneficios de la formalidad por medio de otros instrumentos, por ejemplo, acceder a un nivel de protección social a través de programas universales o por medio de la ayuda de familiares (5).

Así, estadísticas recientes arrojan como resultado que de 20 millones de trabajadores, 52% son informales o monotributistas; 31% asalariados privados registrados y 17% estatales, y que la lupa sobre el segmento más importante revela que 46% de ese 52 están en negro o son cuentapropistas no profesionales (Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del cuarto trimestre de 2023 (6)).

En este contexto, los planes de generación de empleo a nivel nacional, se encontraban a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, es decir, bajo la diagramación y dirección de un área no especializada en la materia, y menos aún en el control y supervisión de la ejecución de los mismos, situación que trajo aparejada una confusión entre la política de empleo propiamente dicha y la de asistencia social, todo lo cual derivó en una estigmatización de todo el sistema.

III. SITUACIÓN ACTUAL: PERSPECTIVAS

La ley 27.742 en su capítulo IV que lleva el título «Promoción del Empleo Registrado» prevé que los empleadores podrán regularizar las relaciones laborales vigentes no registradas o deficientemente registradas, pero que se hayan iniciado con anterioridad a la promulgación de la ley; en su capítulo V denominado «Modernización laboral», modifica la ley 24.013, a través de un sistema de registración opcional, poniendo en cabeza del trabajador la posibilidad de denunciar la falta de registración ante la autoridad de aplicación, la AFIP o ante las autoridades administrativas del trabajo (v. arts. 7 bis y 7 ter).

También, se amplió el periodo de prueba durante los primeros 6 meses, con ampliaciones concertadas en las convenciones colectivas de hasta 1 año, como también, la sustitución de la indemnización prevista por el art. 245 LCT por un fondo de cese laboral, concertado colectivamente, y la creación de una bolsa de trabajo a cargo de asociaciones sindicales con personería gremial que podrían proponer a los empleadores un listado de personal necesario para la realización de tareas temporarias en las actividades contempladas en la ley de trabajo agrario.

En otro orden, el Dec. 847/2024 y Resolución general Nro.5599/2024 del 7/11/24, prevé que el trabajador independiente podrá contar con la colaboración de hasta TRES (3) trabajadores independientes colaboradores bajo el régimen del artículo 97 de la Ley N° 27.742 y que todos ellos deberán estar inscriptos en el régimen general de impuestos y de los recursos de la seguridad social u otro régimen que pudiera corresponder para el cumplimiento de esas obligaciones -relativo a actividades que no se ejerzan en relación de dependencia-, procediendo a su vez, la opción de adhesión al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) prevista en el artículo 12 del Decreto N° 661 del 23 de julio de 2024.

Para ello, crea el servicio denominado «Padrón de Trabajadores Independientes con Colaboradores» (PADIC), en el que deberán registrarse las relaciones entre los trabajadores independientes y los colaboradores independientes (art. 1) y que cada uno de ellos, podrá realizar actividades de forma concurrente y tendrá la libertad de mantener simultáneamente contratos de colaboración, de trabajo o de provisión de servicios con otros contratantes (art. 2).

En lo que concierne a los programas de empleo, el Dec. 198/24 mantiene el programa «Potenciar Trabajo» y sustituye el programa de Inclusión Laboral por el «Volver al Trabajo» y «Fomentar Trabajo», ambos, a cargo de la Secretaría de Trabajo de la Nación.

El Programa Volver al Trabajo (VAT), con la finalidad de desarrollar y consolidar un nivel de competencias sociolaborales para sus beneficiarios que les permita alcanzar un nivel de empleabilidad inicial real y mejorar sus oportunidades de inserción en el mundo laboral. Esto se realiza a través de su participación en actividades de formación laboral, prácticas formativas en ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos individuales o asociativos. Hemos verificado que, en la página web de la Secretaría de Trabajo, se ofrecen cursos presenciales en distintas actividades (administración, metalurgia, gastronomía, textil, cuidado, etc.) y cursos de formación laboral.

Está dirigido a todas las empresas del país, a trabajadores desocupados mayores de 18 años, pertenecientes a distintos programas nacionales, quienes recibirán una ayuda económica mensual a cargo de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (STEySS) que las empresas podrán descontar del salario que les corresponde abonar de acuerdo al Convenio Colectivo de Trabajo, y las empresas que adhieran al Programa de Inserción Laboral, también podrán acceder para esas nuevas contrataciones a la reducción de las contribuciones patronales estipuladas por el Dec. 551/ 22 siempre que cumplan con los requisitos de participación. La empresa debe registrar a los trabajadores dando el Alta Temprana en la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

En el caso del programa «Fomentar Empleo» se dirige al encuentro entre un trabajador y el empleador, y está destinado a todas las personas entre 18 y 64 años, que se encuentren desocupadas, y que no cuenten con ingresos registrados en los últimos 3 meses al momento de postularse al programa. Los empleadores que realicen una búsqueda laboral por medio del Portal Empleo podrán acceder a incentivos por la contratación de los registrados y una reducción del 100% de las contribuciones patronales.

En ese contexto, cabe poner de resalto que junto con el programa «Volver al Trabajo» el Dec. 198/24 del 27/2/24, crea el Programa de Acompañamiento social, en el ámbito de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia con el fin de promover la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida en los hogares.

IV.CONCLUSIONES

Hemos adelantado que, con la implementación de una política pública, el gobierno explicita que se desea cambiar el estado de una cosa, es decir, quiere revertir un problema público, y que para lograrlo, organiza y coordina acciones de personas, quienes se desempeñan la mayor parte de las veces con el auxilio de procedimientos, tecnologías e infraestructuras.

Bajo esa perspectiva, datos estadísticos relevados conducen a concluir que no se ha

desplegado una política pública integral de empleo, en base a estudios de campo, necesidades por región, actividades y de la propia evolución de la sociedad, con una activa participación de las asociaciones gremiales, ni del poder de policía con el que cuenta la autoridad de aplicación. Tampoco, los programas o medidas implementados durante un gobierno se mantuvieron en el siguiente, sino que se apagaron o agotaron sus expectativas en pocos meses o años, circunstancia que produjo exitismos efímeros, pero que conjura contra la continuidad y eficacia tanto del programa como de la normativa que le dio origen, y de allí sus fracasos.

Como hemos visto, las tasas de desocupación abierta se encuentran amesetadas en menos de 1 dígito, por lo que no pareciera presenta rse como el mayor inconveniente laboral actual, sino que el mismo se manifiesta en el altísimo nivel de informalidad, lo cual deriva en desigualdades escandalosas entre los propios trabajadores.

Al respecto, el hecho de haberse derogado el sistema sancionatorio de las leyes 24.013 y 25.323, las cuales ya hemos visto que no han logrado mayores éxitos en la formalización del empleo en los últimos años, y la implementación de la denuncia por parte del interesado mediante la utilización de medios electrónicos, aún cuando «prima facie» se presenta como una utopía, no parece irrazonable, ya que no hay que perder de vista, que el trabajador se encuentra amparado en la protección del trabajo en todas sus formas, y en la irrenunciabilidad de sus derechos (cfr. arts. 14 bis y 75 inc.22 de la Constitución Nacional, y art. 12 LCT).

Por otra parte, los nuevos programas de fomento de empleo, rescatan los lineamientos de las leyes 25.212 (1999) y 26.940 (2014) en lo que concierne al régimen sancionatorio al empleador incumplidor, y compensatorio, del empleador cumplidor y emprendedor, y se advierten ambiciosos, en cuanto a la formación y capacitación de los trabajadores, quizás, como un modo de completar los niveles de educación primaria y secundaria - con lo cual debiera articularse- , como también al encuentro entre éstos y los empleadores.

La formalización de las relaciones y la rebaja en las contribuciones sociales que reportan, auguran que se disipe esa «Visión de escape» a la que antes hemos aludido, pero en el caso de que se omita comunicarlos a través de los medios públicos con los que cuenta el Estado Nacional, probablemente queden en el arcón de los recuerdos y fulminen la buena intención inicial.

Resulta a nuestro entender una expectativa positiva, que dichos programas se encuentren bajo la órbita de la Secretaría de Trabajo de la Nación, puesto que cuenta con la idoneidad y los sistemas de fiscalización suficientes para desplegarlos con éxito, siempre y cuando, reitero, sean comunicados y controlados posteriormente a su formalización.

También, juega un papel relevante la eficiencia de la ahora Agencia de Recaudación y Control Aduanero (ARCA) en cuanto a la implementación y funcionamiento de las denuncias ya sea formuladas por el propio trabajador como por la autoridad judicial, como también, del régimen de los colaboradores, su necesario control y sanción de los obligados al pago de los tributos adeudados, ya que los derivados del trabajo, no son menos relevantes que los restantes.

Consideramos que es momento de desplegar un trabajo de campo de orden nacional, tendiente a detectar el nicho de la necesidad social, educacional, comercial, ambiental, empresarial y estatal, y desde allí, es decir, desde las causas, encarar el abordaje de las soluciones, y no desde los fracasos.

(1) Cfr.Manuel Tamayo Sáez

(2) No ratificado por Argentina

(3) INDEC. Encuesta Permanente de Hogares y Boletín Estadísticas Laborales.

(4) «Informalidad Laboral en Argentina». Segmentos Críticos y Políticas para la Formalización. Fabio Bertranou y Luis Casanova

(5) Perry, 2007 y Cazes y Verick, 2013

(6) Gabriela Origlia, La Nación, 12 de mayo de 2024

(*) Abogado (UBA) Egresado con Honores, Suma Cum Laude. Posgrado en Asesoría legal de Empresas (Facultad de Derecho, UBA). Profesor Consulto, UBA. UNLM. Profesor titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social (UBA) Asesor Académico del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Buenos Aires. Jurado del Consejo Nacional de la Magistratura. Sub Director del Instituto de Derecho del Trabajo -Colegio Público de Abogados de la Capital Federal CPACF- Es autor de libros y de más de un centenar de artículos en diarios y revistas especializadas.

(**) Abogada (UCA). Doctora en Derecho del Trabajo, Seguridad Social y Derechos Humanos (USAC). Especialista en Derecho del Trabajo (UBA), Administración de Justicia (AMFJN) y Perspectiva de Género (IFPGP del GCBA). Docente de Derecho del Trabajo (UBA. Derecho). Publicista. Replicadora de la Oficina de la Mujer de la CSJN. Secretaria de la Fiscalía Nacional del Trabajo Nro. 2.