

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Cambio de Agenda y Conflictos de Intereses.
La Política Laboral del Kirchnerismo (2003-2015)

Alumna: María Belén Carjuzáa

Tutor: Javier Zelaznik

Junio, 2015

Firma del Tutor

Agradecimientos

Quiero agradecer principalmente a Javier Zelaznik por ser un tutor extraordinario, y por ayudarme a poner lo mejor de mí en esta tesis. También a Andrés Schipani, Sebastián Etchemendy y Marina Porcel por sus aportes y comentarios que enriquecieron mi trabajo. Por último, a mi familia y amigos por ser mi gran compañía en este recorrido.

Abstract

En este trabajo se analiza la agenda legislativa en el área de política laboral impulsada durante las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015), haciendo hincapié en las particularidades del proceso legislativo y en los conflictos de intereses que suscitaron. Para ello se lleva a cabo un análisis cuantitativo de la producción legislativa en el área laboral y un análisis cualitativo del proceso legislativo de algunas de las principales leyes laborales sancionadas durante el período. Analíticamente, la agenda se enmarca en el surgimiento de la nueva izquierda en América Latina que implica la re-estatización de la economía y supone nuevos desafíos en el área laboral, lo que requiere re-evaluar la legislación existente y configurar un mercado de trabajo conforme a la nueva agenda. Para dimensionar la magnitud de tal tendencia, el trabajo también realiza una comparación con la política laboral impulsada durante los '90, que acompañaron el proceso de estabilización, liberalización y privatización de la economía. Para ello, los hallazgos de este estudio para el período 2003-2015 son contrastados con los del clásico estudio de Etchemendy y Palermo (1998), para el período 1989-1995. De esta manera los cambios se evalúan no solo a la luz de lo que ocurre en la región sino también en perspectiva histórica, dando lugar a comparaciones con el período político anterior.

Índice

| | |
|---|----|
| <i>Introducción</i> | 1 |
| <i>Capítulo I. Particularidades del caso argentino en perspectiva histórica y regional</i> | 3 |
| <i>Del neoliberalismo al reformismo de izquierda</i> | 3 |
| <i>La política laboral</i> | 6 |
| <i>Análisis legislativo</i> | 11 |
| <i>Conclusión</i> | 13 |
| <i>Capítulo II. Una mirada cuantitativa sobre la política laboral del kirchnerismo en el Congreso</i> | 14 |
| <i>La base de datos</i> | 14 |
| <i>Legislación laboral en perspectiva comparada</i> | 18 |
| <i>Actividad legislativa</i> | 23 |
| <i>Política de decretos</i> | 25 |
| <i>Conclusión</i> | 27 |
| <i>Capítulo III. Tres estudios de caso sobre el proceso legislativo en la agenda laboral kirchnerista</i> | 29 |
| <i>Ley de Ordenamiento Laboral</i> | 29 |
| <i>Ley de Promoción del Trabajo Registrado</i> | 35 |
| <i>Ley de Riesgos de Trabajo</i> | 42 |
| <i>Conclusión</i> | 51 |
| <i>Conclusión. Balance de un período de reformas</i> | 52 |

Introducción

El 25 de Mayo de 2003 Néstor Kirchner, uno de los tres candidatos del Partido Justicialista, asumió la presidencia de la Nación con la promesa de cambio de la agenda neoliberal pro-mercado del menemismo que había culminado en la crisis política, social y económica de los años 2001 y 2002. Como consecuencia, se emprendió un giro en materia de políticas públicas tendientes a reconstruir las relaciones sociales en las distintas arenas institucionales, a tono con el nuevo giro a la izquierda en la región.

De acuerdo con Etchemendy y Garay (2011), los gobiernos kirchneristas pueden ser conceptualizados como administraciones de centro-izquierda al frente de una maquinaria populista que llevan a cabo políticas macroeconómicas, regulatorias, fiscales y laborales de carácter inclusivo. Así, el kirchnerismo construyó su agenda desafiando a las facciones políticas y económicas de los grupos relacionados al neoliberalismo de los '90 y los grupos de productores rurales más poderosos (Etchemendy y Garay, 2011, p. 303). La política laboral, fue exponente de este cambio de agenda marcando un importante contraste con la agenda neoliberal, en concordancia con la ola de gobiernos de izquierda que llegaron al poder en América Latina. Con altas tasas de desocupación e informalidad, la desregulación del derecho laboral del trabajador y con sindicatos relegados por un neoliberalismo que los había dejado con un rol político marginal, el nuevo gobierno encontraba en la arena laboral un gran desafío que no podía eludir si pretendía salvar al país de la debacle económica.

Este artículo analiza los cambios en la legislación laboral que tuvieron lugar en el período kirchnerista abarcando los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011, 2011-2015), manteniendo el contraste tanto con la legislación sancionada durante el gobierno de Carlos Menem como con las características de la ola de políticas de izquierda. Con este propósito se analizarán todos los proyectos presentados en las comisiones de Legislación del Trabajo en la Cámara de Diputados y Trabajo y Previsión Social en el Senado por legisladores y Poder Ejecutivo que hayan sido sancionados.¹ Dichos proyectos de ley serán analizados a la luz de las hipótesis del giro a la izquierda en América Latina (Alegre, 2008; Castañeda, 2006; Etchemendy y Garay 2011; Levitsky y Roberts, 2011; Weyland, 2011), de los estudios cualitativos y cuantitativos

¹ El análisis abarca todos los períodos legislativos ordinarios y extraordinarios comprendidos entre el 25 de Mayo de 2003 y el 28 de Febrero de 2015.

sobre procesos legislativos de reforma de políticas públicas (Alemán y Calvo, 2008; Alonso, 1998; Calvo, 2007; Etchemendy y Palermo, 1998; Llanos, 2001; Murillo, 2005; Zelaznik, 2014) y estudios sobre la dinámica de los actores sociales durante el período (Alonso y Di Costa, 2011; Cook, 2007; Etchemendy, 2014; Etchemendy y Collier, 2008; Svampa, 2008; Zelaznik, 2011). El análisis desarrollado en este trabajo permite enmarcar al kirchnerismo dentro del proceso de reformas estatales latinoamericano que buscan recomponer derechos perdido en los '90. Asimismo, en el estudio de los procesos legislativos se aprecia el contraste con el período menemista mostrando matices dentro de las leyes laborales presentadas que permitieron comprender el rol de los actores y el grado de consenso que hubo durante el período. Por último, se reconoce la recuperación de la alianza gobierno-sindicatos que se expresó en las nuevas y recuperadas instituciones donde tuvo lugar un diálogo social dirigido por el Poder Ejecutivo.

La primera parte de este estudio discute el caso argentino a raíz de la literatura reciente, evaluando de este modo el cambio de agenda del gobierno y haciendo énfasis en los principales cambios en la legislación laboral, la dinámica institucional y los actores que participaron del diálogo de las reformas. En una segunda parte, el trabajo propone un análisis cuantitativo de la legislación laboral sancionada que, en base a un número de indicadores, permite entender la dinámica de poder detrás del consenso político y social en torno a las iniciativas. La tercera y última parte, presenta tres estudios de caso ilustrativos del período y del cambio de agenda que permiten contrastar las hipótesis planteadas por las tres literaturas. Finalmente, las conclusiones resaltan los principales hallazgos.

Capítulo I

Particularidades del caso argentino en perspectiva histórica y regional

Este capítulo analiza los cambios en la agenda de política laboral argentina, en el contexto de la nueva izquierda latinoamericana y en comparación con la agenda menemista de los años '90. Se estudiarán las reformas de la arena laboral del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y de los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) con especial atención a la configuración de estrategias políticas que involucran a distintos actores sociales y económicos.

Del neoliberalismo al reformismo de izquierda

De acuerdo con una vasta y reciente literatura fueron las reformas pro-mercado de las décadas de los '80 y '90, y las crisis económicas que se sucedieron entre 1998 y 2002, las que dieron lugar hacia el 2000 a una ola de victorias de izquierda en América Latina (Alegre, 2008; Castañeda, 2006; Etchemendy y Garay, 2011; Levitsky y Roberts, 2011; Wayland, 2009). Ese “giro a la izquierda” es definido por algunos autores como una combinación de dos fenómenos relacionados entre sí: el triunfo electoral de candidatos de partidos de izquierda y las decisiones políticas tomadas una vez que llegaron al gobierno (Murillo, Oliveros y Vaishnav, 2011, p.53).

En Argentina, el menemismo se inscribió en la tendencia de fines del Siglo XX de partidos tradicionales que transicionaron hacia una nueva plataforma que favoreció las políticas de ajuste y estabilización neoliberales (Levitsky y Roberts, 2011, p.3). A través de los preceptos económicos establecidos en lo que se conoció como el Consenso de Washington se argumentó a favor de la desregulación en áreas como derechos de propiedad, inversión extranjera directa, desregulación laboral, reforma impositiva, gasto público, tasas de cambio y de interés, privatización de algunos sectores de la economía, intercambio comercial y manejo del déficit fiscal (Williamson, 1990).

Desde 1989 con la llegada de Carlos Menem a la presidencia se inició en el país un cambio en la legislación y política pública que, consistente con las otras reformas neoliberales de la región, buscó llevar a cabo una apertura de la economía y reducción del papel jugado por el Estado (Cook, 2007, p. 72-73). Durante una década, su gobierno

implementó un número significativo de reformas laborales que apuntaron a flexibilizar y/o desregular el mercado de trabajo, especialmente en el plano de los derechos individuales de los trabajadores. En el plano colectivo, la alianza con la cúpula sindical de la CGT y la presencia de diputados sindicales en el Congreso, le permitió al movimiento obrero organizado conseguir mantener algunos beneficios fuera de agenda (Etchemendy y Palermo, 1998, p. 575-577). Así, cuestiones como el manejo de obras sociales, la vigencia de la ultraactividad y la negociación colectiva centralizada permanecieron como prerrogativas sindicales.

Con un sindicalismo a la defensiva y con poder de veto, la desregulación se concentró en reformar la legislación laboral redefiniendo los derechos del trabajador sin atender contra su capacidad de organizarse. Entre las reformas encontramos la reglamentación del derecho a huelga, la revisión de los convenios colectivos para el área estatal y la obligación de negociar aumentos de salarios por productividad. Otros cambios incluyen la redefinición accidentes laborales y la reducción de los montos que los empleadores están obligados a pagar (Ley 24.028); el establecimiento de un amplio rango de contratos temporales que permitieron asalariar y despedir trabajadores con un bajo costo para el empleador (Ley 24.013); o la modificación del sistema previsional estableciendo un sistema de pensiones privado, de capitalización, que desliga al Estado de toda responsabilidad y deja el futuro previsional en manos del mercado (Ley 24.241). Estas reformas se justificaron aduciendo que el incremento del desempleo y el empleo no registrado eran consecuencia de un mercado de trabajo rígido que debía “modernizar” sus instituciones laborales.

En la segunda mitad de la década, la crisis económica y el desempleo crearon un descontento generalizado en la sociedad, tanto que para 1998 los preceptos de política neoliberal impulsados por el FMI se habían erosionado. En Argentina la crisis de 2001 actuó como un disparador que impulsó la salida de la convertibilidad por la vía de la devaluación, profundizando la caída de la actividad económica. Durante el año 2001 y la primera mitad del 2002 Argentina atravesó un período de empeoramiento dramático de todos sus indicadores sociales. El desempleo alcanzaría su record histórico acompañado de notables incrementos en los niveles de pobreza e indigencia a nivel nacional (Alonso y Di

Costa, 2011, p.2), con una tasa de empleo registrado que en su peor momento alcanzaba al 32% de la población económicamente activa (Messina, 2011, p.11).

Mientras que los bajos precios en las *commodities* en los '90 acompañaron el giro de un presidente populista hacia políticas neoliberales, el boom de los precios de las exportaciones (especialmente soja) en los 2000 facilitó el giro a la izquierda (Murillo, Oliveros y Vaishnav, 2011, p.55). Ese auge de las exportaciones en la región permitió a los gobiernos latinoamericanos tener la capacidad de ofrecer a sus bases electorales beneficios materiales sin desafiar derechos de propiedad ni adoptar, en la mayoría de los casos, medidas redistributivas polarizantes (Levitsky y Roberts, 2011, p. 1-5). Es decir, el boom permitió que se pudieran adoptar medidas estatistas y nuevos programas sociales en gobiernos que en circunstancias menos favorables hubieran tenido que seguir caminos más ortodoxos.

Como “izquierda” en este artículo se empleará el concepto utilizado por Levitsky y Roberts, quienes la definen como una tendencia protagonizada por aquellos “actores políticos que persiguen, como objetivo central y programático, reducir la inequidades sociales y económicas. Los partidos de izquierda buscan usar la autoridad pública para redistribuir riquezas y/o ingreso hacia grupos de menores ingresos, erosionando jerarquías sociales, y fortaleciendo la voz de los grupos desaventajados en el proceso político. En la arena socioeconómica, las políticas de izquierda aspiran a combatir la desigualdades originadas en la competencia de mercado y la concentración de la propiedad privada, mejorando las oportunidades de los más pobres, y proveyéndoles protección social contra las inseguridades del mercado” (Levitsky y Roberts, 2011, p.5). De acuerdo con Etchemendy y Garay y como se mencionó en la introducción, los gobiernos kirchneristas pueden ser conceptualizados como administraciones de centro-izquierda al frente de una maquinaria populista que llevan a cabo políticas macroeconómicas, regulatorias, fiscales y laborales de carácter inclusivo. De esta manera las facciones políticas y económicas de los grupos relacionados al neoliberalismo de los '90 y los grupos de productores rurales más poderosos han sido desafiadas por dichas iniciativas (Etchemendy y Garay, 2011, p.303).

En el Cono Sur, el Partido de los Trabajadores de Brasil de la mano de Lula Da Silva (2002), el Partido Socialista en Chile con su candidato Ricardo Lagos (2000) y el Frente Amplio en Uruguay de Tabaré Vázquez (2004) son ejemplos de partidos políticos

institucionalizados de izquierda que compatibilizan con el gobierno de Néstor Kirchner (2003). Para el año 2009 casi dos tercios de los países latinoamericanos eran gobernados por partidos que desarrollaban políticas de izquierda fortaleciéndose de este modo las alianzas internacionales mediante organismos tales como el MERCOSUR y UNASUR (Levitsky y Roberts, 2011, p.1).

En Argentina, el 25 de mayo de 2003 Néstor Kirchner asumió la presidencia en el intento más importante desde el surgimiento del peronismo de reconfigurar las relaciones de poder y la estructura de la competencia política en un contexto democrático (Zelaznik, 2011, p.95). El giro a la izquierda rompió con el neoliberalismo, acompañado por el mejoramiento de las condiciones económicas basado en las exportaciones que, entre otras cosas, dio lugar a la recuperación del poder adquisitivo del salario deteriorado por la crisis económica de 2001/2002. A continuación se analizará la agenda de política laboral kirchnerista tratando de comprender el rol jugado por el Estado como articulador de los intereses propios y de los actores políticos y sociales.

La política laboral

En esta sección se planteará que la política laboral ha sido funcional a los gobiernos kirchneristas como articuladora de tres grandes temas o desafíos a los que se enfrentaba inicialmente. Como primer tema, se analizarán las políticas de fomento al empleo que sirvieron en el corto plazo para generar nuevos puestos de trabajo y acompañar la recuperación de la economía. El segundo tema es el establecimiento de vínculos y compromisos del gobierno con los diferentes actores sociales que esperaban soluciones a sus problemas, entre ellos sindicatos, empresarios y grupos de desempleados. Por último, como tercer tema, se sostendrá que la política laboral actuó como un eje en torno al cual gravitaron otras áreas de política social como la política previsional y asistencial.

En cuanto al primer desafío, el kirchnerismo se presentó a sí mismo como un proyecto destinado a reconstruir el país tras la debacle política y económica de 2001, desandando de modo cíclico el camino privatizador de los '90, a la vez que perseguía un modelo de base estatal más cercano al del peronismo tradicional. La agenda impulsada desde el gobierno se expresó en un conjunto de medidas que incluyen la regulación de mercados, la estatización de empresas previamente privatizadas y el aumento sostenido del

gasto público destinado a políticas sociales redistributivas con un gran componente fiscal. Como Menem, fueron exitosos en introducir en la agenda políticas que le permitieran al Presidente ir modificando el statu quo en la dirección deseada con contingentes legislativos amplios que les habilitaron soluciones a los principales conflictos hacia el interior del partido de gobierno (Zelaznik, 2014, p. 205-206).

La recuperación del poder del Estado como quien asigna recursos favoreciendo el control político sobre actores sociales y partidarios era un objetivo que actuaría como impulso para la recuperación de empleo registrado. Tal como dicta la tradición peronista, la intervención regulatoria del Estado y el creciente peso político de los sindicatos definieron el comportamiento del mercado de trabajo que buscaba dejar atrás una lógica de conflicto social signada por un ciclo de ajuste estructural que trajo al centro del escenario civil a los grupos de desocupados y trabajadores informales.

Por primera vez se determinó por decreto que las sumas fijas de incremento salarial que se venían disponiendo desde el gobierno de Eduardo Duhalde en 2002, debían ser incluidas en los convenios colectivos por rama de actividad. Esta medida fue significativa en cuanto a la búsqueda de una alianza con los sindicatos, al mismo tiempo en que se buscaba amortiguar las consecuencias de la coyuntura crítica económica posterior a la devaluación, sentando en la misma mesa a empresarios y sindicalistas a pautar el *timing* y el método de la inclusión de sumas salariales. Más adelante, el gobierno regularía el Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil que había estado ausente por más de una década a fin de re-centralizar las relaciones laborales y dar ventaja a los principales grupos desfavorecidos durante los '90, como ser los gremios docentes.

Junto con el Consejo, desde el Ministerio de Trabajo y Previsión Social se revitalizó la negociación colectiva sectorial y de actividad, por salarios y condiciones de trabajo entre empresarios y trabajadores, que convergieron en una serie de acuerdos anuales y en el establecimiento de salarios mínimos generales para trabajadores urbanos, rurales y docentes. Se pusieron en marcha algunas instituciones como la Comisión Nacional de Trabajo Agrario después de largos años de inactividad (Etchemendy, 2011, p.13). La Paritaria Nacional Docente, creada en 2007, generó un nuevo espacio donde los sindicatos docentes nacionales pudieran acordar con el Estado salarios y lineamientos de política educativa de alcance nacional desde un encuentro plural. En política económica, las nuevas

instancias creadas y las alianzas sociales fueron fundamentales para explicar la revitalización del tripartismo en la Argentina.

El segundo tema articulado en la política laboral del kirchnerismo refiere a la búsqueda de fortalecer las capacidades estatales incorporando a la coalición de gobierno a actores sociales que se habían mantenido al margen de las alternativas políticas preexistentes (Zelaznik, 2011, p.103). En la construcción de su coalición política se buscó reforzar la imagen presidencial de quien llegó a la Casa Rosada con el 23% de los votos y con el apoyo del PJ bonaerense de Eduardo Duhalde. Con este fin, Kirchner tomó en su primer año de gobierno un número de decisiones de carácter simbólico que implicaron rupturas con el pasado reciente con grupos con alto nivel de descrédito pero alto impacto mediático.

La construcción de vínculos con los movimientos sociales y los sindicatos tradicionales acompañó a una política social de contención de la movilización popular vía inclusión. En ese momento, la derogación de la llamada “*Ley Banelco*”², terminó con los *contratos basura* y priorizó la negociación sectorial por rama, consolidó el control sindical de las obras sociales y, más importante, impulsó una política económica expansiva que promovió el empleo y la reindustrialización en determinados sectores (Etchemendy, 2014, p.157). El kirchnerismo conformó una alianza con el movimiento sindical desde 2003 basada en las dos confederaciones sindicales nacionales, CGT y CTA. De este modo el sindicalismo volvió a ocupar el centro de la escena gracias a la alianza del gobierno con ambas centrales sindicales y a la tolerancia del conflicto sindical-industrial que había sido reprimido en los últimos años quebrantando la resistencia obrera.

Si bien en los ‘90 los sindicatos habían formado parte de la coalición, con el kirchnerismo en el gobierno obtuvieron un lugar de mayor centralidad y protagonismo, donde fueron capaces de inclinar la balanza a su favor y garantizar gobernabilidad y estabilidad económica (Etchemendy y Collier, 2007, p. 394). La CGT apoyó la alianza con el gobierno y la mayoría de sus sindicatos no dirigió medidas de fuerza de índole no laboral

² La ley 25.250 fue sancionada en el año 2000 por el gobierno de la Alianza y luego derogada por la Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral en el año 2004, bajo el gobierno de Néstor Kirchner. Debe su apodo al escándalo que se dio en el año 2000, cuando el entonces presidente Fernando de la Rúa y el Ministro de Trabajo, Alberto Flamanrique, quedaron sospechados de comprar voluntades en el Senado para aprobar una ley de flexibilización laboral. <http://www.minutouno.com/notas/137890-carrio-hubo-banelco-pero-cristina-kirchner>

sino que supieron aprovechar los diversos beneficios organizacionales que signaron la nueva etapa (Etchemendy, 2014, p.160). Por otro lado, la CTA, encabezada por CTERA (la confederación nacional docente hegemónica), pasó de ser una organización de lucha y resistencia al mercado y la descentralización educativa, al convertirse en un interlocutor válido para el gobierno nacional aun cuando durante todo el periodo kirchnerista no haya conseguido obtener la personería gremial que la pusiera en igualdad de condiciones frente a la CGT.

Por otro lado, tanto Néstor Kirchner como su sucesora Cristina Fernández de Kirchner supieron trabajar sobre la tarea de identificación de grupos sociales vulnerables, incorporándolos a su espacio. Diversas organizaciones sociales fueron institucionalizadas e integradas a la coalición gobernante llevando a la fragmentación del espacio militante desde una lógica de exclusión de sectores críticos al gobierno nacional. Tales medidas de acercamiento, en conjunto con la revitalización de la economía, la política de subsidios, los planes sociales y la estigmatización de la protesta social piquetera en pos del diálogo social, lograron disminuir significativamente entre 2003 y 2005 las movilizaciones de desocupados (Svampa, 2008, p.5).

El crecimiento de la coalición gubernamental sirvió a los Kirchner para fortalecer sus capacidades proporcionándoles un margen de acción más amplio que absorbió y neutralizó por muchos años el conflicto social. En el contexto de un replanteo general de la relación entre el Poder Ejecutivo y otros actores políticos y sociales, el sindicalismo adquirió un rol primordial en la formulación e implementación de iniciativas políticas (Rossi, 2009, p.2). Junto al retroceso de la protesta auto-convocada se fue fortaleciendo un tipo de conflicto más institucionalizado que favoreció a los sindicatos y se benefició con la incorporación de trabajadores al mundo del empleo formal (Etchemendy y Collier, 2008, p. 390-391).

De este modo, durante los gobiernos kirchneristas se diseñaron y regularon políticas públicas que apuntaron a potenciar a los grupos de trabajadores más atomizados y menos favorecidos estructural y legalmente en el mercado de trabajo. El primer ejemplo fue la Ley de Financiamiento Educativo sancionada durante el gobierno de Néstor Kirchner en 2005. A partir de entonces, se siguieron profundizando aquellas medidas que apuntaran a bajar el índice de trabajo no registrado mediante la promulgación de nueva legislación en 2008 y

2014. Asimismo, la Ley de Estatuto del Peón Rural en 2011 trajo nuevos derechos a los trabajadores agrarios en materia de condiciones y derechos laborales. Dos años más tarde en 2013 la aprobación de la Ley para Trabajadoras de Casas Particulares equiparó los derechos en el mismo sentido, con condiciones de empleo que las ponen en igualdad de derechos con el trabajador formal tradicional.

El tercer tema articulado en la agenda del kirchnerismo se resume en la confluencia de distintas áreas de política social en la arena laboral. El rol de articulador de política pública y diálogo social lo cumplía el Ministerio de Trabajo donde muchos de los nuevos secretarios y funcionarios, entre ellos el propio Ministro Carlos Tomada y la Secretaria de Trabajo Noemí Rial, se habían formado en lo laboral gracias a su experiencia en el ámbito sindical. Esta gestión se mantuvo durante los tres gobiernos kirchneristas, y se destacó por generar instancias de participación para la negociación entre sindicatos y empresarios.

El énfasis en el trabajo como categoría central para garantizar la protección social se sostiene en la premisa de que para salir de la vulnerabilidad social la mejor trayectoria es aquella que incorpore al trabajador al mercado formal, a través del cual accede a la cobertura de la seguridad social, a la posibilidad de tener representación sindical y, por ende, a la negociación colectiva de las condiciones salariales y laborales (Alonso y Di Costa, 2012 p.3). De este modo, se puede destacar desde 2003 una intención política de mejorar la posición de los trabajadores en el mercado laboral, sobre todo en el ámbito de la negociación colectiva y en la protección de puestos de trabajo (Messina, 2011, p.11-12).

El nuevo régimen de empleo con protección social se diferenció del previo régimen de precarización laboral instalado a partir del modelo de convertibilidad, al favorecer la tendencia de crecimiento del empleo registrado (Palomino, 2010, p.179). La reducción de la dependencia de los planes sociales que el gobierno trató de alcanzar, se complementó con otras reformas en materia de política social que fortalecieron la figura del trabajador como principal beneficiario. Respecto a la política previsional se apuntó a ampliar la cobertura del sistema, habilitando sucesivas moratorias. El aumento de los haberes previsionales a partir del fortalecimiento de la jubilación mínima constituyó un intento de igualación y redistribución de recursos desde el Estado sin precedentes en el pasado reciente del país.

A continuación se hará un recuento de los principales estudios en el área de análisis legislativo, cuyo material sirvió para guiar el desarrollo de este trabajo. Más adelante,

muchas de las hipótesis planteadas por los autores serán contrastadas a la luz de los datos obtenidos.

Análisis Legislativo

El proceso legislativo que lleva a la sanción de las leyes en distintas arenas de política pública, ha sido objeto de algunos estudios que se han focalizado en un análisis cualitativo del proceso que lleva a la aprobación o al fracaso de una medida o conjunto de medidas. El objetivo de estos estudios es, por lo general, determinar las estrategias y los recursos utilizados por los presidentes, los legisladores y otros actores relevantes. Llanos (1998) analiza la relación entre el Congreso y el Ejecutivo durante la política de privatizaciones de los '90, haciendo énfasis en los aspectos políticos e institucionales del proceso de formulación y aprobación de las reformas. A partir de un estudio de caso la autora destaca la participación activa del PEN en la elaboración de leyes y definición de la agenda política a través de prerrogativas tales como la facultad de presentar proyectos en el legislativo, logrando así concentrar un gran poder en la institución presidencial (Llanos, 1998, p.745-747). Etchemendy y Palermo (1998), analizan la formulación de la política de reforma laboral durante el primer gobierno de Menem y los mecanismos de concertación entre el gobierno y los sindicatos. Los autores muestran que la política laboral que se concretó fue aquella acordada entre el gobierno y los grupos sindicales y empresarios, que fue objeto de un trámite legislativo condicionado por el bloqueo de las iniciativas. Asimismo Murillo (2005) estudia los casos de regulación laboral en América Latina entre 1985 y 1998, en particular los vínculos partidarios y el tipo de legislación sancionada en los casos de Chile, Venezuela y Argentina. Su trabajo muestra que los partidos políticos en el gobierno usan la política laboral como una herramienta para mantener el apoyo del sector trabajador en momentos donde hay incertidumbre política producto de la crisis económica.

Otros estudios se han basado en la observación de datos agregados que representen algún aspecto del comportamiento legislativo, tales como los vetos, las insistencias legislativas, la duración del trámite legislativo, la tasa de aprobación de leyes o la tasa de modificación. Un exponente de este tipo de trabajos es Calvo (2007) quien analiza la aprobación de iniciativas presidenciales en el Congreso argentino. Calvo sostiene que la aprobación de las mismas responde en gran medida a cambios en la opinión pública más

allá de la alta disciplina partidaria de los legisladores (Calvo, 2007, p.264). En línea con esa idea también sostiene que los presidentes pueden aumentar el peso, en términos de importancia, de ciertos proyectos en la agenda del Congreso *de facto*, al imponer costos sobre los legisladores mediante una defensa pública del mismo (Calvo, 2007, p.265). Alemán y Calvo (2008) examinan la aprobación de propuestas legislativas para proyectos presentados en el Congreso entre 1983 y 2001, con especial atención a los mecanismos que operan sobre el proceso de formulación de políticas tanto en propuestas del ejecutivo como de los propios legisladores. De su análisis se desprende que las iniciativas presentadas a través del Senado tienen más chances de ser aprobadas, especialmente si coinciden con un período de alta popularidad del presidente (Alemán y Calvo, 2008, p.28). Asimismo los autores analizan el *timing* de la presentación de un proyecto y concluyen en que años electorales tienden a disminuir las posibilidades de aprobación de los mismos (Alemán y Calvo, 2008, p.29). Por último, Zelaznik (2014) se propone medir el éxito legislativo de las agendas de los presidentes Carlos Menem (la agenda *menemista*) y Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (la agenda *kirchnerista*) a través de un conjunto de 283 iniciativas de la agenda presidencial a la que denomina como *pro-mercado* en el primer caso y *pro-estado* en el segundo (Zelaznik, 2014, p.204). Un importante aporte de Zelaznik a esta discusión es la relación entre el comportamiento legislativo de las áreas previsional y laboral, y la extensión de los beneficios que distribuyen las medidas legislativas propuestas. De este modo sostiene que cuando los beneficios involucran una pluralidad de sectores sociales antes que a sectores particulares, el trámite legislativo es más rápido y las tasas de aprobación son mayores que en el caso contrario (Zelaznik, 2014, p.218).

Este estudio combina ambas estrategias analíticas: un análisis más cuantitativo en el Capítulo 2 y un análisis cualitativo o de estudio de caso en el Capítulo 3. A continuación, se analiza el cambio de agenda en política laboral que tuvo lugar durante los gobiernos kirchneristas a través del cual se revierten las medidas con tendencia pro-mercado del menemismo para así aplicar un principio favorable al trabajador que se había visto perjudicado por la desregulación de condiciones de trabajo que tuvo lugar en los '90.

Conclusión

En este capítulo se ha enmarcado al kirchnerismo dentro de un proceso más amplio de reformas estatales con eco en toda América Latina. El kirchnerismo desarrolló una política social y laboral en pos de recomponer los derechos de la clase trabajadora y de aquellos otros grupos que se vieron desprotegidos/perjudicados por las reformas de los '90. A su vez, el sindicalismo peronista recuperó el protagonismo perdido durante el menemismo gracias a la posibilidad de conformar una alianza que inició con Néstor Kirchner y se mantuvo en el tiempo. Esta alianza devino en la reapertura de las negociaciones colectivas vía decreto presidencial, que contuvo el conflicto, especialmente hasta el 2007 (Etchemendy, 2014, p.157). El nuevo auge sindical permitió una mejora significativa en las condiciones laborales y sociales de gran parte de la población trabajadora.

En el próximo capítulo se analizará el proceso legislativo en torno a los proyectos de leyes laborales presentados en el Congreso durante la década kirchnerista. A través de un análisis cuantitativo se relevarán datos y se hará un análisis de la legislación laboral sancionada en el período 2003-2015 para así establecer líneas de comparación con la primera presidencia menemista (1989-1995).

Capítulo II

Una mirada cuantitativa sobre la política laboral del kirchnerismo en el Congreso

El capítulo anterior se enfocó sobre los cambios en materia de política pública que tuvieron lugar en Argentina y el resto de la región a comienzos del Siglo XXI. Particularmente, la revisión histórica se enfocó en los cambios efectuados sobre la arena laboral y los actores que interactúan en ella. En este capítulo, el análisis consistirá en un relevo de todas aquellas reformas relativas al área de política laboral que hayan sido tratadas por el poder legislativo en el Congreso de la Nación Argentina, intentando extraer conclusiones a partir de la información empírica.

La Base de Datos

Para llevar a cabo el análisis que se presentará a continuación fue necesaria la conformación de una base de datos, en la cual se recopiló la información. Con tal fin se incluyeron en dicha base todos aquellos proyectos que entre el 25 de mayo de 2003 y el 28 de Febrero de 2015 hubieran sido girados a la Comisión de Legislación de Trabajo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (HCDN) y/o a la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Honorable Senado de la Nación Argentina (HSN)³.

La información sobre el tratamiento de los proyectos fue obtenida mediante portales oficiales. Cada proyecto fue evaluado desde su tratamiento y clasificado a fines de distinguir dentro del universo contemplado por la base aquellos proyectos que en esencia son reformas legislativas que afecten la arena laboral, de aquellas que son reivindicativas, simbólicas, previsionales o la ratificación de acuerdos internacionales, las cuales también tuvieron su debido tratamiento en las comisiones de ambas cámaras.

Los proyectos de la base podían ser presentados por tres actores: Diputados y Senadores en sus respectivas cámaras o por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en cualquiera de las dos cámaras. Se incluyeron en la base los proyectos presentados por diputados y senadores que hayan sido sancionados durante ese período y los proyectos

³ Dado que en el Senado la Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene un rol dual, quedaron incorporados a la base varios proyectos del área de seguridad social. Los mismos serían distinguidos del núcleo de proyectos laborales. Ese mismo inconveniente no surge en la Cámara de Diputados donde la Comisión de Legislación del Trabajo y de Previsión y Seguridad Social existen y trabajan por separado.

presentados por el PEN sancionados y no sancionados. De este modo, la Base de Datos se compone de 138 proyectos: 40 del PEN, 51 presentados por miembros de la Cámara de Diputados y 47 presentados por el Senado.

Para definir qué proyectos son en esencia regulaciones laborales, se usarán los criterios definidos por Etchemendy (1995). El autor describe como legislación laboral sustantiva a aquellas disposiciones que rigen sobre: (1) Convenciones, negociación colectiva, conflictos laborales, derecho de huelga; (2) Contrato de trabajo, accidente de trabajo, créditos laborales; (3) Salarios, remuneraciones, incompatibilidades salariales, políticas de empleo; (4) Régimen general de asociaciones profesionales, elecciones sindicales, relación Estado-CGT; (5) Estatutos y regímenes profesionales particulares; (6) Derechos laborales en general: participación de obreros en dirección de empresas o sus ganancias, cooperativas de trabajo, derecho a la información, etc.⁴ A esta clasificación se agrega como criterio (7) aquellas disposiciones que rigen sobre derechos específicos de minorías (mujeres, niños y discapacitados).

Se consideran proyectos laborales no regulatorios a (8) aquellos que estipulan medidas resarcitorias en casos puntuales (generalmente económicas); (9) aquellos que convienen en un reconocimiento simbólico de un colectivo de trabajadores (días donde se reconoce la labor de quienes ejercen una profesión dada, en muchos casos generando un feriado para ese colectivo); y (10) la ratificación de acuerdos internacionales que rijan sobre medidas de regulación laboral.

Por último, están contemplados en la base proyectos que no serán considerados de índole laboral que rigen sobre (11) temas previsionales (nacionales y ratificación de tratados internacionales); (12) regulación en materia de salud y obras sociales; y (13) Otros (como el Régimen de Responsabilidad del Estado y Declaración de emergencia de Recursos Humanos).

Gran parte de este estudio enfocará no sobre todos los proyectos sino sólo sobre los proyectos cabecera. Se consideran proyectos cabecera aquellos que sirven como referencia del trámite legislativo. En casos de leyes sancionadas a partir de un único proyecto, éste es considerado como cabecera; en los casos en que las leyes se sancionan a partir del análisis

⁴ Etchemendy (1995) define 7 categorías, siendo la séptima “Régimen de obras sociales y seguro de salud”. Sin embargo no será contemplada como criterio para determinar los proyectos que serán considerados como de regulación laboral.

de varios proyectos de ley, se toma como cabecera el que la Cámara de origen adopte como referencia del trámite. Es usual que si hay varios proyectos y uno pertenece al PEN, éste sea considerado como cabecera. Eso deja un total de 71 proyectos cabecera y/o leyes de los cuales alrededor del 70% son laborales. La Tabla 1 condensa las categorías presentadas anteriormente, contemplando únicamente los proyectos cabecera de cada una de las leyes sancionadas durante el período.

Tabla 1. Proyectos cabecera sancionados según tipo de proyecto, tipo de contenido e iniciativa (n, %)

| Categorías | | Iniciativa | | | Total |
|------------------|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Tipo de Proyecto | Tipo de Contenido | PEN | HCDN | HSN | |
| Laboral | Sustantivos | 12 | 17 | 4 | 33 |
| | | 36.4% | 51.5% | 12.1% | 66% |
| | Simbólicos | 0 | 8 | 0 | 8 |
| | | 0% | 100% | 0% | 16% |
| | Retributivos | 0 | 2 | 0 | 2 |
| | | 0% | 100% | 0% | 4% |
| Internacionales | 5 | 2 | 0 | 7 | |
| | | 71.4% | 28.6% | 0% | 14% |
| | Total laborales | 17 | 29 | 4 | 50 |
| | | 34% | 58% | 8% | 70.4% |
| No Laboral | Previsional | 11 | 3 | 3 | 17 |
| | | 64.7% | 17.7% | 17.7% | 81% |
| | Salud y Obras Sociales | 0 | 0 | 3 | 3 |
| | | 0% | 0% | 100% | 14.3% |
| | Otros | 2 | 0 | 0 | 1 |
| | | 100% | 0% | 0% | 4.7% |
| | Total no laborales | 12 | 3 | 6 | 21 |
| | | 57.1% | 14.3% | 28.6% | 29.6% |
| Total | | 29 | 32 | 10 | 71 |
| | | 40.8% | 45.1% | 14.1% | 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Diputados.

El total de las leyes clasificadas en este trabajo como laborales (50 leyes) es muy cercano a aquella cifra que mencionó la Presidente Cristina Fernández de Kirchner en su último discurso de apertura de la Asamblea legislativa del 01 de Marzo de 2015 (48 leyes). Entre los proyectos laborales sancionados durante el período, más de la mitad (66%) está constituida por un núcleo de proyectos sustantivos, clasificadas según las siete categorías previamente mencionadas, en los que nos concentraremos a continuación. Por otro lado, dentro de las leyes no laborales priman las regulaciones en materia previsional (81%),

contempladas en la base por el rol dual de la Comisión de Trabajo y Previsión Social en el Senado.

La legislación iniciada por el Poder Legislativo y sancionada en el período merece algunas consideraciones. El 58.0% de todas las leyes laborales (sustantivas, simbólicas, resarcitorias e internacionales) fueron iniciadas por algún miembro de la Cámara de Diputados. Entre las 17 leyes laborales sustantivas, que representan más de la mitad de las iniciativas de los diputados, el 88.2% corresponden a modificaciones de leyes o códigos vigentes y solo el 11.8% corresponden a iniciativas nuevas⁵. En el Senado surge el 8% de las iniciativas laborales, todas ellas sustantivas, de las cuales tres (75%) corresponden a modificación de leyes vigentes y sólo una (25%) a una nueva medida⁶. No obstante la baja cantidad de iniciativas presentadas por el Senado, cabe destacar que el 64.7% de los proyectos laborales presentados por el PEN y sancionados en el período inician en el Senado, ya que como algunos afirman (Alemán Calvo, 2008; Calvo, 2007) allí hay un mejor dominio de las mayorías y mayores posibilidades de éxito en las iniciativas iniciadas.

Por último, respecto al dominio del Ejecutivo sobre la Cámaras, dentro del Congreso la formación de coaliciones se centró en actores tradicionales del PJ con la necesidad de recurrir en algunos períodos a coaliciones multipartidistas para construir mayorías oficiales (Zelaznik, 2011, p.104). Durante los gobiernos kirchneristas el bloque PJ-FPV contó con contingentes mayoritarios o cuasi mayoritarios en ambas cámaras. En el Senado, el FPV tuvo mayorías consistentes durante casi todo el período siendo la excepción el bienio 2009-2011, cuando mantiene una cuasi mayoría que le permitió, con el apoyo de senadores de otros bloques, evitar que se articulara una coalición mayoritaria opositora⁷

⁵ Las iniciativas nuevas son dos proyectos que obtienen sanción: la Ley Federal de Trabajo Social 27.072, y la Ley 27.427 que establece el Sistema de Pasantías Educativas. La importancia de estas leyes dentro de la categoría laboral-sustantiva es relativa. Especialmente en el primer caso, la ley establece un marco normativo de carácter federal que establece derechos y obligaciones vinculados al ejercicio profesional del Trabajo Social en todo el país, un colectivo particular y no una norma laboral común a todos los trabajadores. La segunda, por otro lado, crea régimen que si bien es común a distintas áreas y regiones económicas, establece una forma de contrato laboral temporal, con competencias y derechos especiales.

⁶ En este caso la medida no aprobada proponía una reforma fiscal.

⁷ “En la cámara de diputados el contingente legislativo del FPV osciló entre alrededor del 45% de las bancas y la mayoría, cumpliendo el bloque Peronista Federal un importante rol en el bienio 2005-2007 proveyendo al gobierno el apoyo adicional necesario para obtener la mayoría absoluta de las bancas. Durante el bienio 2009-2011, sin embargo, el contingente del FPV fue de apenas un

(Zelaznik, 2014, p. 205-506). Con este dato sugiere que la hipótesis de la preferencia del PEN por el Senado como cámara de origen sería acertada (Alemán Calvo, 2008; Calvo, 2007).

El resto de capítulo se centrará en un análisis de ciertos indicadores extraídos de la base y se concentrará particularmente sobre las 33 iniciativas de proyectos clasificados como laborales-sustantivos cabecera durante el período kirchnerista. Los resultados serán comparados con otros estudios realizados para los períodos menemista y kirchnerista.

Legislación laboral en perspectiva comparada

En esta sección procederemos a identificar a partir de los datos recopilados indicadores que nos permitirán conocer mejor el carácter de la legislación sancionada en el período 2003-2015 contemplado. Los mismos nos servirán como punto de comparación con el pasado reciente utilizando como referencia los artículos de Etchemendy y Palermo (1998) que analiza el período 1989-1995 del gobierno de Carlos Menem y de Zelaznik (2014) quien analiza 283 proyectos presentados por el PEN en distintas áreas durante los gobiernos menemistas y kirchneristas y que conforman, según su hipótesis, el núcleo de la agenda de ambos gobiernos. Estos indicadores serán (1) la tasa de éxito o aprobación de los proyectos presentados (sobre el total de proyectos presentados por los tres actores); (2) la cantidad de vetos registrados durante el período (parciales y totales); y (3) las votaciones nominales de los proyectos de ley en las cámaras (determinando así el grado de consenso/disenso con el proyecto en tratamiento). Se analizarán asimismo otros indicadores como (4) el tiempo en el recinto de una ley y todos los proyectos contemplados en ella (medido en cantidad de días desde que se presentó hasta que se sancionó).

La Tabla 2 contempla todos los proyectos sancionados y no sancionados que durante el período 2003-2015 fueron tratados por las comisiones de Legislación de Trabajo en Diputados y Trabajo y Previsión Social en Senadores, incluyendo aquellos presentados por legisladores de ambas cámaras.

tercio de los diputados, muy por debajo del umbral mayoritario, pasando el control de la Cámara a manos de una heterogénea coalición opositora.” (Zelaznik, 2011a, p.67)

Tabla 2. Tasa de aprobación según iniciativa (n, %)

| Iniciativa | Sancionados | No Sancionados | Total |
|--------------|--------------|----------------|-------------|
| PEN | 29 72.5% | 11 27.5% | 40 100% |
| HCDN | 51 37.5% | 85 62.5% | 136 100% |
| HSN | 47 70.1% | 20 29.9% | 67 100% |
| Total | 125 51.4% | 118 48.6% | 243 100% |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Diputados.

Al observar las tablas 1 y 2, puede notarse que cada una de las iniciativas presentadas por el PEN y sancionadas (29 proyectos) fue cabecera en el proyecto de ley en tratamiento. Esto representa un indicio del poder de agenda informal del PEN como impulsor de reformas en el Poder legislativo, hipótesis defendida en uno de sus trabajos por Alemán y Calvo (2008, p.3). Por otro lado, la Tabla 2 nos permite observar una diferencia significativa entre la cantidad de proyectos presentados por ambas cámaras en el Congreso (prácticamente el doble en Diputados que en el Senado) que se corresponde con la diferencia en la cantidad de miembros en cada una (257 y 72 respectivamente). A su vez, la mayor tasa de aprobación en el Senado respecto a la Cámara de Diputados está relacionada a una mayoría oficialista consolidada durante el período kirchnerista, que permitió conseguir apoyo suficiente para sus iniciativas en la cámara de origen.

Es posible realizar una comparación con el período menemista utilizando los datos presentados por Etchemendy y Palermo (1998, p.564). Los mismos consideran reformas laborales a todas las iniciativas mediante las cuales el gobierno procura adecuar el mercado de trabajo al proceso general de reformas de mercado, disminuyendo los “costos laborales del empresario y desafiando al poder sindical” (Etchemendy y Palermo, 1998, p.563). Para el período kirchnerista, se contemplan todos los proyectos laborales-sustantivos presentados por el Poder Ejecutivo, sancionados y no sancionados. La Tabla 3 muestra la tasa de aprobación de los proyectos del PEN en ambas agendas.

Tabla 3. Tasa de aprobación de proyectos laborales para el menemismo, 1989-1995 y el kirchnerismo, 2003-2015 (proyectos del PEN)

| Período | Proyectos enviados | Proyectos sancionados | Proyectos no sancionados | % de sancionados | Vetos |
|-----------|--------------------|-----------------------|--------------------------|------------------|-------|
| 1989-1995 | 20 | 8 | 12 | 40% | 1 |
| 2003-2015 | 17 | 12 | 5 | 71% | 0 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Diputados; y de Etchemendy y Palermo, 1998, Cuadro 1, Pág. 564.

Las reformas laborales son importantes para los gobiernos analizados para regular las relaciones con los distintos actores sociales dentro y fuera de su coalición. Si bien durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner se presentaron menos proyectos que durante la presidencia de Carlos Menem en los períodos estudiados, al analizar el período menemista, incluso si no es tomado en su totalidad el dato más significativo es la tasa de aprobación (Etchemendy y Palermo, 1998). La Tabla 3 establece que el poder de agenda del poder ejecutivo es mayor para el segundo conjunto de gobiernos, aun cuando en ambos períodos tuvieron lugar reformas estructurales, pro-mercado y pro-Estado (Zelaznik, 2014, p. 204). Esto se evidencia no solo en el mayor porcentaje de iniciativas del ejecutivo que fueron sancionadas, sino también en la ausencia de vetos a los proyectos de la banca kirchnerista. Si bien en el primer gobierno de Menem hubo un único veto, el mismo indica un menor control de la actividad legislativa que llevó a la necesidad de apelar a este recurso.

La utilización del veto como herramienta de manipulación de la agenda se manifiesta en lo que algunos autores llaman el “*negative agenda power*” o poder de agenda negativo (Calvo, 2007, p. 264) que tiene el PEN de controlar a las mayorías del Congreso para que los proyectos presentados que no coincidan con la agenda del ejecutivo no sean sancionados. De este modo, si el gobierno es exitoso en su estrategia, no sería necesario recurrir al veto presidencial. La misma literatura sugiere que la mayoría de la legislación no aprobada muere en la instancia de comisiones sin tener tratamiento en el plenario, gracias a la capacidad del poder ejecutivo de aprovechar las reglas para afectar la producción de las cámaras (Calvo, 2007, p. 264-267).

Por otro lado Zelaznik (2014) toma como legislación laboral aquellos cambios en las formas de negociación colectiva, en las formas de contratación, en el tratamiento de accidentes laborales, en las contribuciones patronales, en las asignaciones familiares (Zelaznik, 2014, p.210). De este modo el autor identifica algunos proyectos presentados por el ejecutivo (a su entender lo más relevante) para los cuales la agenda kirchnerista presenta tasas de aprobación moderadas (57%), a comparación de la agenda menemista en la cual la iniciativas tienen una tasa de aprobación baja (35%) (Zelaznik, 2014, p.217). Los resultados son entonces consistentes con los obtenidos, con algunas variaciones en dichos porcentajes que darían lugar a que se considere que el kirchnerismo tuvo una tasa más alta de aprobación que moderada, pero definitivamente superior a la del menemismo⁸.

En cuanto a la duración del trámite, los datos también coinciden con algunas variaciones. De acuerdo con Etchemendy y Palermo (1998), el promedio de días en el Congreso por ley sancionada de proyectos del PEN de reforma laboral para el período 1989-1995 son equivalentes a aproximadamente 10 meses (Etchemendy y Palermo, 1998, p. 565), mientras que para Zelaznik (2014), la duración del trámite para el período 1989-1999 también es larga y toma entre 11 y 12 meses (Zelaznik, 2014, p.217). En comparación con estos datos puede observarse que el kirchnerismo logró una duración del trámite más rápida con un promedio de 7 meses, sin contar casos desviados que por circunstancias particulares tuvieron trámites superiores a 18 meses⁹. Sobre la base de un periodo más corto, Zelaznik (2014) encuentra un trámite más corto, dos meses aproximadamente para los cuatro proyectos laborales sancionados sustantivos incluidos en su estudio. Aun con estas diferencias, el desempeño de esas áreas para el kirchnerismo es superior que para el menemismo, demostrando una mayor capacidad de exigir plazos para la reformas laborales propuestas por el Poder Ejecutivo, un éxito considerable considerando que ambos gobiernos contaron con mayorías legislativas propias amplias.

Más allá de la duración promedio de todo los proyecto, llama la atención la variabilidad que un puedo encontrar, con cinco proyectos sancionados en alrededor de un

⁸ La diferencia en parte se explica porque Zelaznik (2014) incluye un período más largo para el menemismo que Etchemendy y Palermo (1998), y un período más corto para el kirchnerismo que el presente estudio.

⁹ En caso de incluir esos proyectos, la duración del trámite se desvía a 12 meses por el caso de la ley 26.844 de Empleados de Casas Particulares que tuvo 36 meses de tramitación (iniciada en 2010 y sancionada en 2013) y la Ley 26.086 de Concursos y Quiebras con 27 meses.

mes y otros tantos con cerca de 15 meses. Zelaznik (2014) sostiene que parte de esa variabilidad podría deberse a diferencias en el contenido de las leyes, distingue entre leyes generales y particulares en función de la extensión de los beneficios que distribuyen las medidas legislativas propuestas. De este modo, cuando se ven involucrados una pluralidades de actores sociales el trámite debería ser más rápido y las tasas de aprobación mayores que cuando se involucran actores particulares (Zelaznik, 2014, p.218). A continuación la Tabla 4 muestra los proyectos laborales-sustantivos iniciados por el PEN entre 2003 y 2015, clasificados según la extensión de los beneficios que distribuyen.

Tabla 4. Extensión de los beneficios.

| Beneficios | Proyectos sancionados | Proyectos no sancionados | % de aprobación | Duración del trámite (meses) | Duración sin caso desviado (meses) |
|---------------------|------------------------------|---------------------------------|------------------------|-------------------------------------|---|
| Generales | 8 | 1 | 88.9% | 7 | 4.1 |
| Particulares | 4 | 4 | 50% | 19.3 | 13.3 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Diputados.

Consistente con la hipótesis planteada Zelaznik (2014), y con los datos de la muestra de leyes¹⁰, el análisis de la totalidad de los proyectos sustantivos sugiere que la negociación con colectivos particulares como fue el caso de personal de casas particulares o estatuto rural requiere de un esfuerzo mayor por parte del ejecutivo que cuando se intenta negociar con actores sociales representativos. En el caso del período kirchnerista, es probable que eso se deba a la existencia de instancia de diálogo social tripartitas en donde el Estado, en concordancia con empresarios y sindicatos puede pautar los plazos y contenidos de la reforma y lograr un consenso social previo a la presentación del proyecto en el Congreso. En este sentido, para las leyes que distribuyen beneficios generales, puede considerarse un acercamiento entre las estrategias políticas adoptadas en los períodos menemista y kirchnerista, donde “el rol del PJ y los bloques peronistas en el Congreso se limitó a endosar los proyectos que acordaron el gobierno y los grupos de interés” (Etchemendy y Palermo, 1998, p. 571-572). Algunos de estos proyectos serán analizados en

¹⁰ El autor considera 7 proyectos laborales de los cuales 4 son generales y 3 particulares, los primeros con una aprobación del 75% y los segundos del 33% (Zelaznik, 2014, p. 218)

el Capítulo 3 a fin de contrastar esta hipótesis y evaluar si efectivamente es el Estado el que organiza el espacio de concertación.

Actividad Legislativa

Uno de los ámbitos a destacar en el tratamiento legislativo del proyecto es el tratamiento en comisiones. Las comisiones están compuestas por miembros de la Cámara correspondiente en cantidades representativas de la distribución de bancas y con miembros cuyas trayectorias, generalmente, se relacionan con los temas que a la comisión debe tratar. Las comisiones que tratan una iniciativa en la cámara de origen, especialmente la comisión cabecera son importantes para evaluar la totalidad del proyecto original e introducir las primeras modificaciones (muchas veces las únicas¹¹) para adecuarlo al marco normativo y a las exigencias de los legisladores representantes de las provincias. La comisión cabecera particularmente es importante porque sus miembros coordinan el plenario de comisiones y su presidente, una vez que el proyecto llega al recinto, decide si se van a aceptar o no modificaciones en el piso.

La Tabla 5 muestra los 33 proyectos laborales-sustantivos cabecera que pasaron por la comisión laboral correspondiente a la cámara de origen y a la cámara revisora, considerando el orden de prioridad en el cual la comisión participó de su tratamiento (sea la Comisión de Legislación de Trabajo en Diputados o Comisión de Trabajo y Previsión Social en el Senado).

Tabla 5. Participación en comisiones de los proyectos laborales-sustantivos (% sobre el total, N=33).

| | | Comisión laboral en Cámara revisora | | | | | |
|---|-------|--|-------|-------|------|--------|------|
| Comisión laboral en Cámara de origen | Orden | Ninguna | 1° | 2° | 3° | | |
| | | Ninguna | - | - | - | 3.0% | 3.0% |
| | 1° | 3.0% | 66.7% | 3.0% | - | 72.7% | |
| | 2° | 12.1% | 3.0% | 6.1% | - | 21.2% | |
| | 3° | - | 0 | 3.0% | - | 3.0% | |
| | | 15.2% | 69.7% | 12.1% | 3.0% | 100.0% | |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Cámara de Diputados.

¹¹ Dado que ambas cámaras deben aprobar las modificaciones, si la cámara revisora introdujese algún cambio a la norma, el proyecto debe regresar a la Cámara de origen antes de ser sancionado y promulgado.

El 97% de los proyectos laborales sustantivos pasaron por la comisión laboral en la cámara de origen y el 85% en la comisión laboral de cámara de revisora, más aún, 73% de los proyectos tuvieron a la comisión laboral como cabecera en la cámara de origen, mientras que 70% los fueron también la revisora. La tabla también muestra que el 67% de los proyectos tuvieron a la comisión laboral en ambas cámaras¹². Es notorio el caso de un único proyecto (3% del total) que no fue girado la comisión laboral de la cámara de origen, y que además en la cámara revisora fue girado en tercer orden a esa comisión. Se trata de la Ley 26.086 que modifica la ley de Concurso y Quiebras, mencionada anteriormente, que aparece como caso desviado de ley generalista con un trámite excepcionalmente alto, de 36 meses.

El consenso en el Congreso se ilustra de forma más clara a partir del análisis de las votaciones en el piso. En Diputados, cerca del 80% de los proyectos laborales-sustantivos se aprobaron con más del 50% de los escaños (más de 128). En el Senado se encuentra un mayor consenso: el 58.6% de los proyectos cabecera laborales-sustantivos son aprobados con más de dos tercios de los votos (49 o más). Cabe destacar la votación del proyecto de la Ley 26.598 de 2010 que deroga la prohibición de usar el salario mínimo, vital y móvil como índice o base para la determinación cuantitativa de ningún otro beneficio con fundamento legal o convencional, modificando la Ley 24.013 en su Art. 141. La votación de la ley fue de 34 votos a favor contra 26 en contra y más 12 ausencias. En este caso en particular, las ausencias toman relevancia porque su voto por la negativa hubiera alcanzado para frenar la sanción de la misma.¹³

Entre las votaciones más cerradas del período se encuentran la aprobación de la Ley 26.773 de Riesgos de Trabajo de 2012, aprobada con 43 a favor y 18 en contra en el Senado y más tarde 140 votos a favor y 83 en contra en Diputados.

Otro caso, en 2008, es la Ley 26.476 del Régimen de Regularización Impositiva (y laboral), que fue aprobada con 42 votos a favor contra 27 en contra en el Senado y luego

¹² De los 33 proyectos, 5 no tienen como cabecera a la comisión laboral en ninguna de las cámaras y uno solo pasa por la comisión laboral en la cámara revisora con rango de tercera comisión.

¹³ El Senado tiene en total 72 miembros. En una situación de asistencia perfecta, un proyecto es probado con 37 votos, ya que se calcula la mayoría (50% + 1) sobre los presentes. En esta ocasión, con 60 presentes, solo 31 votos hubieran alcanzado para aprobar la iniciativa, con lo cual 34 fueron más que suficientes, aunque pocos respecto a la media del período.

sancionada con 128 votos a favor y 104 en contra en Diputados. La ley de 2008, no es una norma exclusivamente laboral, sino que la ley reúne un conjunto de medidas fiscales para amortiguar la crisis económica próxima, entre los que se encontraban incentivos para la reducción de costos laborales vía rebaja de las contribuciones. Más aún, la polémica giró en mayor medida en torno a las disposiciones fiscales estipuladas por la iniciativa y no sobre las reformas del régimen laboral, acompañadas por la oposición.

A continuación, vamos a analizar un último dato interesante sobre el período kirchnerista, su política de decretos.

Política de decretos

Los decretos de necesidad y urgencia (DNU) permiten al Poder Ejecutivo emitir normas de carácter legislativo que alteren de manera inmediata el statu quo sin necesidad de contar con aprobación previo del Congreso (Bonvecchi y Zelaznik, 2012, p.144). Aunque fueron diseñados para usarse de manera excepcional, algunos presidentes de este período democrático se han valido de los DNU como un instrumento normal de toma de decisiones por parte del presidente. Junto con Eduardo Duhalde, Néstor Kirchner ha sido uno de los presidentes que más uso ha hecho del decreto durante su mandato. Los indicadores caen abruptamente para el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, aun cuando el DNU era un instrumento constitucional, utilizado como mecanismo ordinario de toma de decisión, y las administraciones previas habían hecho uso frecuente de ellos (Bonvecchi y Zelaznik, 2012, p.155)

Respecto a las medidas de política pública impulsadas desde el ejecutivo, en materia de política laboral una serie de decretos fueron emitidos durante el período kirchnerista. En primer lugar, como ya se aclaró previamente, estudios de análisis acerca de las dinámicas de gobierno del poder ejecutivo señalan que Néstor Kirchner tenía una política de decretismo mucho más fuerte que su sucesora para todas las áreas de política pública. Mientras que en el período de 55 meses comprendidos entre los años 2003 y 2007 el mandatario firmó 270 decretos (se estima uno cada cinco días en sus primeros dos años de gobierno¹⁴), su sucesora firmó en un período equivalente a sus primeros 48 meses en el

¹⁴ Capriata, L, “Kirchner firmó un decreto cada cinco días de gestión”, en <http://www.lanacion.com.ar/712521-kirchner-firmo-un-decreto-cada-cinco-dias-de-gestion>

gobierno un total de 34¹⁵ DNU¹⁶. Los DNU emitidos por Néstor Kirchner se distinguen porque apuntaban a la “imperiosa necesidad de transformar el rol del Estado en social” (MeCle y Neri, 2008, p. 22) frente al caos económico, social, político e institucional¹⁷.

Gran parte de los temas que se regularon durante el período 2003-2007 fueron cuestiones de empleo o salarios que luego no fue necesario regular vía DNU ya que habían sido resueltas mediante leyes sancionadas en ese período o mediante instituciones como el Consejo de Salario Mínimo, Vital y Móvil que resolvían los conflictos en negociaciones tripartitas con un diálogo fluido entre el Ministerio de Trabajo y los sindicatos y empresarios. Los decretos emitidos durante el gobierno de Nestor Kirchner, tal como el 392, cuentan con una naturaleza distinta a aquellos emitidos por Duhalde, puesto que estos implicaban incluir las sumas en los básicos, legitimando el aumento y generando un impacto en el sistema de seguridad social. Luego la suma no remunerativa aparece como un mecanismo de estímulo a la negociación colectiva a los empresarios, una herramienta para estimular la negociación. La paritaria permitía volver a establecer salario por categorías, por nivel, que un decreto no permite, porque los aumentos por DNU al ser sumas fijas “aplastaban” la pirámide salarial.

De los 21 DNU laborales contemplados para el gobierno de Néstor Kirchner, el 53.0% de los son disposiciones de regulación salarial a nivel nacional o sectorial que se presentaron como la alternativa menos costosa en medio de la crisis para reconstruir el

¹⁵ Entre los DNU de CFK 2007-2010 encontramos 9 referidos a Leyes Ministeriales, de administración, creación y disolución de ministerios; 8 que corresponden a modificaciones presupuestarias; 5 se refieren a la creación o modificación de Fondos para el Desendeudamiento y la estabilidad, Fondos Solidarios y de libre disponibilidad de reservas para cancelación de servicios de la deuda externa (entre 2009 y 2010); 5 DNU están referidos a la seguridad social: la Asignación Universal por hijo y por Embarazo (2009 y 2011), la suspensión de contribuciones patronales para algunos sectores específicos (2009 y 2011), y una asignación no remunerativa por única vez para todos los trabajadores públicos y privados (2008); 3 DNU establecen los Feriados Nacionales; 2 prorrogan cuestiones administrativas del Registro Civil de las Personas (2009 y 2011); 1 DNU estatiza los fondos jubilatorios administrados por las empresas privadas de seguros: AFJP (2011); y 1 DNU establece el marco regulatorio de la medicina privada (2011) Carrera, A. “Argentina: Decretos de Necesidad y Urgencia en el período 2007-2011”, en <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num19art4.php>

¹⁶ “Lapicera veloz: CFK firma un DNU cada mes y medio”, en http://www.latecla.info/3/nota_1.php?noticia_id=45923

¹⁷ Dentro de los DNU referidos a cuestiones sociales, 64 son referidos a aumentos o recomposiciones salariales, 22 sobre previsión social, 13 sobre la protección laboral, y 11 sobre subsidios, planes y pensiones. Carrera, A. “Argentina: Decretos de Necesidad y Urgencia en el período 2007-2011”, en <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num19art4.php>

poder adquisitivo con disposiciones general que establecían sumas fijas. Dado el contexto económico social y las dificultades que el mismo traía para la implementación de las paritarias el conflicto social aparecía como una amenaza latente que podía ser canalizada en las negociaciones colectivas de reunir a los distintos sectores.

El DNU se presenta como una alternativa eficaz y directa que demuestra el poder y la intención política del presidente. Por otro lado, el 38.6% de los DNU del primer gobierno kirchnerista fueron disposiciones relativas al régimen laboral tales como ajustes establecidos sobre una ley en cuestión o medidas del ejecutivo que buscan aplicar un paliativo sobre una coyuntura social en crisis, limitando la capacidad de acción de los empresarios. El resto de los DNU laborales del período se corresponden a la homologación de convenios colectivos representando el 8.4%. Esta excepcionalidad se dio en dos casos: el primero en mayo de 2006, dispone sobre convenios para el personal civil de las Fuerzas Armadas y el segundo en noviembre de 2006 es un acuerdo con los trabajadores de SENASA. Ambos representan excepciones al Código Civil y requirieron ser homologados en un trámite extraordinario por disponer un efecto retroactivo. Ante una disposición de ese tipo, la norma indica que es necesario el dictado de una norma que expresamente consagre la vigencia del Acta Acuerdo, de acuerdo con lo establecido por el Código Civil¹⁸.

Entre los pocos decretos laborales emitidos durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner encontramos dos que disponen sobre salarios: el primero, estableciendo una suma fija no remunerativa en 2008 como paliativo a la crisis internacional y su repercusión en la economía nacional; el segundo, en 2015 pauta la remuneración básica para el nuevo personal de la Secretaría de Inteligencia de la Presidencia de la Nación. Asimismo durante su gestión la Presidente prorroga programas de asistencia a los empleos sectoriales, creados en la administración de Néstor Kirchner.

Estas cifras analizadas indican que en materia laboral los decretos dejaron de utilizarse progresivamente como herramienta de política pública corriente. Con el paso de los años y el cambio de gobierno, las situaciones que requirieron de este recurso se han vuelto excepcionales marcando un contraste importante entre ambas presidencias kirchneristas.

¹⁸ Decreto 40/2007, <http://www.senasa.gov.ar/contenido.php?to=n&in=1192&io=5515>

Conclusión

Este capítulo ha servido para conocer mejor las características principales del conjunto de cincuenta leyes laborales sancionadas durante los gobiernos kirchneristas. En primer lugar, es importante destacar el rol de las comisiones laborales en ambas Cámaras, tanto en el Senado con una participación especial en los proyectos introducidos por el PEN, como en diputados como motor y filtro de proyectos de iniciativa legislativa que proponen reformas sobre la legislación vigente. En segundo lugar, pareciera comprobarse la hipótesis de Zelaznik (2014) respecto al mayor éxito de los proyectos del PEN que proponen reformas generales o estructurales por sobre aquellos que abordan problemáticas de colectivos particulares. Por otro lado, en comparación con los datos presentados por los artículos de Etchemendy y Palermo (1998) y Zelaznik (2014) la duración promedio del trámite legislativo de los proyectos presentados por el PEN es menor para el período kirchnerista que para el menemista, aun considerando casos desviados por diferentes motivos. Asimismo, el PEN logra en este período una tasa de aprobación mayor que en los '90 así como una mayor fidelidad en el contenido de sus proyectos, motivo por el cual no hay ningún veto sobre legislación laboral entre 2003 y 2015. En cuarto lugar, el consenso en las cámaras frente a los proyectos del PEN fue alto salvo en algunos casos puntuales que fueron comentados en este capítulo. Por último se ha analizado la política de decretos, observándose una utilización de este recurso mucho más importante durante el primer gobierno de Néstor Kirchner que durante los dos gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner juntos. Esta variación presumiblemente se debe a la creación de instituciones capaces de solucionar conflictos como ser el salario en conjunto con los actores sociales y a la restauración de legislación previa que permitieron prescindir de los DNU salvo en casos excepcionales.

Capítulo III

Tres estudios de caso sobre el proceso legislativo en la agenda laboral kirchnerista

Este último capítulo revisa las discusiones que giraron en torno de algunas leyes destacadas. Con este fin se intentará dar cuenta de los principales conflictos de interés entre los actores políticos y sociales que intervienen en las reformas en cuestión, así como analizar su propósito en concordancia al proyecto reformista que el kirchnerismo implementó desde el gobierno en el período 2003-2015. Para ello, a continuación, se analizarán las leyes 25.877 de 2004 de Reordenamiento Laboral y derogación de la denominada “*Ley Banelco*”, que restituye derechos individuales y colectivos suspendidos durante el período liberal; La Ley 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral, ejemplo de la agenda legislación kirchnerista en beneficio de colectivos vulnerables; y por último el caso de la Ley 26.773 que establece un nuevo Régimen de Ordenamiento de la Reparación de los Daños Derivados de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, cuestionada desde el diálogo social con los actores¹⁹.

Ley de Ordenamiento del Régimen Laboral

La primera norma laboral sancionada por la administración de Néstor Kirchner fue la Ley 25.877 mediante la cual el gobierno se proponía restaurar los derechos laborales que había sido suspendidos años atrás. Además, otros dos pilares guiaban la iniciativa: la necesidad de generar empleo y la de propiciar fórmulas legales que promuevan la negociación colectiva. El proyecto que el Poder Ejecutivo presenta en febrero de 2004 se suma a al menos otros seis proyectos presentados en el Senado desde 2003 que proponen la modificación y/o la derogación de la Ley 25.250 sancionada durante el gobierno de la Alianza en los años 2000. La ley también conocida como “*Ley Banelco*” había quedado teñida en la historia por acusaciones de corrupción que involucraban al presidente Fernando De la Rúa y a su Ministro de Trabajo, Alberto Flamanrique, acusados de comprar voluntades en el Congreso para la aprobación del trámite. La derogación de la ley afectaba

¹⁹ No se toma ningún estudio de caso de períodos en los cuales no haya habido una mayoría legislativa por parte del oficialismo (2009-2011). Las particularidades de esa etapa son explicadas en el Capítulo II.

a varios sectores del espectro político: para el justicialismo fue el gesto que necesitaban para demostrar la voluntad de cambio; para el radicalismo era la posibilidad de concretar un cambio de imagen tras haber quedado vinculados a la “*ley Banelco*” como su principal impulsor; y para la oposición en general, este proyecto significó el primer tema del año parlamentario en el que se permitieron tomar distancia con el oficialismo al reunirse varios bloques de centro-izquierda que en vez de la derogación de la norma exigían su nulidad.

El proceso de recuperación económica al que apostaba el gobierno fue la coyuntura ideal para proponer el reordenamiento y recentralización de las relaciones laborales. En los ‘90 la lógica del modelo liberal obedeció un esquema de política económica restringido por la imposibilidad de devaluar. Ante esta situación, la reducción de los costos de contratación se presentó como un imperativo para la estabilidad económica durante el gobierno menemista y de la Alianza. La diferencia entre ambos gobiernos radica en que, mientras que con Menem el sindicalismo había logrado mantenerse dentro de la coalición de gobierno y continuar la negociación colectiva en donde primaba el principio de ultraactividad que otorgaba garantías a la organización, con De La Rúa en el gobierno la lógica sindical caducó y, por ello, ante la necesidad de sostener un modelo económico basado en la convertibilidad, no solo debieron sacrificarse derechos individuales sino también colectivos, así como el poder de los sindicatos.

El nuevo régimen dio un paso significativo para recomponer los vínculos entre los actores sociales y volver a poner al Estado como árbitro y referente de la política laboral. En el ámbito del derecho colectivo, la Ley 25.877 establecía que (1) el Ministerio de Trabajo era el organismo encargado de homologar los convenios colectivos entre las partes; (2) se reinstauraba el principio de ultraactividad; (3) se establece un nuevo régimen de interpretación legal similar al de la Ley de Contrato de Trabajo donde prevalece la norma más favorable al trabajador, en este caso estableciendo que un convenio superior prevalece sobre uno inferior, re-centralizando la negociación colectiva. En cuanto a los derechos individuales del trabajador, la ley establece que (1) se reduce el período de prueba a un máximo de tres meses sin excepciones ni renovaciones; (2) se establece un nuevo sistema de indemnizaciones que cambia el modo en que se cuenta el preaviso y que establece un nuevo piso para las mismas; (3) se crea el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT), mediante el cual el gobierno se propone reducir el trabajo no registrado, haciendo

hincapié en las inspecciones. En conjunto con estas medidas, la ley otorga un beneficio por un año a empresas de menos de ochenta trabajadores y con una facturación máxima a determinar, mediante el cual reduce un tercio de las contribuciones patronales a cada trabajador nuevo registrado²⁰. El PNRT ha sido definido como “la política laboral más importante del gobierno nacional en el período 2002-2010, como así también, la que adquiere más claros contenidos de contra-reforma” (Danani, 2012, P.64).

En definitiva, la ley se propone armonizar la negociación colectiva fortaleciendo al mismo tiempo el vínculo del gobierno con los sindicatos y potenciando el papel del ministerio, caído en los '90. Bajo esta lógica, la generación de puestos de trabajo favorecería a los actores sindicales permitiéndoles buscar formas asociativas para ordenar el conflicto social y avanzar en el desarrollo económico. Su sanción marca el cambio de agenda del kirchnerismo orientado hacia un esquema pro-estado que menciona Zelaznik (2014, p.204) en tanto la transformación del trabajo y de las condiciones sociales de su realización, ofreciendo mayores garantías para la protección de los derechos del trabajador. A continuación analizaremos los principales debates en torno a la reforma.

- *Proceso legislativo*

El proyecto que activó el debate sobre la ley fue presentado por el Poder Ejecutivo el 11 de febrero de 2004 durante el período de sesiones extraordinario. Este primer detalle podría tomarse como un indicio de la necesidad del gobierno de restaurar las condiciones de trabajo y negociación antes del inicio de un nuevo año, y como demostración a los votantes y actores sociales de la voluntad de cambio expresada desde la asunción del presidente. Asimismo, el proyecto es presentado en el Senado en la Comisión de Trabajo y Previsión donde no solo se encontraban otros seis proyectos presentados por 6 senadores del justicialismo (entre ellos Cristina Fernández de Kirchner), sino donde según algunos

²⁰ ARTICULO 6° — La empresa que emplee hasta OCHENTA (80) trabajadores, cuya facturación anual no supere el importe que establezca la reglamentación y que produzca un incremento neto en su nómina de trabajadores, gozará de una reducción de sus contribuciones a la Seguridad Social por el término de DOCE (12) meses, con relación a cada nuevo trabajador que incorpore hasta el 31 de diciembre de 2004.

autores las leyes presentadas por el oficialismo tienen más chances de ser aprobadas (Alemán y Calvo, 2008; Calvo, 2007).

En el plenario, el presidente de la comisión de Trabajo y previsión Social, el Senador Prades (UCR) introdujo el proyecto e hizo alusión a las modificaciones efectuadas en la comisión. En primer lugar, destacó la participación en la misma de otras asociaciones sindicales importantes, sectores empresariales, “cinco o seis” juristas, representantes de cooperativas, representantes de PyMEs y de cámaras industriales como la UIA²¹. Respecto al PNRT, la comisión estableció que en lugar de delegar plenamente las facultades de inspección al Ministerio de Trabajo, el mismo debería informar a la autoridad administrativa laboral de la provincia en cuestión antes de ejecutar la agenda de inspecciones programada por las autoridades nacionales. De esta manera se recuperaban las competencias mínimas de la Nación respecto a la inspección estableciendo al Ministerio como una autoridad para el control general y habilitándolo para aumentar la planta de inspectores que al momento no alcanzaban una cifra superior a la cantidad de provincias del país. Finalmente, producto del debate tanto en comisión como en plenario, la ley establecería que la ejecución se efectuaría de manera “articulada” con otros organismos nacionales y provinciales²².

El proyecto obtiene media sanción el 24 de febrero de 2004 con el voto de 66 de los 67 senadores presentes en el recinto, con un solo voto en contra del Senador Giustiniani (Partido Socialista), con cambios en comisión y una modificación menor, entre todas las propuestas en el plenario, introducida por el Senado Sanz (UCR). Como representante de la oposición, Sanz destaca como un problema la falta de debate y reconoce como motivo de la

²¹ Participan también la Confederación General Económica (CGE); el Consejo Federal del Trabajo (representa a las provincias); los piqueteros Santiago Gima, Antonio Bitto, Oscar Kuperman, Carlos Chile, Néstor Pitrola, Hugo Cáceres y Raúl Castells (a confirmar); Confederación de Cooperativas de la Argentina; los abogados laboristas Fernández Madrid, Rodríguez Mancini, Fioribello, Simón, Valdovino, Recalde y Funes de Rioja; unos ochenta propietarios de Pyme de distintos sectores. En “La UIA cuestiona varios puntos del proyecto de reforma laboral”, <http://www.infobae.com/2004/02/17/98376-la-uia-cuestiona-varios-puntos-del-proyecto-reforma-laboral>

²² ARTICULO 7º — El MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL promoverá la inclusión del concepto de trabajo decente en las políticas públicas nacionales, provinciales y municipales. A tal fin, ejecutará y promoverá la implementación, articulada con otros organismos nacionales, provinciales y municipales, de acciones dirigidas a sostener y fomentar el empleo, reinsertar laboralmente a los trabajadores desocupados y capacitar y formar profesionalmente a los trabajadores

misma el apuro originado por la urgencia ética, la falta de un debate federal que, según él, lleva a un retroceso en términos de descentralización. Finalmente, el oficialismo obtiene el apoyo de 39 miembros del PJ y 15 de la UCR además del apoyo del interbloque "Provincias Unidas" liderado por Adolfo Rodríguez Saa; de las bancadas kirchneristas de Convergencia (Miguel Bonasso) y Encuentro (Juliana Marino); de miembros del Frepaso y del Frente para el Cambio.

En Diputados, el proyecto es recibido por la comisión de Legislación de Trabajo donde obtendría su sanción definitiva el 2 de marzo de 2004. El proyecto se aprobó con 214 votos afirmativos de los cuales más de la mitad provienen del PJ, 38 de la UCR y 54 de una sumatoria de partidos entre los que se encuentran representantes de la U.Ce.De, el FREPASO y partidos provinciales. La anulación del proyecto es presentada con dictamen de minoría por gran parte de los 23 diputados que votan en contra, entre ellos miembros del ARI (9 votos) y del Partido Socialista (6 votos). Se suman a esta postura Luis Zamora (Autodeterminación y Libertad), Patricia Walsh (Izquierda Unida) y Claudio Lozano (Emancipación y Justicia), entre otros.

El debate en Diputados retomó la cuestión del respecto a los principios del federalismo, con el PNRT como eje central de la controversia. Asimismo, Federico Pinedo (Compromiso para el Cambio), argumentó en contra del mecanismo combinado de ultraactividad con primacía de los convenios de mayor ámbito y mecanismos de articulación de arriba hacia abajo que a su entender fortalecía a las cúpulas empresariales y sindicales en las negociaciones perjudicando a los casos particulares que requiriesen adaptarse. Otro de los temas que surgió en el debate fue el tema de la falta de debate ya mencionada por el Senador Sanz en la cámara de origen. En este caso fue Claudio Lozano (Emancipación y Justicia) quien argumentó a favor de continuar debatiendo y quien ante la negativa y del modo en que lo hizo Pinedo, presentó un dictamen de minoría.

- *Actores sociales*

Con la promesa de reactivar el diálogo social alrededor de la reforma, la iniciativa generó expectativas entre los distintos grupos sociales y políticos acerca del plan de acción que pondría en marcha el gobierno para restaurar las relaciones laborales. Fue la primera oportunidad para muchos de estos actores de poner a prueba la voluntad de cambio del

gobierno y evaluar el peso que cada uno tendría en la balanza kirchnerista. Con la expectativa de tener al gobierno de su lado, cada uno de ellos pone en juego su lealtad expresando en el ínterin sus preferencias y su grado de conformidad con el proyecto inicial.

Desde el gobierno el combate del trabajo en negro había sido desde 2003 una bandera defendida públicamente tanto por el Presidente como por el Ministerio de Trabajo, Carlos Tomada. En defensa de la medida, Tomada escribió un artículo en el diario La Nación donde sostuvo: *“El explícito propósito de este ordenamiento normativo es el de rechazar el empleo precario, facilitar el desenvolvimiento de las pequeñas y medianas empresas para que creen más empleo, estimular la negociación colectiva, incrementar el área de responsabilidad y participación de los actores sociales, perseguir al fraude laboral y garantizar en la mayor medida el cumplimiento efectivo de las normas laborales y previsionales.”*²³ A través de este artículo, Tomada ratificó el sentido con el cual la norma fue presentada expresando la voluntad del ejecutivo de que se preserve el espíritu y la letra del proyecto original tanto como fuese posible.

Desde el empresariado, la conformidad con el proyecto fue parcial, dado que la “ley Banelco” otorgaba muchas facilidades a las empresas en términos de contratación al mismo tiempo que las fortalecía frente a los representantes sindicales. Representantes de la entidad como su presidente, Alberto Álvarez Gaiani, y su abogado principal, Daniel Funes de Rioja, fueron los exponentes de la postura de la patronal. Durante el período en que la norma era tratada en el Congreso y en sus visitas a la Comisión de Trabajo y Previsión social, presentaron su rechazo a algunas cuestiones como la falta de facilidades para la PyMEs; la necesidad de simplificar el registro de trabajadores y de ampliar el período de prueba para algunas actividades; y respecto de la restitución de la ultraactividad legal como norma, así como de las facultades que se le asignarían a las comisiones paritarias en las negociaciones y las que se les otorgarían a los inspectores de trabajo²⁴.

En representación de los sindicatos, las dos CGT expresaron su temprano apoyo al gobierno frente a esta iniciativa. El 22 de diciembre del 2003, Carlos Tomada se reúne con Hugo Moyano para confirmarle la voluntad de estudiar la derogación íntegra de la ley

²³ Tomada, C. “En busca de equilibrio y de honestidad, en ”<http://www.lanacion.com.ar/578104-en-busca-de-equilibrio-y-de-honestidad>

²⁴“La UIA cuestiona varios puntos del proyecto de reforma laboral”, <http://www.infobae.com/2004/02/17/98376-la-uia-cuestiona-varios-puntos-del-proyecto-reforma-laboral>

25250 de reforma laboral. Uno de los beneficios principales que la ley presenta para los sindicatos es la habilitación de los representantes sindicales de acompañar a los inspectores de trabajo y a ser informados de los resultados de la misma.

Por último, en el tratamiento de esta ley participan representantes de los movimientos sociales que había cobrado injerencia a partir de la crisis y que representaban a los trabajadores desocupados. Desde el Movimiento Independiente de Jubilados y Desocupados liderado por Raúl Castells y en conjunto con el Bloque Piquetero Nacional, se reclamó la nulidad de la Ley 25.250 “*votada con el pago de 5 millones de pesos de coimas*”²⁵ y respaldaron un proyecto alternativo presentado por el movimiento de desocupados que propone eliminar, entre otros puntos, el período de prueba. Con ese objetivo el movimiento marchó al congreso el 25 de febrero de 2004, un día después de que en el senado le dieran media sanción al proyecto del oficialismo.

De este modo, la ley 25.877 planteó un reordenamiento de las relaciones laborales trazando un nuevo régimen que se desprendiera del modelo neoliberal y devolviera al trabajador sus derechos individuales y colectivos. Su análisis nos permite ver claramente el cambio de agenda pro-labor y pro-Estado planteado por otros autores (Etchemendy y Garay, 2011; Zelaznik, 2014) y analizado en el Capítulo 1, que se evidencia en el rol central que tuvo el Poder Ejecutivo en guiar el diálogo con los actores y en la sanción expeditiva de la ley que en 20 días logró ser aprobada en ambas cámaras con amplios contingentes legislativos y preservando casi en su integridad el proyecto original.

Ley de Promoción del Trabajo Registrado

Luego de que leyes como la 25.877 recuperase algunos ámbitos y condiciones laborales, otro conjunto de leyes generales y particulares se ocuparon de atacar los principales déficit en materia de legislación laboral en Argentina. Entre estas iniciativas se destacan la Ley 26.844 de 2013 de Empleados de Casas particulares, la Ley 26.727 de 2011 que crea el Estatuto del Peón Rural y la Ley 26.940 de 2014 que crea un Régimen de Promoción de Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral. Lo que estas leyes tienen en común es que otorgan derechos a colectivos vulnerables tradicionalmente

²⁵ “Abrazo al Congreso para rechazar la nueva ley laboral”, en <http://www.lanacion.com.ar/576145-abrazo-al-congreso-para-rechazar-la-nueva-ley-laboral>

excluidos de la agenda de gobierno, sin posibilidades de acceder a los beneficios sociales de un asalariado como seguridad social o inclusión en los convenios colectivos.

Con la última de estas leyes, la 26.940, el gobierno aborda un problema del mercado de trabajo argentino: el de la informalidad laboral heredada por la desregulación de los '90 y la crisis de 2001. Mediante el nuevo régimen se otorga un incentivo permanente para empresarios con pocos empleados y facturación baja para que contraten y pongan en blanco trabajadores. Asimismo, la ley corrige los errores del régimen de promoción de empleo creado en 2008 con la Ley 26.476 que en pos de salvar puestos de trabajo en un contexto de crisis económica internacional se otorgaron licencias a las grandes empresas para no pagar un porcentaje de aportes y contribuciones destinados a los sistemas de seguridad social. Este instrumento laboral es una norma transitoria que acompaña un conjunto de iniciativas que se proponen evitar la caída del empleo y la actividad económica, pero durante sus seis años de vigencia, las empresas beneficiadas hicieron uso de este paliativo para disminuir sus costos, en una lógica similar a la del neoliberalismo. La Ley 24.476 entonces establece un vínculo más cercano a las leyes más tempranas del kirchnerismo como la 25.877 que se propone generar empleo restaurando condiciones de trabajo perdidas en los '90, que a la agenda laboral más reformista del kirchnerismo expresada en la Ley 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado que crea un nuevo régimen de incentivos a la seguridad social permanente.

La Ley 26.940 tiene tres componentes principales. En primer lugar, otorga mayores competencias al Ministerio de Trabajo en temas de inspección de trabajo y registro de trabajadores²⁶. Con el mismo espíritu que la Ley 25.877 y para contar con el respaldo provincial, la inspección se propone como una articulación, algo importante en un contexto federal en el que solo diez provincias tienen su propio Ministerio de Trabajo y el resto tienen solo secretarías o subsecretarías. De este modo, y dado que el poder de ingresar a las empresas a relevar personal y documentación con policía de trabajo es exclusivo del

²⁶ ARTICULO 36. — Sustitúyese el artículo 29 de la ley 25.877, el que quedará redactado de la siguiente manera: Artículo 29: El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social será la Autoridad de Aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social y, en todo el territorio nacional, ejercerá las funciones de fiscalización de trabajo y de la normativa laboral, **articulando** con las administraciones del trabajo provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. [...]

gobierno nacional, el trabajo en conjunto y articulado con los municipios se vuelve muy importante.

En segundo lugar, la ley crea el Registro Único de Empleadores con Sanciones Laborales o REPSAL, cuya función es identificar públicamente a los empleadores sancionados por trabajo no registrado y por infracciones a las leyes de prohibición del trabajo infantil y trata de personas detectadas por los organismos de fiscalización laboral del Estado nacional y de las jurisdicciones provinciales²⁷. Permanecer en el REPSAL implica que estos empleadores no podrán acceder a programas, acciones de fomento, subsidios del Estado o líneas de crédito de bancos públicos. A los reincidentes, se los excluirá del Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o se les impedirá deducir del impuesto a las ganancias los gastos inherentes al personal.

Por último, la norma establece un Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social para microempresas que pone un tope a las contribuciones y al pago de ART para promover el registro de nuevos trabajadores. A diferencia del régimen presentado por la Ley 26.476 en 2008 que obedecía una lógica similar a la de los '90 de sostener la economía reduciendo costos, esta ley crea un régimen permanente para aquellas empresas que al momento de regir la norma tuvieran cinco empleados y no superasen el límite de facturación establecido en el reglamentación gozarían del beneficio de reducir los aportes a la seguridad social²⁸. Dicha ley establece que la nómina se eleva a siete trabajadores cuando el empleador aumente el número de empleados estableciendo que a

²⁷ En REPSAL, <http://repsal.trabajo.gob.ar/>

²⁸ ARTICULO 24. — Los empleadores que tengan hasta ochenta (80) trabajadores, por el término de veinticuatro (24) meses contados a partir del mes de inicio de una nueva relación laboral por tiempo indeterminado, con excepción de la modalidad contractual regulada en el artículo 18 de la ley 26.727, gozarán por dicha relación de una reducción de las contribuciones patronales establecidas en el régimen general con destino a los siguientes subsistemas de la seguridad social:

a) Sistema Integrado Previsional Argentino, leyes 24.241 y 26.425; b) Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, ley 19.032 y sus modificatorias; c) Fondo Nacional de Empleo, ley 24.013 y sus modificatorias; d) Régimen Nacional de Asignaciones Familiares, ley 24.714 y sus modificatorias; e) Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios, leyes 25.191 y 26.727.

El beneficio consistirá, para los empleadores con una dotación de personal de hasta quince (15) trabajadores, en que, durante los primeros doce (12) meses de la relación laboral, no se ingresarán las citadas contribuciones y, por los segundos doce (12) meses, se pagará el veinticinco por ciento (25%) de las mismas. Para los empleadores que tengan entre dieciséis (16) y ochenta (80) trabajadores, el beneficio consistirá en que durante los primeros veinticuatro (24) meses de la relación laboral se ingresará el cincuenta por ciento (50%) de las citadas contribuciones.

partir del sexto el empleador deberá ingresar, sólo por dichos empleados, las contribuciones patronales previstas en el régimen general de la seguridad social. En cuanto a las ART, las microempresas hasta el momento no gozaban de ningún descuento o beneficio sino que por el contrario, su bajo poder de negociación las perjudicaba frente a las grandes empresas. Esta ley fija reducciones y topes máximos al importe que las aseguradoras pueden cobrar a los empleadores para brindar incentivos para que aseguren a sus trabajadores.

- *Proceso Legislativo*

El proyecto del Poder Ejecutivo fue presentado en el Congreso en la Cámara de senadores el 15 de abril de 2014 y fue sancionado y promulgado sin observaciones en Diputados el 21 de mayo del mismo año, con un trámite legislativo de 36 días en total.

En el Senado, el proyecto fue girado a las comisiones de Trabajo y Previsión Social, presidida por la Senadora María de los Ángeles Higonet (PJ), y la comisión de Presupuesto y Hacienda, Presidida por Juan Manuel Abal Medina (PJ-FPV).

Allí el proyecto recibió modificaciones en varias de sus disposiciones: en casos de juicio con sentencia firme; cuestiones de nomenclatura; exenciones del régimen para economías regionales o casos de emergencia regional; promoción escalonada para empresas de más de 80 trabajadores (que la ley promulgada no contempla); y la creación de un organismo que siga el cumplimiento de la ley (el Comité de Seguimiento para el Régimen Permanente de Contribuciones a la Seguridad Social).

En la discusión en el plenario se presentaron varias objeciones al proyecto. En primer lugar, algunos senadores de la oposición como Gabriela Michetti (PRO) hicieron hincapié en el resguardo de las competencias provinciales, y propusieron que se implemente un sistema de adhesión voluntaria de las provincias al régimen impulsado desde la Nación. Otro tema en boga fue planteado por Alfredo Martínez (UCR) quien, acompañando un dictamen de minoría, expresó que la ley carecía de incentivos para el crecimiento de las empresas, ya que el régimen limita los beneficios a la cantidad de empleados. Por último el Senador Adolfo Rodríguez Saa (PJ) señaló la falta de disposiciones que actúen como mecanismos contra el trabajo esclavo. El proyecto recibió media sanción por unanimidad el 30 de abril de 2014, con 57 votos a favor de miembros de

todos los bloques, ningún voto en contra ni abstenciones, y 15 ausencias, también de varios bloques entre los que se encuentran senadores por partidos provinciales, UCR, PRO y PJ.

En Diputados, las comisiones que reciben el proyecto son la Comisión de Legislación del Trabajo presidida por Héctor Recalde (PJ-FPV) desde 2005, y la Comisión de Presupuesto y Hacienda, presidida por Aníbal Fernández (PJ-FPV), dos referentes del kirchnerismo desde sus comienzos. La presencia del Ministro de Trabajo Carlos Tomada en las reuniones de comisión como informante del proyecto, refuerza la hipótesis de Calvo (2007, p. 272) de que a nivel Cámara, la productividad se ve afectada por cómo el Poder Ejecutivo se aprovecha de las distintas instancias de discusión para negociar a su favor

En este caso nuevamente si bien fue amplio el apoyo a la iniciativa (96.6% de los votos a favor), varias objeciones surgieron durante el debate en el plenario. Algunos diputados cuestionaron la decisión de continuar con los estímulos a la generación de empleo registrado por la vía de las rebajas a las contribuciones, citando el escaso éxito de la Ley 26.476 y de las leyes de los '90 con medidas semejantes; otros, como Claudio Lozano (Unidad Popular) cuestionaron la rapidez en la toma de decisiones y la falta de debate, quien cuestionó: *“Aquí hubo una sola reunión conjunta de dos comisiones que deberían haber trabajado por separado, y con un escaso tiempo para poder conversar con el Ministro de Trabajo”*. Esta no sería la primera vez que se denuncia en el plenario la sesión conjunta de dos comisiones para acelerar el trámite legislativo, sino que tales declaraciones ya habían tenido lugar en la Ley de Riesgos de Trabajo que se tratará a continuación. Finalmente, la ley se aprobó con 227 votos a favor sobre los 235 que tiene la Cámara, con cuatro abstenciones del socialismo, tres votos negativos (dos de la izquierda y uno del PRO), y veintidós diputados ausentes representantes de un amplio abanico de partidos oficialistas y opositores.

- *Actores Sociales*

Dado el estancamiento de las cifras de informalidad laboral alrededor del 34% en los últimos años y convirtiéndose éste en un problema casi endémico y cultural en la sociedad argentina, tanto desde el gobierno como desde el empresariado y las centrales sindicales fue reconocida públicamente la necesidad de hacer algo al respecto.

Desde el gobierno, el envío del proyecto al Senado fue acompañado por un discurso de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner en que afirmó que durante los gobiernos kirchneristas se redujo la desocupación un 6.9%²⁹ y la informalidad un 16%³⁰, al mismo tiempo que reconoció que el nivel actual de la última todavía afectaba las condiciones de inclusión y equidad social. En la misma ocasión apuntaló a los dirigentes sindicales, pidiéndoles que sigan trabajando fuertemente para lograr mantener los puestos de trabajo. En esta ocasión, pareciera corroborarse la hipótesis de Calvo (2008, p. 265) sobre los beneficios legislativos potenciales que conlleva la presentación en público de una iniciativa por el presidente. Así, cuando la mandataria defiende públicamente el proyecto con declaraciones como "*Vamos a redireccionar los subsidios que alientan la creación de empleo registrado a favor de las pequeñas y medianas empresas*", lo que hace es aumentar los costos electorales de aquellos legisladores que se opongan al proyecto o que demoren su tratamiento, ejerciendo un poder de agenda informal que el ejecutivo no cuenta entre sus atribuciones oficiales. Otras declaraciones importantes en el debate público desde el gobierno fueron las del Ministro Tomada que aseguró seguir apostando por la mejora y calidad de las condiciones de trabajo y quien acusó a algunos gremios de no tener interés en solucionar la problemática del trabajo no registrado³¹.

En representación de los empresarios, el Vicepresidente de la UIA, José Urtubey expresó que "*La Unión Industrial Argentina fue consultada sobre estos proyectos en el ámbito del ejecutivo en el Ministerio de Trabajo y nosotros dimos nuestro beneplácito porque son proyectos que están orientados a generar nuevos puestos de trabajo y combatir la informalidad a partir del estímulo*"³². Por otro lado, Daniel Funes de Rioja, abogado de la entidad, aprovechó la oportunidad para hablar de una "*tendencia a la informalidad*

²⁹ Discurso de la Presidente Cristina Fernández de Kirchner, en la inauguración del 133 período de sesiones en el Congreso Nacional, en <http://www.casariosada.gob.ar/informacion/discursos/28418-discurso-de-la-Presidente-cristina-fernandez-en-la-inauguracion-del-133-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional>

³⁰ "Argentina elogia la reducción del trabajo informal y rechaza cifras de la OIT", en http://noticias.lainformacion.com/mano-de-obra/salarios-y-pensiones/argentina-elogia-la-reduccion-del-trabajo-informal-y-rechaza-cifras-de-la-oit_KhG6TMw6O2mZw0MXPdGUK/

³¹ "Tomada defendió en el Congreso el proyecto de ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral", en <http://prensa.argentina.ar/2014/05/13/49908-tomada-defendio-en-el-congreso-el-proyecto-de-ley-de-promocion-del-trabajo-registrado-y-prevencion-del-fraude-laboral.php>

³² "La UIA acompañará los proyectos para reducir el empleo informal", en <http://www.telam.com.ar/notas/201404/59719-uia-empleo-informal.html>

laboral, que se da por trámites administrativos excesivos y los costos que genera la contratación"³³ y que no es recibida con agrado por el sector empresario y es muchas veces motivo de conflicto con los sindicatos. Finalmente, cabe destacar que la herramienta más resistida por este grupo fue el REPSAL, ya que si bien la mayor cantidad de asalariados en la informalidad se encuentran en el ámbito de las pequeñas o microempresas (66%) y no de las grandes que conforman la UIA y otras Cámaras (35%), el porcentaje de estas últimas no es tan bajo como para que las mismas no se vean perjudicadas por el aumento en las inspecciones y la existencia del RESPAL que les impediría hacer negocios con el Estado.

En cuanto a los sindicatos, si bien no son los principales abanderados de la lucha contra el trabajo informal, su participación en el diálogo social que precedió al proyecto sirvió para pautar algunas condiciones en cuanto a los derechos de los trabajadores contemplados por la norma. Por ejemplo, inicialmente la idea de reducir las tarifas de las ART había sido pensada por el gobierno a semejanza con la legislación para trabajadores de casas particulares sancionada un año atrás. La idea original era la de pautar una tarifa fija para trabajadores cuyo salario no superara un monto pre-establecido. Sin embargo, los sindicatos se expresaron en contra de una norma que, a su entender, podía tomarse como un incentivo para el empresario para no aumentar el salario “en blanco” y que, de este modo, el trabajador no ingresara en una tarifa de convenio. Finalmente, la pauta sería la reducción de la tarifa en un 50% móvil según la tarifa de mercado correspondiente para todas aquellas empresas que entraran en el régimen de promoción.

En el Congreso, el diputado sindical Facundo Moyano (FR), quien luego votaría a favor de la sanción de la ley, celebró la iniciativa y expresó la necesidad de regular del mismo modo la tercerización³⁴. Sin embargo, más allá de su apoyo, el senador moyanista Guillermo Pereyra (MPN) se ausentó al debate, dejando poco clara la posición de la CGT disidente en este tema.

La Ley 26.940 fue una herramienta, que hacia el cierre del período de gobiernos kirchneristas, condensa iniciativas que hasta ahora habían funcionado como paliativos para

³³ "El proyecto para bajar el empleo en negro va en la dirección correcta", En <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=736943>

³⁴ "Me parece perfecto el proyecto anunciado por la Presidenta", En <http://www.telam.com.ar/notas/201404/59539-facundo-moyano-me-parece-perfecto-el-proyecto-anunciado-por-la-Presidente.html>

la reactivación de la economía y las transforma en estructuras permanentes, con mejoras desde el punto de vista técnico-administrativo. Estas mejoras le permites abordar a los grupos más vulnerables de la sociedad, en este caso trabajadores no registrados, creando estructuras permanentes para la mejora de sus condiciones de trabajo. Se propone, mediante el diálogo social a puertas cerradas con los distintos sectores económico-sociales y con un fuerte liderazgo ejecutivo, superar la crisis del mercado de trabajo heredada de los '90 y la crisis de principios de siglo cuando se debilitaron todas las estructuras sociales sostenidas sobre la base contributiva del salario (Alonso, 1998, p.615).

La Ley de Riesgos de Trabajo

La Ley 26.773 de Riesgos de Trabajo llega en 2012 para reparar un sistema instalado en 1996 con la Ley 24.557 criticado en más de una oportunidad por actores sociales e institucionales por su ineficacia y su perjuicio a los trabajadores. Ya en la tercera gestión kirchnerista, la reforma del régimen de seguro de trabajo era una deuda que tenía el gobierno con los trabajadores.

Durante el gobierno de Menem, y en el contexto de la transformación económica y social comentada en el Capítulo I, en 1996 entró en vigencia la Ley 24.557 con la cual se pone en marcha una reforma integral del sistema de cobertura de los riesgos del trabajo. La Ley de Riesgos de Trabajo constituyó un sistema compensatorio de los infortunios laborales que pretendía evitar la resolución de los mismos por la vía judicial, basándose para ello en una suerte de “*trade off*” entre los derechos de los trabajadores y empleadores. El objetivo de la norma se basaba en dos pilares: el resarcimiento del daño al trabajador damnificado y el establecimiento de incentivos para la prevención de infortunios y cubría, en general, los accidentes y enfermedades profesionales que tienen su origen en el desempeño de las actividades laborales.

La nueva normativa implicó un cambio en la concepción de los riesgos del trabajo. En este sentido, se pasó de un esquema basado en la responsabilidad individual de las empresas hacia uno que se incorporó como un subsistema de la seguridad social. En este régimen el Estado tiene un importante rol en materia regulatoria, de fiscalización y control, pero –en línea con el resto de las transformaciones económicas llevadas a cabo en lo ‘90–

es el sector privado el que tiene a cargo la gestión del sistema, a través de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ARTs), que fueron creadas específicamente con ese fin.³⁵

Desde su sanción se presentaron numerosos proyectos de reforma del régimen que la ley dispone, así como apelaciones judiciales que versan sobre la inconstitucionalidad de algunos de sus artículos. A fines del año 2000, mediante el Decreto 1228 se introdujeron varias reformas: se dispuso la modificación del cálculo indemnizatorio, el aumento del tope, la apertura vía recurso del listado de enfermedades y la inclusión de los padres del trabajador sin descendencia como beneficiarios del sistema.³⁶ Posteriormente, en el año 2004 la Corte Suprema durante el gobierno de Néstor Kirchner decide sentar jurisprudencia con tres fallos paradigmáticos³⁷, habilitando a los trabajadores a iniciar a sus empleadores juicios por accidentes de trabajo fundados en la ley civil, pese a que aquellos hubieran cobrado las indemnizaciones tarifadas establecidas en la por la Ley 24.557. El fundamento detrás de este conjunto de medidas fue rectificar un proceder considerado inconstitucional por no permitir la defensa justa del asalariado y dilatar los plazos de pago.

La jurisprudencia sentada por los fallos de la Corte Suprema y la urgencia económica de la crisis demoraron la decisión de emprender una tarea que implicara que el Estado debía poner en una balanza los derechos de empresarios y trabajadores. Para el año 2012 el sistema de aseguradoras cubría a 8, millones de trabajadores, con 25 aseguradoras y 5 ART cubriendo al 57,5% de la actividad formal. En ese entonces la Ley 24.557 había sido acusada de generar el colapso de la justicia laboral, por contemplar solo un corto listado de enfermedades a ser compensadas y por la falta de referencias a la prevención y las condiciones de trabajo óptimas.³⁸ La necesidad de subsanar las deficiencias del sistema llevó a que el 25 de septiembre de 2012 se presentara el proyecto que proponía un nuevo

³⁵ “Análisis de la Ley de Riesgos del Trabajo”. En

<http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/analisisriesgo.pdf>

³⁶ “Ley 24.557: Lo urgente no deja tiempo a lo importante”. En http://www.noticias-librodar.com.ar/index.php?option=com_content&view=article&id=48:ley-24557-lo-urgente-no-deja-tiempo-a-lo-importante&catid=37:notas-tecnicas&Itemid=58

³⁷ Los tres fallos de la Corte Suprema en 2004 fueron: “*Aquino c/ Cargo Servicios Industriales*”, donde el Tribunal declaró la inconstitucionalidad del Art. 39, ap. 1, de la Ley de Riesgos del Trabajo; “*Milone c/ Asociart*”, la Corte descalificó constitucionalmente el Art. 14 ap. 2; “*Castillo c/ Cerámica Alberdi*”, en el que el Tribunal censuró, también con base constitucional, el Art. 46.

³⁸ En el año 2010 se registraron 630.766 casos de accidentes laborales, de los cuales 871 terminaron en la muerte de un asalariado

Régimen de Ordenamiento de la Reparación de los Daños Derivados de los Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

En primer lugar, se establece una opción excluyente entre lo que paga el sistema de ART y la vía judicial. De este modo se elimina el sistema de “la doble vía” y se prohíbe a aquellos trabajadores que cobren la remuneración ofrecida por la aseguradora a recurrir a la justicia para pedir una reparación mayor. Asimismo, mientras que desde 2004 era el fuero laboral el que trataba las cuestiones de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, estas cuestiones pasarían a ser tratadas por el fuero civil, respondiendo así a un reclamo histórico de las cámaras de empresarios³⁹.

En segundo lugar, se amplía el listado de enfermedades aunque se mantiene de carácter cerrado⁴⁰. El listado definitivo sería definido en el período de reglamentación posterior a su sanción cuando se reunió el Comité Consultivo Permanente de la Ley de Riesgos del Trabajo en la que participan el Ministerio de Trabajo, especialistas de CGT y CTA, por la parte sindical, y representantes de la UIA, CAME, Cgera y las cámaras de Comercio y de la Construcción, por el frente patronal.⁴¹ En 2009, en medio de una empantanada negociación para realizar una reforma integral del deficiente sistema de riesgos del trabajo, el Gobierno decidió aumentar por decreto los montos de las indemnizaciones.

En tercer lugar, se actualizó el “Baremo”, el listado que especifica los porcentajes de incapacidad ante diferentes accidentes y enfermedades, creado en 1995 con la Ley 24.557. Por un lado, las indemnizaciones por accidente serían actualizadas automáticamente dos veces al año. A esta disposición, se les suma la actualización del piso de indemnizaciones a familiares por fallecimiento del asalariado guiándose por el Ripte, índice que evidencia la evolución del salario formal y fijando un piso de 460 mil pesos que más que duplica los

³⁹ . Esta modificación fue defendida por el juez laboral Julio Grisolia quien advirtió que "el promedio de causas en 2007 era de 400 por juzgado pero hoy es de 1.200" <http://www.iprofesional.com/notas/148996-Nueva-ley-de-ART-por-qu-llueven-las-crticas-contra-la-reforma-y-expertos-hasta-la-tildan-de-inconstitucional>

⁴⁰ Durante la primera ronde de negociaciones del comité se incorporaron al listado las compensaciones por hernias, várices y hemorragias las cuales explicaban el 46% de los juicios iniciados hasta el momento ya que no estaba incluidas como dolencias producto de la actividad desempeñada en el ámbito laboral. Esta consideración era reclamada por los sindicatos desde hacía tres años. Pero aun cuando esas cifras refutaran el argumento que planteaba la existencia de una “industria del juicio”, la medida se frustró ante la resistencia empresaria y los trabajadores con hernias, várices y lumbalgias debieron continuar cursando sus reclamos en los juzgados.

⁴¹ Lukin, T. “Hernias, várices y lumbalgias, cubiertas”. En <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-207790-2012-11-14.html>

180 mil del régimen anterior. A estas reparaciones integrales se le suma un 20% adicional de compensaciones por otros daños ocasionados.

Por otro lado, los plazos de pago se acortaron. Desde la homologación de acuerdo con la aseguradora el trabajador no debiera demorar más de 15 días en cobrar su compensación, mientras que antes el cobro se esperaba entre el primer y cuarto mes. Asimismo, representa un atractivo significativo frente a un trámite judicial que podría llegar a demorar entre dos y tres años.

Por último, cabe aclarar que la ley no establece ninguna modificación sobre los accidentes *in itinere*, es decir, desde y hacia el trabajo. Los mismos seguirán ajustándose a las disposiciones de la Ley 24.557. Otra disposición que no se ve alterada es el procedimiento ante las comisiones médicas, un organismo administrativo que se encarga de resolver las diferencias entre el trabajador y la ART y convirtiéndose en una instancia obligatoria previa al acceso a la Justicia⁴². En cuanto a las ART, se establece como límite de presupuesto destinado a la administración, y otros no prestacionales el 20% de los ingresos de las mismas, y como máximo a su vez solo un 5% de ese 20% puede destinarse a gastos de comercialización.

La semana previa a la presentación del proyecto en el senado por el Poder Ejecutivo, el gobierno formalizó el decreto que posibilitaba la creación de entidades Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) sin fines de lucro, hoy conocidas como "ART mutuas", constituidas por "las asociaciones profesionales de empleadores o grupos de empleadores y las asociaciones sindicales de trabajadores con personería gremial que celebren negociaciones colectivas"⁴³. El decreto 1720/2012 fue firmado por la Presidente en el mismo acto en que se anunció el envío al Congreso del proyecto que reformaría de la Ley de Accidentes de Trabajo. Esta disposición que tuvo lugar en los días previos a la presentación del proyecto introdujo un nuevo factor a la puja entre sindicatos, empleadores y aseguradoras, intentando introducir una garantía contra el aumento de los costos. A continuación, el análisis del proceso legislativo y la dinámica de los actores permiten comprobar si eso fue así efectivamente o no.

⁴² Barca, J.M. y Albornos, S. "Nueva ley de ART: por qué "llueven" las críticas contra la reforma y expertos hasta la tildan de "inconstitucional"". En <http://www.iprofesional.com/notas/148996-Nueva-ley-de-ART-por-qu-llueven-las-crticas-contra-la-reforma-y-expertos-hasta-la-tildan-de-inconstitucional>

⁴³ Formalizan creación de las "ART mutual". En <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=655236>

- *Proceso Legislativo*

El proyecto presentado el 25 de Septiembre de 2012 en el Senado a través de la comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, presidida por la senadora María de los Ángeles Higonet (PJ) y sancionado y promulgado sin observaciones menos de un mes después, el 24 de Octubre del mismo en la Cámara de Diputados.

En el Senado el trámite tuvo una duración muy corta: sólo ocho días. De las reuniones de la comisión participaron el Ministro Tomada con algunas personas de su gabinete; también algunos miembros del sector empresarial, como es el caso de Mendiguren y Wagner, y de algunos sindicatos en la persona del señor Antonio Caló, de la UOM, y un representante de SMATA. Las denuncias sobre la falta de participación de sectores importantes de la CGT y CTA y de la falta de aceptación de modificaciones al proyecto oficial, fueron algunos de los motivos alegados por los senadores Giustiniani (PS) y Martínez (UCR) en la conformación de un dictamen de minoría. Asimismo y en concordancia el Senador Artaza denunció la falta de diálogo: “Uno puede pensar que esto no está de acuerdo con los trabajadores porque no se consultó a la CGT ni a la CTA. Tampoco está de acuerdo con los fallos de la Corte Suprema de Justicia. No están de acuerdo los productores de seguros que se ven perjudicados en sus ingresos, ni las pymes que son pequeños empleadores. Todos ellos no están de acuerdo y no se los consultó, se omitió el debate. Eso es lo que no puedo entender.” La comisión emitió un dictamen de mayoría y uno de minoría.

En el plenario la discusión planteada por la oposición tuvo como eje la falta de convocatoria a algunos representantes sindicales a las reuniones de comisión y la falta de debate parlamentario de la iniciativa. Estas preocupaciones dentro de la oposición llevaron a que el debate se cerrara con 43 votos afirmativos (60% del senado de los cuales el 75% correspondían al FPV) situándose por debajo de la media del período en una de las votaciones más peleadas en el Senado, y un 40% de votos negativos o de ausencias por parte de la oposición conformada por radicales, socialistas y partidos provinciales.

En la Cámara revisora el tratamiento fue más participativo e incluyó a los miembros de la comisión de Legislación de Trabajo, la de Legislación General y la de Presupuesto y Hacienda. El proyecto sería sancionado tres semanas más tarde con cuatro dictámenes de

minoría, uno del propio Héctor Recalde (FPV), presidente de la Comisión de Legislación de Trabajo desde 2005, quien se abstuvo en la votación. La el voto fue peleado, con 140 a favor (54.5% de los diputados) la mayoría oficialistas acompañados del PRO y algunos partidos provinciales; 83 en contra por parte de la UCR, PJ Federal, socialismo y algunos partidos provinciales, y 32 ausentes, una muestra representativa de todos los bloques. El proyecto fue informado por el Dip. Pais (PJ-FPV), quien esgrimió que “como sistema tarifado, el nuevo régimen apunta a que la indemnización sea oportuna, tempestiva y pagada en tiempo y forma para que sirva verdaderamente para mitigar el daño sufrido por el trabajador”.

La oposición en el plenario tocó varios temas y se plasmó en la pluralidad de los dictámenes de minoría. En primer lugar, una fuerte crítica a la eliminación de la “doble vía”, decisión identificada como un retroceso en materia de derecho laboral por parte de miembros de la UCR firmantes de uno de los dictámenes. Por otro lado, en consonancia con el reclamo de la CTA, los diputados Lozano y De Gennaro (Unión Popular) reclamaron medidas que ayuden a conformar una cultura de prevención con asesoramiento de una comisión nacional de seguridad y salud laboral que sea capaz de asesorar al Ministerio de Trabajo y al resto del país. Acompañando un tercer dictamen, Margarita Stolbizer (Gen), presentó en el plenario los documentos del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal y otras entidades que podrían establecer la inconstitucionalidad de la norma, acusando al gobierno de perpetuar la lógica neoliberal. El cuarto y último dictamen lo presentó el presidente de la comisión de Legislación del Trabajo, Héctor Recalde (PJ-FPV), donde expone un proyecto basado en iniciativas propias que ya habían sido presentadas ante la Cámara en el pasado, y destaca que la mayoría de los juicios citados se originaron en las paupérrimas indemnizaciones pagadas por las ART por el desconocimiento de una nómina más amplia de enfermedades profesionales, motivo que lo lleva a oponerse a la lista cerrada de enfermedades propuestas por el proyecto de la mayoría. No obstante, Recalde no votó en contra sino que se abstuvo en la votación al final del día. En otras declaraciones en el recinto, diputados sindicales como Facundo Moyano (FR) advirtieron sobre el tratamiento conjunto del proyecto en un plenario de comisiones que supuestamente se debe a la falta de quórum que el proyecto habría tenido en la Comisión de Legislación del

Trabajo que era la comisión cabecera en la Cámara de Diputados y cuyo presidente optó por presentar un dictamen disidente.

- *Actores Sociales*

No solo en el plenario sino también en el diálogo social previo, paralelo y posterior a la sanción de la ley, la reforma fue causa de controversias entre distintos actores sociales, especialmente empresarios, sindicatos y la Unión de ART (UART).

El gobierno venía discutiendo la ley en público desde Septiembre de 2008 cuando la Presidente declaró en una velada organizada por la Unión Industrial Argentina (UIA): *“Vamos a tener que sentarnos a discutir en serio, empresarios y trabajadores, porque tenemos que hacer planteos que sean consistentes”*⁴⁴. En ese mismo discurso aseguró: *“estamos trabajando fuertemente en el tema de ART, que es un tema de riesgos del trabajo central en temas de competitividad. Lo he intimado al ministro de Trabajo para que podamos arribar a un proyecto de ley consensuado con los distintos sectores”*. Unos días después, el Ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Carlos Tomada declaró ante la prensa que existía “un buen nivel de consenso” entre empresarios y sindicatos respecto a la reforma. Sin embargo la nueva ley no sería sancionada hasta el año 2012. Desde la Superintendencia de Riesgo del Trabajo (SRT) calificaron a la nueva ley como "pro obrera" y "progresista", destacando la actualización del valor de las indemnizaciones, la incorporación de nuevas dolencias al listado de enfermedades laborales y el incremento de las inspecciones llevadas adelante por la SRT⁴⁵.

En cuanto a los empresarios, podría afirmarse que la más beneficiada con el cierre de la “doble vía” sería la UIA porque con las nuevas disposiciones ya no se ve tan amenazada por juicios laborales que en caso de fallar a favor del trabajador representarían un gasto económico muy alto para las empresas. Pero si bien desde la UIA avalaron desde los comienzos la sanción de este proyecto de ley y participaron en la reunión de comisión, uno de los primeros impactos de la reforma se vio reflejado en las alícuotas que pagan las

⁴⁴ “La Presidenta prometió leyes para los industriales”. En <http://www.parlamentario.com/noticia-17412.html>

⁴⁵ Barca, J.M. y Albornos, S. “Nueva ley de ART: por qué “llueven” las críticas contra la reforma y expertos hasta la tildan de “inconstitucional””. En <http://www.iprofesional.com/notas/148996-Nueva-ley-de-ART-por-qu-llueven-las-criticas-contra-la-reforma-y-expertos-hasta-la-tildan-de-inconstitucional>

empresas a las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART), al mismo tiempo que gracias al aumento de los montos y la ampliación del lista de enfermedades, sus costos aumentaron. Un abogado de la UIA manifestó al poco tiempo que los aumentos en las alícuotas que pagan las empresas a las ART llegan a ser de hasta el 500%, especialmente en caso de las pymes que tienen menos herramientas de negociación.

Por último, en el ámbito sindical, la medida recibió fuerte críticas de los gremios que manifestaron su temor a que los jueces civiles no estuvieran familiarizados con los principios protectorios del derecho laboral. Entre las pocas devoluciones encontradas a partir de un escaneo de los medios, hay quienes aseguraron que la ley representaba un “viraje regresivo” ya que la derivación al fuero civil neutraliza el conflicto laboral porque evita la norma más favorable al trabajador creada en el fuero laboral en el año 1994 ante demandas de asalariados⁴⁶. Sin embargo, dado que una semana antes de que el proyecto ingrese al Senado los sindicatos recibieron el beneficio de poder conformar “ART mutuas”, era de esperarse que su oposición al proyecto no fuese tan fuerte como para bloquear su sanción ni condenarlo públicamente, en una especie de “*trade off*” entre sindicatos y gobierno.

Respecto a las ART Mutuas, la UART en uno de sus comunicados afirmó que la creación de las mismas, "no hace más que conformar una oferta más amplia que volverá más virtuoso el mecanismo de aseguramiento, promoción y adecuada reparación", siempre que operen "en iguales condiciones de funcionamiento y exigencias de solvencia y calidad que las aseguradoras actuales"⁴⁷. No obstante, se señala que lo que en un primer momento fue considerado un incentivo despertó un interrogante en relación a la confusión de roles entre los sindicatos que se integren en mutuas. Mientras que por un lado deberán velar por los derechos de los trabajadores siniestrados, por el otro, ser parte de la administración de

⁴⁶ Barca, J.M. y Albornos, S. “Nueva ley de ART: por qué "llueven" las críticas contra la reforma y expertos hasta la tildan de "inconstitucional"”. En <http://www.iprofesional.com/notas/148996-Nueva-ley-de-ART-por-qu-llueven-las-crticas-contra-la-reforma-y-expertos-hasta-la-tildan-de-inconstitucional>

⁴⁷ “No hay mutuales porque nadie quiso crearlas”. En <http://www.revistaestrategas.com.ar/noticia-454.html>

un fondo de prestaciones que se verá afectado por los reclamos de los mismos trabajadores⁴⁸.

El tratamiento de esta ley fue particularmente interesante para la discusión de una serie de cuestiones. En primer lugar, su tratamiento indica una búsqueda de consenso sesgada que incorpora al debate a grupos favorables al gobierno en pos de evitar la confrontación y acelerar el trámite parlamentario. En segundo lugar, dando que el debate no fue extenso y que no hubo una incorporación de los numerosos proyectos presentados con anterioridad a la fecha que proponían modificar la misma legislación el que presentado por el Ejecutivo, no podría afirmarse con seguridad de que su tratamiento haya sido plural. Y dados los reclamos subsistentes de algunos sindicatos y disputados sindicales, tampoco se podría afirmar que la ley sea pro-laboral, como se ha calificado a la legislación del período en otras oportunidades. Asimismo, la ley presenta un conflicto intra-partidario, con un dictamen propio del presidente de la comisión de la cámara de diputados, defensor de las propuestas legislativas del partido desde hacía siete años a la fecha; y un conflicto intra-empresarial de un proyecto de ley que favorece a las aseguradoras de riesgo pero deja en desventaja financiera gran parte del sector empresarial, en especial las pymes, que ve aumentadas las alícuotas a pagar. Por último, el proyecto divide aguas en general entre oficialismo y oposición en las votaciones: en la Cámara de Diputados, por ejemplo, el único partido no filo-kirchnerista que acompañó la iniciativa fue el PRO, con una cantidad de votos negativos de las más altas del período.⁴⁹

La Ley de Riesgos de Trabajo puede inscribirse en este giro a la izquierda como una ley más neutra que preservó cierto status quo pero con algunas mejoras. En comparación a la reforma de los '90 vigente hasta entonces, las indemnizaciones aumentaron significativamente acortando los plazos de pago, lo cual significó un beneficio importante para el trabajador de menores ingresos que depende de ese dinero para mantener sus gastos. El saldo que deja el análisis es el de una ley muy discutida con los sectores empresariales quizás más que con los sindicales aunque sin desviarse del modelo neo-corporativo de

⁴⁸ “Riesgos del trabajo: ingresan las mutuas y se actualizan las indemnizaciones”. En <http://www.cecreda.org.ar/web/index.php/marco-juridico/1077-2015-03-11-13-43-22-369>

⁴⁹ La cifra solo es superada por dos proyectos: el 26.476 de Régimen de Normalización Tributaria, Promoción y Protección de Empleo Registrado con Prioridad en PyMEs y Exteriorización y Repatriación de Capitales de 2008 y el 26944 de Régimen de Responsabilidad del Estado de 2013, con 104 y 105 votos negativos cada uno respectivamente.

negociación tripartita que caracteriza el período. Y si bien la ley no termina con un sistema de seguridad social privado como cuatro años antes había sucedido con las AFJPs, el proyecto basado en el consenso de las partes restaura algunos derechos al trabajador, perdidos en los '90 con una ley que otorgaba muchas licencias a las aseguradoras haciendo el trámite más engorroso para el trabajador damnificado.

Conclusión

Los tres proyectos analizados en este último capítulo fueron iniciados en el Senado por el Poder Ejecutivo en la Cámara de Trabajo y Previsión Social, y puede ser tomado como exponentes de la agenda laboral kirchnerista. En primer lugar, los proyectos son consistentes con la hipótesis de aquellos autores que afirman que los proyectos más importantes se presentan a través del senado porque allí tienen mayores chances de ser aprobados por la mayoría, generalmente oficialista (Alemán y Calvo, 2008; Calvo, 2007). En segundo lugar, a los tres proyectos los precede una ratificación pública previa desde el Poder Ejecutivo expresando la importancia de que la reforma se lleve a cabo, y aumentando los costos de que el tratamiento de la ley no se lleve a cabo de forma rápida y sin bloqueo (Calvo, 2007, p. 265). En tercer lugar, hay un liderazgo claro por parte del Ejecutivo en cuanto a su voluntad de que la reforma se lleva a cabo. El mismo se expresa no solo en las declaraciones públicas que pretenden cautivar a la opinión pública, sino en la presencia de funcionarios como el Ministro Tomada en las reuniones de comisión (Calvo, 2007, p.272). Además, esta actitud del poder Ejecutivo de ser quien controle plazos, contenidos e incentivos a los actores durante una reforma estructural de gran envergadura, contribuye a instaurar una lógica decisionista similar a la que algunos autores como Alonso (1998) habían vislumbrado en la coalición menemista.

Otra comparación con la agenda menemista se puede trazar con el análisis de Etchemendy y Palermo (1998) quienes destacan la importancia del diálogo con los grupos de interés y la conformación de un espacio para que sindicatos, empresarios y funcionarios pautaran las reformas. Ese ámbito soslayó el rol del PJ y los bloques peronistas en el Congreso que adoptan un rol más pasivo en la discusión (Etchemendy y Palermo, 1998, p.571-572). Este predominio de los intereses sindicales sobre los provinciales, se evidencia en que los principales proyectos provengan desde el Poder Ejecutivo donde se gestiona el

diálogo social, y no desde iniciativas de legisladores cuyo margen de acción es menor (Zelaznik, 2014, p. 219). En conjunto con el modelo tripartito neocorporativo que trajo el kirchnerismo al gobierno (Etchemendy y Collier, 2007, p. 393) el predominio de los grupos de interés sobre los bloques legislativo se manifiesta en los reclamos de falta de debate de la oposición, los numerosos dictámenes de minoría, y la rapidez de los trámites legislativos que en los casos analizados son de 20, 36 y 29 días respectivamente, ayudada por el tratamiento conjunto del proyecto en las comisiones de cada cámara. Como representantes del período, los tres proyectos son tratados en un curso inferior a la media del período para proyectos generales (4 meses) y sin observaciones del PEN, lo cual demuestra un importante liderazgo Estatal y control sobre la agenda que permite, a pesar de variaciones en el consenso en las Cámaras sancionar cada uno de ellos en concordancia con la alta tasa de aprobación que tuvieron los proyectos del ejecutivo en general.

Conclusión

Balance de un período de reformas

En este trabajo las presidencias kirchneristas fueron presentadas como un período de cambio de agenda y del statu quo vigente a partir de un Estado que toma protagonismo en la formulación de políticas públicas, especialmente en el área laboral. Un Estado que utiliza la arena laboral como ámbito de articulación de problemas y soluciones en tres áreas: generando empleo para salir de la crisis que dejó al debacle económica de 2001; la necesidad de conformar una coalición política propia que fortalezca al gobierno mediante políticas inclusivas que desafiaron a los grupos de interés predominantes del neoliberalismo; y con articulación en otras áreas de política social asistencial y previsional.

Para ello se conformó una agenda política pro-Estado que requirió de un rol más activo del Ministerio de Trabajo y de la generación de instancias institucionales que recuperaran el diálogo social perdido en el menemismo. De este modo desde 2003 el estado conduce un esquema de negociación tripartita que se replica en varios sectores del mercado laboral y que permite la recuperación de rol de los sindicatos como interlocutores y los devuelve del lugar subordinado en el que se encontraban en los '90. Asimismo, otros grupos y movimientos sociales vulnerables son incorporados a la coalición de gobierno, beneficiados con la ampliación de derechos, beneficios y garantías desde lo laboral, previsional y asistencial.

La recuperación de recursos estatales se ha manifestado en la cantidad de proyectos generales y particulares enviados al Congreso por el PEN. En el Capítulo II se ha presentado evidencia empírica que sugiere que, en comparación con el período menemista analizado por Etchemendy y Palermo (1998) y Zelaznik (2014), el período de gobiernos kirchneristas consigue en el área laboral una tasa de aprobación más alta con trámites más cortos para las leyes presentadas por el poder Ejecutivo. Además, se da cuenta de un consenso legislativo significativo que permite la sanción de 50 leyes laborales en 12 años de gobierno. Paralelamente al trámite legislativo y muchas veces en una etapa previa, los proyectos fueron debatidos fuera del Congreso con amplia participación de los grupos de interés y con un liderazgo claro del PEN que controla plazos y contenidos de las reformas. La hipótesis de Zelaznik (2014) de que las diferencias en el desempeño dentro del área

laboral se deben a la distinción entre leyes generales y particulares, permitió comprender diferencias entre las tasas de aprobación y duración del trámite, siendo estos indicadores mayores cuanto más plural fuera la discusión en la sociedad y en el parlamento (Zelaznik, 2014, p.218).

Para realizar un estudio más profundo de la dinámica de las reformas en el Capítulo III se analizaron tres de los proyectos de reforma laboral generales presentados sancionados durante los gobiernos kirchneristas en períodos en los que contaron con mayoría legislativa. Su análisis permitió contrastar algunas hipótesis que otros autores (Alemán y Calvo, 2008; Alonso, 1998; Calvo, 2007; Etchemendy y Collier, 2007; Etchemendy y Palermo, 1998; Zelaznik, 2014) formularon sobre ambos períodos. Por ejemplo, la utilización de los recursos discursivos del Ejecutivo para reforzar y acelerar el trámite legislativo imponiendo costos sobre su demora o desestimación (Calvo, 2007, p. 265) o la manipulación de los procedimientos legislativos para controlar las modificaciones sobre el proyecto original mediante la participación de funcionarios en las reuniones de comisión (Calvo, 2007, p. 272). Además, se comprueba a través del análisis y los Estudios de caso que el PEN prefiere ingresar sus proyectos más significativos en el Senado, donde tiene un mejor control sobre las mayorías (Alemán y Calvo, 2008, p. 29) así como el rol pasivo de los bloques peronistas y oficialistas en la discusión de las cámaras una vez que el proyecto ha atravesado rondas de diálogo social en las que participen las partes interesadas (Etchemendy y Palermo, 1998, p.571-572). De este modo, se prueba la hipótesis de Etchemendy y Collier (2007, p.393) sobre el predominio del debate en ámbitos institucionales dirigidos por el PEN sobre el ámbito legislativo. La evidencia presentada también es consistente con la hipótesis de que diferencias en el éxito legislativo de la agenda laboral kirchnerista se deben a las características generales o particulares de los beneficios que distribuyen (Zelaznik, 2014).

Próximas investigaciones deberían profundizar en cuanto al funcionamiento de las instancias tripartitas reconstruidas desde 2003 y la dinámica de los actores políticos, económicos y sociales en las negociaciones en torno a las mismas. Por último, otros estudios deberían centrarse en el rol de las comisiones en el Poder legislativo, un tema no lo suficientemente cubierto por la literatura hasta el momento.

Bibliografía

“Abrazo al Congreso para rechazar la nueva ley laboral”. (25 de Febrero de 2004). *La Nación*. En <http://www.lanacion.com.ar/576145-abrazo-al-congreso-para-rechazar-la-nueva-ley-laboral>

Alemán, E. y Calvo, E. (2008). “Analyzing Legislative Success in Latin America: The Case of Democratic Argentina”, en Guillermo O’Donnel, Joseph S. Tulchin y Augusto Veras (eds.), con Adam Stubits, *New Voices in the Study of Democracy in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Alonso, G. (1998). “Democracia y reformas: las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina”, *Desarrollo Económico*, N° 150, junio-septiembre de 1998: 595-626. ISSN 0046-001X

Alonso, G. y Di Costa, V. (2011). “Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2010”, en el VI Congreso Argentino de Administración Pública, Ciudad de Resistencia, Chaco.

“Análisis de la Ley de Riesgos del Trabajo.” (2001). *Fundación de investigaciones Económicas Latinoamericana (FIEL)*. En <http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/analisisriesgo.pdf>

“Argentina elogia la reducción del trabajo informal y rechaza cifras de la OIT” (16 de octubre de 2014). En http://noticias.lainformacion.com/mano-de-obra/salarios-y-pensiones/argentina-elogia-la-reduccion-del-trabajo-informal-y-rechaza-cifras-de-la-oit_KhG6TMw6O2mZw0MXPdGUk

Barca, J.M. y Albornos, S. (19 de Septiembre de 2012). “Nueva ley de ART: Por qué "llueven" las críticas contra la reforma y expertos hasta la tildan de "inconstitucional"”. *iProfesional*. En <http://www.iprofesional.com/notas/148996-Nueva-ley-de-ART-por-qu-llueven-las-crticas-contr-la-reforma-y-expertos-hasta-la-tildan-de-inconstitucional>

Bonvecchi, A. y Zelaznik, J. (2012). “El Impacto del Poder de Decreto Presidencial sobre el Comportamiento Legislativo”, en Mustapic, Ana María; Bonvecchi, Alejandro y Zelaznik, Javier (Comp.), *Los legisladores en el Congreso argentino. Prácticas y estrategias*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.

Calvo, E. (2007). “The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a highly Disciplined Legislature”, en *B.J. Pol.S.* 37, 263-280, Cambridge United Press

Capozzi, S. “Ley 24.557: Lo urgente no deja tiempo a lo importante”, en *LibroDar, Boletín de Novedades*.

Capriata, L. (13 de Junio de 2005). “Kirchner firmó un decreto cada cinco días de gestión.” *La Nación*. En <http://www.lanacion.com.ar/712521-kirchner-firmo-un-decreto-cada-cinco-dias-de-gestion>

Carrera, A. (2013). “Argentina: Decretos de Necesidad y Urgencia en el período 2007-2011”, en *Revista de Ciencia Política, N°19 Art.4*, Agosto de 2013.

Cook, M.L. (2007). *The Politics of Labor Reform in Latin America, Between Flexibility and Rights*, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania.

Danani, C. (2012). “La otra década de reformas de las políticas sociales y laborales. Argentina, 2002-2010”, en *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica* N° 135-136.

Decreto 40/2007. (2007). SENASA. En <http://www.senasa.gov.ar/contenido.php?to=n&in=1192&io=5515>

"El proyecto para bajar el empleo en negro va en la dirección correcta", (15 de abril de 2014). *Ámbito Financiero*. En <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=736943>

Etchemendy, S. (1995). “¿Límites al Decisionismo? El poder ejecutivo y la formulación de la legislación laboral (1893-1994)”, en R. Sidicaro y J. Mayer (Comp.), *Política y Sociedad en los años del menemismo*, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Etchemendy, S. (2004). “Repression, Exclusion, and Inclusión: Government-Union Relations and Petterns of Labor Reform in Liberalizing Economies”, en *Comparative Politics* 36 (3): 273-90.

Etchemendy, S. (2011a). “El Sindicalismo Argentino en la Era Pos-Liberal (2003-2011)”, en A. Malamud y M. De Luca (Comp.), *La Política en Tiempos de los Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires.

Etchemendy, S. (2011b). “El Diálogo Social y las Relaciones Laborales en la Argentina 2003-2010: Estado, Sindicatos y Empresarios en Perspectiva Comparada”. Organización Internacional del Trabajo.

Etchemendy, S. (2013). "El trabajo y los nuevos colectivos con derechos". *Página 12*, El País. Publicado el Lunes 8 de Abril de 2013.

Etchemendy, S. y Collier, R. (2008). "Down but not Out: Union Resurgence and Segmented Neocorporatism in Argentina: 2003-2007", en *POSTData*: 145-192

Etchemendy, S. y Garay, C. (2011). "Argentina: Left Populism in Comparative Perspective (2003-2009)", en S. Levitsky and K. Roberts (comp.), *Latin America's Turn to the Left: Causes and Implications*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Etchemendy, S. y Palermo, V. (1998). "Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)", en *Desarrollo Económico* N° 148: 559-590. Buenos Aires.

Fernández de Kirchner, C. (03 de Marzo del 2015), Discurso en la inauguración del 133 período de sesiones en el Congreso Nacional. En <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/28418-discurso-de-la-Presidente-cristina-fernandez-en-la-inauguracion-del-133-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-nacional>

"Formalizan creación de las "ART mutual" (20 de Septiembre de 2012). *Ámbito Financiero*. En <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=655236>

"Lapicera veloz: CFK firma un DNU cada mes y medio." En http://www.latecla.info/3/nota_1.php?noticia_id=45923

"La Presidenta prometió leyes para los industriales." (19 de Septiembre de 2012). *Parlamentario*. En <http://www.parlamentario.com/noticia-17412.html>

"La UIA acompañará los proyectos para reducir el empleo informal" (14 de abril de 2014). *TELAM*. En <http://www.telam.com.ar/notas/201404/59719-uia-empleo-informal.html>

"La UIA cuestiona varios puntos del proyecto de reforma laboral." (17 de Febrero de 2004). *Infobae*. En <http://www.infobae.com/2004/02/17/98376-la-uia-cuestiona-varios-puntos-del-proyecto-reforma-laboral>

Lukin, T. (2012). "Hernias, várices y lumbalgias, cubiertas", en *Página 12*, 14 de noviembre de 2012.

Mecle, E. y Neri, D. (2008), "La (Des) Institucionalización del Congreso de la Nación Argentina: Reglas y Excepciones en la Formación de Leyes y Análisis e

Interpretación Cualitativa y Cuantitativa de los Decretos de Necesidad y Urgencia, 2003-2007”, publicado en el panel *Dimensiones de las Relaciones Ejecutivo Legislativo en América Latina*, de International Sciencia Political Asociation (IPSA).

"Me parece perfecto el proyecto anunciado por la Presidenta" (15 de abril de 2014). *TELAM*. En <http://www.telam.com.ar/notas/201404/59539-facundo-moyano-me-parece-perfecto-el-proyecto-anunciado-por-la-Presidente.html>

Murillo, M.V. (2005), “Partisanship Admist Convergence: The Politics of Labor Reform in Latin América”, en *Comparative Politics* 37 (4): 441-58.

Murillo, M.V., Oliveros V. y Vishnav M. (2011). “Economic Constraints and Presidential Agency”, en Steven Levitsky and Kenneth Roberts (eds.) *The Resurgence of the Latin American Left*, John Hopkins University Press.

“No hay mutuales porque nadie quiso crearlas”. (9 de Septiembre de 2012). *Revista Estrategas*. En <http://www.revistaestrategas.com.ar/noticia-454.html>

Palomino, H. (2010). “La Instalación de un Nuevo Régimen de Empleo en Argentina: De la Precarización a la Regulación”, en H. Palomino (Comp.), *La Nueva Dinámica de las Relaciones Laborales en la Argentina*, Jorge Baudino Ediciones, Buenos Aires.

Puértolas, R. “Riesgos del trabajo: ingresan las mutuas y se actualizan las indemnizaciones”, (14 de septiembre de 2013). *Centro Estratégico para el Crecimiento y Desarrollo Argentino (CECREDA)*. En <http://www.cecreda.org.ar/web/index.php/notas-de-opinion/634-2015-03-11-13-43-22-368>

Rossi, A. (2010). “Los sindicatos y su influencia en las políticas de Kirchner”, en V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Universidad de Buenos Aires.

Tomada, C. “En busca del equilibrio y de honestidad”, (3 de Marzo de 2004). *La Nación*. En <http://www.lanacion.com.ar/578104-en-busca-de-equilibrio-y-de-honestidad>

“Tomada defendió en el Congreso el proyecto de ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral” (13 de mayo de 2014). En <http://prensa.argentina.ar/2014/05/13/49908-tomada-defendio-en-el-congreso-el-proyecto-de-ley-de-promocion-del-trabajo-registrado-y-prevencion-del-fraude-laboral.php>

Williamson, J. (1990), “What Washington Means by Policy Reform”, en *Latin American Adjustment: How much has happened?*, Peterson Institute for International

Economics. Publicado en Noviembre 2002 en
<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>

Zelaznik, J. (2011). “Las Coaliciones Kirchneristas”, en A. Malamud y M. De Luca (Comp.), *La Política en Tiempos de los Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires.

Zelaznik, J. (2014). “El comportamiento legislativo del peronismo durante el menemismo y el kirchnerismo. Cambio de agenda y adaptación partidaria”, en *Desarrollo Económico*, vol. 54, N° 2013 (Setiembre-Diciembre 2014): 203-230.

Sitios consultados

Década Votada. www.decadavotada.com.ar

Sitio Oficial de Infoleg. www.infoleg.gov.ar

Sitio Oficial de la Cámara de Diputados. www.diputados.gov.ar

Sitio Oficial de la Honorable Senado de la Nación Argentina. www.senado.gov.ar

Sitio Oficial del REPSAL. <http://repsal.trabajo.gob.ar/>