



Un análisis de la reforma laboral y de la reducción de las contribuciones patronales

Luis Beccaria
Mayo 2018

cece

UN ANALISIS DE LA REFORMA LABORAL Y DE LA REDUCCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES PATRONALES

Se analizarán en este documento tanto los proyectos elevados por el Poder Ejecutivo referentes a la reforma laboral, como ley 27.430 de modificación del régimen tributario, sancionada a fin de diciembre de 2017, en lo que hace específicamente a la propuesta de reducción de las contribuciones patronales (TÍTULO VI - SEGURIDAD SOCIAL).

Respecto a los temas estrictamente laborales, en diciembre de 2017 se envió un proyecto que abarcaba un conjunto de temas.¹ Algunos de ellos fueron luego vueltos a presentar – con sólo algunos cambios– ahora en cuatro proyectos separados, uno en marzo y tres en abril de 2018. El primero de ellos incorporó el capítulo de las nuevas licencias, pero también otro sobre equidad de género (no contemplado en el texto de diciembre de 2017). Este documento analiza el tema de licencias, los incluidos en dos de los textos de abril y también el resto de aquellos de los que formaban parte del documento original de 2017. También toma en cuenta las propuestas que habían circulado inicialmente, en octubre de 2017, sobre prácticamente los mismos temas considerados en el proyecto de diciembre.

En el análisis no aborda la cuestión de equidad de género, ni tampoco el capítulo de la propuesta que refiere a la creación de la Agencia de Evaluación de Tecnologías de la Salud incluida en el proyecto de diciembre de 2017, y que constituye uno de los tres proyectos elevados en abril de 2018.

Consecuentemente, los aspectos a analizar son:

- Reducción de las contribuciones patronales
- Regularización del empleo no registrado y la registración laboral
- Relaciones del trabajo (normas sobre el derecho individual). Como se analizará más adelante, se han efectuado propuestas sobre los siguientes temas:
 - Alcance de la ley de contrato de trabajo
 - Irrenunciabilidad de derechos
 - Subcontratación
 - Contrato a tiempo parcial
 - Licencias y jornada reducida para cuidado de menores
 - Regulaciones sobre despido: indemnizaciones por despido / fondo de cese laboral
 - Flexibilidad interna (*Ius Variandi*)
 - Otros
- Capacitación, transición entre educación formal y trabajo, y fomento al empleo
- Red federal de servicios de empleo

¹ MEN-2017-126-APN-PTE, del 15 de noviembre de 2017

En la siguiente tabla se puede apreciar cuáles de los temas que habían sido presentados en diciembre de 2017 formaron parte de los proyectos de leyes más recientes (abril 2018).

	LEY 27.430	PROYECTO ELEVADO MARZO 2018	PROYECTOS ELEVADOS EN ABRIL 2018	
			REGULARIZACIÓN DEL EMPLEO NO REGISTRADO, LUCHA CONTRA LA EVASIÓN EN LA SEGURIDAD SOCIAL, REGISTRACIÓN LABORAL Y FONDO DE Cese SECTORIAL	CAPACITACIÓN LABORAL CONTINUA, TRANSICIÓN ENTRE EL SISTEMA EDUCATIVO FORMAL Y EL TRABAJO, FOMENTO DEL EMPLEO JUVENIL Y ENTRENAMIENTO LABORAL
· Reducción de las contribuciones patronales				
· Regularización del empleo no registrado y la registración laboral				
· Relaciones del trabajo (normas sobre el derecho individual).				
· Alcance de la ley de contrato de trabajo				
· Irrenunciabilidad de derechos				
· Subcontratación				
· Contrato a tiempo parcial				
· Licencias y jornada reducida para cuidado de menores				
· Regulaciones sobre despido: indemnizaciones por despido / fondo de cese laboral				
· Flexibilidad interna (Ius Variandi)				
· Otros				
· Capacitación, transición entre educación formal y trabajo, y fomento al empleo				
· Red federal de servicios de empleo				

1. EL CARÁCTER GENERAL DE LA REFORMA

Las propuestas sobre contribuciones patronales, regularización y relaciones del trabajo se enmarcan, en términos generales, en una visión acerca de las distorsiones que estarían generando los elevados costos laborales vigentes en Argentina, así como ciertos aspectos de las relaciones individuales de trabajo.

Desde una perspectiva tradicional acerca del papel de las regulaciones en el funcionamiento del mercado de trabajo, se plantea en el mensaje del proyecto de reforma laboral que “... desde el marco institucional que rodea lo laboral se comprimen las virtudes de ...[las] fuerzas sociales, manteniéndolas en un entorno que ha quedado sumergido en la imprevisión de su desenvolvimiento y en la asfixia de su entorno regulatorio. Este ambiente negativo ha tenido efectos concretos para el trabajo...” Esto es, diversas instituciones distorsionan la operación del mercado laboral, limitando las posibilidades de generar empleo o, en términos más generales, desalentando la inversión. Estas distorsiones pueden derivarse de la necesidad de abonar remuneraciones elevadas, o de la imposición de contribuciones monetarias regulares. Otras normas laborales, en cambio, limitan determinadas decisiones que toma la firma, las que en última instancia también se traducen en incrementos, generalmente indirectos, de los costos.

De esta manera, algunas de las propuestas se dirigen directamente a la disminución de algunos costos que enfrentan las firmas. La más prominente se refiere a la reducción de las contribuciones patronales, también se plantea bajar los montos de determinadas multas, así como los correspondientes a los costos del despido, al menos en algunos casos. La propuesta de un régimen de regularización del empleo informal resulta, de hecho, un mecanismo que reduce fuertemente los costos asociados a la normalización de relaciones laborales no registradas.

Un aspecto particular que se enfatiza en los considerandos del proyecto es que las normas vigentes dan lugar a una litigiosidad intensa: “Todo ello se profundiza en un contexto de

inseguridad jurídica, provocada por la alta litigiosidad, que desalienta la inversión y la formalidad registral, especialmente para los pequeños y medianos empleadores.”

En este sentido, se aprecia en algunas de las reformas planteadas la preocupación por especificar en más detalle formulaciones generales de algunos artículos de la legislación relevante. En particular, puede verse que este objetivo se encuentra presente, por ejemplo, en la propuesta de especificar los componentes de la base salarial empleada para calcular la indemnización por despido (estrictamente, aquellos que deben excluirse). De la misma manera, y en lo referente a la subcontratación, se detallan las actividades que no deben considerarse como conformando la “actividad normal y específica propia del establecimiento” y sobre las cuales el contratista no es responsable solidario de los incumplimientos a las normas laborales en los que incurra el subcontratista.

Las propuestas relacionadas con cuestiones de capacitación, transición entre la educación y el empleo, y con el fomento al empleo, se apoyan en el presupuesto de que algunas de las dificultades de inserción laboral obedecen, al menos parcialmente, a niveles inadecuados de formación y a deficiencias en la intermediación entre la oferta y la demanda laboral. De esta manera, los planteos apuntan a mejorar las actividades de formación, ajustar aspectos del funcionamiento de pasantías (ahora, “prácticas formativas”) y mejorar la organización de los esfuerzos de formación y promoción del empleo juvenil, así como la red de oficinas de empleo.

El proyecto presenta también un aparatado dedicado a la red de servicio de empleo en tanto la mejora en la intermediación laboral también contribuirían a un más adecuado funcionamiento del mercado laboral.

2. LA REDUCCIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES PATRONALES²

Como acaba de señalarse, una de las ideas que guía al conjunto de las propuestas es que los costos regulatorios que prevalecen en el país son elevados, lo cual afecta la creación de puestos de trabajo, particularmente, formales.

En efecto, en el mensaje de elevación que acompañó el proyecto de ley de reforma tributaria se señala “... *el sistema tributario y de protección social imperante hasta la fecha no ha logrado generar empleo de calidad aún en períodos de crecimiento económico. Esto se ha reflejado en altos niveles de informalidad laboral, en la sub - declaración de remuneraciones ... y en una reducida creación de empleo registrado. ... uno de los problemas principales que encuentran las empresas en nuestro país a la hora de contratar trabajadores es el elevado costo laboral que implican las cargas sociales, que en Argentina... muy por encima del promedio de América Latina*”³

² Basado en la nota “Contribuciones patronales y formalidad laboral. Algunas reflexiones sobre la reforma tributaria” aparecida en el Blog Alquimias, el 18 de diciembre de 2017 y elaborada conjuntamente con Roxana Maurizio.

³ Mensaje de elevación MEN-2017-126-A PN-PTE, pg. 21, del 15/11/2017.

2.1.Descripción de la reforma

Antes de la sanción de la ley 27.430 (esto es, hasta diciembre de 2017), los empresarios aportaban al sistema de seguridad social contribuciones por el equivalente del 27% de las remuneraciones brutos de sus asalariados –para establecimientos cuya actividad principal sea la locación y prestación de servicios– o del 23% para el resto. De ellas, un 21% ó 17% están destinadas al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), que abarca a los componentes de pensiones, PAMI, Fondo Nacional de Empleo, y el régimen de Asignaciones Familiares; el 6% (en ambos casos) está destinado a las Obras Sociales.

Sin embargo, la alícuota efectiva era menor en los empleadores pueden computar como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado, una proporción de la base imponible. Esta reducción que depende de la localización del establecimiento y es creciente a medida que se trate de zonas más alejadas del Gran Buenos Aires y de menor desarrollo relativo. Puede calcularse que la disminución promedio implicaba 2,5% de la alícuota de los componentes de SUSS, lo cual la alícuota efectiva a valores aproximados al 24,5% (en lugar de 27%) y al 20,5% (en lugar de 23%).

Por su parte, las micro – empresas de hasta 5 trabajadores contaban con un régimen especial (Ley 26.940 de 2014) de acuerdo con el cual abonaban el 50% de las alícuotas de los mismos componentes del SUSS mencionados más arriba. Esta norma también reducía las contribuciones de firmas de hasta 80 ocupados, pero sólo para el caso de incorporados a sus planteles, y por el término de dos años.

Los principales aspectos que fueron reformados por la mencionada ley de diciembre de 2017 fueron los siguientes:⁴

- i) unifica las alícuotas de las contribuciones al Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) correspondientes a pensiones, al PAMI, al Fondo Nacional de Empleo, y al régimen de Asignaciones Familiares en 19.5% (actualmente, como se señaló, 21 y 17% según tipo de actividad del empleador). Esto implica que las contribuciones totales, sumándole la destinada a Obras Sociales, pasa del 27 /23% al 25,5%.
- ii) reduce las contribuciones al SUSS referidas a los rubros mencionados en el párrafo anterior, al establecer un Mínimo No Imponible (MNI) de \$12.000 (actualizables por IPC) por trabajador. No se reducen las contribuciones al sistema de obras sociales ni a la Administración del Seguro de Salud. A la vez, se elimina la mencionada posibilidad de computar como crédito fiscal del Impuesto al Valor Agregado una proporción de la base imponible. Por tanto, la reducción efectiva no surge directamente de comparar los montos con y sin MNI, sino que debe también considerarse el efecto de la eliminación del crédito fiscal que implicaba que la alícuota efectiva era la diferencia entre la vigente (17 o 21%) y la proporción que dependía de la localización del establecimiento. Sobre esto, véase más abajo.

Tanto la alícuota única como el MNI estarán vigentes desde el 1º de enero de 2022 y se

⁴ En la versión del proyecto elevada por el Poder Ejecutivo al Congreso el 15 de diciembre también se proponía eliminar el límite máximo de la remuneración a considerar como la base imponible del aporte correspondiente al componente de pensiones (actualmente, la mencionada base imponible previsional tiene un límite máximo mensual de \$82.000). Esta no formó parte del texto aprobado.

convergerá a ellas –desde los valores actuales– de manera paulatina de acuerdo con un sendero que establece la ley. De la misma manera, la eliminación del cómputo del crédito fiscal será progresiva a lo largo del período desde que entre en vigor la norma y hasta fines de 2021.

Las micro – empresas de hasta 5 trabajadores sólo podrán seguir beneficiándose de la reducción de las alícuotas hasta 2021.

Puede calcularse que, en términos aproximados hacia 2022, cuando los nuevos parámetros estén vigentes plenamente, la pérdida de ingresos fiscales asociadas a la reforma ascendería a un monto equivalente a algo menos del 1%

2.2. La experiencia argentina reciente en términos de modificación de las contribuciones patronales

Previamente a 1994 las alícuotas de las contribuciones patronales eran de 33%, de las cuales 6% correspondían a los destinados a Obras Sociales (OS).⁵ En ese año se establece una reducción en una magnitud que, para las partidas no destinadas a OS, dependía de la localización del establecimiento mientras que, para la correspondiente a esta última, la disminución fue de un punto. El alcance sectorial y las rebajas fueron modificados en varias oportunidades entre ese año y el siguiente. Para 1996 se fijan nuevas tasas mientras que extendió la reducción a todas las actividades. En base a la distribución del empleo según localización, se calculó que, en promedio, la disminución resultó ser de aproximadamente 35% respecto de los valores de 1991.⁶ Esto es, en promedio, las contribuciones pasaron al 21.3% aproximadamente.⁷ Con posterioridad, se volvió a modificar la rebaja, lo cual llevó a que la alícuota media efectiva alcanzase el 17,7% en 2000.

En 2001 se eliminaron los descuentos por localización y se fijaron tasas generales inferiores a las vigentes antes de las rebajas iniciadas en 1995: entre 21% y 17%, dependiendo del tipo de actividad, excluido el componente de OS; el destinado a estas últimas retomó el valor de 6%, por lo cual las alícuotas totales ascendieron a 27% y 23%. Sin embargo, la tasa efectiva resultaba menor ya que una porción de las contribuciones (excluida la de OS) se podía computar como crédito fiscal del IVA; la magnitud de esa proporción también dependía de la ubicación del establecimiento.⁸ Se estima que la disminución podría haber llevado aquellas tasas a partir de 2003 –y vigentes hasta 2017– a valores aproximados al 24,5% (en lugar de 27%) y al 20,5% (en lugar de 23%). Ello significaría alícuotas promedios son sólo algo mayores a las efectivas vigentes desde 1996 (esto es, cuando se consideraban las rebajas según localización).

Por tanto, las tasas de las contribuciones patronales a la seguridad social netas (esto es,

⁵ El resto correspondía a los previsionales (16%), Subsidios Familiares (7,5%), PAMI (2%) y Fondo Nacional de Empleo (1,5).

⁶ La contribución a obras sociales se redujo en un punto (de 6% a 5%), o sea, una disminución del 17% mientras que, en promedio, los otros componentes disminuyeron de 27% a 17%.

⁷ Para los años 1999 y 2000 se incrementó la magnitud de las reducciones según localización que habrían llevado a que la tasa promedio efectiva del último de esos años se ubicase entre 15,4% y 17,7%, según distintas estimaciones.

⁸ Las proporciones que se podían contemplar como crédito fiscal del IVA disminuyeron a partir de 2003 para el caso de aquellas zonas que tenían porcentajes inferiores a 7%.

contemplando el crédito fiscal al IVA) que se encontraban vigentes antes de la aprobación de la ley de diciembre de 2017 eran aproximadamente entre 25% y 40% menores que las prevalecientes a principios de los 90s.

La magnitud de la reducción implícita en la ley 27.430 depende de la remuneración media de cada empresa dado el mecanismo de MNI al que se recurrió. Si se considera la remuneración bruta promedio que surge del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) para las empresas privadas (\$25.000 para el mes de septiembre de 2017), se tendría que la aplicación de la alícuota del 19.5% y el MNI de \$12.000 llevaría a que la tasa efectiva, excluyendo OS alcance el 10,1% y la total (incluyendo OS), al 16,1% – valores que, cabe recordar, regirán desde 2022. La disminución de la alícuota respecto a las vigentes antes de la sanción de la nueva ley (considerando en estos casos, el efecto del crédito fiscal en este caso) es de 35% para las actividades de servicio y de 21% para el resto (Cuadro 1).

Cuadro 1
Tasas de contribuciones patronales modificadas por Ley 27.430 y las vigentes con anterioridad (%)

	Obras sociales	Otros componentes	Total	Obras sociales	Otros componentes	Total
VIGENTE HASTA 2017						
Antes de descuento por crédito fiscal IVA	6,0	21,0	27,0	6,0	17,0	23,0
Netas de considerar credito fiscal IVA	6,0	18,5	24,5	6,0	14,5	20,5
	Sin distinción de actividad					
SEGÚN LEY 27430						
Alícuotas	6,0	19,5	25,5			
Alícuotas efectivas para diferentes niveles de remuneraciones (valores remuneraciones de septiembre 2017)						
Promedio general (\$25.000)	6,0	10,1	16,1			
Promedio sector Minas y Canteras (\$69.000)	6,0	16,1	22,1			
Promedio sector Intermediación Financiera (\$42.000)	6,0	13,9	19,9			
Construcción (\$19.000)	6	7,2	13,2			

Fuente: Estimaciones propias y datos del Ministerio de trabajo

La magnitud de la disminución está en relación inversa con los niveles salariales. Así, por ejemplo, si se considera el promedio de las remuneraciones de la rama Minas y Canteras (que incluye a las petroleras), que según los datos del Ministerio de Trabajo es el más elevado entre los sectores considerados,⁹ la reducción será del 5%.

El régimen de la mencionada Ley 26.940 del año 2014 implica que las micro-firmas podían abonar una tasa promedio entre 15% o 13% –según tipo de actividad,¹⁰ con lo cual, si el salario medio fuese también de \$25.000, la reducción de las contribuciones recién sancionada significará que para estas firmas -en promedio- ellas serán a partir de 2022, mayores a las previas a la reforma. Pero como las remuneraciones suelen ser menores en esas unidades productivas, la influencia del MNI implicará tasas efectivas más bajas. Si se simulan las tasas correspondientes a diferentes montos de sueldos y salarios brutos se verifica que estas resultarían inferiores a las actuales cuando las remuneraciones medias se ubiquen por debajo de \$23.000 o \$19.000, dependiendo de la

⁹ <http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/oede/estadisticasnacionales.asp> (consultado 3/3/2018)

¹⁰ Esto surge de aplicar el 50% a las alícuotas netas excluyendo la correspondiente a la OS indicadas más arriba y agregándole el 6% correspondiente a este ítem.

actividad.

2.3. Los efectos de las disminuciones del costo laboral sobre el empleo formal

2.3.1. Revisión de algunos argumentos conceptuales

Desde diversas perspectivas conceptuales se señala que los factores que influyen sobre las decisiones microeconómicas de las empresas de contratar trabajadores adicionales y/o mantener la cantidad que conforman sus planteles son los niveles de producción efectivo y esperado de la firma y los costos laborales.

A nivel agregado, sería el nivel de actividad económica –y las expectativas sobre su evolución– y los costos laborales. Quienes adoptan la visión de una influencia negativa de estos últimos sobre el empleo señalan que, cuando resultan elevados, operarían –en general– dos fuerzas que conspiran contra la creación de empleo; por un lado, el desaliento a la inversión y por otro, la sustitución de trabajo por capital. En Argentina, y otros países en desarrollo, sin embargo, habría otro posible efecto que es la sustitución de empleo formal por informal. Esto derivado, en particular, del componente del costo laboral total que es relevante para la cuestión bajo análisis: la porción ligada a los costos regulatorios (o laborales no salariales).

De cualquier manera, lo anterior resulta un esquema muy simplificado que deja fuera de consideración otros elementos como los niveles y dinámica de la productividad y el hecho que, al menos las remuneraciones que reciben los trabajadores (una parte de los costos laborales), pueden influir de manera más compleja sobre el producto total.

En tanto la producción (y su crecimiento) no resulte sustancialmente determinada por el costo salarial, ella aparece como la variable crítica para entender la dinámica del empleo. No sólo cabe contemplar, sin embargo, a la intensidad del crecimiento, sino también su estabilidad en el tiempo, así como ciertas características que el mismo asume. En particular, un proceso de expansión sostenido con generación de empleo hace más previsible el funcionamiento del mercado de trabajo en el futuro, lo que tiende a favorecer la celebración de contratos de largo plazo. En este contexto, la formalización se vuelve más factible. Sin embargo, al mismo tiempo, la expansión de la producción puede reducir la probabilidad esperada de despidos y, por ende, las chances de que los empresarios tengan que afrontar efectivamente los costos asociados a este evento. A través de esta vía, por lo tanto, se reducen los costos (esperados) asociados a la formalidad lo que hace que los empresarios se encuentren más predispuestos a contratar trabajadores legalmente o a formalizar a aquellos que ya tenían contratados de manera informal. En este contexto se ponderan los beneficios que para los propios empleadores generan las relaciones laborales largas debido al aumento de la productividad asociado a la intensificación de las tareas de entrenamiento y al mayor involucramiento de los trabajadores con las firmas.

Por el contrario, la inestabilidad macroeconómica genera incertidumbre sobre el contexto productivo y laboral futuros lo que puede incentivar la evasión de las normas laborales y, con ello, incrementar la contratación de trabajadores de manera irregular.

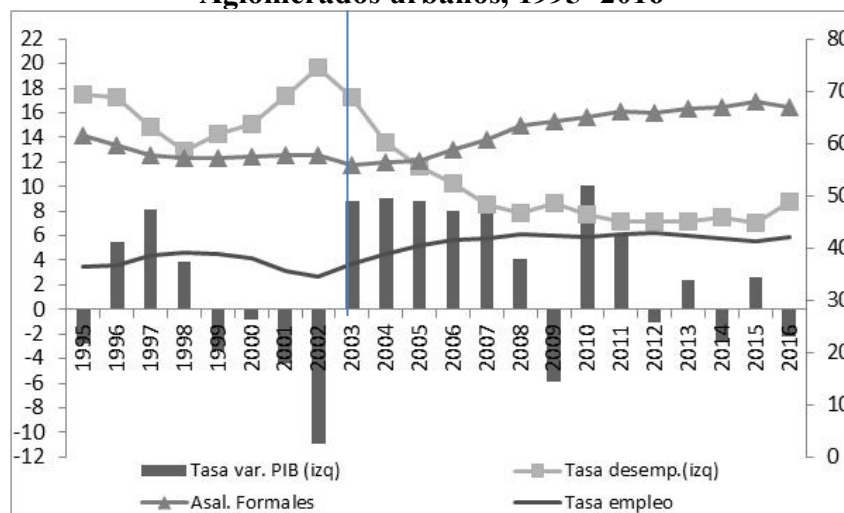
Adicionalmente a la menor volatilidad, el tipo de crecimiento asociado a un determinado régimen macroeconómico resulta de suma importancia para favorecer tanto la generación neta de empleo formal como la formalización del mismo. El tipo de cambio resulta ser

una de las variables relevantes aquí. En particular, los resultados serán diferentes si el entorno económico propicia incrementos de productividad y rentabilidad de las empresas pequeñas generando las condiciones para que éstas se formalicen y comiencen a tributar impuestos debido a las mayores posibilidades de enfrentar estos costos en el futuro. Ello, en sí mismo, es una condición necesaria para la registración de sus empleados. Al mismo tiempo, la expansión del nivel de actividad puede generar una demanda laboral creciente por parte de empresas de mayor tamaño que son, en general, las que registran menores niveles de informalidad entre sus trabajadores.

Por último, el aumento del empleo y la reducción consecuente del desempleo otorgan a los individuos una mayor capacidad de negociación frente a sus empleadores lo que puede contribuir a un mejoramiento de las condiciones laborales con impactos positivos sobre la registración.

En Argentina, como en una cantidad importante de países de la región, durante los 2000s se verificó un fuerte aumento del empleo total y de la proporción del formal en el marco de un proceso de crecimiento elevado y estable (especialmente entre los años 2003 y 2008) con caída del desempleo. Ello claramente contrasta con las tendencias observadas en la década de los noventa, cuando el empleo se expandió sólo levemente y la formalidad cayó, aún en períodos de crecimiento del PIB (Gráfico 1). En particular, el porcentaje de asalariados formales en el total de los trabajadores en relación de dependencia se redujo del 62% en 1995 al 56% en 2003 y se incrementó desde allí hasta alcanzar el 67% en 2016.

Gráfico 1
Crecimiento económico, empleo, desempleo y formalidad laboral
Aglomerados urbanos, 1995- 2016



Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

Este contraste sugiere, en primer lugar, que el crecimiento es una condición necesaria para una dinámica positiva de la ocupación, pero que también tiene que ver con ciertos rasgos de ese proceso; los noventa se caracterizaron precisamente, y entre otros, por su marcada inestabilidad. En cambio, el crecimiento estable, con generación de empleo total, parece ser una condición necesaria para que se verifique el proceso de formalización, tal como sugiere lo verificado durante los 2000s. Este período también muestra que el impacto de estos rasgos se potencia cuando se despliegan políticas específicas en materia de registración y de inspección laboral.

En este marco resulta relevante discutir la rebaja de contribuciones patronales recientemente sancionada, considerando la experiencia que Argentina ya tiene en esta materia.

2.3.2. Los efectos de las disminuciones de las contribuciones

En los 90s, y luego de la disminución de las contribuciones patronales y en un contexto de elevado crecimiento, el incremento del empleo total fue poco intenso (reducida elasticidad empleo - producto) especialmente el formal. Por el contrario, la no registración laboral aumentó sostenidamente durante esa década. En particular, como se observa claramente en el Gráfico 2, entre 1991 y 2004 la informalidad entre los asalariados del sector privado (excluyendo servicio doméstico) del Gran Buenos Aires se expandió en aproximadamente 6 puntos porcentuales (p.p.) mientras que las contribuciones se redujeron 10.5 p.p.

Contrariamente a lo sucedido en los noventa, como se comentó, desde principios del nuevo siglo se evidenció un fuerte proceso de reducción de la informalidad laboral aun con niveles de contribuciones patronales que, como se señaló, no eran muy diferentes de las vigentes entre 1995 y el 2000.

Los estudios de evaluación de impactos de estas medidas para la región no parecen sugerir tampoco resultados contundentes en materia de formalización. Cruces, Galiani y Kidyba (2010) no encuentran impactos significativos cuando evalúan el impacto de la reducción de las contribuciones patronales acaecida durante la segunda mitad de los noventa en Argentina. Sin embargo, esa modificación implicó, según los autores, una baja significativa en la recaudación por este concepto.

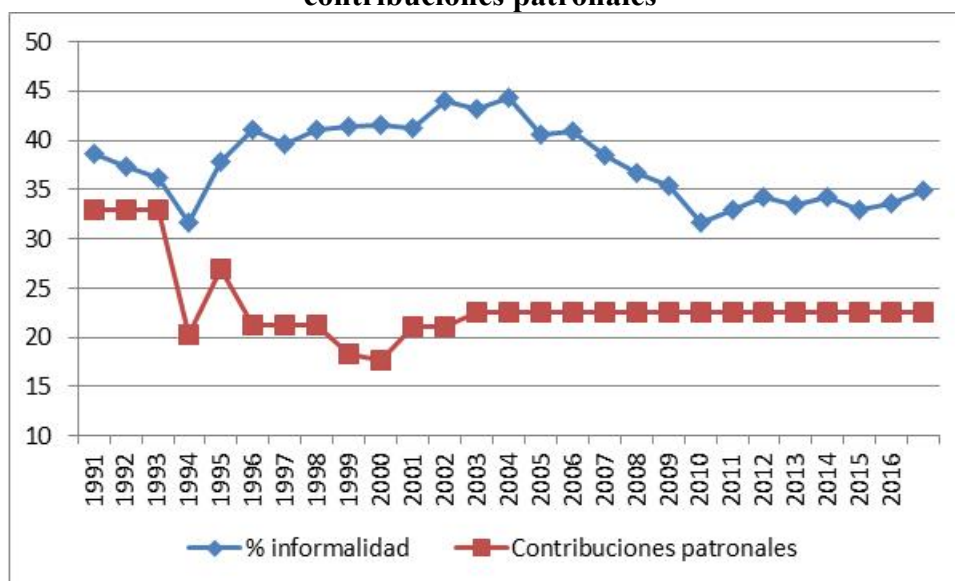
Estas dudas respecto de un eventual efecto significativo sobre la creación de empleo total y formal que pueda tener la reducción de las contribuciones por sí sola también encuentran su apoyo en los resultados más frecuentes que encuentran evaluaciones de políticas o programas de disminución del costo salarial encarados en diversos países. La mayoría de los estudios disponibles refieren a los impactos de subsidios a grupos específicos de trabajadores que se canalizan de diferente manera (por ejemplo: reducción de contribuciones, subsidios al costo laboral total, disminución de impuestos). Muchos de ellos muestran que tales intervenciones han beneficiado efectivamente a los trabajadores hacia los cuales estaban dirigidas, pero no contemplan los posibles efectos de “peso muerto” y sustitución. Esto es, no toman en cuenta que aquellos empleadores que contratan trabajadores igualmente lo hubiesen hecho de no existir el beneficio. O que el beneficio hace que se sustituya la contratación de ciertos trabajadores por aquellos en quienes se focaliza el programa. Precisamente, cuando estos efectos se toman en cuenta, se concluye, en general, que los incentivos tienen escaso impacto sobre la creación neta de empleo.¹¹

Incluso, en muchos de estos programas, se requiere que el empleador contrate nuevos trabajadores, y los beneficios se aplican exclusivamente a los nuevos puestos.

Algún estudio muestra, no obstante, que si bien no promovieron la generación agregada de puestos de trabajo, pudieron haber contribuido a formalizar a los no registrados.

¹¹ Véase, por ejemplo, Betcherman, Olivas y Dar (2004); Kluve (2006); Marx (2001).

Gráfico 2
Empleo asalariado informal del sector privado (GBA) y alícuotas de las contribuciones patronales*



Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

*Los datos correspondientes a las alícuotas para el periodo 1991-2000 fueron obtenidos de “Costos laborales en la Argentina 2003”, MTEySS. A partir de 2001 las tasas son elaboración propia incorporando el crédito fiscal ya mencionado. El mismo refleja el promedio simple de las dos alícuotas de acuerdo a la actividad, locación y prestación de servicios y el resto de las actividades.

También resulta interesante observar la situación actual de América Latina en materia de alícuotas de las contribuciones patronales a la Seguridad Social e incidencia de la informalidad. El panorama es muy heterogéneo. Sólo a modo de ejemplo, Chile registra tanto alícuotas como porcentaje de trabajadores asalariados no registrados bajos, en comparación al resto de los países. Sin embargo, Perú también exhibe alícuotas reducidas pero la informalidad es una de las más altas de la región, rondando el 50% del empleo asalariado. Por otro lado, Uruguay tiene alícuotas similares al promedio de la región pero es el país de menor informalidad laboral. Las tasas de Argentina y Brasil son similares pero en este último la incidencia de la informalidad es alrededor de 10 p.p. inferior a la de nuestro país. Por lo tanto, no parece observarse una elevada correlación entre ambas variables lo que sugiere, nuevamente, que la reducción de la informalidad requiere de un conjunto amplio y coherente de medidas que apunten tanto la creación de nuevo empleo formal como la registración de los asalariados operando en la ilegalidad.

Frente a esta incertidumbre sobre el impacto de las disminuciones de las contribuciones patronales cabe interrogarse acerca de la razonabilidad de los cambios que introdujo la ley, especialmente dada la reducción importante inmediata de la recaudación tributaria que ella implica.

Sea cual fuere los alcances e intensidades de la reducción de las contribuciones, debería quedar explicitado –como lo hace, por ejemplo, la ley 26.940 que disminuye las correspondientes a micro firmas– que *“Las reducciones ... no podrán afectar el financiamiento de la seguridad social, ni los derechos conferidos a los trabajadores por los regímenes de seguridad social. El Poder Ejecutivo nacional adoptará los recaudos presupuestarios necesarios para compensar la aplicación de la reducción señalada.”*

Cuadro 2
Tasas de contribuciones patronales e informalidad asalariada (%)

	Aportes patronales	Proporción asalariados informales
CHILE	5	17
ECUADOR	8	41
MEXICO	8	60
PERU	10	53
VENEZUELA	12	40
URUGUAY	16	11
BRASIL	21	22
ARGENTINA	23	33
COSTA RICA	23	30
COLOMBIA	25	37
BOLIVIA	28	60

Fuente: Estimaciones propias sobre la base de datos de SSA y ISSA (2016) y de la normativa de los países

Finalmente, los argumentos esgrimidos respecto a las ventajas de la ley no sólo refieren a la influencia positiva que tendría sobre la creación de empleo formal, sino que el mecanismo de reducción de las contribuciones patronales sancionado –el MNI– fortalecería especialmente la demanda de empleo de aquellos trabajadores de menores calificaciones. Sin embargo, otros esquemas podrían ser más apropiados para alcanzar este objetivo desde un punto de vista de costo-beneficio. Si bien el esquema beneficia en mayor medida a las empresas pequeñas, en tanto ellas pagan las menores remuneraciones, podría haberse planteado una focalización más ajustada, tendiente a la baja de las contribuciones en las empresas pequeñas y medianas y sobre los trabajadores menos calificados. Por tanto, en lugar de un el MNI generalizado (aún entre las PYMES), podría proponerse la eliminación de las contribuciones sólo para trabajadores con remuneraciones de bajos salarios (por ejemplo, de \$12.000 o menos). Finalmente, convendría otorgar este tipo de facilidades para el caso de nuevos puestos de trabajo formales, salvo quizás para el de las micro – empresas, para las cuales el régimen hoy vigente parece adecuado.

En conclusión, tanto los argumentos teóricos, así como la evidencia empírica brevemente referenciada, sugieren que existe gran incertidumbre acerca de la influencia de la reducción de los costos laborales sobre la generación de empleo formal total. Adicionalmente, el mecanismo utilizado no aparece como el más eficiente para lograr este objetivo y, particular, el de promover el empleo del personal de menor calificación en tanto caben esquemas que implican menores costos a los implícitos en la propuesta.

En la sección final del documento se efectuará una discusión más comprensiva de los posibles efectos del conjunto de la reforma sobre el empleo total y el formal en tanto algunos de los otros componentes (que todavía no han comenzado a discutirse en el Congreso), a analizar en los siguientes apartados, también contribuyen de alguna manera a disminuir el costo laboral.

3. REGULARIZACIÓN DEL EMPLEO NO REGISTRADO Y LA REGISTRACIÓN LABORAL

La reducción de los costos laborales a través de la baja de contribuciones patronales recién descripta y de la reforma de otras regulaciones (a analizar más abajo), así como la disminución de eventuales rigideces que estas últimas generarían, son vistas como mecanismos para incentivar, fundamentalmente, a la contratación de nuevos trabajadores. Pero también podrían facilitar la formalización de trabajadores que no se encuentran adecuadamente registrados. La regularización de estos últimos resulta, sin embargo, costosa en tanto el empleador debe abonar los aportes y contribuciones no realizados, además de multas asociadas a la falta de cumplimiento de las normas. Por tanto, se ha considerado que el paquete de reformas bajo análisis, cuyo objetivo central es, como ya se mencionó, el de elevar el empleo formal, debería incluir un incentivo para que las firmas efectúen la registración de sus trabajadores, reduciendo de manera significativa, el costo de dicha regularización.

3.1. Descripción de la reforma

La principal propuesta que se plantea bajo el Título I del proyecto de Ley de Reforma Laboral es un régimen de regularización del empleo no registrado. Pero también se incluyen modificaciones de algunos aspectos ligados a la registración de trabajadores y a ciertos procedimientos, así como relativas a los pagos de las sentencias que reconozcan hechos y derechos ligados a la evasión en la seguridad social.

3.1.1. Regularización del empleo no registrado

Se propone una moratoria tendiente a incentivar a los empleadores a regularizar a sus trabajadores no registrados, o a rectificar aspectos previamente declarados respecto de la relación con asalariados registrados, como la fecha de la efectiva incorporación y/o las remuneraciones.

Quienes efectúen la regularización de las relaciones laborales vigentes al momento que se sancione la ley obtendrán diferentes beneficios que implican, en los hechos, la reducción total (o parcial en algún caso) de los costos y sanciones asociadas a la eventual detección de esa relación irregular por parte de la inspección laboral (y/o denuncia del trabajador). Podrán acogerse los empleadores de trabajadores no registrados que no han sido detectados por la inspección como también aquellos que se encuentren en proceso de sanción, firmes o no, siempre que las multas o sanciones se encuentren impagas o incumplidas al momento de entrada en vigor de la ley.

Específicamente, la registración del trabajador al amparo del régimen propuesto lleva a la condonación de toda o parte de la deuda que se derive de la falta de aportes y contribuciones a la seguridad social, excluidos los correspondientes a OS. La condonación será del 100% si la registración se efectúa dentro de los primeros 180 días corridos desde que entre en vigor la ley, y del 70% si se realiza entre el día 181 y el final de la vigencia del régimen, que es de 360 días. En este último caso, el pago puede realizarse al contado, o mediante un plan de facilidades que llega a 60 cuotas mensuales con un interés del 0,75% mensual.

Los beneficios también incluyen la extinción de las acciones penales previstas en la legislación y la condonación de las infracciones, multas y sanciones de cualquier naturaleza.

Asimismo, se le da de baja al empleador incorporado al Registro de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) en tanto regularicen a todos los trabajadores por los que figura en el mismo.

Se plantea también que, si se detectase empleo no registrado con posterioridad al acogimiento al régimen, se produce la pérdida de los beneficios otorgados.

Los períodos y reales remuneraciones consignados al efectuarse la registración se computarán a favor de los trabajadores regularizados para conceptos que tomen en consideración la antigüedad y los montos de los sueldos y salarios (por ejemplo, indemnización por despido o vacaciones). Sin embargo, tendrán derecho a computar sólo hasta 60 meses de servicio, y con aportes equivalentes al Salario Mínimo Vital y Móvil, sólo para cumplir con los requerimientos para obtener la Prestación Básica Universal (PBU) y para la prestación por desempleo. No se consideran, en cambio, para el cálculo de la Prestación Adicional por Permanencia (PAP) ni de la Prestación Compensatoria (PC).

No se encuentran cubiertas por este régimen las relaciones laborales correspondientes a personal de casas particulares. Sin embargo, también se invita “al Instituto de Estadística y Registro de la Industria de la Construcción (IERIC) y al Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores (RENATRE) a adherir, en su carácter de entes públicos no estatales, al régimen de regularización del empleo no registrado...”. Ello podría sugerir que estos sectores también se encuentran excluidos. Sin embargo, esta invitación hace referencia a la posibilidad que también dichas instituciones puedan condonar multas que sean específicamente de su resorte. Si entiende que en lo referente a las deudas previsionales, estas actividades se encuentran cubiertos.

3.1.2. Otros aspectos

Entre los otros temas incluidos en el título de regularización y registración, se hará referencia aquí a las modificaciones que se introducen respecto de las multas por no registración. El monto de estas pasa a ahora a calcularse como el 50% del Salario Mínimo Vital y Móvil (SMVM) vigente al momento de la imposición –y por cada uno de los meses no registrados–, en lugar del 25% del de las remuneraciones “devengadas desde el comienzo de la vinculación, computadas a valores reajustados de acuerdo con la normativa vigente.”

El otro aspecto destacado es que estas multas por no registración ya no se abonarán al trabajador, sino a los Organismos de Seguridad Social. El argumento es que al tratarse de sanciones al infractor (empleador), el destino debería ser el estado. También en la argumentación se hace mención a que el mecanismo anterior (de pago al trabajador) alentaba una “cultura del litigio” e incrementaba honorarios y gastos. De cualquier manera, se señala que los importes “*serán transferidos a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL para ser computados a favor de los trabajadores, respecto de los cuales los empleadores hayan incumplido sus respectivos*

deberes de registro, como períodos de servicios, aportes y contribuciones, según el tiempo y alcance correspondiente a cada irregularidad, de conformidad con lo que establezca la reglamentación”.

3.2.Posibles implicancias de las propuestas

Resulta esperable que la moratoria que implica el régimen lleve a que empleadores pasen a registrar trabajadores que actualmente se encuentre contratados de manera irregular. La norma analizada resulta muy similar a la Ley 26.476, sancionada en 2008 en tanto ofrecía, en términos generales, los mismos beneficios, aunque acotados a diez trabajadores por firma.¹² Se ha planteado que la misma habría tenido un impacto no despreciable en tanto el Ministerio de Trabajo informó que ella habría permitido regularizar cerca de 500 mil trabajadores. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que esa cifra incluye contratos de nuevos trabajadores. Por otra parte, los incentivos resultaban mayores al proyecto bajo análisis en tanto también reducía las contribuciones patronales de los trabajadores regularizados o incorporados en 50% durante los primeros 12 meses, y de 25% a lo largo de los doce siguientes.

Es probable que las empresas medianas y grandes sean las que se acojan en mayor medida a la moratoria en tanto tienen más altos riesgos de ser penalizadas por la inspección del trabajo, pero también más elevadas posibilidades de hacer frente a los costos asociados a la formalidad. En cambio, resulta menos claro cuán significativo sería para el caso de las pequeñas firmas ya que si bien la regularización *per se* no implica (casi) ninguna erogación, a partir de la misma se elevarán los costos laborales de los trabajadores que se registren, lo cual puede resultar dificultoso para varias de ellas. Esta última situación obedecería a diferentes motivos como, por ejemplo, su baja rentabilidad que no hace posible afrontar los costos asociados a la formalidad, la incertidumbre sobre el futuro o el hecho de que el ocultamiento de la relación laboral sea, en realidad, parte de una cadena más amplia de evasión impositiva. Ello se desarrolla, además, en un estrato de firmas donde la inspección es menos efectiva.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, que las micro – firmas, que concentran una gran proporción del empleo asalariado informal, cuentan en este momento con un régimen que les reduce fuertemente el costo laboral, como fue señalado más arriba, lo que sin embargo no promovió una caída significativa de esa proporción.

De cualquier manera, la provisión de un incentivo a la registración parece razonable y seguramente con un costo fiscal efectivo reducido. Cabe insistir, sin embargo, que de no producirse cambios más globales en la capacidad de la economía para generar empleo de calidad, esta medida podrá reducir de alguna manera la informalidad en el país, pero no de manera significativa.

Se han formulado, además, cuestionamientos a algún aspecto de los incentivos brindados. Uno de ellos refiere al papel del trabajador mismo en el proceso. La norma no parece requerir un acuerdo explícito del mismo durante el proceso de regularización, más allá que se señala que “puede actuar personalmente, con asistencia letrada o de la asociación sindical que lo represente”. Sin embargo, también se señala que “La registración y/o la

¹² Otro antecedente es el Decreto 1582/01, de diciembre de 2001.

rectificación de la real remuneración o de la real fecha de inicio de una relación laboral en los términos de la presente Ley y comunicada al trabajador de forma fehaciente, podrá ser homologada por la Autoridad Administrativa Laboral nacional o local, o judicialmente...”. Más aún, no existiría inconvenientes para que el trabajador efectúe una demanda en caso de no acordar con las remuneraciones o la real fecha.

Cabe enfatizar que los trabajadores actualmente no registrados pasarán a beneficiarse de la protección laboral y de seguridad social desde el momento que se los regularice, y que los períodos durante los cuales se extendió la relación irregular consignados al momento de la regularización se les reconocerá para los conceptos que tomen en cuenta la antigüedad (y las remuneraciones). Sin embargo, la propuesta indica que no se considerarán plenamente los períodos declarados como no regulares (y sus remuneraciones) para el cálculo de la jubilación y sólo podrá hacérselo para la PBU, con un máximo de 60 meses, y con una remuneración equivalente al SMVM. El período (y las remuneraciones) no se contemplarán para los otros componentes (PAP y PC). Esta misma situación se encontraba presente en la anterior ley de 2008 (26.476). Este constituye otro aspecto que puede generar demandas por parte del trabajador.

El hecho que las multas por no registración de los trabajadores se abonan ahora a organismos de la seguridad social y no al trabajador significa la vuelta a legislación anterior. Se ha argumentado que ello reduce el interés del asalariado no registrado por promover su regularización; sin embargo, y más allá de la conveniencia o no de este cambio, ese aparece como un planteo extremo, ya que el trabajador que logra la regularización se beneficiará de la protección de la legislación laboral y de seguridad social, además de contar con (o incrementar los) años de aporte al sistema previsional. En la práctica, por otro lado, no siempre se efectuado el reclamo de esas multas por parte de los trabajadores.

Parece asimismo excesivo que el beneficio también puede extenderse a “...las deudas que se encuentren controvertidas en sede administrativa, contencioso administrativa o judicial, a la fecha de publicación de la presente Ley en el Boletín Oficial...”

Por último, el cambio del criterio para establecer el monto de la multa podría implicar, en promedio, una reducción de este. Con cifras de septiembre de 2017, la mitad del salario mínimo resulta 30% inferior a la cuarta parte de la remuneración bruta media del sector privado.¹³ La diferencia dependerá, por tanto, de factores como la calificación del trabajador, sector de actividad o el tamaño de la firma. Las más grandes aparecen como las más beneficiadas con la modificación.

¹³ Para lo cual se consideró la remuneración media de \$25.000 correspondiente a septiembre de 2017, a la que se hizo referencia más arriba, y el salario mínimo vigente a ese mes, de \$8.860.

4. RELACIONES DEL TRABAJO

En esta sección se analizarán las propuestas de reforma respecto a las normas concernientes a las relaciones individuales de trabajo, y que se incluyen en el proyecto que fue presentado al Legislativo en diciembre de 2017. Estas temáticas son las siguientes:

1. Alcance de la ley de contrato de trabajo
2. Irrenunciabilidad de derechos
3. Subcontratación
4. Contrato a tiempo parcial
5. Licencias y jornada reducida para cuidado de menores
6. Regulaciones sobre despido: indemnizaciones por despido / fondo de cese laboral
7. Flexibilidad interna (Ius Variandi)
8. Otros

Como fue señalado, los componentes 2, 6 y 7 fueron incluidos en el proyecto elevado en abril de 2018, y que contempla pocas modificaciones en algunos de esos temas respecto del texto de diciembre de 2017.

4.1. Alcance de la ley de contrato de trabajo

La ley de contrato (LCT) de trabajo constituye la norma principal que regula las relaciones laborales. Pero esas también se rigen por las leyes y estatutos profesionales; las convenciones colectivas o laudos con fuerza de tales; la voluntad de las partes y los usos y costumbres. Se tratan estas últimas de normas que regulan temáticas no contempladas en aquella ley y/o fijan criterios más favorables al trabajador en el caso de aspectos legislados por la LCT.

Esta última sólo excluye de sus alcances a los dependientes de la Administración pública nacional, provincial o municipal (excepto que por acto expreso se los incluya en la misma o en el régimen de las convenciones colectivas de trabajo) –que cuentan con normas especiales, según la jurisdicción-, a los trabajadores agrarios y a los del servicio doméstico, que también tiene regulaciones nacionales específicas.

A los efectos de la LCT “Constituye trabajo... toda actividad lícita que se preste en favor de quien tiene la facultad de dirigirla, mediante una remuneración.” Esto hace que ello no tenga incumbencia sobre los derechos y obligaciones de trabajadores independientes o autónomos o cuenta propia. Sin embargo, algunas relaciones que constituyen efectivamente trabajo pueden encubrirse a través de una compra de un servicio (empresa) a un “vendedor” individual (trabajador independiente). Por tanto, lo relevante para la ley es la relación efectiva y no la formal. Específicamente, si una persona trabaja regularmente para un solo “comprador” de sus servicios, recibe órdenes de este, tiene un horario, así como otros atributos, debe considerársele un asalariado, esto es, se está en presencia de una relación laboral.

4.1.1. Contenido de la propuesta

Principalmente en el mundo desarrollado, se viene dando una discusión sobre las llamadas “formas atípicas de empleo”, para las cuales la normativa tradicional no sería la apropiada y requeriría cierta flexibilización. La OIT (2016) las ha agrupado en cuatro grupos: 1. empleo temporal o basado en proyectos o tareas; 2. trabajo a tiempo parcial, y a pedido; 3. relación de trabajo “multipartita” (subcontratación); 4. empleo encubierto/por cuenta propia económicamente dependiente (“empleo encubierto”, por cuenta propia económicamente dependiente o empleo por cuenta propia falso).

Como puede apreciarse, se trata de algunas modalidades que ya están reguladas por las normas laborales, como el empleo temporal, el trabajo a tiempo parcial o la subcontratación (sobre este último, véase más abajo). Pero la reforma focaliza en el último de los aspectos mencionados en el párrafo anterior y, en consonancia con propuestas que se vienen efectuando en varios países del mundo, el texto de elevación de la reforma señala que *“La realidad actual demuestra la existencia de distintas relaciones de trabajo que exceden el tradicional esquema basado en la dependencia absoluta. Se trata de supuestos muy específicos de servicios especializados que merecen una regulación estatutaria especial.”* Sobre esta base, plantea excluir *“del ámbito de aplicación del Régimen de Contrato de Trabajo (artículo 2° de la LCT), ... la figura de los trabajadores profesionales autónomos económicamente vinculados.”*

Por tanto, se propone modificar el segundo artículo de la ley de contrato de trabajo, agregando un cuarto ámbito de no aplicación de esta como son “los trabajadores profesionales autónomos económicamente vinculados, entendidos éstos como aquellas personas que presten servicios especializados, realizando una actividad a título oneroso, de manera habitual, personal y directa, para una persona física o jurídica, de la que resulte económicamente hasta el OCHENTA POR CIENTO (80%) de sus ingresos anuales y/o no se superen las VEINTIDÓS (22) horas semanales de dedicación”.

Esta formulación que figura en el texto enviado al Congreso en diciembre de 2017 difiere de la que circuló originalmente en octubre de ese año en dos aspectos relacionados con la definición del trabajador autónomo vinculado. Por un lado, se hace referencia explícitamente a trabajadores “profesionales”, calificativo que no figuraba en la primera versión. Por el otro lado, se establece **alternativamente** al criterio de los ingresos, otro que plantea incluir a aquellos que, en la semana, trabajen hasta 22 horas; esto es, aunque esa proporción relativa a la dependencia económica sea mayor a 80%, en tanto trabajen hasta esa cantidad de tiempo, serán igualmente definidos como “autónomo vinculado”.

Pero, además, se plantea que esta figura no entrará en vigencia con la aprobación de la ley de reforma sino “A partir de la sanción de la regulación estatutaria especial”, frase que se antepone al párrafo citado más arriba. Complementariamente, figura un artículo en ese proyecto en el que se requiere al Ministerio de Trabajo que convoque, en un plazo de 90 días, a una comisión técnica tripartita para que, en 90 días, elabore un anteproyecto de ley sobre un “Estatuto Especial para trabajadores profesionales autónomos económicamente vinculados que alcanzará a profesiones determinadas en un listado elaborado al efecto...”

Este artículo también establece la convocatoria a otra comisión técnica tripartita para preparar un proyecto de ley que considere un régimen especial para trabajadores

independientes que cuentan con la colaboración de trabajadores independientes. De esta manera, las relaciones entre el trabajador independiente y sus colaboradores dejarían de constituir una de tipo laboral. De hecho, en la versión original del proyecto de reforma también se proponía incluir en el artículo 2º de la LCT a “los trabajadores independientes y sus trabajadores independientes colaboradores” como otro de los grupos no cubiertos.

A su vez, esta versión original avanzaba en lo referente a la normativa sobre esta modalidad en tanto proponía crear, en el marco de la Ley de Régimen Simplificado de Pequeños Contribuyentes, un mecanismo para cubrir a un trabajador autónomo que contase con hasta cuatro colaboradores, quienes también tendrían ese carácter, y a los cuales se les abonaría una cuota que contemple cotizaciones al régimen previsional, de obras sociales y de riesgo de trabajo.

4.1.2. Posibles implicancias de la reforma

La sanción de ambas figuras –profesionales autónomos económicamente dependientes y trabajadores independientes con colaboradores– constituirían una importante fuente de elusión de relaciones típicamente asalariadas. Cabe recordar lo señalado más arriba respecto a la definición de “trabajo” de la LCT; adicionalmente, ella también indica que “Habrá relación de trabajo cuando una persona realice actos, ejecute obras o preste servicio en favor de otra, bajo la dependencia de ésta en forma voluntaria y mediante el pago de una remuneración, cualquiera sea el acto que le dé origen”. Debe tenerse en cuenta que las otras excepciones a la aplicación de la ley actualmente vigente –que se establecen en su artículo 2º (y que subsisten en la versión del proyecto)– no refieren a situaciones en las que se plantea la inexistencia de relación de laboral, sino que conciernen a ámbitos sectoriales específicos (sector público, trabajadores agrícolas y de casas particulares) para los que se cuenta con estatutos especiales que contemplan la existencia de esa relación.

En particular, respecto a la de profesionales autónomos, la consideración de las horas como un criterio alternativo (introducida en la versión de diciembre de 2017) implica que pueden incluirse en esta figura a personas que trabajen solamente en la firma, pero lo hagan hasta 22 horas a la semana. Esto incentivaría a que los empleadores pasen a contratar bajo esta figura a cualquier trabajador que labora a tiempo parcial.

Podría señalarse, en cambio, que en la nueva versión se restringe la aplicación a los “profesionales”. Ello de por sí no afecta a los comentarios recién efectuados aunque podrían limitar su aplicación. Más aún, existen dudas sobre la efectiva limitación que implica el término “profesional” ya que no se menciona la existencia de título y sólo deja en manos de la Comisión Tripartita el listado de las profesiones que deberán considerarse.

En algunos países del mundo desarrollado se ha planteado propuestas para atender a la figura de trabajadores autónomos económicamente vinculados (situaciones usualmente referidas como *Trade*), pero ellas suelen contemplar algún grado de cobertura por parte de las normas laborales.

Con relación a la otra figura, y salvo que se trate de un conjunto de socios todos ellos autónomos, los “colaboradores” de personas que pueden estar aportando fiscalmente al régimen de monotributos o autónomos, deben considerarse actualmente como asalariados. La propuesta implica, como fue mencionado, que las normas laborales

dejarían de cubrir a trabajadores de empresas pequeñas sin un justificativo claro, dado que ya se han disminuido las contribuciones patronales. Si se evaluase que el nuevo nivel que estos alcanzan continúa siendo oneroso para las micro-firmas, podría insistirse en un régimen especial para ellas, como el vigente hasta la sanción de la nueva ley y que fue mencionado más arriba.

En ambas versiones, aparece como poco razonable incluir como una figura excluida de la LCT, a una que de hecho no existe ya que requiere la sanción de un estatuto.

En términos más generales respecto de ambas figuras, no queda claro cuál sería la situación en caso de que no haya acuerdo en las Comisiones Tripartitas.

4.2.Irrenunciabilidad

La ley de Contrato de Trabajo establece que *“Será nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos previstos en esta ley, los estatutos profesionales, las convenciones colectivas o los contratos individuales de trabajo, ya sea al tiempo de su celebración o de su ejecución, o del ejercicio de derechos provenientes de su extinción”*. La reforma plantea excluir la frase resaltada con lo cual pasaría a ser posible que el trabajador renuncie a los derechos establecidos en los contratos individuales; se vuelve, de esta manera, a la versión previa a 2009.

La inclusión en ese momento de la irrenunciabilidad de los contratos individuales apuntaba a impedir que se produzca un debilitamiento de la protección laboral a partir de renunciaciones de derechos por parte de los trabajadores que resulten, en realidad, de presiones que puedan ejercer los empleadores hacia ellos. Sin embargo, este es un aspecto controversial ya que, si bien es este un argumento razonable, también puede acontecer que pudieran haber cambiado las condiciones por las que atravesaba la firma cuando se acordaron mejoras favorables al trabajador por encima de lo fijado por la legislación y las CCT.

Podría considerarse, por tanto, que la reforma abre la posibilidad de esas situaciones de presión por parte del empleador en lo que hace a los acuerdos individuales, o a un necesario grado de flexibilidad que requiere la firma. La norma parece tomar en cuenta tal situación en cuanto agrega, como una manera de reducir la probabilidad de que se ejerza una presión indebida, el siguiente párrafo: *“Cuando se celebren acuerdos relativos a modificaciones de elementos esenciales del contrato individual de trabajo, las partes deberán solicitar a la Autoridad de Aplicación su homologación en los términos del artículo 15 de la presente Ley, debiendo el trabajador concurrir al trámite con asistencia de la asociación sindical que lo represente o contar con patrocinio letrado”*. Esto es, el cambio debe ser aceptado por autoridad administrativa y el trabajador contar con apoyo del sindicato o asesor letrado.

De hecho, este último párrafo no figuraba en una versión original de la propuesta de reforma que circuló durante los meses de octubre / noviembre, que sólo excluía del alcance de la irrenunciabilidad a los acuerdos individuales.

4.3. Subcontratación

Se hace referencia a “subcontratación laboral” cuando no existe una relación de dependencia entre contratante o contratado, o ella es transferida a un tercero. Abarca, por tanto, a la contratación por parte de una empresa de otras para realizar parte de las actividades requeridas en el proceso productivo. También comprende a los trabajadores contratados a través de agencias.

La subcontratación (o tercerización) es un fenómeno que ha caracterizado tradicionalmente a la organización de la producción, especialmente en determinados sectores. Pero existe consenso acerca de su crecimiento en la mayoría de los países del mundo a lo largo de las últimas dos o tres décadas. Esto ha implicado una creciente descentralización de los procesos productivos en busca de menores costos de producción. Dicho fenómeno responde tanto a avances técnicos que hacen más eficiente la externalización de algunas tareas, como a otras estrategias de las firmas destinadas a reducir otros componentes de las erogaciones.

En lo que hace a este último aspecto, se trata en particular –pero no exclusivamente– de aquellos asociados a los vaivenes de la actividad. Ante la presencia de gastos de contratación y despido (especialmente, estos últimos) la firma puede encontrar ventajoso, en lo que hace a ciertas partes de proceso productivo, reemplazar la contratación directa de asalariados por la “compra” de servicios o bienes, desarrollados o fabricados por terceros siguiendo “planos, especificaciones y normas técnicas fijadas por...” la contratista (Iranzo y Leite, 2006). Así, ante una caída del nivel de actividad la empresa puede considerar necesario reducir la cantidad de personal. En cambio, cuando se subcontrata, tal eventualidad se atraviesa, al menos parcialmente, con una reducción de las compras de bienes o servicios.

La subcontratación derivaría también en la disminución de otros costos. Ella puede reducir las actividades de supervisión asociadas a la nueva forma de organizar la producción; también podría originarse en el hecho que los subcontratistas resulten más eficientes. Otra, razón, frecuentemente mencionada, obedecería a las menores remuneraciones que estos últimos pueden pagar, lo cual ocurre cuando sus asalariados están cubiertos por convenciones colectivas con sueldos tradicionalmente más bajos que los correspondientes al contratante, y/o los contratistas resulta firmas más pequeñas,¹⁴ y/o estos recurren a estrategias de elusión o, directa evasión, de costos laborales.

Precisamente, basado en estas últimas consideraciones, las legislaciones laborales, como la de Argentina, suelen incluir normas tendientes a evitar que la subcontratación se constituya en un medio de fraude laboral obligando a que el principal o contratante asuma responsabilidades ante situaciones de esa naturaleza.

¹⁴ Existe evidencia que, a igualdad de otras condiciones, los trabajadores de firmas pequeñas obtienen remuneraciones menores que los de las más grandes.

4.3.1. Descripción de la reforma

En función de lo recién señalada, la Ley de Contrato de Trabajo vigente establece que cuando se subcontraten trabajos o servicios correspondientes a la actividad normal y específica propia del establecimiento, el cedente debe exigir a los cesionarios / contratistas el cumplimiento de las normas laborales de sus trabajadores, solicitando determinada información. Para ello, debe requerir una serie de datos al contratista, entre otros datos, el CUIL de cada trabajador, la constancia de pago de las remuneraciones o copia firmada de los comprobantes de pago mensuales al sistema de la seguridad social. En caso de incumplimiento de las normas, el principal resulta solidariamente responsable “por las obligaciones de los cesionarios, contratistas o subcontratistas respecto del personal que ocuparen en la prestación de dichos trabajos o servicios y que fueren emergentes de la relación laboral incluyendo su extinción y de las obligaciones de la seguridad social”.

Se plantean dos modificaciones principales referidas a este tema en la propuesta de reforma elevada por el poder ejecutivo. Por un lado, un límite a la responsabilidad solidaria del contratante principal. Por el otro lado, una explicitación del conjunto de actividades que no deberían considerarse como parte de la “actividad normal y específica propia del establecimiento” y que, por tanto, no estarían alcanzadas por la necesidad de control ni la solidaridad ante eventuales faltas de cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social.

Respecto al primer aspecto, se propone que se exima al cedente de la responsabilidad solidaria respecto de las obligaciones emergentes de la relación laboral que los cesionarios tienen con su personal, cuando aquel cumpla las obligaciones de control fijadas por la ley. Esto es, cuando la empresa contratante demuestre que ha efectuado ese control deja de ser responsable por eventuales falta de cumplimiento de estas últimas.

Respecto de la segunda de las cuestiones mencionadas, ya se señaló que la normativa vigente establece que la necesidad de control, y el principio de solidaridad, del contratante se refiere a los trabajadores de subcontratistas que realizan tareas que se encuentran entre las principales y específicas del establecimiento de aquel. La propuesta enumera un conjunto de actividades que no tendrían estas características y que, por tanto, no son alcanzadas por el régimen. Estas son: limpieza, seguridad, montaje de instalaciones o maquinarias, servicios médicos de emergencia y de higiene y seguridad en el trabajo, gastronomía y/o informática, que se efectúen en el establecimiento o explotación, así como los servicios de transporte de personas, desde y hacia el establecimiento o explotación. En relación con este último aspecto, la versión enviada al Congreso modifica la propuesta originalmente conocida, que hacía referencia en general a “transporte”, con lo cual, ahora el correspondiente al de carga es considerado como específico del establecimiento contratante.

4.3.2. Posibles implicancias de la reforma

Potencialmente, la primera de las modificaciones introducidas podría reducir en alguna medida la responsabilidad solidaria del contratante principal y llevaría a que un conjunto de asalariados de determinados subcontratistas no reciba ciertos beneficios laborales o de seguridad social. En efecto, la norma aclara que *“Los cedentes, contratistas o subcontratistas que cumplan con las obligaciones de control establecidas en este artículo*

y así lo acrediten ante las autoridades administrativas y/o judiciales competentes, quedarán eximidos de la responsabilidad solidaria prevista en el párrafo anterior.” La dificultad reside en la falta de precisión del concepto de “cumplir con las obligaciones de control”. Sin embargo, parece razonable considerar que ello implicaría el requerir y contar con la documentación que certifique que el contratista ha cumplido sus obligaciones. Si esto es interpretado de esta manera, no parece que el cambio introduzca modificaciones significativas respecto de la normativa vigente. En particular, la interpretación ante eventuales demandas seguramente será restrictiva en cuanto a la eximición de la responsabilidad.

Más objeciones ha levantado la segunda de las propuestas que enumera actividades subcontratadas para las que no deberá efectuarse el control y para las que no cabe la responsabilidad solidaria. Ella está destinada, adicionalmente, a reducir la litigiosidad laboral, uno de los objetivos generales de la reforma, tal como se comentó más arriba. En efecto, la norma vigente no es explícita respecto a este aspecto, por lo que suelen haber disputas sobre el alcance de la noción de “normal o específica” que la justicia es llamada a interpretar. Sin embargo, se cuestiona la idea de especificar las actividades en la norma en tanto algunas de las mencionadas podrían ser razonablemente consideradas como “principales” en determinadas situaciones. Más importante aún, el cambio resultaría en una efectiva disminución de la aplicación de las obligaciones de la norma en tanto “Se excluye ... en forma genérica de las obligaciones y solidaridad ... a servicios que han sido considerados por la jurisprudencia laboral como esenciales, necesarios y coadyuvantes para el logro de la actividad normal y específica del establecimiento principal” (AAL, 2017: p.15). Si bien las interpretaciones en el ámbito judicial parecen haber sido más variadas, no resulta evidente, sin embargo, que el cambio vaya a reducir la litigiosidad ya que efectivamente el carácter de accesorias de algunas actividades enumeradas puede ser cuestionado fácilmente (por ejemplo, los servicios de seguridad en los bancos).

4.4. Contrato a tiempo parcial y jornada reducida

La norma actual especifica que “El contrato de trabajo a tiempo parcial es aquel en virtud del cual el trabajador se obliga a prestar servicios durante un determinado número de horas al día o a la semana, inferiores a las DOS TERCERAS (2/3) partes **de la jornada habitual de la actividad**” La propuesta de reforma plantea sustituir las palabras enfatizadas por “del horario semanal de labor fijado en la convención colectiva aplicable.”

Esto hace más explícito que debe considerarse la semana para definir el límite del contrato a tiempo parcial mientras que el texto vigente, al considerar la habitualidad, podría dar lugar a emplear la referencia diaria. De esta manera, implica ofrecer mayor flexibilidad respecto a la distribución de las horas a lo largo de una semana.

Si bien no está normativamente ligado, esta cuestión puede ser considerada como un aspecto del tema más amplio de la flexibilidad horaria. Ella hace referencia a la posibilidad de definir la jornada máxima no sólo en términos diarios. De esta manera, se podría ir modificando la cantidad de horas por día a trabajar de acuerdo con requerimientos de la empresa, siempre y cuando no supere un límite que puede ser semanal, mensual o anual. Ello provocaría que se reduzca el pago de horas extras respecto de la situación en la cual se contemplen exclusivamente límites diarios.

En la propuesta original del proyecto de reforma laboral se agregaba un párrafo al artículo de la LCT sobre horas extras que habilitaba a las convenciones colectivas al establecimiento de lo que se denominaba “banco de horas”. No se pagarían horas extras aquellas realizadas en exceso en un día, si eran compensadas por la correspondiente disminución en otro. Este sería, por tanto, un mecanismo de flexibilidad horaria en los términos señalados en el párrafo anterior. Este párrafo fue finalmente excluido del texto elevado al Congreso, en tanto había sido uno de aquellos que recibieron mayores cuestionamientos de los sindicatos.

Sin embargo, ni la propuesta del banco de datos, no las modificaciones que se proponen al contrato a tiempo parcial entrañan un cambio significativo en tanto la posibilidad de flexibilizar los horarios ya está permitida en la legislación vigente. En primer lugar, cabe tener en cuenta que continúa rigiendo la ley de 1929 que establece que “La duración del trabajo no podrá exceder de ocho horas diarias o cuarenta y ocho horas semanales...”. Esto es, dicha norma ya permitiría considerar a la semana como el período para establecer el máximo. Pero más claro aún, el artículo 198 de la LCT, sobre jornada reducida señala que *“La reducción de la jornada máxima legal solamente procederá cuando lo establezcan las disposiciones nacionales reglamentarias de la materia, estipulación particular de los contratos individuales o Convenios Colectivos de Trabajo.”* En particular, el segundo párrafo indica *“Estos últimos podrán establecer métodos de cálculo de la jornada máxima en base a promedio, de acuerdo con las características de la actividad.”* Esto último supondría la posibilidad de considerar no sólo al día y a la semana como períodos para el cálculo de la jornada máxima, sino también al mes o al año.

De hecho, actualmente varios convenios ya fijan los topes de la cantidad de horas máximas a trabajar no para el día, sino otros períodos (semana o mes).

La posibilidad de flexibilizar la distribución de horas a lo largo de un período superior al día no es, sin embargo, absoluta. Siguen prevaleciendo el límite del período mínimo de descanso entre dos días sucesivos, que es de doce horas. También rigen las restricciones al trabajo nocturno o insalubre.

4.5. Nuevas licencias especiales y jornada reducida por cuidado de menores

El proyecto presentado en marzo de 2018 introduce cuatro nuevas licencias especiales al conjunto de las cinco que ya considera la LCT. Se trata de aquellas: i) para trámites que realicen aspirantes a guarda con fines de adopción (entre 2 y 10 días por año); ii) para someterse a técnicas y procedimientos de reproducción médicamente asistidas (cinco días corridos por año); iii) por razones particulares, sin goce de haberes (hasta 30 días corridos por año) y, iv) por violencia de género (hasta 10 días corridos por año calendario).

Asimismo, se aumenta la duración de la licencia por nacimiento del trabajador de dos a 15 días. A su vez, se extiende esta licencia al caso de adopción, por la misma duración, de la cual se beneficiarán tanto el trabajador como la trabajadora. En caso de nacimiento o adopción múltiple, se extenderán la duración en 10 días tanto para el trabajador como para la trabajadora no gestante. Se extiende, por su parte, la licencia por matrimonio a la unión convivencial.

También se propone aumentar la duración de la licencia por fallecimiento del hijo a 10 días (la norma actual la establece en tres días), aunque se reduce la correspondiente al fallecimiento del padre de tres a dos días.¹⁵

Estos agregados constituyen prácticamente los únicos cambios referidos a las relaciones de trabajo que son valorados positivamente por los representantes de los trabajadores.

La propuesta también contempla la incorporación un nuevo artículo inmediatamente después del comentado en el apartado anterior –sobre jornada reducida. El mismo posibilita que personas con niños a cargo (de hasta 4 años) puedan acordar con el empleador una reducción de la jornada para facilitar su cuidado. En ese caso, la remuneración será proporcional a las horas trabajadas. Si bien el artículo 198 de la LCT ya permitiría que las convenciones colectivas, o los contratos individuales, establezcan reducciones fundadas en este tipo de razones (u otras), la modificación apunta a que esta sería una causa sobre la que el empleador debe pactar en caso de solicitud del asalariado.

4.6. Regulaciones sobre el despido

Entre las instituciones laborales más cuestionadas por los empleadores se encuentran aquellas que protegen ante el evento del despido, al menos del despido “sin justa causa” (esto es, que no obedezca a razones fundadas que se encuentran establecidas en la legislación), a los trabajadores con contrato a tiempo indeterminado.¹⁶ Cabe tener en cuenta que esa es la modalidad usual y “normal” de las relaciones laborales formales existentes en la mayoría de los países, y también en América Latina. Por ejemplo, ella es la correspondiente a aproximadamente el 97% de esos trabajadores en Argentina.¹⁷ La idea de contrato a tiempo indeterminado sólo cobraría sentido ante la existencia de alguna protección frente a la decisión unilateral del empresario de cortar tal relación. A falta de ellas, la diferenciación entre modalidades a tiempo indeterminado y las temporarias no tendría sentido.

Esas normas sobre seguridad en el empleo incluyen generalmente a la indemnización que los empleadores deben abonar al trabajador cesado de manera incausada, el preaviso y los procedimientos que se requieren cumplir antes de concretar el despido. Otro elemento de esta legislación es el período de prueba, el que se extiende desde el inicio de la relación y durante una cantidad determinada de meses, a lo largo del cual el empleador puede despedir sin costos. El monto de la indemnización se calcula generalmente en base a la antigüedad del trabajador (en muchos casos de la región como Argentina, por ejemplo, un sueldo mensual –o un porcentaje de este– por cada año de antigüedad).

Estas regulaciones son vistas como limitantes de las decisiones de las firmas para ajustar el tamaño de sus planteles a las necesidades productivas, así como para utilizar el cese de trabajadores como un instrumento para disciplinarlos. Existe acuerdo relativamente generalizado –apoyado en la evidencia empírica disponible– acerca de que las

¹⁵ La versión elevada en diciembre de 2017 contemplaba la licencia por violencia de género ni incrementaba la duración de la licencia por nacimiento o adopción en caso de que estos fuesen múltiples ni la correspondiente a fallecimiento del hijo. No proponía tampoco cambios a la licencia por fallecimiento de padres, que en la nueva propuesta se reduce en un día.

¹⁶ Aunque la normativa suele excluir ciertos grupos de trabajadores con esos tipos de contratos, como los de casas particulares o algunos del sector público.

¹⁷ Véase, al respecto Maurizio (2016: 16); allí se muestra que también es muy elevada en Brasil (99%), algo menor en Chile (81%) y Ecuador (73%), pero bastante más reducida en Perú (42%)

indemnizaciones, y los otros ítems que restringen la llamada “flexibilidad numérica”, desalientan los despidos y suavizan la dinámica ocupacional. Sin embargo, la principal observación crítica a estas normas reside en el mayor costo laboral total que originan,¹⁸ lo cual provoca menores contrataciones y, por tanto, un volumen del empleo promedio (esto es, a lo largo del ciclo) que sería menor al de una situación hipotética en la que tales componentes no estuviesen presentes. La evidencia empírica de los efectos que tendrían sobre la ocupación media es, sin embargo, controvertida, con estudios que muestran algunos impactos negativos mientras otros no identifican influencias significativas. Así, por ejemplo, Heckman y Pages (2000) muestran que, a mayores costos asociados a la seguridad en el empleo, menor es el empleo para el conjunto de la región. Sin embargo, en un estudio posterior (Heckman y Pages, 2004), no encuentran impactos estadísticamente significativos. En estudios como el de Betcheman (2014) y Freeman (2009), que revisan diversos estudios empíricos –tanto nacionales como aquellos que surgen de comparar varios países– no emerge un patrón claro de efectos negativos de las regulaciones laborales sobre el empleo.

Se menciona, asimismo, que las normas sobre seguridad en el empleo interfirieren en la adopción de nuevas tecnologías ya que, si ésta requiere un cambio en las competencias de los trabajadores, debería hacerse frente a los costos de despedir a parte del plantel actual, lo cual eleva el costo asociado a la inversión.

De cualquier manera, y si bien no es este el lugar para abundar en el tema, también existen en teoría, factores positivos ligados a la estabilidad laboral, como el que tendrían sobre la eficiencia en tanto un contexto de empleos estables estimula la intensificación de la capacitación específica por parte del empleador. Por el contrario, se suele argumentar una influencia opuesta en tanto el costo del despido reduce la capacidad del empresario por imponer disciplina y conspira contra la eficiencia. Adicionalmente, algunos de los aspectos vistos más arriba también podrían menguar la productividad. Así, por ejemplo, como consecuencia de la eventual menor introducción de tecnología; pero también, la reducción de los despidos limitaría la capacidad de redistribuir la fuerza laboral en búsqueda de mayor eficiencia. Diversos estudios empíricos, tal como los resume Betcheman (2014), muestran resultados disímiles de la influencia de las normas sobre la productividad ya que algunos sugieren que ella es positiva, mientras que en otros resulta negativa; varios, en cambio, no identificando efectos.

Basados en los mencionados efectos negativos, se introdujeron, o se intentó introducir, modificaciones a estas normas. Así, en varios países se han sancionado disminuciones de los montos de las indemnizaciones, mayores restricciones a la definición de despidos sin justa causa, simplificación de procedimientos o aumentos de la duración del período de prueba.

En otros casos, se pusieron en marcha esquemas de cuentas individuales de ahorro a las que contribuyen mensualmente empleadores, o empleadores y trabajadores, y cuyo acumulado lo retira el trabajador en caso de despido. Ellas pueden reemplazar o complementar al esquema más tradicional de la indemnización. Desde la perspectiva de los empleadores, se señala que este mecanismo convierte un costo eventual en un costo corriente por lo que no desalentaría –como ocurre con el esquema vigente de las indemnizaciones– los despidos; se reduce, entonces, la inflexibilidad de las normas sobre

¹⁸ Estrictamente, al contratarse a un trabajador debe computarse entre los costos aquel que se deriva de la probabilidad de que sea despedido.

seguridad en el empleo. En extremo, este mecanismo, en tanto no tiene ningún costo asociado estrictamente al despido, hace que el contrato indeterminado se diferencia del temporario exclusivamente por el nivel del costo salarial corriente ya que el mismo incluye a las contribuciones mensuales a las cuentas. En este sentido, este esquema continúa significando un incremento del costo laboral total, con el impacto arriba mencionado sobre el empleo medio.

Las experiencias, y propuestas, de las cuentas individuales abarcan mecanismos diferentes, con distintos costos para el empleador. Así, por ejemplo, en Brasil la normativa laboral no incluye a las indemnizaciones según el esquema más usual, sino que plantea el Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), de Brasil. En Argentina, este esquema está vigente para los trabajadores de la construcción, ámbito en los que no opera el sistema de indemnizaciones. En el caso del esquema brasileiro, el empresario deposita mensualmente en la cuenta de cada trabajador el equivalente a la doceava parte del sueldo. El trabajador recibe, en caso de despido un monto equivalente a un mes de sueldo por años de antigüedad.¹⁹ Existe sin embargo una diferencia con el sistema de indemnizaciones y es que el sueldo base para el cómputo de estas suele ser el mejor o el promedio del año en que se produce el cese (véase más adelante el caso argentino). En cambio, en el esquema de cuentas, el fondo acumulado es igual a la remuneración media mensual del trabajador desde que ingresó a la firma, multiplicada por los años de antigüedad. Esta última suele ser en general menor que el sueldo del año en que es despedido. Por un lado, debido a que el trabajador pudo haber sido promovido a puestos de mayor jerarquía, con sueldos cada vez más elevados. Por otro lado, los intereses que se obtendrían de la colocación del fondo en diferentes opciones financieras pueden no compensar los impactos de la inflación.

Frente a este efecto que hace menos atractivo el sistema de cuentas para el trabajador, se menciona usualmente otras de sus características que, en cambio, serían valoradas por los asalariados. En efecto, aquel reduce la incertidumbre respecto del efectivo cobro de una compensación ante el evento del despido dado que ya se contaría con los recursos acumulados en la cuenta. Por otra parte, el trabajador puede controlar que efectivamente la empresa efectúe las contribuciones de manera regular.

La discusión anterior trató de contrastar un esquema puro de cuentas individuales con el de indemnizaciones. El modelo aplicado en Argentina para la construcción, o los complementarios usado en otros países (como Colombia) responde más cercanamente a esos rasgos comentados. El FTGS, en cambio, es más complejo en tanto puede considerarse como “mixto” ya que cuando se despide a un trabajador sin justa causa, el empresario debe incrementar el monto acumulado en 40%. Adicionalmente, el fondo puede ser retirado por el trabajador en ciertos casos de renuncia o para atender alguna situación crítica.

La relación entre los costos de un sistema de cuentas como el recién comentado, y el de indemnizaciones, depende de una serie de variables como la proporción del plantel que es despedido y la antigüedad media de los despedidos. Considerando un mismo beneficio en ambos casos, igual a una remuneración mensual del año de despido por año de antigüedad, valores razonables de esas variables para Argentina sugiere que el de

¹⁹ El sistema es más complejo ya que el fondo puede ser retirado por el trabajador en ciertos casos de renuncia o para atender alguna situación crítica. En caso de despido sin justa causa, el monto acumulado se incrementa en 40%.

indemnizaciones implica menores erogaciones que el de un esquema como el de Brasil. Esto se puede apreciar en el Anexo. En aquellos casos en los cuales se espera que una parte del plantel no sea nunca despedido (esto es, que alcance la edad de jubilación o renuncie), los valores de ambas variables serían menores, especialmente el de la antigüedad.

Perú es otro país de la región en el cual el despido se compensa exclusivamente con lo acumulado en cuentas individuales. En otros casos o propuestas, este mecanismo es complementario a un régimen típico de indemnizaciones. En ciertos esquemas, el fondo se alimenta no sólo de las contribuciones de la firma, sino de los aportes del mismo trabajador.

La extensión del uso de modalidades contractuales a tiempo determinado con bajo –o ningún costo– de despido ha sido otro mecanismo utilizado para incrementar el grado de flexibilidad numérica de las empresas. Ello se ha promovido con la instauración de nuevos tipos de contratos a los cuales las empresas pueden recurrir más generalizadamente que a los ya establecidos en la legislación y que sólo pueden emplearse para contrataciones con fines muy específicos (realizar una obra u otras tareas de corta duración o actividades de temporada, por ejemplo).

En Argentina se implementaron algunos de los cambios recién mencionados durante los años noventa. No se verificaron tanto en lo que hace al monto de las indemnizaciones sino a través de prolongaciones del período de prueba y eximición de preaviso para casos de relaciones de corta duración; estos cambios fueron luego revertidos. También se pusieron en marcha algunas modalidades para contratos temporarios con costos de despido más bajos los que, de la misma manera, se derogaron en el año 2000.²⁰ Desde diversos ámbitos se formularon también propuestas de esquemas de cuentas individuales, pero no llegaron a ser analizados a nivel gubernamental.

La reforma plantea modificaciones al cálculo de las indemnizaciones por despido y propone un esquema optativo de cuentas individuales. Ambos temas serán analizados en el resto de este apartado.

4.6.1. La reforma de la indemnización por despido

En Argentina, como en la mayoría de los países de la región, la norma sobre seguridad en el empleo está basada en: i) la indemnización por despido sin justa causa que el empleador debe abonar al trabajador si el cese se produce luego de culminado el período de prueba; y, ii) el preaviso. También se incluye la necesidad de seguir un procedimiento administrativo (“procedimiento preventivo de crisis”) para el caso de los despidos colectivos²¹ por fuerza mayor, falta o disminución de trabajo.

En cuanto al preaviso, la empresa debe comunicar al trabajador la intención de despedirlo con una anticipación no menor a los 30 días; este plazo disminuye a 15 días si el despido acontece durante el período de prueba, que abarca los tres primeros meses de la relación laboral. Sin embargo, el mismo puede sustituirse por el pago del salario correspondiente a un mes, o a medio mes, según se verifique luego o durante el período de prueba.

20 Para una revisión de los cambios introducidos en los noventa, véase Beccaria y Galín (2002: 39-53)

21 Esto es, que involucren a más del 15% del plantel en casos de empresas hasta 400 asalariados, o del 10% si cuentan con más de 400 y hasta 1000, o del 5% en las más grandes.

Los parámetros básicos de la normativa, más allá de los señalado sobre el preaviso, el período de prueba y el despido colectivo, son la definición de “justa causa” y el cálculo del monto de las indemnizaciones.

Respecto al primer punto, la idea es que se indemnizará aquellas separaciones que no obedezcan a razones fundadas; estrictamente, la ley señala *“inobservancia de las obligaciones resultantes del [contrato de trabajo] que configuren injuria y que, por su gravedad, no consienta la prosecución de la relación. La valoración deberá ser hecha prudencialmente por los jueces...”*.

Respecto al cómputo de la indemnización por despidos sin justa causa, la norma hace referencia a dos aspectos. Por un lado, indica que ella debe ser equivalente a un mes de sueldo por año de servicio (o fracción mayor a tres meses). En caso de despidos “por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas”, ese monto se reduce a la mitad. En tanto la empresa esgrima este tipo de razones, y los despidos son colectivos, vale reiterar que debe atravesarse el procedimiento preventivo mencionado más arriba antes de concretar los despidos.

Por el otro lado, define la base del cálculo del sueldo mensual, y establece que tiene que ser *“la mejor remuneración mensual, normal y habitual devengada durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor.”*

La base mensual tiene, sin embargo, un tope en tanto la ley establece que *“no podrá exceder el equivalente de TRES (3) veces el importe mensual de la suma que resulte del promedio de todas las remuneraciones previstas en el convenio colectivo de trabajo aplicable al trabajador, al momento del despido, por la jornada legal o convencional, excluida la antigüedad”*

Precisamente, la reforma se concentra en lo referente al monto de las indemnizaciones mientras que no plantea modificaciones sobre la definición de “justa causa”, ni acerca del preaviso, el despido colectivo o lo referente al procedimiento de crisis.

La propuesta de dar mayor precisión al concepto de “remuneración mensual, normal y habitual”, para lo cual enumera los rubros o componentes que deberían excluirse. En este sentido, se plantea agregar un párrafo en el artículo correspondiente de la LCT que indica que *“Quedan excluidos..., la parte proporcional del sueldo anual complementario, los premios y bonificaciones y toda compensación y/o reconocimientos de gastos que el empleador efectúe hacia el trabajador.”*

Se aclara también que para el caso de los trabajadores remunerados a comisión o con remuneraciones variables, que se tomará *“en consideración el promedio de las comisiones o remuneraciones variables devengadas durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si éste fuera menor.”*

Como en el caso de algunas de las ya analizadas, esta propuesta sobre las indemnizaciones por despido estaría dirigida a clarificar los alcances de la ley, con lo cual se esperaría limitar demandas sobre los rubros a incluir en la base de su cálculo, las que ha dado lugar a diferentes interpretaciones de la justicia.

Asimismo, establece que la consideración del mencionado tope “*en ningún caso podrá implicar, para el trabajador, una reducción de más del TREINTA Y TRES POR CIENTO (33%) de la mejor remuneración mensual normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si este fuera menor*”. Con ello se tiende a adecuar la norma a fallos de la justicia que indicaban la necesidad de una relación entre la base de cálculo y el mejor sueldo habitual efectivamente percibido.

4.6.2. Fondo de cese laboral

El proyecto del Poder Ejecutivo elevado al Congreso también plantea que los representantes de trabajadores y empleadores podrán acordar, en el ámbito de aplicación de cada CCT, la creación de un Fondo de Cese Laboral destinados a sustituir el régimen vigente de indemnización por despido sin causa y de preaviso que establece la LCT, y comentado más arriba. El Fondo se constituiría con las contribuciones que mensualmente deberán realizar los empleadores de manera nominativa a favor de cada trabajador, los cuales se calcularán en base a ciertos criterios.

El Fondo será administrado por una institución sin fines de lucro, con administración tripartita. El patrimonio de ésta también se conformará de los intereses que se obtengan de las inversiones que se realicen, aranceles, multas y otros tipos de ingreso. El aporte será el mismo para todos los empleadores del ámbito que se trate, aunque podrá elevarse en 20% para el caso de aquellos que muestren mayor rotación de personal.

La propuesta no avanza sobre aspectos claves del mecanismo propuesto, por lo que existen dudas todavía acerca de algunas de sus implicancias, más allá de las ya comentadas respecto a su influencia en las decisiones de despido (en comparación a las que se tomarían cuando están vigentes las indemnizaciones). En particular, no resulta claro el efecto sobre los costos para los empresarios y los montos que recibirían los trabajadores despedidos.

Como fue señalado más arriba, la introducción del Fondo no debería alterar ambos parámetros, pero ello dependerá de su arquitectura específica. Parecería que el aporte mensual de los empleadores se calcularía en forma actuarial. Esto al menos se desprende de un par de párrafos del texto elevado. Así, se indica que el Ministerio de Trabajo evaluará el convenio colectivo en el cual se crearía el Fondo para llevar a cabo, entre otras cuestiones: “*la evaluación de su viabilidad futura, teniendo en cuenta las características socioeconómicas del sector, el nivel de rotación de personal, el análisis actuarial de las contingencias...*”. Asimismo, en otro de los artículos propuestos, se señala que el monto de ese aporte “*mensual deberá ser puesto a consideración de la Autoridad de Aplicación, quien evaluará su aprobación en base a la elaboración de un análisis técnico actuarial.*” La empresa deberá justificar su propuesta con evidencia pertinente.

Pero el aporte mensual del empresario dependerá de un parámetro crucial como es el monto al que tendrá derecho el trabajador despedido sin justa causa, el cual no está especificado en el proyecto. Esto es, no se indica si será o no el mismo que el correspondiente al esquema vigente de indemnización. No parecería viable el establecimiento de un Fondo en caso de que el mismo implique la disminución de los beneficios para los trabajadores dado que su introducción debe surgir de un acuerdo en el

ámbito de las CCT. La alícuota debería variar según la actividad que abarque el Fondo en tanto algunas tendrán tasas de rotación del personal mayor que otras.

Sin embargo, y más allá de otras dificultades que se mencionarán inmediatamente, cabe enfatizar que el proyecto señala que el aporte mensual se calcula como un porcentaje “*de la remuneración mensual que perciba el trabajador en concepto de salario básico convencional y adicionales remunerativos y no remunerativos previstos en la Convención Colectiva de Trabajo de la actividad. Se incluyen para su cálculo las sumas e incrementos generales, de carácter remunerativo y no remunerativo, que pueda disponer la autoridad pública.*” Esto es, no se computa sobre el sueldo efectivo (o el sueldo efectivo “normal y habitual”, como se discutió más arriba al analizar las indemnizaciones). Por lo tanto, si la alícuota se computa de manera tal que garantice que el despedido accederá a un monto igual a un mes de sueldo por año de antigüedad (o sea, igual que el previsto en el régimen de indemnización), lo que éste obtendría sería un mes del sueldo, pero del establecido en el convenio. Este es un piso de las remuneraciones de los trabajadores ya que es usual que la firma abone por encima de aquel. Este mismo criterio (y prácticamente la misma redacción) es el que se contempla para efectuar las contribuciones al Fondo de Desempleo para los trabajadores de la construcción. El texto arriba señalado resulta muy similar al de la normativa de este Fondo (ley 22.250, artículo 15), salvo que en este caso también se deben contemplar en la base los aumentos que “*hayan sido concedidos por el empleador en forma voluntaria, sobre los salarios básicos.*”

La idea del uso del cálculo actuarial es un punto que llama la atención en tanto en los esquemas de cuentas individuales como el brasileiro, o el introducido en Colombia en 1990, los empleadores efectúan un aporte mensual a cuentas individuales y nominadas a favor de los trabajadores, cuyo monto está en relación con el beneficio que estos percibirán en caso de despido, esto es, al acumulado de la cuenta que será retirado al producirse el evento. En ambos casos, este aporte es equivalente al 8,33% de la remuneración, lo que implica, como fue señalado más arriba, que el trabajador retirará un monto igual al promedio de sus remuneraciones mensuales a lo largo de toda su actuación en la firma, multiplicado por la cantidad de años de antigüedad. De similar característica es el caso del Fondo de Desempleo para los trabajadores de la construcción, donde los empleadores deben depositar el 12% de las remuneraciones de cada uno de sus asalariados durante el primer año, tasa que se reduce al 8% a partir del segundo. En este esquema, las contribuciones de los empleadores no surgen de cálculo actuarial alguno y el trabajador accede, al momento del despido, a un fondo acumulado a su nombre.

No se aprecia cómo sería posible un sistema de cuentas individuales nominadas con contribuciones basadas en cálculos actuariales. Si el trabajador sólo puede retirar lo que acumuló su cuenta, ¿qué sucede cuando algún trabajador es despedido antes de la antigüedad esperada (la “supervivencia en la firma” considerada cuando se calcularon las contribuciones). La idea parece más razonable para un Fondo de la firma o para el conjunto de las empresas del ámbito de negociación, en cuyo caso los montos se estiman en base a la probabilidad de despedir trabajadores durante un período determinado (por ejemplo, un año).

Un Fondo a nivel de firma o rama, no nominativo, con contribuciones basadas en cálculos actuariales, sin embargo, no soluciona eventuales problemas como son los que se presentan al momento de despedir a una proporción muy elevada del plantel, por ejemplo, aunque no exclusivamente, cuando cesa su actividad por dificultades económicas,

financieras o de otra naturaleza. En ese caso, el fondo resultará insuficiente para el pago de los montos indemnizatorios (sea cual fueren los que finalmente se fijen). En cambio, estos riesgos lógicamente se minimizan cuando el fondo abarca a todas las firmas de la rama. Sin embargo, se puede presentar aquí problemas de “daño moral” en tanto algunas empresas pueden incrementar los despidos en ciertos momentos sin que ello repercuta sobre sus contribuciones.

La difícil previsibilidad de las tasas de despido a nivel de empresa individual (pero también, aunque en menor medida, de rama de actividad) y la potencial presencia de “daño moral” han estado en la base de la ausencia de aseguramientos privados al despido. El Fondo con contribuciones basadas en cálculos actuariales enfrentan en última instancia, problemas similares.

Frente a estos interrogantes, la normativa reglamentaria de la propuesta elevada puede establecer que cuando el fondo acumulado resulte insuficiente para abonar las prestaciones que se establezcan, el empleador deba incrementarlo con contribuciones adicionales. Alternativamente, puede plantearse directamente que el Fondo de Cese Laboral propuesto se trata de un esquema de cuentas individuales similar al de la industria de la Construcción y/o a los implementados en otros países. Por tanto, las contribuciones de los empleadores deben asegurar que cada trabajador tenga a su disposición, en todo momento, el monto de dinero que se establece en caso de ser despedido. Si se mantiene el parámetro actual (esto es, de un mes de remuneración por año de antigüedad), ello implicaría una contribución del 8,3% de la remuneración bruta –aparentemente de la establecida en el convenio– mensual. Esta alternativa, como ya se discutió, resulta más costosa para las firmas que el sistema actual de indemnizaciones. Por tanto, podría preverse que sería adoptado en aquellas actividades que, como la construcción, exhiban una alta rotación ocupacional.

Pero desde el lado de los trabajadores, y de acuerdo con lo señalado más arriba, el Fondo puede ser poco atractivo vis a vis el régimen de indemnizatorio como consecuencia de lo ya mencionado más arriba respecto a que el acumulado de la cuenta –la suma de las contribuciones más los intereses ganados por la colocación de ese acumulado– puede ser un monto menor que recibe en el régimen vigente –un mes del sueldo actual por año de antigüedad. Esta situación puede ser, en parte, compensada por la mayor seguridad en el cobro que aseguraría el Fondo.

Más allá del diseño final del Fondo, la reglamentación de esta propuesta requiere también de una normativa sobre la transición entre ambos esquemas, aun cuando los montos a recibir por los despidos se fijen a un nivel igual a los del régimen de indemnizaciones vigente. En efecto, los trabajadores de un ámbito comercial donde se acuerde un Fondo nunca llegarían a recibir el equivalente a un mes por años de antigüedad en tanto el mismo no ha acumulado las contribuciones correspondientes a los períodos previos a su establecimiento. Parecería que la alternativa pasa por un sistema mixto –una indemnización por la antigüedad previa a la creación del fondo más el acumulado de la cuenta desde ese momento– o, alternativamente, restringir la cobertura del fondo sólo a los nuevos trabajadores.

En otro orden de temas, la norma propuesta también establece que este fondo podrá ser, asimismo, empleado para “complementar las sumas que perciba el trabajador o sus derechohabientes... sea por mutuo acuerdo individual o con motivo de la adhesión del

trabajador a un programa general de retiro voluntario o de desvinculación anticipada instrumentado por su empleador” (hasta 50%). En el proyecto elevado en abril de 2018, se excluyó la propuesta que figuraba en la versión de diciembre de 2017 en cuanto a que –parte de– los montos acumulados del fondo también podrían transferirse a los trabajadores que obtuviesen la jubilación ordinaria o por invalidez.

Finalmente, cabe recalcar, que la propuesta plantea que el fondo se alimenta exclusivamente de contribuciones patronales sin que haya mención a la obligatoriedad de contribuciones personales, como ocurre en algunos casos de cuentas individuales, como en Chile o Ecuador. En estos casos, sin embargo, recuérdese que son complementarias a las indemnizaciones regulares.

4.6.3. Algunas posibles consecuencias

i) *Indemnizaciones por despido*

La enumeración de los rubros a excluir de la base para el cálculo de las indemnizaciones –la remuneración mensual, normal y habitual– implica que se dejarán de computar rubros que la justicia, en algunos casos, han contemplado como parte de dicha base, en particular –y el más importante–, el aguinaldo. Así, por ejemplo, la jurisprudencia de la Provincia de Buenos Aires plantea su inclusión (de manera proporcional) mientras que un principio opuesto se emplea en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

También la reforma plantea que debe omitirse el monto de los “premios y bonificaciones”, pero en este caso se hace referencia a todos ellos y no sólo a los de carácter no habitual, ítems que en algunos casos resultan de hecho, componentes regulares. Cabe señalar, en este sentido, que en la propuesta elevada en diciembre de 2017 no se hacía referencia a los premios y bonificaciones en general, sino a “*la bonificación abonada por el empleador sin periodicidad mensual y en base a un sistema de evaluación de desempeño*”

El otro rubro que explícitamente se indica que no debería incluirse en la base de cálculo de las indemnizaciones por despido refiere a “*toda compensación y/o reconocimientos de gastos que el empleador efectúe hacia el trabajador*”. En este caso, el criterio parece basarse en otra característica como sería el hecho de no constituir estrictamente un componente de la retribución al trabajo.

Se concluye entonces, que la reforma podría significar una disminución de los montos indemnizatorios respecto de la situación actual, fundamentalmente en aquellas jurisdicciones donde la jurisprudencia sostiene la inclusión de la parte proporcional del aguinaldo. En este caso, la disminución del monto indemnizatorio sería, entonces, de aproximadamente 8% por este concepto. La exclusión de los otros rubros, como los premios y bonificaciones, podría también llegar a tener algún impacto en determinados sectores y/u ocupaciones.

Por tanto, la reforma del monto de las indemnizaciones disminuiría en alguna medida el costo del despido, pero en una magnitud que no parece muy significativa, lo cual hace prever que no generaría un efecto importante sobre la intensidad de las separaciones decididas por los empleadores y, por tanto, la rotación laboral.

Respecto de la exclusión de los premios y bonificaciones a que se hizo alusión más arriba, se ha mencionado que su omisión en el cómputo de la base de las indemnizaciones podría promover un cambio en la estructura de las remuneraciones, sesgado hacia este rubro. No está claro, sin embargo, la intensidad que ello pueda tener.

En la versión original de la propuesta (de octubre de 2017) también se señalaba a las horas extras entre los ítems que no deberían contemplarse. Ellas dejaron de mencionarse en las dos versiones posteriores en tanto resultó un componente cuya exclusión había levantado originalmente más objeciones.

Se plantea, sin embargo, una aparente contradicción con la idea de la “mejor” remuneración, que continúa vigente en el articulado propuesto, con lo señalado respecto a los trabajadores remunerados a comisión o con remuneraciones variables, en tanto la propuesta señala que debe tomarse en consideración al promedio de las devengadas en el año. Podría reconocerse que, en tanto haya marcada estacionalidad en la actividad, un procedimiento de este tipo para establecer la base parece razonable. Sin embargo, igual consideración cabría para las horas extras, que se incluyen en la base de cálculo, y para las cuales no se plantea mecanismo de suavización.

ii) Fondo de Cese Laboral

Como ya fue señalado, la propuesta elevada al Congreso no avanza en una definición de las características del esquema de Fondo para compensar a los despedidos y que se plantea como alternativa al vigente de indemnizaciones. Ello dificulta cualquier análisis sobre su posible difusión y efectos. No sólo falta precisar parámetros básicos, como el monto del beneficio a cobrar por aquellos al momento de ocurrencia del evento, sino que la lógica global del esquema no resulta clara. Por lo discutido en la sección anterior, se desprende que un Fondo con contribuciones nominativos no parece compatible con alícuotas calculadas actuarialmente.

La posible difusión de este mecanismo, cuya adopción debe resultar de un acuerdo entre trabajadores y empresarios en el marco de las CCT, dependerá precisamente de la especificación de esos parámetros y rasgos del Fondo.

En principio, los Fondos de cese laboral tendrían dos atractivos para los trabajadores; por un lado, la certeza de que se accederá a un monto de dinero al momento del despido incausado. Por el otro, la posibilidad que el monto recibido se incremente por los intereses que se deriven de la inversión del Fondo (o de parte de este). Sin embargo, el proyecto plantea que las contribuciones serán computadas a partir de alícuotas que se aplicarán al salario convencional y no el efectivo (total o “normal y habitual”). Ello podría derivar en montos acumulados menores que el de las indemnizaciones aun cuando se respete uno de los parámetros de éstas: que el trabajador reciba al momento del despido el equivalente a un mes de sueldo por año de antigüedad. Por otra parte, si se tratasen de fondos a nivel de empresa (dado lo señalado ante la referencia al cálculo actuarial), la ventaja para los trabajadores de tener certeza respecto a que se dispone de los fondos acumulados ya no sería total. En efecto, podría darse el caso que los recursos acumulados resulten insuficientes para alcanzar el beneficio que se determine, precisamente cuando la intensidad de los despidos resulte superior a la considerada cuando se definieron las alícuotas.

El balance que las partes efectúen entre los aspectos positivos y negativos de este esquema, comparado con el del régimen de indemnizaciones, deberá esperar, entonces, (además de la sanción de la ley) su reglamentación.

Más allá de las características que finalmente tenga el fondo, de sus costos para el empleador y de los beneficios para los trabajadores cesanteados, este esquema tiende a elevar la rotación. Como fue señalado, el mismo no “castiga” el despido ya que el empresario tendrá el mismo costo independientemente de la cantidad de separaciones sin causa que realice. Este efecto podría morigerarse si se adopta un mecanismo mixto como de hecho lo es el FTGS brasileiro, según el cual, el empresario debe abonar al despido un adicional –de hecho, una indemnización– equivalente al 40% del fondo acumulado en su cuenta.

4.7 Flexibilidad interna

A diferencia de la denomina “flexibilidad numérica” o “flexibilidad externa” –que es limitada por las regulaciones sobre el despido– las leyes y sus reglamentaciones no han incursionado de manera significativa sobre la capacidad del empleador para organizar el proceso productivo y definir y/o modificar las tareas (y atributos ligados a ellas) que se asigna a cada trabajador –la denominada “flexibilidad interna”. Así, el artículo 66 de la ley de contrato de trabajo señala que “El empleador está facultado para introducir todos aquellos cambios relativos a la forma y modalidades de la prestación del trabajo...”.

El ámbito principal en el cual se aborda lo referente a cierta especificación de las tareas de cada trabajador está constituido por las convenciones colectivas de trabajo en tanto ellas definen el contenido de las diversas categorías convencionales.

El único límite que la legislación actual establece es que los eventuales cambios impuestos por el empleador a las tareas que desarrolla el asalariado deben ser “razonables”. En efecto, el texto del artículo 66 mencionado más arriba continúa de la siguiente manera: “...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”.

Frente a esta situación, la versión original de la ley señalaba que “Cuando el empleador disponga medidas vedadas por este artículo, al trabajador le asistirá la posibilidad de considerarse despedido sin causa.” En 2006, sin embargo, se modificó este último párrafo en tanto se posibilitó que no sólo pueda considerarse despedido, sino también “accionar persiguiendo el restablecimiento de las condiciones alteradas.” Esto último se efectúa a través de un procedimiento sumarísimo durante el cual no puede innovarse (esto es, no puede procederse con el cambio en las condiciones de trabajo).

La propuesta de reforma recientemente elevada al Congreso elimina la vía del procedimiento sumario y el mecanismo de no innovar, aunque mantiene, a diferencia de lo vigente antes de 2006, que se pueda accionar para reestablecer las condiciones.

La “razonabilidad” de un cambio en las condiciones de trabajo es un aspecto controversial y, por tanto, potencialmente conflictivo. De hecho, tanto trabajadores como empresarios

pueden hacer un uso abusivo del mismo (promoviendo modificaciones sustanciales, o resistiendo cambios menores). Nuevamente, se plantea una controversia entre el grado de capacidad de la firma para alterar los procesos productivos y la protección de los asalariados. La legislación vigente enfatiza este último aspecto, con lo cual la formulación actual aparece como más cercana a esa premisa.

La eliminación del procedimiento sumarísimo puede llegar a desalentar las demandas de los trabajadores y, por tanto, el grado de flexibilidad interna con que cuentan las empresas.

4.8 Otros temas

Tres propuestas serán mencionadas en este apartado.

Una de ellas refiere a la actualización créditos laborales, y plantea la sustitución del Índice de Precios al Consumidor por las tasas de créditos UVA del BNA. Se señala, asimismo, que no deberán calcularse otros intereses sobre las sumas ajustadas. No resulta claro, sin embargo, si la mención a tasas UVA ya incluye el interés y no sólo la actualización por inflación.

Otra plantea la prohibición de fijar sumas no remunerativas en las CCT, salvo que se lo haga por un tiempo determinado y en tanto luego se las transformen en remunerativas. En la actualidad, sin embargo, esta aparece como la modalidad más frecuente cuando se acuerdan montos no remunerativos en las Convenciones, por lo que el impacto de la reforma sería poco relevante.

Se propone instaurar un Seguro de Desempleo Ampliado, destinado a trabajadores desvinculados de “*‘Empresas en Transformación Productiva’ ... [que son] aquellas empresas con dificultades competitivas y/o productividad declinante que requieren mejorar sus procesos o tecnología, modificar y/o desarrollar nuevos productos, o re direccionar su actividad y/o integrarse a otra u otras empresas con el objeto de potenciar su desempeño*”. Resultaría un beneficio adicional al seguro de desempleo regular y consiste en una prestación dineraria no contributiva que tendría, como máximo, una duración de nueve meses. Los beneficiarios podrán también acceder a otras prestaciones como intermediación laboral o capacitación. Sin embargo, estas son actividades de las que actualmente pueden beneficiarse cualquier desocupado. Los eventuales empleadores de estos desocupados podrán beneficiarse, hasta un máximo de seis meses, de un subsidio, equivalente al monto de dinero que estos recibían (nueve meses si se trata de trabajadores de 45 años o más).

5. CAPACITACION

Las propuestas del proyecto referidas a la temática de la capacitación apuntan a otro aspecto que suele estar incluido en diversos diagnósticos sobre los problemas laborales del país, y en especial para explicar los niveles de desempleo y subempleo, como es la existencia de una parte significativa de la fuerza laboral con insuficientes grados de formación para el trabajo.

El proyecto incluye tres diferentes aspectos relacionados con el tema: i) capacitación laboral Continua; ii) transición entre el sistema educativo formal y el empleo y, iii) fomento del empleo juvenil y entrenamiento para el trabajo.

Respecto al primero de ellos, se plantea la creación del Instituto Nacional de Formación Laboral, así como de los Consejos Sectoriales Tripartitos de Capacitación Laboral Continua y Certificación de Calificaciones Laborales. Con estas instancias se apunta a sistematizar los esfuerzos de capacitación continua de los trabajadores que actualmente se desarrollan en el ámbito del Gobierno Nacional. El proyecto destaca que uno de los objetivos será el de certificar las competencias adquiridas a través de las diferentes instancias de capacitación. Al respecto, se instituye el Documento de Identidad Ocupacional que será otorgado a los trabajadores por el Ministerio de Trabajo, y que registrará los procesos educativos y formativos de una persona previos a su ingreso al mercado laboral, así como los antecedentes y la certificación de competencias obtenidas posteriormente.

En lo que hace a la transición entre el sistema educativo formal y el empleo, la propuesta explicita inicialmente que el Estado Nacional promueve la progresiva implementación del proceso educativo formal dual. Para ello, crea un Sistema de Prácticas Educativas que, básicamente, implica una modificación del vigente sobre pasantías.

No se introducen grandes cambios entre el sistema propuesto, y el actual, salvo en lo siguiente;

- necesidad de un acuerdo tripartito sobre sectores donde se desarrollarán las prácticas, y las cantidades anuales de las misma, las que deben también especificarse en los CCT
- se hace obligatoria para las empresas del Sector Público Nacional y/o donde el Estado Nacional participe como accionista, la progresiva implementación de las prácticas formativas
- la carga horaria semanal es mayor (de 20 a 30 hs) y plantea flexibilidad para aumentarla en ciertos casos
- no se hace mención a la necesidad de firmar acuerdos individuales con los practicantes
- no se hace referencia al papel de docentes / tutores que guían a los practicantes, señalándose en algún apartado que “se instrumentará un seguimiento por parte de los establecimientos educativos directamente involucrados para cuidar el desarrollo adecuado del proceso formativo”

En lo que hace al fomento del empleo juvenil y entrenamiento para el trabajo, se plantean orientaciones generales de la política destinada a jóvenes hasta 24 años, a través de diferentes modalidades (capacitación –incluidas las prácticas normativas–, terminalidad educativa, promoción de emprendimientos, inserción y búsqueda laboral). Estas no significan cambios importantes respecto de lo que se viene tradicionalmente encarando en este campo desde el Poder Ejecutivo Nacional. De hecho, el Ministerio de Trabajo ya desarrolla actualmente diversas acciones (el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, además de otros de los cuales los jóvenes pueden beneficiarse como el de Becas), aun cuando ellas aparecen como poco articuladas en algunos casos.

Se explicita que la ayuda económica que reciben algunos de quienes se encuentran en las actividades de formación puede constituirse en un incentivo para la contratación de esas personas por parte del sector privado. En este sentido, las firmas podrán considerar a esas ayudas como parte del sueldo, que deberán complementar hasta alcanzar los mínimos legales y convencionales.

Para resumir, las propuestas que se formulan en lo relativo a la capacitación no introducen ningún aspecto sustancial respecto de la normativa y prácticas actuales. Quizás sólo cabría destacar la explícita referencia que se hace respecto a la promoción del sistema educativo formal dual. De cualquier manera, la reglamentación de las normas podría servir para mejorar la coordinación entre diferentes programas y áreas de gobiernos que desarrollan acciones de formación, capacitación y promoción, así como para ampliar la cobertura de las prácticas.

6. RED FEDERAL DE SERVICIOS DE EMPLEO

Tampoco en este aspecto, el proyecto avanza en demasía sobre la situación normativa actual. Detalla los objetivos y actividades de la red de servicios de empleo que ya estaba mencionada en la ley 24013, y que pasa a denominarse Red Federal de Servicios de Empleo. Precisa, asimismo, las funciones y atribuciones del Ministerio de Trabajo –ente rector de la Red– y las responsabilidades de los componentes de la Red.

Uno de los cambios importantes es la propuesta de permitir que los servicios de intermediación que se desarrollan en el marco de la Red puedan ser brindados no sólo por el Ministerio de Trabajo, organismos provinciales, municipales, organizaciones empresariales, sindicales y otras sin fines de lucro (como lo establece la legislación actual) sino también por agencias privadas.

De cualquier manera, en la propuesta se señala que *“Las prestaciones brindadas en el marco de la RED FEDERAL DE SERVICIOS DE EMPLEO se organizarán de acuerdo con criterios de gratuidad hacia el trabajador y / o la persona que busque integrarse a un empleo, accesibilidad y no discriminación, garantizando su adecuación a las necesidades de poblaciones diversas.”*

7. CONCLUSIONES GENERALES

Las propuestas para reformar las normas laborales que han sido analizadas en este documento, incluidas la reducción de las contribuciones a la seguridad social ya sancionada en diciembre de 2017, han sido planteadas como una contribución al objetivo de elevar el empleo formal, tal como se manifiesta en los considerandos de los proyectos. En este sentido, la posición que refleja el conjunto de las medidas planteadas es que tal propósito se alcanzará a través de la disminución de los costos laborales, así como de la morigeración de ciertas inflexibilidades que provoca la normativa actual y de la elevada conflictividad que se deriva de ella, aspectos estos últimos que también apuntalan al primero. Esto es, se parte de un diagnóstico, que también se trasunta en el mensaje de elevación por parte del Poder Ejecutivo de los diferentes proyectos, que considera a esas variables como las claves para explicar la escasa capacidad de creación de empleo total y, en particular, de empleo formal.

El componente más importante que apunta a reducir de manera directa los costos laborales es la ley recientemente aprobada que baja las contribuciones a la seguridad social. Considerando el salario medio, la disminución de la alícuota es del 40% o 30% (según se trate de una actividad de servicios o no), proporción que varía inversamente con el nivel de las remuneraciones dado el mecanismo de MNI (por ejemplo, sería del 5% si se considera la remuneración promedio de la rama de Minas y Canteras). En este sentido

beneficia más intensamente a empresas pequeñas, que abonan los menores salarios, aunque podrían haberse considerado mecanismos más dirigidos hacia ellas y/o los trabajadores menos calificados. La tasa de contribuciones patronales resultante de la nueva norma es, en promedio, similar a la vigente, por ejemplo, en Uruguay (véase Cuadro 2).

Otras medidas sugeridas también contribuirían a la disminución de los costos laborales. En este sentido, cabe mencionar a los componentes del sueldo base para el cálculo de la indemnización por despido. La eliminación del aguinaldo impactaría sobre las empresas de la Provincia de Buenos Aires ya que la mayoría de las otras ya tienden a no contemplarlo. Por tanto, se estima que el efecto sobre el costo laboral sería de una magnitud más bien acotada. Menos evidencia se tiene sobre la influencia de los premios y bonificaciones. En cambio, no está claro si la sustitución del esquema de indemnizaciones por el Fondo de Cese Laboral voluntario podría operar en el mismo sentido, ya que dependerá de su reglamentación. Cabría avizorar, sin embargo, que su uso no sería extendido dado que puede implicar un costo para las firmas mayor que el del sistema indemnizatorio, en tanto los beneficios que recibe el trabajador despedido resulten los mismos que los de este esquema. A su vez, el régimen de trabajadores autónomos económicamente dependientes que el proyecto (al menos el de diciembre de 2017) ordena evaluar significaría que la empresa puede sustituir un contrato laboral por la adquisición de un servicio, lo que seguramente significará una menor erogación ligada a la obtención de ciertos servicios.

Por su parte, en caso de sancionarse el esquema para trabajadores autónomos con colaboradores, aquellos verían disminuir sus costos cuando los últimos pasen de la condición de asalariados a la de autónomos.

Las reformas al régimen de indemnización por despido también apuntan a reducir la conflictividad como es, asimismo, el objetivo de las propuestas relativas a las normas sobre subcontratación. En este último caso, respecto a qué se entiende por “actividad normal y específica propia del establecimiento”, mientras que, en el primero, con relación a los componentes de la remuneración normal y habitual, que es la base para el cómputo de los montos indemnizatorios. Si bien se busca aminorar la intensidad de las demandas sobre estas cuestiones, no resulta claro que este objetivo se alcance de manera importante en tanto es previsible que continúen verificándose planteos, especialmente en función de la jurisprudencia vigente.

Cierto límite a la responsabilidad solidaria del contratante o principal, respecto del cumplimiento de las normas laborales por parte del contratista, puede entenderse como un estímulo a la subcontratación en general. Ello podría implicar, per se, alguna reducción de los costos laborales por las consideraciones realizadas más arriba. Además, una mayor flexibilidad para alterar el “empleo total” (esto es, incluido el de los subcontratistas). De cualquier manera, no se considera que el cambio propuesto signifique una modificación significativa del atractivo a la subcontratación. El Fondo de Cese Laboral, en cambio, puede significar un estímulo importante a la rotación laboral ya que el costo en que incurren los empresarios no está ligado al evento del despido (como con el régimen de indemnizaciones). Pero como se señaló, este mecanismo no parece atractivo para las firmas dado que ese costo sería más elevado que el régimen actual de indemnizaciones (más allá que deba esperarse a su reglamentación). Tampoco parece serlo para los trabajadores por la diferencia en el monto que probablemente implique uno y otro

esquema, especialmente en una economía tradicionalmente afectada por tasas de inflación elevada.

Los cambios en las normas sobre Ius Variandi pueden promover mayor flexibilidad interna, esto es, en la organización del proceso de trabajo, pero también de manera acotada.

En definitiva, el incentivo a incrementar el empleo formal pasaría fundamentalmente por la influencia de las menores contribuciones patronales; algunos de los otros componentes del proyecto también bajarían el costo laboral directo, aunque en magnitudes relativamente menores. La reducción indirecta vía la eventual menor conflictividad resulta difícil de evaluar en términos promedio, pero iría en similar dirección.

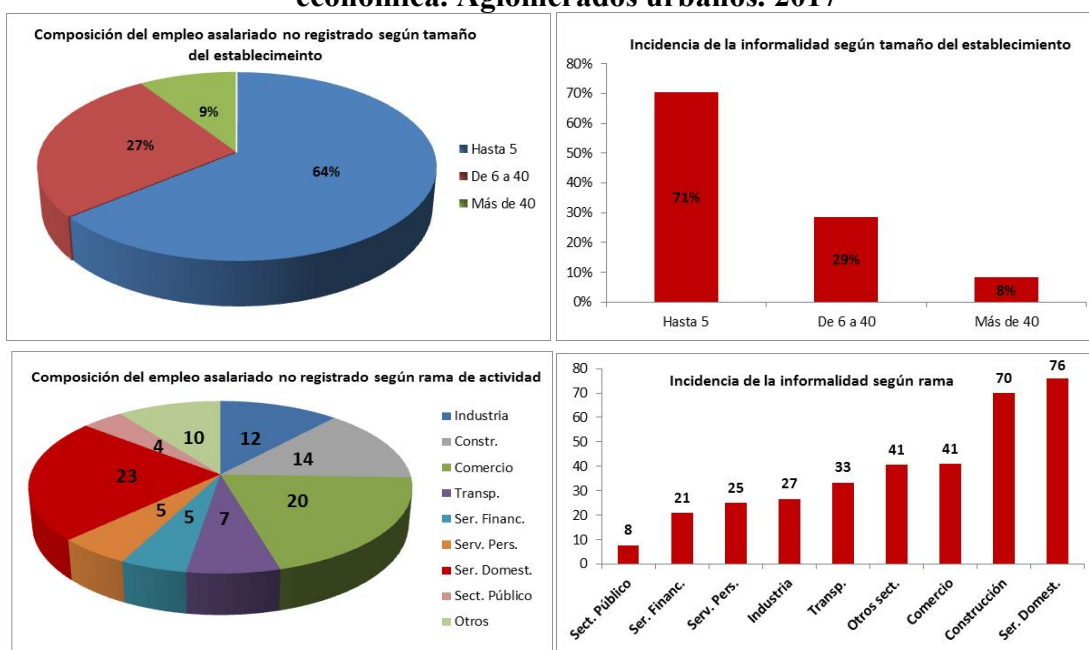
Pero más allá de la magnitud de las disminuciones directas e indirectas del costo laboral derivadas de las reformas, la evidencia parece sugerir que la respuesta del empleo formal a cambios en esta variable no sería intensa, más allá de las controversias existentes sobre el tema (véase sección 2.3.2). Cabe tener en cuenta que la disminución de los costos influiría sobre la creación de empleo formal a través de dos vías: i) incentivar la formalización de empleo no registrado; ii) promover la creación de empleo formal.

Respecto a la primera de ellas, aparece como relevante otro componente de las propuestas como es el plan de regularización de los trabajadores no registrados con un costo nulo (o muy bajo). La combinación de este beneficio, con la reducción de las contribuciones y de los otros costos, en tanto podría inducir a la formalización de trabajadores ya contratados de manera irregular, sin elevar la planta total de personal. Sin embargo, estos efectos resultarían más probables en empresas medianas y grandes que tienen mayores riesgos de ser penalizadas por la inspección del trabajo y también mejores posibilidades de hacer frente a los costos asociados a la formalidad. En cambio, más dudas se presentan acerca de su relevancia para el caso de las pequeñas ya que la baja de costo que resultaría puede no ser suficiente para proceder con la registración. Ello obedecería a diferentes motivos como, por ejemplo, la incertidumbre sobre el futuro o al hecho de que el ocultamiento de la relación laboral sea, en realidad, parte de una cadena más amplia de evasión impositiva, o a la baja rentabilidad que no hace posible afrontar otros costos asociados a la formalidad. La disminución de los costos de la formalización que entraña la baja de las contribuciones patronales puede ser insuficiente para incentivar la registración (aún con el plan de regularización) dada la existencia de otros costos asociados al cumplimiento de las normas laborales como las referentes a duración de la jornada, descansos, salarios mínimos, de seguridad e higiene.

En cuanto a la intensidad de los efectos de las reformas sobre la creación de nuevos puestos formales, las consideraciones anteriores sugieren que ella no sería muy significativa en el caso de las unidades pequeñas. Respecto a las empresas medianas y grandes, los antecedentes parecen sugerir que sería, *per se*, menos significativa que la tracción que se deriva el crecimiento del nivel de actividad. No resulta clara la evidencia acerca de la intensidad del impacto de la baja del costo sobre la inversión y el crecimiento, además de la posibilidad de que dicha inversión vaya asociada a elasticidades empleo – producto “razonables” (en tanto promueva que ella se realice en actividades y/o tecnologías trabajo intensivas).

Estas consideraciones cabe evaluarlas en el marco de composición actual de la informalidad. Como se observa en el Gráfico 3, el 64% de los asalariados no registrados se concentra en establecimientos de hasta 5 ocupados, o sea, micro y pequeñas firmas que operan, a su vez, en el sector informal de la economía. Son precisamente aquellos con muy bajos niveles de productividad, de inversión física y de estabilidad, tanto de la propia firma como de sus trabajadores. El empleo de este estrato de unidades productivas está compuesto en cerca del 70% por esos trabajadores informales. Más aún, durante el período de reducción de la informalidad fue entre las firmas de mayor tamaño donde se evidenció más intensamente este proceso, lo cual amplificó las brechas entre los grados de formalidad de éstas y las más pequeñas. Por lo arriba señalado, sería precisamente este grupo de firmas aquellas con menores posibilidades de reaccionar a los cambios que se proponen con aumentos del empleo formal (a través de una u otra de las dos vías mencionadas).

Gráfico 3
Empleo asalariado informal según tamaño del establecimiento y rama de actividad económica. Aglomerados urbanos. 2017



Fuente: Elaboración propia en base a EPH (INDEC)

La estructura productiva genera, por tanto, restricciones importantes para lograr una reducción significativa de la informalidad; el avance sostenido hacia el logro de este objetivo requiere, consecuentemente, medidas más integrales que incluyan, entre otras posibles, aquellas tendientes a apuntalar un proceso de crecimiento de la productividad y de la competitividad de las firmas más pequeñas, así como a dinamizar la inversión en las unidades productivas formales.

La consideración de la composición del empleo según sector agudiza este diagnóstico. Como se observa en el mismo Gráfico 3, alrededor de un cuarto de la no registración se concentra en el servicio doméstico, donde la informalidad alcanza a casi el 80% del empleo asalariado. Este es una rama que no está alcanzada por la reducción de

contribuciones ni por el plan de regularización, a la vez que no le son aplicables los mecanismos de inspección laboral empleados en el resto de la economía.

Un posible efecto benéfico de los menores costos laborales podría ser una mejora en la competitividad internacional en tanto redunden en la baja de los costos domésticos. De cualquier manera, ella también está influenciada, y probablemente con mayor intensidad, por otras variables (de manera más evidente, el tipo de cambio) y no queda claro el efecto de una reducción “*once and for all*” que implica la baja de las contribuciones. De hecho, resulta insuficiente y claramente inconveniente intentar contrarrestar apreciaciones cambiarias a través de la reducción de los costos laborales.

Pero además de la discusión de los posibles efectos de la reforma sobre sus objetivos explícitos, la misma puede ser analizada desde el punto de vista de cómo afecta los derechos y garantías de los trabajadores. En este sentido, dado que ella busca bajar los costos, tanto de forma directa (las erogaciones monetarias regulares) como indirecta (mayor flexibilidad y menor conflictividad), el carácter general de la propuesta es hacia algún grado de reducción del nivel de protección que ofrece actualmente la normativa laboral.

De cualquier manera, la intensidad de esa disminución no parece que sería significativa. Los dos componentes que implicarán las reducciones más pronunciadas sobre los costos laborales –más allá de los impactos que puedan tener sobre el empleo– son el plan de regularización y la baja de contribuciones patronales. Estos no conllevan ninguna merma en los derechos de los trabajadores; más aún, el primero de ellos podría significar que algunos trabajadores informales pasen a estar cubiertos por las normas laborales.

Es en los otros componentes de las propuestas donde se puede originar alguna disminución de la protección. De hecho, la posibilidad de renunciar a los términos del contrato individual y la eliminación del procedimiento sumario en caso de demanda asociada al *Ius Variandi* retrotraen la situación a mediados de la década del 2000. Como se señaló, el balance entre una extrema rigidez, como la que plantea la regulación actual, y la falta de alternativas del trabajador frente a decisiones arbitrarias, es un punto de debate. En el primer caso, dado que se establece que la renuncia tiene que ser aprobada por autoridad administrativa con participación del trabajador, se modera el impacto negativo sobre la protección.

Se discutió, asimismo, que no sería muy significativa la disminución de la protección de los trabajadores de subcontratistas que se derivaría de cierto límite a la responsabilidad solidaria del principal. Por ende, tampoco el incentivo a subcontratar por parte de estos últimos. En cuanto a la influencia que pueda tener la indicación de sectores que no serían parte de la actividad normal y específica de la firma –y, por tanto, no sujeto a las normas de subcontratación de la LCT–, el resultado posiblemente sea una disminución de los trabajadores sobre los cuales el principal no tendría responsabilidades. Sin embargo, no parece que la modificación vaya a derivar en una merma importante de las demandas que usualmente se plantean para cuestionar el carácter de “no normal o específica” de ciertas actividades.

Algunos trabajadores recibirían, como se señaló, un monto indemnizatorio en caso de despido no causado algo menor que la que obtendrían con la norma vigente. La implicancia del Fondo de Cese Laboral es difícil de prever dada la falta de precisión de

la propuesta. De cualquier manera, llevaría a una más elevada rotación, con las implicancias negativas que ello tiene sobre el bienestar de los trabajadores, aun cuando, cabe repetir, no parece que resulte particularmente atractiva a empresas de la mayoría de los sectores.

No se aprecia que la reforma signifique cambios en el grado de flexibilidad horaria que ya permite la legislación vigente. La propuesta del considerar a la semana, y no al día como actualmente, en el cálculo de la jornada del contrato a tiempo parcial no parece agregar a la posibilidad que brinda el artículo sobre jornada reducida. Más aún, en la actualidad ya existen varios CCTs que han acordado jornadas variables, esto es, una suerte de “banco de horas”. Esta figura había sido incluida en una versión previa de la propuesta de reforma, pero no figura en la elevada al Congreso.

La creación de la eventual figura de “trabajadores profesionales autónomos económicamente vinculados” podría incentivar a las firmas a sustituir asalariados profesionales por trabajadores autónomos / monotributistas, con la consecuente pérdida de la protección de las normas laborales. Ello sería aún más importante cuando los asalariados profesionales trabajan a tiempo parcial. También experimentarían tal situación los asalariados de microempresas en caso de la creación de la figura del “trabajador independiente con colaboradores”, en tanto podrían pasar a ser monotributistas. Si bien puede argumentarse que, en la práctica, ello estaría ocurriendo actualmente (incluso, sin estar inscriptos en tal condición) la norma sancionaría que estos trabajadores no estarán alcanzados por las normas laborales.

Un cambio que aumenta el grado de protección de los asalariados refiere a la introducción de cuatro nuevas licencias, y la extensión de otras dos. Junto con la posibilidad de pactar una reducción de horas para el cuidado de niños, constituyen la expresión en nuestro país de una tendencia que cuentan con antecedentes tendientes a contribuir a una mejor armonización entre el trabajo y la vida familiar.

En definitiva, si bien el “tono” de la reforma es hacia una afectación de ciertos niveles de protección existentes, su intensidad, aun vista en conjunto, no parece de gran magnitud. Debe tenerse en cuenta que el proyecto elevado respecto a las normas laborales dejó de lado algunas propuestas incluidas en borradores previos de la demanda. Esta conclusión, sin embargo, no puede ser más que un juicio preliminar y tentativo que tendrá que irse ajustando a partir de seguimientos detallados de los efectos que se verifiquen luego que las reformas se pongan en práctica.

ANEXO

COSTOS DE DESPIDO: MECANISMOS ALTERNATIVOS

Este Anexo describe un simple ejercicio cuantitativo que ofrece alguna evidencia acerca de los costos asociados al despido sin justa causa que afronta anualmente una empresa según diferentes modalidades, sea la del sistema de indemnizaciones como el existente en Argentina, o de cuentas individuales nominadas, como el mencionado FTGS de Brasil.

A los efectos del cómputo del ejercicio, se consideró que el monto a recibir por el trabajador despedido es equivalente a un mes por años de antigüedad, como es la práctica

en Argentina y la mayoría de los países de la región. Ello implica, en el caso del sistema de indemnización, que el empresario abona dicho monto a través de un pago cuando se produce el despido. Por su parte, en el esquema del Fondo, se llegaría a ese monto a través de la acumulación en una cuenta en la cual se efectúan contribuciones mensuales que realiza el empresario y que son equivalentes, cada una, a la doceava parte del sueldo. A efectos de simplificar el ejercicio y focalizar en las diferencias basadas entre las modalidades, se supone que la remuneración los trabajadores no cambia en el tiempo con lo cual un trabajador, al momento despido, recibe en ambos casos, un sueldo mensual por año de antigüedad. Esto porque con ese supuesto la remuneración del año del despido (la base en el caso de las indemnizaciones) y el promedio de las registradas desde que se incorporó a la firma, son iguales.

Luego se consideraron diversas alternativas de antigüedad promedio del plantel y tasa de despido. Se parte de valores de 10 años y 10%, respectivamente. Ambas dos parecen muy elevadas, en el primer caso, porque los despidos están concentrados básicamente en trabajadores de baja antigüedad. Respecto a la otra variable, la Encuesta de Indicadores Laborales informa una tasa efectiva de despidos incausados del 7% anual aproximadamente.

Se observa en la Tabla que se incluye a continuación que con los valores iniciales de ambas variables (Alternativa A), la erogación anual de una firma en términos de montos indemnizatorios sería igual a la del acumulado de contribuciones a las cuentas individuales, dado el mismo beneficio para el cesanteado. Existen diferencias a medida que disminuye la intensidad de despido y los años de experiencia en la firma.

	Alternativa A	Alternativa B	Alternativa C	Alternativa D
Sueldo mensual (\$)	25.000	25.000	25.000	25.000
Cantidad asalariados	100	100	100	100
Masa mensual de salarios	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000
Antigüedad media personal despedido (años)	10	5	10	5
Proporción del plantel despedido en el año	10	10	7	7
Costo anual (\$)				
Aportes a cuenta individual (remuneración mensual * 0,833 * cantidad asalariados)	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000
Monto indemnizaciones a pagar	2.500.000	1.250.000	1.750.000	875.000

Referencias

AAL (Asociación Abogados Laboristas) (2017) **Reforma laboral una reforma regresiva e inconstitucional**, Buenos Aires: AAL

Beccaria, L. y P. Galín (2002) **Regulaciones laborales en Argentina. Evaluación y propuestas**, Buenos Aires: Fundación OSDE – CIEPP

Betcherman, G. (2014) Labor Market Regulations. What Do We Know about Their Impacts in Developing Countries? Banco Mundial, Policy Research Working Paper 6819, Washington

Betcherman, G., K. Olivas y A. Dar (2004) “Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries”, Washington: The World Bank. Social Protection Discussion Paper Series 0402.

Cruces, G., S. Galiani y S. Kidyba (2010) “Payroll Taxes, Wages and Employment: Identification through Policy Changes”, Documento de Trabajo 93, CEDLAS, La Plata.

Freeman, R. (2009) **Labor regulations, unions, and social protection in developing countries: market distortions or efficient institutions?** NBER Working Paper 14789, Cambridge

Heckman, J. y C. Pages (2000) **The cost of job security regulation: Evidence from Latin American labor markets,**

Iranzo, C. y M. Leite (2006) “La subcontratación laboral en América Latina” en de la Garza Toledo, E. (coord.) **Teorías sociales y estudios del trabajo**, México: Anthropos Editorial

Kluve, J. (2006) “The Effectiveness of European Active Labor Market Policy”, Institute for the Study of Labor (IZA), Research Paper Series. 2018.

Marx, I. (2001) “Job subsidies and cuts in employers’ social security contributions: the verdict of empirical evaluation studies”, Centre for Social Policy.

Maurizio, R. Non-standard forms of employment in Latin America: Prevalence, characteristics and impacts on wages, Geneva: International Labour Office (Conditions of work and employment series; No. 75)

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2003) “Costos laborales en la Argentina 2003. Un análisis comparativo”, Serie de documentos de trabajo 1.

OIT (2016) **El empleo atípico en el mundo**, Ginebra: OIT

Social Security Administration (SSA) and International Social Security Association (2016) **Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2015**, <http://www.socialsecurity.gov/policy>