



ASOCIACIÓN ARGENTINA DE ESPECIALISTAS EN ESTUDIOS DEL TRABAJO

CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO

EL TRABAJO EN CONFLICTO. Dinámicas y expresiones en el contexto actual

BUENOS AIRES, 2, 3 Y 4 DE AGOSTO DE 2017

Grupo Temático N° 14: Políticas Sociales, laborales y de la Seguridad Social

Coordinadores: Claudia Danani, Alejandra Beccaria, Natalia Benítez y María Ignacia Costa

Las novedades en las políticas de empleo en 2016

Autor/es: Luis Castillo Marin

E – mails: luiscastillomarin73@gmail.com

Pertenencia institucional: Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Buenos Aires

INTRODUCCION

A partir del 10 de diciembre del año 2015, asumió el gobierno el presidente Mauricio Macri, tras haber ganado las elecciones en ballottage por una diferencia alrededor del 3%.

Durante la campaña electoral, se hacía más referencia a los logros generales que se obtendrían (pobreza cero, reducir el desempleo, libre acceso al dólar, reducir la inflación, etc.) que a las políticas particulares que lo posibilitarían.

A mediados del año 2017, transcurridos ya 18 meses de gestión se puede analizar el impacto de las decisiones económicas en el mercado de trabajo, los nuevos programas de empleo y las modificaciones en la gestión de algunos programas y acciones de empleo que se venían ejecutando anteriormente.

Las fuentes de información utilizadas son: el marco legal de los programas creados y la información publicada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en adelante MTEySS.

POLITICAS PARA EL EMPLEO

La mayoría de las decisiones económicas que se fueron tomando, en el primer año del gobierno, como el pago a los tenedores de la deuda externa (fondos buitres), facilitar el acceso a la tenencia de dólares, la reducción de las retenciones a la exportación de productos agropecuarios y minerales no se



vinculaban con una mejoría del empleo en el corto plazo sino que en el impulso a las inversiones extranjeras que generaría dichas medidas, se concentraban las expectativas de mejoría del empleo en el mediano plazo.

La devaluación de la moneda nacional, que en otro momento de la historia económica argentina, había generado un impacto favorable en el empleo - especialmente por la sustitución de importaciones que posibilitaba - no tuvo impacto porque la inflación compensó rápidamente la modificación del tipo de cambio y junto a la reducción de los aranceles a la importación y las facilidades al acceso de productos de otros países, que las nuevas políticas económicas posibilitaron.

Pero la devaluación sí impactó en la elevación de los precios internos, que muchos sectores de trabajadores no pudieron compensar en la negociación colectiva por lo que se generó una reducción en el salario real de los trabajadores, con pérdidas que se estiman entre un 5% y 10% durante el primer año.

Las decisiones económicas que se tomaron en la década anterior y que muchos autores¹ reconocen como un aspecto importante para explicar la evolución del empleo en el siglo XXI en la Argentina toman un rumbo distinto en el primer año del nuevo gobierno.

Los objetivos económicos durante la década del 2000, como un tipo de cambio competitivo, orientar la producción para el mercado interno y una política de ingresos que favorezca el consumo de la producción nacional, son reemplazados por decisiones económicas que tienden a mejorar la vinculación con el mundo exterior.

DE LOS INCENTIVOS ECONOMICOS PARA EL SOSTENIMIENTO DEL EMPLEO A LOS INCENTIVOS PARA FAVORECER LA SALIDA DE LOS TRABAJADORES EN LAS EMPRESAS

A partir del decreto 481/2002 se creó el programa de Recuperación Productiva (REPRO) con el objeto de ayudar a las empresas en situación de crisis que pongan en peligro la cantidad o calidad de puestos de trabajo.

El decreto 'preveía en situaciones de crisis de empresas, los trabajadores afectados recibirían "...una suma fija mensual, que se destinará a completar la remuneración básica correspondiente a su categoría laboral...". Es decir, que el Estado, subsidiaba una parte del salario para evitar los despidos durante un período determinado, y las empresas se comprometían a no reducir la planta de personal.



El REPRO, establecido en el marco de la emergencia por la crisis en el año 2002, tuvo un uso muy limitado en los años subsiguientes.

En el contexto de la crisis internacional del año 2008, fue utilizado más ampliamente para evitar los despidos y alrededor de 140.000 trabajadores de más de 2000 empresas fueron cubiertos por el programa durante los años 2009 y 2010.

El impacto del programa fue analizado por el MTEySS² concluyendo que las empresas beneficiarias del REPRO, tuvieron una tasa de despidos cercana a la mitad de la tasa de despidos de las empresas de similares características, que no participaron del programa.

Mediante Resolución Conjunta N° 1 del Ministerio de la Producción y del MTEySS del 10/11/2016, se crea el “Programa Nacional de Transformación Productiva”.

En el marco del programa, el MTEySS se compromete a otorgar a los trabajadores que se desvinculen de una empresa de Transformación Productiva, definida como con “...dificultades competitivas y/o productividad declinante...”:

- a) Un suplemento mensual del seguro por desempleo de entre 1 y 2,5 SMVyM.
- b) Una prestación dineraria mensual que no supere un SMVyM computable por su nuevo empleador como parte de su remuneración neta (por hasta 9 meses).
- c) Una prestación dineraria para los trabajadores que requieran relocalizarse por su incorporación a una “Empresa Dinámica”, por un monto de hasta dos veces su nuevo salario.

El incentivo económico del Estado a las empresas en crisis, en lugar de impulsar el sostenimiento del empleo facilita la desvinculación de los trabajadores y establece un incentivo para las empresas que posteriormente los tomen.

Para recibir el suplemento mensual del Seguro por Desempleo (entre 1 y 2,5 SMVyM) que se otorga a los trabajadores que se desvinculan de una “empresa en transformación productiva”, deben renunciar expresamente a solicitar la modalidad de pago único del seguro por desempleo y la ampliación de las ayudas económicas establecidas en el “Programa de Promoción del Empleo Independiente”.

El Programa de Empleo Independiente y entramados productivos locales y la modalidad de “Pago Único de Seguro por Desempleo”, eran instrumentos de la política de empleo diseñados para favorecer el desarrollo de emprendimientos productivos en forma individual o colectiva, contribuyendo al financiamiento y a la asistencia técnica.

Pareciera que el “Programa de Transformación Productiva” no sólo favorece la salida de los trabajadores de las empresas en crisis sino que además prioriza el ingreso en otras empresas



(subsidiando una parte del salario) limitando la alternativa para el trabajador de desarrollar un proyecto productivo en forma independiente.

LA ECONOMIA POPULAR Y EL MERCADO DE TRABAJO

En los primeros años de la década del 90, como consecuencia del proceso de privatización de empresas públicas, se afectó fuertemente el empleo.

En muchas localidades del interior del país, donde la actividad económica de la empresa privatizada era el eje de la economía local, al reclamo de los trabajadores despedidos se sumaron los actores locales y para hacer reconocer sus reclamos salieron a las rutas, como en Cutralco (Neuquén) o Tartagal (Salta).

Las políticas económicas implementadas a lo largo de la década del 90, fueron excluyendo a más trabajadores del mercado de trabajo formal.

Con el apoyo del financiamiento internacional se desarrollaron programas focalizados, dirigidos a los sectores más vulnerables que otorgaban una ayuda económica no remunerativa y planteaban la realización de algunas actividades productivas de subsistencia como contraprestación.

La crisis del año 2001 agudiza la situación para amplios sectores de la población y el programas de Jefes de Hogar es una respuesta en lo inmediato en el contexto de inestabilidad política y de exclusión laboral y social.

A partir del año 2003 se inicia un proceso de inclusión de los trabajadores, a través de acciones que favorezcan: su inserción laboral en relación de dependencia o el desarrollo de proyectos productivos en forma individual o asociativa.

Este proceso de inclusión, se desarrolla principalmente desde los Ministerios de Desarrollo Social y MTEySS. En una primera etapa en forma conjunta en la implementación de las acciones dentro del programa de Jefes de Hogar y a partir del año 2005 en los programas que cada ministerio desarrolla en forma independiente, aunque con algunas tensiones en los objetivos y la gestión de los mismos.

De los 2.000.000 de beneficiarios del programa de Jefes de Hogar en el año 2003, sólo quedaban en el 2015 menos de 500.000 beneficiarios incluidos en los programas impulsados por los dos ministerios y en un proceso de formalización y/o inserción laboral.

Este proceso de formalización, fue impulsado también por las organizaciones sociales de la economía popular y empresas autogestionadas que representaban a los trabajadores.



Al asumir el nuevo gobierno, se mantiene el apoyo financiero de los programas a los trabajadores de la economía popular (con excepción de algunas organizaciones sociales que se las vinculaba políticamente con el gobierno anterior).

Pese al mantenimiento de los subsidios a los trabajadores, los reclamos de las organizaciones y su movilización en relación al reconocimiento de sus derechos continuaron.

El 14 de diciembre de 2016 se aprobó la Ley N° 27345, que:

- a) Reconoce los derechos de los trabajadores que se desempeñan en la economía popular.
- b) Crea el Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario (con 3 representantes de los ministerios y 3 de las organizaciones inscriptas en el Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas) y el Registro Nacional de la Economía Popular en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- c) Establece que los actuales programas sociales nacionales, se transformarán en Salario Social Complementario.
- d) Para la implementación de la Ley se preveen fondos por 25.000 millones de pesos y de ser necesario 5000 millones más durante el año 2019.

Mediante el Decreto N° 159 del 9 de marzo de 2017, se reglamenta la Ley N° 27345, precisando los alcances de la ley en las funciones, constitución y funcionamiento del Consejo de la Economía Popular y el Salario Social Complementario.

Mediante Resolución del MTEySS N° 201 del 5 de abril de 2017 se crea el “Programa de Transición al Salario Social Complementario”:

- a) Los trabajadores destinados al Programa, recibirán una ayuda económica no remunerativa mensual de \$4000 con el objetivo de “...solventar, apoyar y promover los esfuerzos individuales y colectivos de los sectores sociales más postergados, dirigidos a concretar su fuerza laboral en un trabajo formal y de calidad...” (Art. 3)
- b) Los empleadores que contraten a trabajadores incluidos en el programa, podrán acceder a dos incentivos económicos establecidos en el “Programa de Inserción Laboral” (Art. 6).
- c) Los incentivos económicos establecidos en el P.I.L. son que la ayuda económica mensual que recibe el trabajador podrá ser contabilizada como parte de su remuneración por los empleadores. Es decir, que es un subsidio a los empleadores para reducir el gasto del salario.



PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL (P.I.L.)

Para favorecer una inserción laboral en el sector público y privado, de los beneficiarios del programa de Jefes de Hogar, en el año 2006 se creó el P.I.L.

La ayuda económica no remunerativa, que recibían los beneficiarios, se consideraba como parte del salario durante los primeros 6 o 12 meses de un contrato (según fuera privada o pública).

Para evitar el reemplazo de los trabajadores, se establecía como condición, que la dotación declarada ante la AFIP, no se hubiera reducido en los 3 meses anteriores a la solicitud de adhesión ni durante su vigencia.

La inserción de trabajadores, fue muy reducida en el sector privado (entre 2007 y 2015 en total no superan los 16.000 ingresos) y con mayor incidencia en el sector público (provincias y municipios), especialmente en los primeros años. El decreto N° 304 del 2 de mayo de 2017 (anunciado por el presidente Macri en el acto del 1° de mayo) amplía el subsidio al salario que el P.I.L. posibilitaba con las siguientes características:

- a) El incentivo queda reducido al sector privado (Art. 1).
- b) El período del incentivo se extiende de los primeros 6 meses hasta 24 meses (Art. 4)
- c) Se incluyen los beneficiarios de los programas nacionales del MTEySS y del Ministerio de Desarrollo Social (Art. 1).
- d) Para una nueva relación laboral o "...regularización de una preexistente, respecto de la nómina total de trabajadores declarada al 31 de diciembre de 2016..." (Art. 3)
- e) La inserción laboral no tiene plazo mínimo y no se asegura el reingreso al programa, al finalizar la misma (Art5.5).

LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

El desarrollo de la formación profesional, estuvo enmarcado en distintas perspectivas, a lo largo de la historia argentina.



Al fuerte impulso de la formación profesional a través del Estado en la década del 40 (CNOPyA, las escuelas de artes y oficios y la creación de la Universidad Obrera) le siguió en las décadas del 60, 70 y 80 la articulación con los actores del mundo del trabajo a través del Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET).

La disolución del CONET en la década del 90 coincide con la reducción de la participación del Estado en la formación profesional y el impulso a los sectores privados de la educación.

El contenido de la formación profesional de esa década se vincula principalmente con el objetivo de mejora de la productividad y de la polivalencia, respondiendo a las necesidades de las empresas más grandes.

Complementariamente con el apoyo de organismos internacionales se impulsa una capacitación para los sectores más vulnerables (Plan Joven) con otros objetivos y condiciones de calidad distintas.

Se reproducen así en la formación profesional el proceso de exclusión y segmentación que caracteriza al mercado de trabajo en ese período, con una formación profesional cuyos contenidos y nivel de calidad responden a las necesidades de las empresas y otra para los excluidos del mercado de trabajo.

Durante la década pasada, se destaca el fuerte protagonismo nuevamente del Estado en la educación en general y en la formación profesional en particular.

Las leyes de reordenamiento y financiamiento del sistema educativo y la ley de educación técnica son una expresión de ello.

En el marco de esas políticas el MTEySS tuvo un rol importante en el impulso y las características en que se desarrolló la formación profesional considerándolo también como un derecho de los trabajadores.

El compromiso del Estado con la formación profesional se concretó en la articulación con los actores del mundo del trabajo (Cámaras empresariales y sindicatos) en los Consejos Sectoriales Tripartitos de Formación Profesional y Certificación de Competencias y en reducir la segmentación de la formación profesional.

El funcionamiento de los Consejos Sectoriales y la incorporación de los trabajadores desocupados en los cursos tendieron a reducir esa heterogeneidad.

Durante este año y medio no se diseñaron nuevos programas de formación profesional, ni hubo modificaciones significativas en los anteriores. La novedad más visible de la nueva gestión es la reducción en una tercera parte en la cantidad de acciones de formación.



| | Terminalidad Educativa | Formación Profesional |
|------|------------------------|-----------------------|
| 2013 | 150.000 | 140.000 |
| 2014 | 110.000 | 180.000 |
| 2015 | 124.000 | 300.000 |
| 2016 | 82.000 | 200.000 |

PROYECTO DE LEY DE REGIMEN DE PROMOCION DEL PRIMER EMPLEO Y DE LA FORMALIZACION DEL TRABAJO. Mensaje del P.E. del 26 de abril de 2016

El proyecto de ley remitido por el P.E: al Congreso propone, facilitar el ingreso de:

- a) Jóvenes de 18 a 24 años
- b) Sin límite de edad, en las provincias del norte argentino
- c) Discapacitados

Que tengan menos de 36 meses de aportes a la seguridad social.

El mecanismo propuesto es una reducción en las alícuotas de las contribuciones patronales y que puede llegar al 100% (el proyecto delega en la reglamentación su fijación) y un incentivo económico compensatorio a las empresas que los contraten, poniendo un límite al mismo en relación al salario.

Se excluye del régimen al empleo público.

A diferencia de la Ley N° 26940 (2014) de promoción del trabajo registrado que establecía un régimen permanente de reducción de las contribuciones para todo el personal en las empresas de hasta 5 trabajadores y un régimen transitorio de reducción proporcional según el tamaño de las empresas por los nuevos ingresos en las de 6 hasta 80 trabajadores, el proyecto de ley no hace ninguna distinción según el tamaño de las empresas.

Se deriva a la reglamentación aspectos importantes de la ley, como la determinación de las alícuotas de reducción de las contribuciones, las modalidades de contratación y la cantidad de personas incluidas en relación a la planta total.

También se establece en el proyecto de ley un Régimen Especial de Regulación del Empleo no Registrado, que consiste en:

- a) Liberación de multas y sanciones.
- b) Extinción de la deuda (capital e intereses) en la regularización de hasta 10 trabajadores.

Se excluye de los beneficios al Régimen de Trabajo de Casas Particulares.



El amplio beneficio para los empleadores que regularizan, es más limitado con respecto al derecho de los trabajadores, ya que sólo se le reconocen como años de aporte, hasta 60 meses y no se consideran los montos registrados para el cálculo del monto de la jubilación.

El proyecto de ley está sin avanzar en las comisiones del Congreso.

¹ Beccaria, Luis; Maurizio, Roxana y Vazquez, Gustavo. “Desigualdad e informalidad en América Latina: el caso de Argentina”. CEPAL (2015).

CONCLUSIONES PRELIMINARES

1.- Pese a los objetivos que anunciaba el nuevo gobierno de reducción del desempleo, la publicación por el INDEC de la tasa de desocupación en el primer trimestre del año 2017 es de 9,2%, lo que lleva por lo menos a cuestionarse el impacto en el empleo de las decisiones económicas del actual gobierno.

2.- En el contexto legal del “Procedimiento Preventivo de Crisis de Empresas” el “Programa de Recuperación Productiva” tendía a sostener el empleo en las empresas en crisis, subsidiando el Estado una parte del salario de los trabajadores y comprometiéndose la empresa a no producir despidos ni suspensiones durante ese período.

El “Programa de Transformación Productiva” creado por la Resolución Conjunta N° 1 del Ministerio de la Producción y el MTEySS, en lugar de subsidiar el salario para sostener el empleo, otorga incentivos económicos para favorecer la salida de los trabajadores (suplemento mensual al seguro por desempleo) y establece un subsidio al salario para las empresas que los tomen.

3.- Los objetivos de las políticas impulsadas a partir del año 2003 hacia los excluidos del mercado de trabajo, tendían: a favorecer su inserción en relación de dependencia y/o apoyar el desarrollo de emprendimientos productivos en la perspectiva de la economía popular.

El cumplimiento de estos objetivos, se desarrollaba a partir de programas del MTEySS y del Ministerio de Desarrollo Social, aunque con tensiones en su gestión, a lo largo de la década los trabajadores se fueron incluyendo a través de estas dos modalidades.

En el impulso al desarrollo de emprendimientos productivos y de la autogestión de empresas recuperadas, tuvieron un papel fundamental las organizaciones sociales que fueron construyendo los trabajadores en sus movilizaciones.

La Ley N° 27345, constituye un reconocimiento explícito a la existencia de la Economía Popular y las Empresas Autogestionadas y de la necesidad de generar políticas para mejorar las condiciones de los trabajadores e incluye a las organizaciones sociales y al Estado en esa tarea.



El Salario Social Complementario es una concreción de esas políticas y para su implementación el MTEySS creó el “Programa de Transición al Salario Social Complementario”, donde se establece que los empleadores que contraten a estos trabajadores recibirán los incentivos económicos, por lo que el objetivo de desarrollar la economía popular queda relegada, frente al objetivo de los empleadores privados de reducir los costos laborales.

4.- Para facilitar el empleo de los jóvenes el proyecto de ley remitido por el P.E. incluye la reducción de contribuciones y un incentivo económico compensatorio para los empleadores, excluyendo de estos beneficios al sector público.

Para facilitar la regularización del trabajo no registrado (que fue una decisión del empleador) el proyecto de ley lo exime del pago de multas/sanciones y hasta 10 trabajadores de la deuda en capital e intereses.

Respecto al trabajador regularizado, le reconoce sólo parcialmente el período de hasta 60 meses (se reconocen los años de aporte por ese tiempo, pero no se computan en el cálculo de la jubilación).

CONCLUSION

Un elemento común a todos los programas diseñados durante la actual gestión

- **Programa Nacional de Transformación Productiva (Ley 27264 - 13/07/16)**
- **Programa de Transición al Salario Social Complementario (Ley 27345 – 14/12/16)**
- **Programa de Inserción Laboral (Decreto 304 – 02/05/17)**
- **Proyecto de Ley de Régimen de Promoción del Primer Empleo y de la Formalización del Trabajo (Proyecto de Ley P.E. – 26/04/16)**

incluyen incentivos económicos y reducción de contribuciones patronales para subsidiar desde el Estado los costos laborales de los empleadores, y a eso se reduce hasta ahora la política de empleo del actual gobierno.



ANEXO NORMATIVO

Proyecto de Ley Régimen de Promoción del Primer empleo y de la formalización del Trabajo. Mensaje P.E. 620 - 26/04/2016.

.....
Programa de Inserción Laboral. Decreto 304 - 02/05/2017.

.....
Emergencia Pública. Ley N° 27345 - 14/12/2016

Emergencia Pública (Reglamentación Ley N° 27345) Decreto N°159 - 09/03/2017

Resolución MTEySS N° 1727. Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas - 08/12/2015
Resolución MTEySS Registro de Organizaciones Sociales de la Economía Popular y Empresas Autogestionadas - 20/01/2016

Programa de Transición al Salario Social Complementario. Resolución MTEySS N° 201 -05/04/2017.

.....
Programa de Recuperación Productiva. Resolución MTEySS N° 481 - 10/07/2002

Carácter permanente del Programa de Recuperación Productiva. Ley N° 27264 - 13/07/2016

Programa Nacional de Transformación Productiva. Resolución conjunta del Ministerio de la Producción y MTEySS N° 1 - 10/11/2016

Resolución MTEySS N° 1888 - 01/12/2016

Resolución MTEySS N° 1029 - 06/12/2016

Resolución Conjunta del Ministerio de la Producción y MTEySS N° 1 – 23/01/2017

Resolución MTEySS N° 103 – 03/03/2017
.....



INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCION | 1 |
| POLITICAS PARA EL EMPLEO..... | 1 |
| DE LOS INCENTIVOS ECONOMICOS PARA EL SOSTENIMIENTO DEL EMPLEO A LOS INCENTIVOS PARA FAVORECER LA SALIDA DE LOS TRABAJADORES EN LAS EMPRESAS | 2 |
| LA ECONOMIA POPULAR Y EL MERCADO DE TRABAJO..... | 4 |
| PROGRAMA DE INSERCIÓN LABORAL (P.I.L.)..... | 6 |
| LA FORMACION PROFESIONAL Y LAS POLITICAS DE EMPLEO.... | 6 |
| PROYECTO DE LEY DE REGIMEN DE PROMOCION DEL PRIMER EMPLEO Y DE LA FORMALIZACION DEL TRABAJO..... | 8 |
| CONCLUSIONES PRELIMINARES..... | 9 |
| CONCLUSIÓN..... | 10 |
| ANEXO NORMATIVO..... | 11 |