

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA
Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Re-centralización de Políticas Publicas: el caso de la reforma laboral en
Argentina (1983-2015)**

Alumno: Oriana Peretti

Tutor: Catalina Smulovitz

Firma del tutor

Junio, 2016

Agradecimientos

A mi tutora Catalina Smulovitz por ser una profesora extraordinaria que me acompañó en la elaboración del trabajo, dedicó parte de su tiempo y confió en mi búsqueda personal en tratar de entender las reformas de política laboral.

A Sebastián Etchemendy por compartir parte de su tiempo y sus conocimientos sobre política laboral, acompañarme en la elaboración del trabajo y brindarme acceso a información y datos relevantes para la realización de la tesis.

También a Javier Zelaznik por incentivar me a mí, como a mis compañeros, en la realización del trabajo de tesis que fue una experiencia enriquecedora para mi formación personal y profesional. Por último, a mi familia y amigos por su compañía y apoyo en este recorrido.

Abstract

En el marco de la literatura de descentralización y re-centralización, el presente trabajo examina los procesos re-centralizadores de la política laboral de inspección del trabajo en Argentina durante el periodo 1983-2015. Primero, se realiza un análisis descriptivo de los cambios en el marco normativo de la inspección del trabajo desde su creación hasta la actualidad (1907-2015). Segundo, se evalúa la utilidad de las teorías de economía política para explicar las reformas re-centralizadoras de la inspección del trabajo en Argentina durante la última década. En un contexto de mayor relevancia de los procesos re-centralizadores en varios países latinoamericanos descentralizados, se analiza si las teorías “*top-down*”, que examinan el poder presidencial para iniciar reformas re-centralizadoras, son útiles para mostrar los cambios de la política laboral de inspección del trabajo.

Palabras claves: re-centralización, descentralización, política laboral, inspección del trabajo, Argentina.

Índice

Introducción	1
 Capítulo I: Estado del Arte y Marco Metodológico	
Análisis Teórico	5
Marco Metodológico	12
 Capítulo II: La Inspección del Trabajo en Argentina	
El poder de policía en el derecho constitucional	14
Antecedentes: creación y desarrollo de la inspección del trabajo	15
La política de inspección del trabajo en la actualidad.....	22
 Capítulo III: Análisis de Reforma	
La Re-centralización	27
Las preferencias de los actores	28
Una explicación institucional: “Las secuencias de descentralización”	30
La descentralización (1983-1998).	34
La re-centralización (1998-2015)	37
Las crisis económicas, estabilización y la re-centralización	44
La re-centralización, el poder legislativo y partidario del presidente	51
El poder del presidente y la alineación partidaria post re-centralización	58
Conclusión	68
Anexo	71

Índice de Cuadros y Tablas

Cuadro 1. Secuencia de reformas	31
Tabla 1. Nivel de recentralización	43
Tabla 2. Inflación anual por año en Argentina	46
Tabla 3. Porcentaje de bancas ocupadas por el partido de gobierno y la oposición (1983-2015)	53
Tabla 4. Gobernadores provinciales y su origen partidario (1983-2015)	55
Tabla 5. Poder partidario del presidente	56
Tabla 6. Cantidad de trabajadores relevados y alineación partidaria por provincia (2003-2015)	62
Tabla 7. Variación de alineación partidaria por provincia (2003-2015).....	64
Cuadro 2. Cantidad de provincias por trabajadores relevados y alineación partidaria	65
Cuadro 3. Resumen de los resultados de las hipótesis	68

Introducción

“Defender y reforzar el camino del crecimiento con creación de empleo decente...”¹

Néstor Kirchner, 01 de Marzo de 2005.

“La ley presentada por el Ejecutivo expresa un punto de inflexión entre un modelo que priorizó lo financiero y un esquema que apunta al crecimiento por medio de la producción y el trabajo”² fue la frase utilizada por el Ministerio de Trabajo Carlos Tomada en referencia a la Ley de Ordenamiento Laboral (N° 25.877) presentada por el presidente Néstor Kirchner el 11 de febrero de 2004 al Congreso de la Nación. “Con esta ley también se le van a ampliar todas las facultades del ministerio para realizar inspecciones conjuntamente con todas las direcciones de Trabajo o los ministerios de Trabajo de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Porque ya nadie podrá ampararse de que hay una autoridad provincial para que la autoridad nacional no pueda inspeccionar. De manera tal de que, además de los ojos provinciales o que tenga la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, le pongamos dos ojitos más de Nación, que cuatro ojitos más van a mirar mucho más que dos y van a cuidar más de los intereses de todos los trabajadores”³ fueron las declaraciones de Cristina Fernández de Kirchner en el acto de presentación de la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (N° 26.940). Ambas expresiones representan la intención que tuvieron las reformas en política laboral de inspección del trabajo de la última década en Argentina.

El objetivo de esta tesis es evaluar si las teorías en que la literatura ha avanzado para entender los procesos de re-centralización de política explican las reformas de inspección del trabajo en la Argentina. En particular, la pregunta que guía la investigación es: **¿Explican las teorías de re-centralización las reformas de política laboral de inspección del trabajo de la última década en Argentina?**

¹ Discurso de Néstor Kirchner Ante la Asamblea Legislativa en la Apertura de las 123° Sesiones del Congreso. Disponible en: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24699-blank-33233074>

² Carlos Tomada, 2004, *La Nación*, “En busca del equilibrio y la honestidad”. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/578104-en-busca-de-equilibrio-y-de-honestidad>

³ Discurso de Cristina Fernández de Kirchner el 14 de Abril de 2014. Disponible en: <http://www.cfkargentina.com/el-proyecto-de-ley-de-promocion-de-trabajo-registrado-aborda-el-segundo-problema-mas-importante-que-tienen-los-trabajadores/>

A partir del año 2003 el presidente Néstor Kirchner propuso un cambio en la política laboral. Una de sus características fue mejorar la calidad del trabajo y la protección social de los trabajadores.

En la década de 1980 el empleo asalariado no registrado presentó una tendencia creciente que se profundizó con la crisis de la Convertibilidad, la tasa de empleo asalariado no registrado alcanzó un máximo histórico de 49,1% en 2001-2002. A partir de 2004 esta tendencia comienza a revertirse (MTEYSS, 2012).

Esta caída de la informalidad laboral está estrechamente relacionada con una serie de factores de política económica, laboral y social. El esquema macroeconómico implementado en esos años permitió recuperar y consolidar un proceso de crecimiento económico con una significativa creación de puestos de trabajo. Asimismo, las reformas iniciadas desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTEYSS) favorecieron a la creación del empleo asalariado registrado y la formalización del empleo formal (Casanova, Léopore, Schleser, 2015). En este marco, el fortalecimiento de las instituciones del Ministerio de Trabajo fue uno de los objetivos de política laboral. Específicamente, se restauró la inspección laboral mediante el fortalecimiento de los dispositivos estatales. Esa era la política propuesta por el Ministro de Trabajo, Carlos Tomada. (Revista de Trabajo, 2007).

Durante la administración de Néstor Kirchner se sancionó la Ley de Ordenamiento Laboral N° 25.877 que rediseñó el sistema preexistente de inspección del trabajo. La reforma tuvo como eje principal restablecer el rol del Estado Federal en la implementación de la política. La nueva normativa invistió al gobierno nacional de la imperatividad y rango, y significó su reconocimiento como autoridad central en materia de inspección (MTEYSS, 2012). En este marco, el MTEYSS fue facultado para fiscalizar los aportes a la seguridad social en forma concurrente con AFIP en todo el territorio nacional. En 2014, durante la administración de Cristina Fernández de Kirchner, se produce la segunda reforma que intenta fortalecer la institucionalidad de la inspección del trabajo. El 15 de abril se sanciona la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral N° 26.940 la que reforzó aun más las competencias del MTEYSS en temas de inspección y registro de los trabajadores con respecto a los estados provinciales. Desde ese momento, la autoridad nacional quedó facultada para desempeñar el “poder de policía” en los establecimientos de

aquellas provincias que no estuviesen cumpliendo con las metas de trabajadores relevados anuales (MTEySS, 2012).

Los esfuerzos del ejecutivo nacional por re-centralizar las potestades de la implementación de la política laboral de inspección del trabajo no pueden contemplarse como un hecho aislado. En 2006 el presidente Néstor Kirchner sanciona la Ley de Educación Federal N° 24521 que unificó el currículo educativo del país, centralizó el poder de supervisión de los maestros en el Ministerio de Educación de la Nación e institucionalizó un piso de salario mínimo para los maestros mediante la Ley de Paritaria Docente (N°13552) que limita la habilidad de los gobernadores provinciales para establecer un nivel de salario propio (Eaton y Dickovick, 2013).

El impulso re-centralizador por parte del ejecutivo nacional está vinculado a un fenómeno político regional. En la pasada década, varios presidentes de izquierda en América Latina han buscado re-centralizar la autoridad para revertir las reformas descentralizadoras que habían tenido lugar en la región en 1980s y 1990s (Eaton, 2013). En varios países actores nacionales consiguieron avanzar en sus intentos por re-frenar el avance de los gobiernos subnacionales. Exitoso o no, el impulso re-centralizador caracterizó la política latinoamericana y numerosos académicos realizaron estudios con el propósito de comprender y analizar el nuevo fenómeno.

Por ejemplo, desde la perspectiva de economía política comparada Eaton y Dickovick (2004) y Dickovick (2014) elaboraron un conjunto de trabajos que explican los procesos de re-centralización en la región. En sus estudios los autores toman al ejecutivo nacional como objeto central de análisis y utilizan un conjunto de hipótesis para explicar los intentos re-centralizadores. Dentro de la misma literatura pero desde una perspectiva diferente Eaton (2013) analiza los procesos de re-centralización política a través del análisis de discurso que utilizaron los presidentes para justificar sus intentos de reforma y, explica también por qué en algunos países de la región los actores subnacionales lograron resistir a las reformas re-centralizadoras.

En las próximas páginas se intentará responder a la pregunta mencionada. En el primer capítulo, se realiza un análisis de la literatura que estudia las reformas de cambio de poder entre niveles de gobierno, también el capítulo explicita el marco metodológico que se utiliza. En el segundo capítulo, se describen los cambios históricos que han tenido lugar en

el marco normativo de la inspección del trabajo en Argentina. Por último, en el tercer capítulo se evalúa y analiza si las teorías que explican las reformas re-centralizadoras pueden mostrar los cambios en la política laboral de la inspección del trabajo en el periodo 1983-2015.

Capítulo I: Estado del Arte y Marco Metodológico

Análisis Teórico

Dentro de la ciencia política distintas explicaciones y marcos analíticos fueron creados para estudiar el modo en que las relaciones entre los niveles de gobierno, nacional y subnacional, cambian a lo largo del tiempo. Las perspectivas institucionales y otras que consideran factores coyunturales explican que los procesos de reformas cambian el equilibrio de poder intergubernamental. Como la mayoría de los conceptos sociales la descentralización y la re-centralización no son fácilmente definidos. Sin embargo, desde las teorías que intentan explicarlos existe el consenso que la descentralización y la re-centralización son procesos multidimensionales que suponen dinámicas políticas, fiscales y administrativas diferentes (Montero y Samuels, 2004).

Durante los años ochenta las reformas descentralizadoras se han convertido en un elemento clave de transformación de los Estados latinoamericanos. Desde las ciencias políticas académicas elaboraron un conjunto de teorías para explicar el nuevo fenómeno. En este marco, es posible encontrar tres categorías de trabajos: i) teorías que explican las causas, ii) trabajos preocupados por sus consecuencias; y iii) explicaciones desde una perspectiva comparada que dan cuenta de los diferentes grados de descentralización (Falletti, 2008).

Con respecto a las causas de descentralización, la literatura ha conceptualizado esta clase de reformas de diversas maneras. Desde las teorías que interpretan a la descentralización como fenómeno consecuente de cambios macro políticos y económicos, se encuentran las que sostienen que esta misma ha sido consecuencia de las reformas neoliberales implementadas en aquellos países que han sufrido un debilitamiento del Estado desarrollista. Numerosos académicos conectaron las reformas descentralizadoras en América Latina con la crisis y la erosión de lo han llamado “state-centered matrix” (Marcelo Cavarozzi, 1992), un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones y una profunda intervención y regulación del estado en los mercados. Acordando con esta visión, Rondinelli (1998) argumenta que los constreñimientos producidos por los ajustes estructurales en respuesta los desequilibrios macroeconómicos producidos por las crisis de deuda de los años ochenta obligaron a las autoridades nacionales a descentralizar la provisión de la mayoría de los bienes públicos y servicios en

los estados subnacionales (Rondinelli en Montero y Samuels, 2004). Desde la misma perspectiva, otro grupo de académicos sostienen que los orígenes de las reformas descentralizadoras se encuentran en factores internacionales que acompañaron las políticas de mercado en la región. La liberalización de los mercados financieros en los países latinoamericanos durante los años noventa crearon nuevas oportunidades para que los estados nacionales y locales pudieran financiar sus gastos y atraer nuevos inversores (Willis, 1996). La apertura de los mercados y la producción condujeron a constreñimientos estructurales y macroeconómicos que obligaron a los estados nacionales a recurrir al apoyo de las instituciones financieras internacionales como el FMI, que brindaron su apoyo a cambio de la implementación de un paquete de políticas que proponía ajustes estructurales y la descentralización de los servicios sociales (Montero y Samuels, 2004). En este mismo marco, otro conjunto de estudios asociaron las reformas descentralizadoras con la ola democratizadora de América Latina durante 1980 y 1990. Beer (1997) sostuvo que la “democratización promueve descentralización”, dado que las reformas descentralizadoras dieron lugar a presiones de “abajo hacia arriba” que favorecieron a la creación de nuevos espacios políticos (Beer en Montero y Samuels, 2004).

Otro conjunto de académicos analizaron la descentralización no como un proceso consecuente de cambios mayores, sino un tipo de negociación que involucra cambios de poder y recursos verticalmente entre los niveles de gobierno nacional y subnacional. En este marco, las teorías se centraron en los actores para analizar sus preferencias e incentivos respecto a la descentralización (Montero y Samuels, 2004). Las teorías de economía política sostienen que intereses de los actores involucrados están determinados por las instituciones electorales, las estructuras internas de los partidos políticos, y las estrategias que implementa cada funcionario para “sobrevivir” en la arena política (Ames, 1987). Por su parte, desde las perspectivas del rational-choice, O’Neill (1999) argumenta que los procesos de reformas descentralizadoras son más probables que ocurran cuando los ejecutivos nacionales creen que las posibilidades de que su partido político gane las elecciones subnacionales son más altas que en las elecciones nacionales. En este sentido, los ejecutivos proponen la descentralización como una forma de fortalecer sus bases subnacionales y construir apoyos para las próximas elecciones.

A pesar que estas teorías explicativas le otorguen una significativa importancia a las instituciones electorales y las estructuras del sistema de partidos, Montero (2001) sostiene que estos marcos teóricos no son capaces de ofrecer una explicación completa del fenómeno de la descentralización. El autor argumenta que los enfoques electorales son útiles para identificar los puntos de veto y evaluar su fortaleza, pero no logran explicar todos los cambios en las relaciones intergubernamentales y especialmente cuando los incentivos formales permanecen constantes. De este modo, Montero (2001) ofrece un análisis explicativo en el que utiliza dos variables exógenas que influyen en el poder del presidente para iniciar reformas. La primera de ellas son las crisis económicas que constriñen la autonomía de los gobiernos subnacionales. Según Montero (2001) las crisis inflacionarias y fiscales limitan la autoridad de los ejecutivos subnacionales sobre los gastos y en la implementación de la política pública haciéndolos más dependientes en el gobierno nacional y sus reformas. La segunda es el nivel de capacidad que tienen los gobiernos subnacionales en coordinar acciones para determinar las condiciones de reforma. Según el autor, los ejecutivos subnacionales pueden ser capaces de usar lazos interjurisdiccionales (alianzas con partidos similares) para unir fuerzas ante un común reclamo para imponer sus preferencias de reforma⁴.

Las políticas de descentralización tuvieron defensores y críticos. Las teorías que nacieron durante la transición democrática defendieron la descentralización como un mecanismo que favoreció al incremento de la representación política y la eficiencia fiscal (Falleti, 2008). En este marco, Alexis Toqueville (en Falleti 2008), Borja et al. (1989), Cabrero Mendoza (1998) y Castillo (1999) Diamand y Tsalik (1999) han subrayado las ventajas de la descentralización en fortalecer a los gobiernos locales y permitirles estar más cerca de la ciudadanía. En este marco, desde las teorías de finanzas públicas académicos argumentaron que la descentralización favoreció a una distribución más eficiente de recursos debido al mejor conocimiento por parte de los jefes subnacionales de las preferencias de sus ciudadanos (Oates, 1972). Desde una posición contraria, Cornelius (1999), Fox y Aranda (1996), Kraemer (1997) y Stein (1998) han subrayado el negativo impacto que la descentralización en los gobiernos locales. Los autores sostienen que en determinados casos

⁴ Montero, (2001) p. 44.

donde las elites tradicionales y los jefes locales eran fuertes en el nivel local la descentralización condujo a prácticas clientelares y afectó la performance de los estados subnacionales. Por su parte, Wibbels (en Montero y Samuels, 2004) y Haggard y Webb (en Montero y Samuels, 2004) argumentan que en aquellos casos donde la descentralización solo supuso la transferencias de responsabilidades y no de financiamiento los unidades subnacionales debieron enfrentar aumentos de gastos y personal significativos que condujeron al déficit y al aumento de las burocracias subnacionales.

Por último a partir de una perspectiva comparada se encuentran una corriente de estudios que retoman los conceptos anteriores para explicar las variedades de grados y formas de descentralización. En este marco, Williams et al (1999), Haggard and Webb (en Montero y Samuels, 2004) y Eaton (en Montero y Samuels, 2004) sostienen que el grado de y las formas de descentralización están determinadas por los intereses y la fortaleza del partido gobernante, dado que los líderes políticos son quienes tienen el mayor poder de influencia sobre las carreras políticas de los miembros de su partido. Los autores sugieren que el grado en que las elites políticas influyen en la selección de los candidatos para las elecciones de las legislaturas nacional explican las diferencias de altos grados de descentralización entre los países (Montero y Samuels, 2004). Desde la misma perspectiva teórica, Falleti (2006 y 2010) elabora una teoría secuencial de reforma en las que analiza las interacciones entre las distintas clases de descentralización. La autora sostiene que el nivel de gobierno cuyos intereses prevalecen al comienzo del proceso determinará el tipo de descentralización que se experimentará primero y la clase de secuencia de reforma que le sucederá⁵.

A comienzo del siglo XXI un impulso re-centralizador eclipsó a la descentralización como el problema más apremiante del día. La re-centralización comenzó a dominar en un conjunto amplio de políticas, como también, en la agenda política de numerosas democracias en Latinoamérica⁶. En este marco, comenzaron a multiplicarse los estudios sobre recentralización para explicar el nuevo fenómeno.

⁵ Falleti (2006) p. 324.

⁶ Eaton y Dikovick, (2004) p.91.

Los estudios sobre re-centralización son exiguos dado lo reciente del fenómeno para las ciencias políticas. Dentro de la literatura los trabajos adoptan distintas perspectivas para explicar sus causas. Desde la economía política comparada, Eaton y Dickovick (2004) y Dickovick (2014) definen a la re-centralización como un intento por parte de los ejecutivos nacionales de iniciar una serie de cambios diseñados para limitar las prerrogativas de los gobiernos subnacionales⁷. A partir de esta conceptualización del fenómeno los autores evaluaron la utilidad de cuatro tipos de explicaciones comunes en la literatura para descubrir factores que han influenciado a los políticos nacionales a perseguir esfuerzos re-centralizadores independientemente de su éxito: i) la resolución de las crisis económicas, ii) el poder partidario del presidente, iii) la división del poder formal del presidente y iv) los conflictos burocráticos⁸. Desde un análisis comparado los autores analizan la re-centralización fiscal experimentada en Argentina y Brasil durante los 1990s, y concluyen que aquellos presidentes capaces de resolver crisis económicas hiperinflacionarias, con influencia sobre su partido político, y capaces de organizar coaliciones de gabinete que los apoyen son los que tendrán mayor habilidad para imponer sus preferencias re-centralizadoras.

Por otro lado, Eaton (2013) analiza los procesos de re-centralización política iniciados por los presidentes Hugo Chavez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia. El autor realiza un análisis de los discursos pronunciados por los presidentes para justificar las reformas re-centralizadoras. En el mismo trabajo realiza un análisis *bottom-up* para explicar la resistencia de los estados subnacionales a las reformas centralizadoras de los ejecutivos y concluye que el nivel de capacidad de los gobernadores subnacionales opositores en movilizar actores sociales es el factor que explica el éxito o fracaso de las reformas re-centralizadoras.

Por último, un grupo de estudios categorizaron los tipos de estrategias utilizadas por los ejecutivos nacionales para iniciar reformas re-centralizadoras. Dickovick (2011) argumenta que numerosos presidentes fueron capaces de re-centralizar mediante la estrategia de “institucional layering”, la cual supone la creación de nuevas capas institucionales sobre las

⁷ Eaton y Dickovick, (2004) p.96.

⁸ Eaton y Dickovick, (2004) p.93.

instituciones ya existentes. En este marco, Eaton y Dickovick (2013) observaron que en las últimas décadas en Latinoamérica el balance de poder entre los niveles de gobierno había cambiado de nuevo hacia el centro mediante reformas explícitas y otras de manera invisible. Los autores elaboran una tipología que denominan el “menú de opciones” disponibles para que los gobiernos nacionales recuperasen la autoridad perdida. Las estrategias que proponen son cuatro: i) estrategias de política pública, ii) estrategia burocrática, iii) estrategia institucional y iv) estrategia societal.

La primera de ellas, hace referencia a la implementación de programas sociales con el objetivo de evitar a las autoridades subnacionales y establecer vínculos directos entre el gobierno nacional y los beneficiarios, para adjudicarse el rédito de la política pública. En cambio, las estrategias burocráticas suponen la utilización por parte del presidente de las burocracias nacionales para avanzar en objetivos centralistas mediante la supresión de ciertas agencias burocráticas y la creación de otras que otorgan mayor participación de actores nacionales. Por su parte, la estrategia institucional es la utilización por parte del ejecutivo nacional de los vínculos con las cortes electorales, los cuerpos judiciales y militares para limitar la autonomía de las unidades subnacionales. Por último, la estrategia societal es la movilización de apoyos por parte del presidente de grupos de la sociedad civil a nivel subnacional a favor de sus reformas centralistas. A diferencia de los trabajos anteriores, los autores proponen entender a los procesos de re-centralizadores de un manera diferente, no solo como medidas explícitas y formales que implican cambios legales e institucionales, sino también como estrategias más sutiles que cambian el balance de poder y refuerzan la posición del centro sin provocar un conflicto explícito con las autoridades subnacionales⁹.

Ahora bien, trasladando la pregunta realizada en la introducción y utilizando las teorías que explican las reformas que buscan cambiar el equilibrio de poder entre los actores gubernamentales cabe analizar si **las teorías de re-centralización explicar las reformas de política laboral de inspección del trabajo de la última década en Argentina**. Como expuse anteriormente, la literatura desde diversos enfoques intenta explicar las reformas de poder. Al igual que en la región, en las últimas décadas Argentina experimentó un impulso

⁹ Olmeda, (2014), p. 147.

re-centralizador especialmente área fiscal (Eaton y Dickovick, 2003). Asimismo, se comprobaron vicitudes en torno a las responsabilidades y funciones de los gobiernos nacionales y subnacionales sobre determinadas áreas de políticas públicas, como el caso de la política laboral de inspección del trabajo (Ley de Ordenamiento Laboral N° 25.877 y Ley de Promoción de Trabajo Registrado N° 26.940) y la educación pública (Ley de Educación Federal N° 24.521). El objetivo del siguiente trabajo es evaluar si las hipótesis de las teorías de re-centralización de economía política comparada aplicadas a los casos de re-centralización fiscal (Eaton y Dickovick 2003; Dickovick 2014) pueden explicar la reforma administrativa de la política laboral de inspección del trabajo.

El origen de la re-centralización también está condicionado por la naturaleza de las descentralizaciones previas. Siguiendo a Cetrángolo, Goldshmit y Jimenez (2009) y Dickovick (2014) incluso a pesar de que los procesos de descentralización de Brasil y Argentina sucedieron en un mismo momento, estos siguieron patrones diferentes que afectaron el equilibrio de poder y, por lo tanto, las probabilidades de reversiones futuras. Según los autores, los procesos de reforma del caso argentino fueron diseñados por el gobierno central para re-equilibrar los gastos e ingresos alrededor de los niveles de gobierno, mientras que en Brasil fueron dirigidas por los actores subnacionales que estaban motivados por el deseo de desestabilizar la política centralista del gobierno militar. Los argumentos son consistentes con la teoría de Falleti (2006; 2010) que define al caso argentino como un “patrón de dominación nacional”, mientras que Brasil estuvo seguido por “patrones de dominación subnacional” (Dickovick, 2014). En consecuencia, en los siguientes apartados también se evaluará si los “patrones de dominio nacional” utilizados por la literatura para el análisis de reforma fiscal en Argentina se aplican para el proceso de reformas administrativa de política laboral de inspección del trabajo iniciada durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín en 1983 hasta la administración de Cristina Fernández de Kirchner en 2015.

I.a. Marco Metodológico

El trabajo consiste en un estudio de economía política de tipo descriptivo-explicativo que tendrá como objetivo la verificación y contrastación empírica de las hipótesis elaboradas por las teorías de descentralización y re-centralización a través de un estudio de caso de la política laboral de inspección del trabajo en el periodo 1983-2015, comprendiendo así los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1999), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)¹⁰.

A pesar que el método de estudio de caso recibió duras críticas por su debilidad en la contrastación de hipótesis, Van Evera (1997) argumenta que esta críticas son injustas dado que este tipo de metodología ofrece tres mecanismos fuertes para controlar el impacto de las variables omitidas y realizar una “contrastación empírica fuerte” del marco teórico: i) la comparación controlada, ii) el procedimiento de congruencia y iii) el rastreo de procesos. La comparación controlada emplea observaciones comparativas entre casos para contrastar teoría. Los procedimientos de congruencia son de dos tipos, uno utiliza observaciones comparativas y el otro emplea observaciones dentro de cada caso (intracaso). Por último, el rastreo de procesos, que igual a la congruencia de tipo dos, contrasta las teorías utilizando observaciones dentro de un mismo caso¹¹.

En el siguiente trabajo se utilizan dos de los tres mecanismos para contratar las teorías del marco teórico. Desde la utilización del “método de la congruencia tipo dos” y el “rastreo de procesos”¹² se examinará si los valores de las variables dependientes e independientes covarían entre las distintas administraciones durante el periodo analizado. En este marco, se buscará evidencia a favor o en contra de las hipótesis explicativas de las teorías de descentralización y re-centralización utilizadas para el análisis de reforma de la política laboral

¹⁰ Se excluye del análisis el gobierno de Fernando De La Rúa (1999-2003) debido a que durante su administración no se experimentaron reformas en torno a la política de inspección del trabajo lo que carece de interés para el análisis.

¹¹ Van Evera, (1997), p.65.

¹² Van Evera, (1997), p. 65.

Como mencione anteriormente, el objetivo principal de la investigación es explicar los procesos de re-centralización administrativa de la política laboral de inspección del trabajo. Por lo tanto, la variable dependiente “nivel de re-centralización” se medirá por el nivel de autoridad que el gobierno nacional tenga para establecer los objetivos y el modo de implementación de la inspección del trabajo. Siguiendo a Montero y Samuels (2004) cuando analizamos casos de reformas administrativas, estas están comprendidas por dos dimensiones: “de jure” y “de facto”. La primera dimensión se refiere a atribuciones legales que son asignadas al gobierno central y a las condiciones legales que se establecen respecto del uso de los recursos fiscales y sobre quien tiene las atribuciones para decidir sobre las políticas. En cambio, la dimensión “de facto” se refiere a la capacidad del gobierno medida en términos de recursos y personal para implementar la política pública. En esta investigación sólo se considerará la primer dimensión “de jure”, debido a los límites de acceso a la información que dificultan su medición. En consecuencia, el indicador del “nivel de re-centralización” de las reformas iniciadas por los presidentes analizados en este estudio será las competencias asignadas a la autoridad central por el marco normativo para la ejecución de la política de inspección del trabajo.

Capítulo II: La inspección del trabajo en Argentina

El poder de policía en el derecho constitucional

“Esta materia permanece en una nebulosa mezclada, por un lado, de ignorancia y de voluntario incumplimiento endémico y, por otro, de la existencia de dependencias administrativas, en el orden nacional y local, que carecen de apoyo presupuestario suficiente y de ausencia consiguiente de voluntad política para poner en acto lo que se pregona.”¹³

El derecho internacional de trabajo define a la inspección laboral como “policía del trabajo” (Ramirez, 2007). Siguiendo a Vazquez Vilard y Julio Navarro (1990) el “poder de policía” es aquella función o potestad legislativa cuyo objetivo es la promoción del bienestar general. Los autores exponen dos concepciones del poder de policía. Por un lado, una concepción *restringida* la cual interpreta al poder como una restricción a los derechos individuales, impuesta por razones de seguridad, salubridad y moralidad, mientras que la segunda de carácter más *amplio* define al poder de policía como una restricción de los derechos individuales impuesta por cualquier razón que tenga relación con el bienestar de la comunidad¹⁴.

Desde los primeros tiempos, en Argentina los tribunales establecieron con firmeza que el poder de policía le pertenecía a los estados subnacionales integrantes de la Nación y, en casos expresamente previstos en la Constitución, podría ser ejercido por el Congreso Nacional. La doctrina, la legislación y la jurisprudencia argentina concuerdan con la interpretación estadounidense, que el poder de policía y las funciones que desempeña son de carácter local. A partir de 1912 cuando se crea el Departamento Nacional de Trabajo, la inspección del trabajo estuvo sujeta a políticas coyunturales de los gobiernos de turno con periodos en los que permaneció bajo el control centralizado y exclusivo de la Autoridad Administrativa Nacional en todo el territorio del país, y otros en que fue reintegrado a las

¹³ Jorge Rodriguez Mancini, en Prologo de “Inspeccion del trabajo y de la Seguridad Social” de Emilio Cornejo.

¹⁴ Vilard y Navarro , (1990), p 16.

provincias pero siempre con reserva de su competencia exclusiva en los lugares subordinados a jurisdicción federal¹⁵.

Antecedentes: creación y desarrollo de la inspección del trabajo

Hasta 1907 en la Argentina no existía una autoridad pública que controlara las condiciones en que se realizaba el trabajo. En ese mismo año, durante la administración de Figueroa Alcorta, se crea el Departamento Nacional del Trabajo primer organismo administrativo en materia Laboral. Su antecedente fue el proyecto de Ley Nacional de Trabajo presentado por el senador Dr. Joaquín V. Gonzales, que preveía la creación de una “Junta Nacional del Trabajo”¹⁶. Posteriormente, el 30 de septiembre de 1912 se sanciona la Ley N° 8.999, el Departamento Nacional del Trabajo se transformó en la Dirección General del Trabajo y pasó a depender del Ministerio del Interior. En este marco, la nueva ley dispuso que la inspección del trabajo se desarrollaría de manera directa y permanente en los establecimientos industriales y comerciales de CABA y Territorios Nacionales, con el fin de velar por el cumplimiento de las leyes laborales (artículo N° 3). En 1915, durante el gobierno de Victorino de la Plaza, se sanciona la Ley 9.658 que creó el régimen de infracción por el incumplimiento de los derechos laborales. De este modo, la nueva normativa habilitó a las administraciones de trabajo a la aplicación de multas a aquellos empleadores que no la respetasen en CABA y los territorios nacionales¹⁷.

En 1943 durante el gobierno de facto del militar Pedro Pablo Ramirez se inició el primer periodo centralista en materia de inspección laboral. El 27 de noviembre del mismo año se dictó el Decreto 15.074 ratificado por la Ley 12.921 que creó la Secretaria de Trabajo y Previsión, la cual incorporó al Departamento Nacional del Trabajo, que entre todas sus facultades incluía la de policía del trabajo y las de carácter conciliatorio y arbitral. La nueva normativa estableció en su artículo n° 12 de forma expresa que: “Los Departamentos, Direcciones u Oficinas del Trabajo, cualquiera que sea sus nombres, y los organismos y servicios que de ellos dependan, existentes en las provincias, quedan convertidas en delegaciones regionales de Trabajo y Previsión”. En consecuencia, los organismos

¹⁵ Cornejo, (2007), pp. 2 y 3.

¹⁶ Cornejo, (2007), p. 7.

¹⁷ Cornejo, (2007), pp. 7 y 8.

administrativos laborales con asiento en las provincias pasaron a depender de la autoridad federal e instauraron un régimen centralizado de inspección del trabajo¹⁸.

En 1946 gana las elecciones Juan Domingo Perón y con él comienza a construirse los cimientos del Estado de Bienestar argentino mediante el reconocimiento de derechos laborales y sociales de los trabajadores. En este marco, el nuevo presidente dictó el Decreto n° 1594 que elevó de categoría a la Secretaria de Trabajo y Previsión con el nombre de Ministerio de Trabajo y Previsión Social, quedando encargado de la inspección del trabajo.

El 16 de septiembre de 1955 e el golpe de Estado conocido como la Revolución Libertadora irrumpe el orden democrático y Eduardo Lonardi queda como presidente interregno. A los pocos meses de su renuncia, el militar Pedro Eugenio de Aramburu se auto-designó presidente de la Nación. El nuevo ejecutivo de facto tuvo un solo propósito: “borrar al peronismo” (James, 2000). En los años que siguieron inmediatamente a 1955, se desmantelo legalmente al movimiento sindical centralizado construido por Perón y se erradicó a la fuerza su influencia en la clase trabajadora¹⁹. En este marco de una política laboral con objetivos contrarios a los años anteriores, en 1957 el presidente por decreto 505/57 dispuso la descentralización de la inspección laboral. La medida redujo el accionar de las Delegaciones Regionales del Ministerio de Trabajo circunscribiéndolo a las funciones que enumera en el artículo 2 : a) asesorar al Ministerio de Trabajo y Prevision en las funciones de su competencia y emitir los informes, dictámenes y estadísticas que le sean requeridos; b) aplicar las disposiciones de trabajo y fiscalizar su cumplimiento en los lugares sujetos a jurisdicciones federal exclusiva; c) intervenir, previa resolución del Ministerio de Trabajo y Prevision, en los conflictos colectivos que por su índole o efectos excedan los límites de una provincia, o que por sus consecuencias afecten el comercio, la industria y la productividad nacional, y d) intervenir en las solicitudes de personería gremiales para aquellas asociaciones que tengan carácter interprovincial y dirimir sus conflictos intersindicales” (Decreto 505/57). La disposición restringió la competencia del órgano administrativo laboral nacional en materia de policía de trabajo en los derechos individuales de trabajo ejercidos anteriormente por las delegaciones regionales,

¹⁸ Navarro y Vilard, (1990), p. 42.

¹⁹ James, (2000), p.112.

reduciéndolas a lugares sujetos a “jurisdicción federal exclusiva”. Como consecuencia de ello las provincias volvieron a recuperar el control administrativo laboral y por decreto la autoridad central aprobó el funcionamiento de algunos organismos provinciales, entre ellos el de Córdoba y el de San Juan²⁰.

El 1 de mayo de 1958 es electo presidente Arturo Frondizi. Durante su administración y las posteriores de Jose Maria Guido (1962-1963) y Arturo Illia (1963-1966) no hubo cambios en el marco normativo que regula la inspección del trabajo.

El 28 de junio de 1966, un golpe militar puso fin a la segunda experiencia de gobierno civil emprendida desde el derrocamiento del peronismo en 1955. Este fue altamente planeado y no encontró resistencias, ni sorprendió a nadie, para la mayoría de los argentinos era un hecho inevitable. La debilidad e inestabilidad del gobierno de Illia hacía menos gravoso su derrocamiento, debido a que había sido electo con el 25 % de los votos bajo un régimen de proscripción del peronismo (De Riz, 2000). Existía en la sociedad una insatisfacción generalizada con las políticas del gobierno que parecía iban a prolongar el impasse económico y social y a continuar alejando a la Argentina de la senda de la “modernidad”. Ni los sindicatos ni los empresarios se reconocían con sus políticas lo que hacía posible la convergencia de una oposición. Entre algunos de ellos había incluso un apoyo al golpe porque veían en este la posibilidad de mayor eficiencia en la administración pública (De Riz, 2000). En este marco, quien habría de asumir el poder era Juan Carlos Onganía. El golpe de estado que se autoproclamó “Revolucion Argentina” se significó por los altos niveles de conflictividad política y social. Los problemas internos entre los diversos sectores militares condujeron a golpes internos: Juan Carlos Onganía fue sucedido por Marcelo Levingston y, este último, por Alejandro Agustín Lanusse.

En 1970, cuando Marcelo Levingston tomó el poder, se inicia una nueva etapa en la distribución de las competencias de la inspección del trabajo con la sanción de la Ley N° 18.608. Siguiendo a Vilard y Navarro (1990) la nueva normativa se ajustó a una interpretación correcta de la Constitución Nacional en materia de competencia de la policía de trabajo en el orden federal y estadual. La nueva disposición tenía como finalidad

²⁰ Navarro y Vilard, (1990), pp. 46 y 47.

“coordinar, racionalmente la prestación de los servicios de policía de trabajo a los efectos de evitar la innecesaria superposición de organismos”²¹.

La norma reconoció una esfera de acción propia de las provincias y limitó el actuar del Estado Federal a los casos indicados por los artículos N° 1, 2, y 3. De esta manera, los criterios para determinar la competencia de la autoridad central se fundó en dos pautas: lugar y actividad desarrollada. Con respecto a la primera, se le atribuyó a la autoridad federal: a) las tierras cedidas al Estado federal, y b) lugares destinados a fines de defensa nacional. Asimismo, el Estado Federal tenía límites en relación a servicios o explotaciones que se realizaban en establecimientos ubicados en lugares distintos a los mencionados anteriormente. En lo que refiere a la segunda pauta, se hallaban comprendidas las tareas: a) que por sus características estaban vinculadas al comercio interprovincial o internacional (art. 3° inc. a), y b) las desarrolladas por empresas que actuaban en virtud de concesiones otorgadas por el gobierno nacional o que realizaban labores para el mismo como consecuencia de contratos administrativos celebrados con dicho gobierno (art. 3° inc. b)²².

Por lo tanto, de acuerdo con el régimen de la ley, quedaban sometidas a la jurisdicción federal exclusiva todas las actividades laborales comprendidas dentro del ámbito del derecho que: a) se realizan en lugares sometidos a jurisdicción federal exclusiva (Capital Federal, territorios nacionales, puertos, autódromos nacionales y lugares destinados a la defensa nacional; b) que están afectadas a servicios o explotaciones vinculados con la gestión que el Estado nacional realiza en establecimientos ubicados en jurisdicción provincial en edificios de su propiedad; c) se vinculan con el comercio interprovincial o internacional, d) se refieren al ejercicio de un servicio público de carácter nacional, prestado por concesionarios, y e) actividades que se prestan al gobierno nacional como consecuencia de contratos administrativos²³. Con el fin de salvar algunas complicaciones que el nuevo sistema traía aparejado con respecto al presupuesto, la carencia de personal y de “efectividad y eficiencia” se facultó al gobierno central a concertar convenios con los de provincia, para que estos tomen a su cargo la atención de funciones adjudicadas a la

²¹ Navarro y Vilard, (1990), pp. 49 y 50.

²² Navarro y Vilard, (1990), pp. 52 y 53.

²³ Navarro y Vilard, (1990), p. 54.

Administración Pública federal y viceversa (art. 5º). Según Navarro y Vilard (1990) el propósito de dichos artículos era intentar coordinar los servicios y evitar duplicación de esfuerzos.

El 11 de septiembre de 1973, durante la administración de Raul Lastiri (FREJULI), se abre un nuevo periodo que retorna a un régimen similar al que rigió en 1943-1957. Con el decreto 1111/73 dictado por ejecutivo nacional se encomendó al Ministerio de Trabajo la coordinación de la “transferencia de los organismos provinciales con competencia laboral, sus bienes y el personal mediante el cumplimiento de los actos legales y materiales pertinentes de los estados provinciales”. Los fundamentos del decreto se apoyaron en lo dispuesto por la ley 20.524, de organización de los ministerios nacionales, que revertió para Nación determinadas competencias para asegurar una función unificadora. En este marco, el Estado Federal se declaró las competencias de vigilancia de la legislación nacional y provincial en todo el territorio. Para este propósito fue necesario adaptar los dispositivos legales de aplicación para el pleno ejercicio de la facultad atribuida con el fin de garantizar la uniformidad del tratamiento en lo punitivo y procesal. Según Navarro y Vilard (1990) los principales fundamentos de los cambios en la normativa se encontraban en el acatamiento del principio constitucional de vieja raigambre jurisprudencial del deber otorgar “una igualdad de trato a los iguales en igualdad de circunstancias”²⁴. Todas las provincias, con excepción de Corrientes, dictaron normas de carácter administrativo a través de las cuales transfirieron los organismos encargados del ejercicio de la policía del trabajo al gobierno central. En consecuencia, la Ley 20.524 confirió al Ministerio de Trabajo el poder de controlar las normativas laborales de carácter provincial Asimismo, estas modificaciones fueron acompañadas por las disposiciones de las leyes 20.554 y 20.556, sancionadas en el mismo mes, que introdujeron modificaciones en artículos de confección del acta de infracción y de resoluciones sancionatorias²⁵.

En 1976 el orden democrático fue interrumpido por el golpe militar que estableció una junta militar denominada “Proceso de Reorganización Nacional” liderada por el general

²⁴ Navarro y Vilard, (1990), pp. 68 y 69.

²⁵ Navarro y Vilard, (1990), pp. 71 y 72.

Rafael Videla, Eduardo Massera y Ramon Agosti. Durante el periodo no se realizaron cambios en el marco legal de la inspección del trabajo.

En 1993, con la vuelta a la democracia, el gobierno de Raul Alfonsín inicia la devolución paulatina de las competencias correspondientes en materia de inspección laboral a las provincias. La administración radical asumió como tarea prioritaria en el ámbito de la política laboral la descentralización de las competencias de inspección del trabajo hacia las unidades provinciales, llevando a cabo al propio tiempo una propuesta de clarificación de las relaciones entre las esferas nacional y provincial. A tal fin, sobre la base la Ley de Ministerios de 1983 y de las correspondientes leyes provinciales, se iniciaron negociaciones y firmas de convenios con los gobiernos provinciales que delimitaron las competencias en la materia a partir de un modelo tipo que se suscribieron a “los efectos de coordinar la prestaciones de los servicios administrativos en el sector laboral, y a fin de posibilitar la implementación de una política socio-laboral uniforme en todo el país, en forma integrada y armónica entre los poderes nacionales y provinciales”²⁶. La Dirección Nacional de Inspección del Trabajo (DNIT) del MTTEySS asumió la misión de “entender en la fiscalización del Derecho Del Trabajo y coordinar la actuación de los servicios de inspección” (Resolución N° 240 de 1987 por MTEYSS). Sin embargo, su accionar quedó limitado a la Capital Federal, mientras que el resto del territorio fue sometido a la tutela de las Jefaturas de Inspección del Trabajo de las Delegaciones Regionales del Ministerio²⁷.

En este marco, se retrocedió a un estado anterior a 1973, en el cual las provincias dictaron o restablecieron sus propias normativas por medio de las cuales reivindicaron para sí el ejercicio de la policía laboral. Cada jurisdicción creó los organismos y autoridades necesarios para desarrollar y reglamentar su actuación en materia de inspección laboral. Los convenios reconocían de manera uniforme la correspondencia de los gobiernos provinciales en “asumir, por intermedio de sus organismos competentes, el ejercicio de las funciones concernientes al área administrativo laboral, con arreglo a la ley que ordena sus competencia, en los casos en que su intervención este determinada por las leyes nacionales o provinciales y sin más limitaciones que las que se reconocen en dicho acuerdo impuestas

²⁶ Informe OIT, (1989), pp. 21 y 22.

²⁷ Informe OIT, (1989), p. 14

por la atención de aquellos asuntos que, por razón de materia o persona, exceden la jurisdicción local o en ellos se encuentra comprometido el interés público nación” (artículo N1º) (OIT, pp. 22 y 23). Los acuerdos también contemplaban funciones con participación complementarias en apoyo técnico, con respecto a la capacitación y sistematización de información respecto a de la estructura y dinámica del mercado de trabajo y de las relaciones laborales, para la cual el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social es el comprometido a brindar asesoramiento a los órganos provinciales²⁸.

En 1989 gana las elecciones presidenciales Carlos Menem. Durante su administración se pueden identificar dos periodos de reforma. El primero comienza en el 1994, el gobierno peronista inició un proceso de reforma constitucional que reforzó el marco legal de inspección laboral instaurado por el gobierno radical. La nueva Constitución Nacional reafirmó las competencias de inspección del trabajo de los estados locales con el artículo N° 121 que establece: “Las provincias conservarán todo poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación” (Constitución Nacional, 1994). En este marco, las 23 provincias junto con CABA mantuvieron sus servicios de administración de trabajo locales que tenían a su cargo la tarea inspectora, siendo competentes para fiscalizar las condiciones de trabajo en general, las normas previstas en los convenios colectivos de trabajo y las normas de seguridad e higiene. Por su parte, el MTNySS siguió conservando su competencia federal exclusiva en materia de inspección para las actividades desarrolladas en territorios federales tales como puertos y aeropuertos o en forman interjurisdiccional²⁹.

En 1996 se abrió el segundo periodo de reforma. El poder ejecutivo de Nación emitió el Decreto N° 772/96 que reservó el rol de autoridad central en materia de inspección del trabajo y de seguridad social al Ministerio de Trabajo. En este sentido, el MTEySS queda encargado de la coordinación de la actividad de los distintos servicios de inspección y recopilación de la información sobre el desempeño de la actividad inspectiva realizada por cada una de las jurisdicciones (Informe MTEYSS, 1999). Posteriormente, en el año 1998 el

²⁸ Informe OIT, (1989), pp. 146-147.

²⁹ MTEYSS, (2013), p. 35.

presidente de la Nación, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Antonio Erman González, se reunieron con gobernadores provinciales para celebrar el Pacto Federal del Trabajo (Ley 25.212)³⁰. El propósito de la reforma partió de la necesidad de instrumentar políticas y acciones conjuntas entre los niveles de gobierno, debido a que la asignación de competencias vigentes entorpecía el desempeño de la política pública. De esta manera, el Pacto Federal privilegió los principios de cooperación y corresponsabilidad y creó el Consejo Federal del Trabajo integrado por el MTEySS y las administraciones provinciales. Dentro de las numerosas funciones que se le asignaron al Consejo Federal del Trabajo se destacan: i) impulsar políticas laborales bajo los principios de coordinación, cooperación y corresponsabilidad entre las administraciones de trabajo procurando mayor eficiencia de la actividad gubernamental; ii) recabar información, prestar y recibir asesoramiento a los cuerpos legislativos y organismos administrativos nacionales y provinciales; iii) ejercer funciones de autoridad central de la inspección del trabajo previstas en los artículos N° 81 y 129 de la OIT; iv) participar en el diseño de los programas de promoción de empleo y capacidad laboral³¹. El segundo periodo iniciado por la administración peronista a pesar que conservó la organización federal de la inspección del trabajo y resguardó las competencias de los estados provinciales sobre la política, las reformas implementadas luego son vicitudes de una nueva forma de implementar la política de inspección laboral.

La política de inspección del trabajo en la actualidad

El 25 de mayo de 2003 Néstor Kirchner asume como presidente de la Nación. El ejecutivo nacional inició un proceso de reforma laboral que volvió abrir el camino hacia la centralización de la política de inspección del trabajo.

Entre los numerosos objetivos de reforma se encontraba la recuperación de la institucionalidad de la fiscalización del trabajo mediante la re-centralización de las competencias en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Durante los primeros meses de gobierno se creó la Subsecretaría de Fiscalización del Trabajo y Seguridad Social, se formalizaron cuatro Direcciones y varios departamentos, y se multiplicaron la cantidad de inspectores del MTEySS en todo el país (MTEySS, 2014).

³⁰ MTEySS, (2013), p.36.

³¹ MTEySS, (2013), pp.37-398.

En este marco, los objetivos de la administración kirchnerista se consolidaron en 2004 con la sanción la Ley de Ordenamiento Laboral N° 25.877, la cual restauró los derechos laborales suspendidos por los gobiernos anteriores y rediseñó el sistema preexistente de inspección del trabajo. La ley fue presentada por el Poder Ejecutivo el 11 de febrero de 2004 durante el periodo de sesiones extraordinario y publicada en el Boletín Oficial de la Nación el 19 de marzo del mismo año. 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 (Carjuzáa, 2014). Con el propósito de recomponer los derechos individuales, la normativa propuso la creación del Plan Nacional de Regularización del Trabajo no Registrado (PNRT), mediante el cual el gobierno se propone reducir el trabajo no registrado a través del fortalecimiento de la actividad inspectiva.

El régimen de inspección laboral cuenta con una regulación normativa dispersa. Esta misma está constituida por: i) leyes que regulan pautas de aplicación para el ejercicio de la facultad de inspección, con vistas al control del cumplimiento de las normas que establecen condiciones relativas a las relaciones individuales de trabajo y que comprende aspectos salariales, de duración de jornada y documentación laboral; ii) leyes que tienen por objetivo el control del cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo; y iii) leyes que prevén competencias propias en materia de recursos de la seguridad social.

Los cambios en la normativa laboral establecieron que los organismos que integran el sistema de inspección actuarían bajo los principios de *corresponsabilidad*, *coparticipación*, *cooperación* y *coordinación*, para garantizar su funcionamiento eficaz y homogéneo en todo el territorio nacional. De esta manera, el MTEySS y los estados provinciales realizarían tareas de inspección según el criterio de federalismo cooperativo- Por un lado, los gobiernos provinciales quedan bajo sus competencias las actividades inspectivas para fiscalizar condiciones generales del trabajo, las de control de cumplimiento de las normas de Higiene y Seguridad, y normas de los Convenios Colectivos del Trabajo. Por otro lado, el Estado Federal mediante el MTEySS queda competente para inspeccionar actividades que por su ubicación territorial corresponden a espacios reservados a la esfera federal (puertos y aeropuertos), o actividades que implican tareas de índole interjurisdiccional

(transporte de carga y pasajeros)³², también comprobar y juzgar las normas de la Seguridad Social (art. 3°). Por otro lado, con respecto a las condiciones de Higiene y Seguridad ubicadas en jurisdicciones federales es la Superintendencia de Riesgo de Trabajo, organismo dependiente del MTEySS, el que posee las competencias de inspección y sanción (Ley N° 24.557) (Mastropasqua, 2011).

El nuevo marco normativo invistió al gobierno federal de imperatividad y rango, que significa el reconocimiento del MTEySS como autoridad central en la aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social en todo el territorio nacional, facultades previstas en los Convenios de la OIT 81 y 129 (art. N° 29 de la Ley). De este modo, si los gobiernos subnacionales no cumplieran con las exigencias de los convenios, el MTEySS deberá darle intervención al Consejo Federal de Trabajo, cuerpo conformado por representantes de los gobiernos provinciales a través de sus autoridades laborales, para ejercer conjuntamente con él y las jurisdicciones provinciales aquellas acciones que esta última no ejerció, o lo hizo deficientemente, motivo por el cual se habilita la intervención de la Administración Nacional. En consecuencia, al MTEySS le corresponde actuar mediante acciones de inspección complementarias en aquellas jurisdicciones en las que se registre un elevado índice de incumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social, informando y notificando previamente al servicio local³³.

En nuevo marco legal también creó el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS), la reglamentación se enmarca en un conjunto de lineamientos tendientes a la resolución de la problemática de la informalidad englobada en el Plan Nacional de Regulación del Trabajo (PNRT). Su objetivo es “controlar y fiscalizar el cumplimiento de las normas del trabajo y de la seguridad en todo el territorio nacional y combatir el trabajo no registrado” (MTEYSS, 2012, p.50) apuntando a detectar las distintas

³² En este caso las provincias conjuntamente con el MTEySS celebraron convenios sobre la división de competencias, las facultades en materia de inspección y sanciones.

³³ ARTICULO 30. — Cuando un servicio local de inspección del trabajo no cumpla con las exigencias de los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo o con las que se deriven de este capítulo, el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL previa intervención del Consejo Federal del Trabajo, ejercerá coordinadamente con éste y con las jurisdicciones provinciales las correspondientes facultades

modalidades en las que se presenta la informalidad (trabajo no registrado, parcialmente registrado, formas encubiertas de relación laboral y subcontratación elusiva). Sin embargo, el SIDITYSS no se implementó hasta la actualidad.

La implementación del PNRT parte de una organización descentralizada. Esta misma es ejecutada mediante cuarenta Agencias Territoriales (Delegaciones Regionales), pertenecientes al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que se encuentran ubicadas en los distintos estados provinciales del país, y en conjunto con la Dirección de Inspección Federal con jurisdicción en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En su carácter de autoridad central de la Inspección del trabajo, el MTEySS administra el Registro de inspecciones, infracciones y sanciones (RUIIS) el cual consolida toda la información que aportan los servicios de Inspección del Trabajo Provinciales como los Federales. La meta del PNRT es la registración de los trabajadores contratados de manera informal. Su programación se ordena en función de cumplimiento de submetas: cada año calendario la Subsecretaria de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social fija submetas cuantitativas para cada una de las Delegaciones Regionales, las cuales consisten en un número determinado de trabajadores a relevar en un determinado número de establecimientos, trabajadores no registrados a detectar y trabajadores a regularizar (MTEYSS, 2012, p 52).

En 2007 es electa presidente de la Nación Cristina Fernandez de Kirchner. Durante su gobierno se sanciona la Ley de Promoción del Trabajo Registrado 26.940 presentada el 15 de abril de 2014, y sancionada el 21 de mayo del mismo año luego de numerosas modificaciones en sus disposiciones. En este sentido, la norma establece un esquema de incentivos y penalidades que busca inducir a los empleadores a contratar asalariados bajo condiciones exigidas por la normativa. Los ejes centrales de la ley son: i) la creación de un Registro Público de Empleadores con sanciones Laborales (REPSAL), ii) regímenes especiales para la promoción del trabajo registrado y iii) la ampliación de las competencias en materia de inspección laboral por parte del MTEySS junto con la creación de una Unidad especial de fiscalización del trabajo orientada a sectores que presentan mayor complejidad al momento de ser controlados (Casanovas, Léporé y Schleser, 2015).

La ley 26.940 modifica los artículos 29°, 30° y 35° de la Ley de Ordenamiento Laboral con el propósito de fortalecer el papel desempeñado por el Estado Nacional en la inspección laboral por medios del MTEySS. La nueva normativa busca consolidar el Sistema Integral del Trabajo y de la Seguridad Social que regule las competencias del MTEySS para fiscalizar los aportes a la seguridad social en forma concurrente con AFIP en todo el territorio nacional (Casanovas, Lépre y Schleser, 2015). En este marco, la ley habilita al Estado Federal a intervenir en aquellas jurisdicciones que no cumplan correctamente con la actividad de inspección.³⁴ De esta manera, el MTEySS queda definido como la autoridad central en la aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social.

³⁴ ARTICULO 36, sustituye el artículo 29° de la ley 25.877: el MTEySS 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.

ARTICULO 37, sustituye el artículo 30 de la ley 25.877: cuando un servicio local de Inspección del Trabajo no cumpla con las exigencias de los Convenios 81 y 129 de la OIT o con las que se deriven de este capítulo, el MTEySS ejercerá con el Consejo Federal del Trabajo en concurso con las jurisdicciones provinciales y, en su caso, con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las correspondientes facultades.

Capítulo III: Análisis de Reforma

La Re-centralización

La re-centralización es definida por Eaton y Dickovick (2004) como una serie de cambios diseñados para revertir reformas previas que expandieron la autonomía de los gobiernos subnacionales y, por lo tanto, limitaron las prerrogativas de los gobiernos nacionales. La re-centralización no debe ser interpretada como intrínsecamente equivalente a la centralización per se, dado que con la re-centralización lo que se intenta es volver al status-quo alterado por el inicio de las políticas descentralizadoras (Eaton y Dickovick, 2004; Dickovick, 2014). De modo inverso a los procesos descentralizadores, la re-centralización implica transferencias de responsabilidades, recursos y autoridad de los niveles más bajos de gobierno a los de nivel nacional. Este tipo de reformas son clasificadas por la clase de autoridad que delegan. Pueden identificarse tres tipos de reformas re-centralizadoras: fiscal, administrativa y política (Eaton y Dikovick, 2004; Dickovick, 2011). La primera supone una forma de redefinición de la forma en que los recursos son distribuidos entre el centro y los gobiernos subnacionales. La administración central puede re-centralizar recursos mediante el control sobre los fondos que estaban bajo dominio de los estados subnacionales o creando nuevas fuentes de ingresos no compartidos con los demás niveles de gobierno (Olmeda, 2014). El segundo tipo de reforma –administrativa- sucede cuando el gobierno nacional vuelve a recuperar las responsabilidades de prestación de determinados servicios. Por su parte, la tercera de las reformas supone cambios constitucionales y electorales que limitan la autoridad de los funcionarios locales (Eaton, en prensa, 2009).

Las preferencias de los actores

Los procesos de reforma moldean y afectan las relaciones entre los niveles de gobierno. Los actores involucrados tienden a formular y construir preferencias dependiendo de las pérdidas o ganancias que podrían obtener de las mismas. En los casos de reformas como la descentralización y recentralización donde lo que se negocia es el poder intergubernamental, la posición que adopte cada jugador con respecto a la reforma estará determinado por los intereses territoriales más que partidarios de cada uno (Falletti, 2006). Estos mismos están definidos por el nivel de gobierno que ocupe cada actor. Los presidentes que se posicionan en el nivel nacional preferirán las reformas re-centralizadoras

a las descentralizaciones del poder. En el área de las relaciones intergubernamentales, los presidentes prefieren limitar a los actores subnacionales y maximizar su propio poder y discreción sobre los recursos nacionales, por lo tanto, van a ser más favorables a iniciar procesos de re-centralización (Dickovick, 2014). Por su parte, los gobernadores e intendentes que ocupan los lugares estatales o municipales, preferirán las reformas descentralizadoras debido a que aumentan su autoridad y recursos. En consecuencia, la autonomía subnacional varía inversamente con el poder ejecutivo nacional. Los presidentes desearán y buscarán limitar la autonomías subnacionales, mientras que los estados subnacionales pelearán por incrementarla (Dickovick, 2014).

A pesar de que la preferencia primera de los ejecutivos nacionales son las reformas que les permitan concentrar la mayor cantidad de poder en sus manos, la historia muestra, que muchos de ellos han sido protagonistas de reformas descentralizadoras de autoridad, responsabilidades y recursos. Sin embargo, según Dickovick (2014) estos procesos no deben entenderse como un cambio en las preferencias subyacentes de los presidentes, sino que las descentralizaciones de arriba hacia abajo deben ser vistas como una forma de optimización de las restricciones que el ejecutivo se enfrenta en el momento. La historia sugiere que los presidentes de estructuras federales responden a las necesidades de sus bases de apoyo subnacional, por lo tanto, las reformas descentralizadoras deben ser vistas como estrategias por parte del ejecutivo de actuar en concordancia con los resultados generados institucionalmente (Dickovick, 2014).

Cuando la única opción de reforma es la descentralización, los presidentes y los funcionarios subnacionales se ven obligados a favorecer distintos tipos de reforma descentralizadoras. En su análisis de los ciclos descentralizadores Falletti (2006) construye órdenes de preferencias que cada actor adopta en torno a las distintas clases de descentralización. La autora sostiene que los ejecutivos nacionales optaran en primer lugar por la descentralización administrativa, en segundo lugar, por la descentralización fiscal, y finalmente por la política ($A > F > P$). Este razonamiento parte del supuesto que los gobiernos nacionales pretenderán, en primer lugar, desprenderse de sus responsabilidades en materia de gasto, y por lo tanto, la descentralización administrativa es la más conveniente. En el caso de que el gobierno central necesite elegir entre la descentralización fiscal o política,

optará por la primera debido a que preferirá conservar el poder político que le permite influir en la toma de decisiones de los estados subnacionales³⁵. Los funcionarios subnacionales, en cambio, adoptarán un orden inverso de preferencias (P>F>A), debido a que les interesará ante todo la descentralización política. Los motivos, según la autora, son que los funcionarios subnacionales preferirán la reforma política para evitar que sus pares nacionales tengan control sobre sus designaciones y remociones, por lo tanto. Si lograran imponer sus preferencias se librarían de las preocupaciones de recibir castigos desde arriba. Por su parte, si debieran elegir entre descentralización fiscal y administrativa, los gobernadores e intendentes preferirían la delegación de recursos antes que hacerse cargo de nuevas responsabilidades, debido a que en algunos casos la descentralización administrativa podría implicar la negociación con actores activos y fuertes como los sindicatos (Falleti, 2006).

A pesar de las preferencias de los actores en torno a los procesos de reforma, la posibilidad de que cada uno logre cristalizarlas dependerá del nivel de poder que tenga al momento en que sucede la primera reforma del ciclo de reformas. Falleti (2006) define el origen del ciclo de reformas según el tipo de estado en el que las reformas toman lugar. En mi caso, me centraré en las reformas que sucedieron a la consolidación del régimen democrático argentino. En 1983, concluido el gobierno de facto de los años setenta, es electo presidente Raúl Alfonsín y con él se abre un ciclo de reformas que concluye con la administración de Carlos Menem. En este periodo, no solo nuestro país fue partícipe de reformas descentralizadoras, sino que en la región sucedía lo mismo (Montero y Samuels, 2004). En el siguiente apartado utilizo algunas de las hipótesis elaboradas por la literatura para explicar la forma en que los procesos de re-centralización y descentralización se vinculan con la política laboral de inspección laboral en Argentina.

Las reformas en la política laboral de inspección del trabajo

La literatura de descentralización y re-centralización ha elaborado múltiples explicaciones para entender por qué numerosos presidentes iniciaron procesos descentralizadores, mientras que en otros momentos, gobernadores e intendentes avalaron reformas que socavaron sus poderes. En el siguiente apartado expongo algunas de las hipótesis que la

³⁵ Falleti, (2006), p.323.

literatura utiliza para explicar los orígenes, el timing y los tipos de reformas que explican la política laboral de inspección del trabajo en Argentina.

El análisis utiliza explicaciones en las que las reformas son *top-down* y en las que los ejecutivos nacionales son los actores iniciadores de las mismas. Para entender por qué un presidente es capaz de iniciar este tipo de reforma es necesario analizar variables institucionales, coyunturales que podrían afectar su poder político. El poder del presidente depende de instituciones políticas como las reglas electorales y los sistemas de partido, así como de factores de corto plazo: cambios en la política económica o triunfos y derrotas en las elecciones (Dickovick, 2014).

El trabajo se propone evaluar si algunas explicaciones de carácter institucional u otras variables coyunturales pueden explicar los procesos de descentralización y re-centralización en la inspección laboral que se registran en la Argentina a partir de 1983.

I. Una explicación institucional: “Las secuencias de descentralización”

A partir de la literatura de path-dependence y cambio institucional Falleti (2006) elabora una teoría secuencial de reforma para analizar las interacciones entre las distintas clases de descentralización que tuvieron lugar en cuatro países (Argentina, Brasil Colombia y México). La autora argumenta que los resultados de los procesos de reforma son dependientes de las trayectorias previas experimentadas, debido a que los orígenes de la misma son decisivos para explicar los resultados que le seguirán.

En su trabajo Falleti (2006) realiza un análisis de los procesos de reformas administrativos, fiscales y políticos iniciados por los primeros gobiernos que transitaron de una economía desarrollista a una economía de mercado (Argentina 1976-1981; Brasil 1979-1985; Colombia 1982-1986; México 1982-1988). La autora argumenta: “el momento y el tipo de cada reforma determina el tipo de secuencia experimentada, debido a que limita las posibilidades de cambio en otros estratos y permite establecer un modelo básico sobre el efecto que tienen distintas secuencias de descentralización en la evolución del equilibrio de poder. El nivel de gobierno cuyos intereses prevalezcan al comienzo del proceso

determinarán el tipo de reforma que se experimenta primero”³⁶. La autora elabora dos secuencias de descentralización que determinan el modo en que el de poder intergubernamental se equilibra y las posibilidades de reformas futuras.

Cuadro 1. Secuencia de reformas.

Intereses prevalectentes en la primera ronda	Primer tipo de descentralización	Tipo de mecanismos de realineamiento	Segundo tipo de descentralización	Tercer tipo de descentralización	Grado de cambio en el equilibrio de poder intergubernamental	Probabilidad de Reversión
(Modelo I) Subnacionales	→ Política	→ Autorrefuerzo	→ Fiscal	→ Administrativa	= Alto	Baja
(Modelo II) Nacionales	→ Administrativa	→ Autorrefuerzo	→ Fiscal	→ Política	= Bajo	Alta

Fuente: Elaboración propia en base a Falleti (2006)

Según Falleti (2006), los cambios en el equilibrio de poder intergubernamental que ocurren en el primer ciclo de reforma determinarán los cambios subsiguientes. Cuando prevalecen los intereses subnacionales en la primera ronda de negociaciones (Modelo I), tendrá lugar una descentralización política. Esta clase de descentralización abre nuevos espacios de representación subnacional por medio de reformas electorales que permiten a los ejecutivos subnacionales, anteriormente designados por nombramiento directo, puedan ser elegidos por voto popular; o reformas constitucionales que fortalecen la autonomía política de los ejecutivos subnacionales (Falleti, 2006). La consecuencia de este tipo de reforma es un “efecto trinquete”: los grupos favorecidos por la nueva política coordinan entre sí para impedir que futuras reformas traten de cambiarla. Siguiendo a Falleti (2010) esto significa que los gobernadores presionarán en el futuro hacia una dirección que promueva la descentralización, dado que se encuentran en una mejor posición para avanzar en sus preferencias porque poseen mayor autonomía política respecto al ejecutivo nacional, esto significa que ya no deberán rendir cuentas al nivel nacional para poder ser electos como gobernadores. Al mismo tiempo, el presidente se vuelve más dependiente los ejecutivos nacionales, dado que en las elecciones subnacionales pueden movilizar votos para las elecciones presidenciales (Falleti, 2010). En consecuencia, como los intereses de los ejecutivos subnacionales prevalecen en la primera ronda de negociación y logran

³⁶ Falleti, (2006), p. 324.

autorreforzar su posición dado los beneficios del tipo de descentralización que se implementa en la segunda ronda de reforma, también serán ellos los que impongan sus preferencias. En la segunda vuelta, según la autora los gobernadores demandarán por la descentralización fiscal y determinarán los términos y contenidos de la reforma. En este marco, el último tipo de reforma será la descentralización administrativa. Empoderados por las reformas previas, los gobernadores tendrán la autoridad fiscal y política suficiente para solicitar una descentralización administrativa financiada. Siguiendo a Falleti (2010) las demandas de los gobernadores provinciales serán respondidas por la autoridad nacional y, por lo tanto, la descentralización administrativa no tendrá ningún impacto negativo en el poder de los ejecutivos subnacionales. En consecuencia, el resultado final de esta trayectoria de descentralización será que la autonomía de los ejecutivos subnacionales es mucho mayor con respecto al presidente (Falleti, 2010, p. 55). Por lo tanto, las probabilidades de que reformas futuras modifiquen el status-quo alcanzado son bajas, dado que el poder que mantendrán los ejecutivos subnacionales será un obstáculo difícil de superar por los ejecutivos nacionales.

Cuando prevalecen los intereses nacionales al comienzo del proceso (Modelo II) tendrá lugar una descentralización administrativa. Según la autora en este tipo de trayectoria es probable que las transferencias de responsabilidades desde el Estado nacional a los gobernadores no sean acompañadas por recursos fiscales. Por lo tanto, el ejecutivo nacional fortalecerá su poder respecto a los gobernadores provinciales, dado que los estados subnacionales para poder prestar los servicios sociales tendrán que depender en mayor medida de posteriores transferencias fiscales por parte del gobierno nacional (Falleti, 2006). En el caso que el proceso de descentralización continuara, Falleti (2010) sostiene que el ejecutivo nacional será capaz de controlar el tiempo, espacio, y el contenido de la reforma de descentralización siguiente. Por lo tanto, siguiendo el orden de preferencia elaborado por la autora el ejecutivo nacional elegirá la descentralización fiscal sobre la política, debido a que si conserva el control político sobre las autoridades subnacionales podrá establecer las restricciones en cómo las transferencias de ingresos pueden ser gastadas. Los ejecutivos provinciales bajo la tensión fiscal de la primera vuelta de descentralización administrativa, no estarían en condiciones de rechazar las condiciones establecidas por el centro en la descentralización fiscal (Falleti, 2010). Siguiendo esta trayectoria, la descentralización

política, si es que sucede, puede ser el tercer tipo de reforma, y como tal no tendría un significativo efecto en la evolución del balance de poder intergubernamental. Los resultados en este tipo de trayectoria de reforma, en que los intereses de los ejecutivos nacionales prevalecen al comienzo del proceso, es ningún cambio en la redistribución del poder de las autoridades subnacionales (Falleti, 2010). En consecuencia, la autora sostiene que de experimentarse esta secuencia de reformas lo más probable es que en un futuro haya reversiones de los mismo, dado que a diferencia del caso anterior el primer tipo de reforma no crea ningún grupo de partidarios que podrían re-frenar cualquier intento por modificarla y, por lo tanto, aumenta las probabilidades de aquellos ejecutivos nacionales que en algún momento quisieran recuperar el poder transferido logren hacerlo con mayor facilidad.

En las siguientes páginas analizo los procesos de reformas en la política de inspección laboral en la Argentina utilizando los argumentos desarrollados por Falleti (2006) para explicar los ciclos de descentralización. A partir del supuesto de que los primeros ciclos de reforman determinaran las posibilidades de cambio que tendrán los políticos en el futuro, el estudio evaluará si el ciclo de reforma iniciadas por el gobierno de Raúl Alfonsín en 1983 pueden explicar los procesos de reforma administrativa realizados por los presidentes Carlos Menem (1989-199), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

Los procesos de reformas de la inspección laboral (1983-2015)

La descentralización (1983-1998)

En 1983, con la vuelta de la democracia, Raúl Alfonsín es electo presidente de la Nación. En un contexto de crítica situación económica, de estancamiento del PBI, un crecimiento vertiginoso de la inflación, una agobiante deuda externa y un conflicto permanente con la Confederación General de Trabajo (CGT) el gobierno radical inicia su primer etapa en la gestión de política laboral que estará marcada por cinco objetivos generales: democratizar el sistema de relaciones de trabajo, modernizar el marco jurídico de este sistema, coordinar la política laboral con las restantes políticas del gobierno, especialmente con la política económica, reconvertir y dotar de eficiencia al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y provincializar las relaciones de trabajo a favor de los estados subnacionales (Informe OIT, 1989).

En 1984, cuando la cartera del Ministerio de Trabajo estaba encabezada por Antonio Mucci, el gobierno radical propone iniciar un proceso de descentralización de la inspección laboral. La propuesta tenía como objetivo principal la provincialización, delegación y devolución de funciones de policía de trabajo a los estados subnacionales (Informe OIT, 1989). La iniciativa se instrumentalizó sobre con base en la Ley de Ministerios, sancionada en 1983, y con la celebración de convenios suscritos entre el gobierno nacional, representado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y los gobiernos provinciales (Vilard y Navarro, 1990). Los estados provinciales dictaron sus propias normativas por medio de las cuales reivindicaron para sí el ejercicio de la policía laboral³⁷, y crearon los organismos y autoridades necesarios para desarrollar y reglamentar su actuación en materia de inspección laboral (Informe OIT, 1989). El inicio del ciclo de descentralización se ajustó a las preferencias del poder ejecutivo nacional. En un contexto económico crítico de crisis fiscal y deterioro organizacional, junto a la acrecentada presión sindical la estrategia de descentralización de funciones constituyó un elemento clave para coadyuvar a revertir la

³⁷ Buenos Aires Ley 10.149; Catamarca Ley 4121; Córdoba Ley 7565 y Ley 7608; Corrientes Ley 3869; Chaco Ley 2956; Chubut Ley 2772; Entre Ríos Ley 7325; Formosa Ley 473; La Pampa Ley 736; La Rioja Ley 4388; Mendoza Ley 4974; Misiones ley 2221; Neuquén ley 1625; Rio Negro ley 1820; Salta ley 6291; San Juan ley 5611; Santa Cruz ley 1789 y Tucumán ley 5650.

situación que enfrentó el presidente radical³⁸. El tipo de descentralización administrativa sin financiamiento de la inspección del trabajo debe ser interpretada como parte de una estrategia más amplia que alcanzó a otras políticas públicas para revertir el crítico momento. De esta manera, los estados provinciales adquirieron competencias para la fiscalización de los regímenes de higiene y seguridad, y para comprobar y juzgar las infracciones de que se producían en su territorio (Navarro y Vilard, 1990). Mientras que el Estado Nacional reservó las facultades para realizar convenciones colectivas de trabajo, otorgar personería a las asociaciones sindicales e intervenir en conflictos colectivos, donde el Estado fuese parte o hubiera un conflicto interjurisdiccional (Ramirez, 2004).

La reforma implementada tuvo consecuencias significativas en el desarrollo de la política pública provincial de inspección del trabajo. El informe elaborado por la OIT sobre el desempeño de la inspección laboral para el periodo concluye que uno de los problemas significativos de la política fue la falta de recursos y materiales para su ejecución:

“El sistema de inspección del trabajo carece en términos absolutos de los medios materiales e instrumentales indispensables para el desarrollo de una función inspectora adecuada; entre estos se pueden mencionar material de oficina, laboratorios, vehículos, etc. Sin embargo, lo más grave aun es la falta de presupuesto para su compra, y la reparación de los pocos medios materiales existentes. La efectividad de la acción inspectora exige la dotación adecuada de los medios materiales precisos para el desarrollo de la misma” (Informe OIT, 1989, p.48).

La transferencia de responsabilidades sin los recursos suficientes durante la administración radical se vio reflejada en el aumento del gasto de los estados subnacionales. Siguiendo a Cetrangolo, Goldschmit y Jimenez (2009) durante los años ochenta la proporción de recursos gastados por las provincias alcanzó el 45%³⁹. A fines de 1984, la ley de cooperacion federal vigente desde 1973 expira y junto con ello aumentaron los reclamos por parte de los estados provinciales para negociar una nueva ley (Falleti, 2006).

En 1987 ante la pérdida de las elecciones legislativas y de cinco gobernaciones provinciales, el partido oficialista inicia la segunda fase de la secuencia de reforma: la

³⁸ Cao y Vaca, (2007), p. 253.

³⁹ La proporción de gasto subnacional es significativa con respecto a los demás países de la región: Venezuela 20%, Mexico 32% y Brasil 40% .

descentralización fiscal. El presidente aceptó la demanda de los ejecutivos subnacionales y en 1988 se sancionó una nueva Ley de Coparticipación (N° 23.548) que forzó la transferencia automática de más de la mitad de los impuestos coparticipables a los estados provinciales (Eaton y Dickovick, 2004). La descentralización fiscal significó un triunfo para los gobernadores. Siguiendo a Falleti (2006) la pérdida de las elecciones alteraron el equilibrio de poder entre el presidente y los ejecutivos provinciales. La ley también sirvió al poder ejecutivo nacional. En tanto la crisis económica y la derrota electoral eran señales de una posible pérdida en las elecciones presidenciales de 1989 por parte del partido radical. La nueva ley resguardaba a los gobernadores radicales asegurándole el futuro acceso a recursos frente a un posible triunfo del Partido Justicialista (Falleti, 2006).

En 1989, cuando Carlos Menem es electo presidente de la Nación, se completa el primer ciclo de reformas descentralizadoras. La reforma constitucional de 1994 reafirmó las competencias subnacionales no delegadas al Estado Federal (art. N° 121). Como resultado, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conservaron los servicios de administración locales para fiscalizar las condiciones de trabajo general, las normas de convenios colectivos y las normas de seguridad e higiene (MTEySS, 2013).

La secuencia de descentralización en la inspección del trabajo iniciada por el gobierno de Raúl Alfonsín es coincidente con el Modelo II expuesto anteriormente. Según Falleti (2006) cuando el ciclo de reformas se inicia con un tipo de descentralización administrativa no financiada no produce cambios en los niveles intergubernamentales de poder. Por lo tanto es de esperar que en las siguientes rondas de reforma el “patrón de dominio nacional” imponga sus preferencias de reforma sobre los gobernadores subnacionales. En ese caso, si los sucesivos ejecutivos desean iniciar reformas re-centralizadoras es probable que se vean favorecidos por los efectos del primer ciclo de descentralización sobre el nivel de poder intergubernamental.

La re-centralización (1998-2015)

Durante la administración del presidente Carlos Menem se iniciaron procesos de reforma que revirtieron las tendencias de las anteriores. Entre 1991-1995 el poder ejecutivo nacional propuso e implemento importantes cambios que redujeron la autonomía subnacional. En 1992 y 1993 se celebró un Pacto Fiscal que redujo los ingresos provinciales y las transferencias hacia las provincias sin un concomitante aumento incrementos de los ingresos. Luego de la estabilización de la situación económica mediante medidas ortodoxas el presidente electo decidió llevar adelante reformas re-centralizadoras de ingreso, gastos y préstamos que debilitaron la capacidad fiscal de los estados provinciales⁴⁰. Concluido el primer ciclo descentralizador descrito por Falleti (2006) las medidas adoptadas por el gobierno peronista parecían ajustarse con las predicciones de la teoría.

A final de su periodo de gobierno, el presidente Carlos Menem también inicia un proceso de reforma en torno a la política de inspección laboral. A pesar de que la reforma constitucional de 1994 había reforzado las competencias de los estados subnacionales sobre el ejercicio de poder de policía de trabajo a través del artículo N° 121 de la Constitución Nacional, en 1996 el poder ejecutivo de Nación dicta el Decreto N° 772/96 que reserva el rol de autoridad central en materia de inspección del trabajo y de seguridad social al Ministerio de Trabajo. De esta forma, al MTSS se le asigna el rol de superintendencia de todos los servicios de inspección laboral, a partir de lo cual se han implementado programas nacionales que conducen a una actividad conjunta entre Nación, las provincias, y organismos nacionales como AFIP y ANSES. Entre 1998-1999 se implementó el “Plan Nacional de Fiscalización de la Seguridad Social” durante cuatro meses en 1998 y siete meses en 1999⁴¹. Los programas elaborados desde el estado nacional tenían por objetivo la coordinación de la actividad de inspección de la seguridad social y la recopilación de la información sobre el desempeño de la actividad inspectiva realizada por cada una de las jurisdicciones (MTTSS, 1999). En los 90s el MTSS tuvo exclusivas competencias de inspección en las jurisdicciones de CABA y Jujuy, pero el resto de las provincias conservó

⁴⁰ Eaton y Dickovick, (2004), p.97.

⁴¹ En el Anexo se presentan los resultados del PNFSS durante el periodo 1998-1999.

sus facultades para definir lineamientos específicos a partir de los cuales operaba su servicio de inspección⁴².

El 29 de julio de 1998 el presidente de la Nación y el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Antonio Erman González se reunieron con los representantes de los estados subnacionales con el objetivo de firmar el Pacto Federal del Trabajo (Ley N° 25.212)⁴³. La reforma del marco normativo de la política era necesaria para instrumentar políticas y acciones conjuntas entre los niveles de gobierno, dado que la asignación de competencias vigentes en la materia impuesta por el sistema de gobierno federal entorpecía el desempeño de la política pública. De esta manera, el Pacto Federal privilegió los principios de cooperación y corresponsabilidad, y aspiró a superar el obstáculo que la asignación de competencias imponía en materia laboral (Informe MTEySS, 2012). La nueva ley crea el Consejo Federal del Trabajo integrado por el MTEySS y las administraciones provinciales de cada provincia y CABA, y unifica el régimen general de sanciones por infracciones laborales a fin de asegurar la unidad y seguridad jurídica para lograr una adecuada coordinación de la actividad de fiscalización (MTEYSS, 2012). Sin embargo, la ley nada decía acerca de cómo las provincias debían ajustar su legislación al código de infracciones, aunque sí expresaba en el artículo N° 6 que cada jurisdicción aplicaría conforme a sus facultades las normas de procedimiento para la provisión de la ley (Ramirez, 2004).

A pesar que las administraciones de trabajo conservaron sus competencias para la ejecución de la política, la creación del Consejo Federal del Trabajo como una instancia para el dialogo y la coordinación de políticas de trabajo puede ser entendido como una decisión orientada a iniciar un camino diferente al propuesto por la administración radical. El nuevo organismo tuvo como principales objetivos “fortalecer las administraciones del trabajo, especialmente su equipamiento y capacitación profesional, procurando la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores sociales en las distintas jurisdicciones y competencias” e “impulsar políticas generales en material de trabajo bajo los principios de coordinación, cooperación, coparticipación y corresponsabilidad entre las administraciones del trabajo, procurando la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores

⁴² MTTSS, (1999), p.8.

⁴³ MTEySS, (2012), p.36.

sociales en las distintas jurisdicciones y competencias” (art. N°2 Pacto Federal del Trabajo). El Consejo Federal del Trabajo también tenía funciones de vinculación con organismos internacionales por intermedio del MTEySS y debía ejercer las funciones de autoridad central de la inspección del trabajo, previstas en los convenios N° 81⁴⁴ y N° 129⁴⁵ de la Organización Internacional del Trabajo⁴⁶. Como argumentan Dickovick y Eaton (2013) los esfuerzos re-centralizadores no sólo incluyen medidas explícitas de carácter formal, sino que también involucran estrategias más sutiles que intentan cambiar el balance de poder y reforzar la posición del centro sin generar un conflicto explícito con las autoridades subnacionales. La creación del Consejo Federal del Trabajo puede interpretarse como un intento en darle mayor participación al Estado Federal en la la inspección del trabajo mediante la creación de un instrumento coordinación gubernamental interjurisdiccional.

Los intentos desde el ejecutivo nacional de aumentar la eficiencia de la actividad inspectiva implementada por los estados provinciales, sin embargo, no fueron coincidentes con las estrategias de política laboral y económica de la administración peronista. Durante el periodo la económica y el Estado estuvieron sometidos a un ajuste estructural mediante un amplio proceso de desregulación de las actividades económicas, mayor flexibilización laboral y numerosas privatizaciones de servicios públicos. Como resultado los niveles de

⁴⁴ Este Convenio prioritario estipula que los Estados que lo hayan ratificado deberán mantener un sistema de inspección del trabajo en la industria y el comercio; los Estados podrán exceptuar a las empresas mineras y de transporte. Establece una serie de principios respecto de la determinación de los campos de la legislación que abarca la inspección del trabajo, las funciones y la organización del sistema de inspección, los criterios de contratación, el estatus y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo, y sus competencias y obligaciones.

Disponible en: <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang--es/index.htm>

⁴⁵ Los Estados que lo ratifiquen deberán establecer y mantener un sistema de inspección del trabajo en la agricultura. También pueden extender la cobertura de la inspección del trabajo a los arrendatarios que no empleen mano de obra externa, aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas; personas que participen en una empresa económica colectiva, como los miembros de cooperativas; o a los miembros de la familia del productor de la empresa agrícola, según los defina la legislación o la reglamentación nacional. Disponible en: <http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/labour-inspection/lang--es/index.htm>

⁴⁶ Bertranou, (2013), p. 12.

desempleo, informalidad y precariedad laboral aumentaron significativamente (Bertranou, 2013).

El 25 de mayo de 2003, cuando el desempleo era cercano al 25% y la informalidad trepaba a casi el 50%, Nestor Kirchner asumió como presidente de la Nación y se inició un proceso de reforma laboral, que continuó luego durante la presidencia de su esposa Cristina Fernández de Kirchner. Este nuevo proceso implicó un cambio de principios y de matriz respecto a las administraciones anteriores. La erosión de los niveles de empleo así como la precarización de las formas de contratación laboral y la desfinanciación de la seguridad social caracterizaron a la crisis económica, política y social de esos años. Durante la década kirchnerista se iniciaron un conjunto de políticas orientadas a combatir el trabajo no registrado y el fraude laboral, pero por sobre todo a recuperar la institucionalidad de la fiscalización del trabajo mediante un proceso de re-centralización de las competencias en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

En 2004 el presidente Néstor Kirchner sanciona la Ley de Ordenamiento Laboral (Ley 25.877). La nueva normativa creó el Plan Nacional de Regularización del Trabajo no Registrado (PNRT)⁴⁷, mediante el cual el gobierno se proponía reducir los niveles de informalidad laboral a través del fortalecimiento de la actividad inspectiva. El Plan también implicó un nuevo intento legislativo por dejar de lado la controversia existente en el país respecto a la titularidad del poder de policía del trabajo⁴⁸. Durante su tratamiento en el Congreso de la Nación, especialmente en la Cámara Alta, la ley de Ordenamiento Laboral recibió numerosas objeciones por parte de funcionarios provinciales opositores y también, generó roces y peleas dentro de la coalición peronista. Los funcionarios provinciales expresaron su disconformidad en torno a las nuevas competencias otorgadas a Nación que entendían implicaba “una violación de las autonomías provinciales”⁴⁹. Sin embargo, la voluntad de reforma del ejecutivo triunfó y el MTEySS encabezado por el ministro Carlos Tomada incrementó sus poderes sobre la ejecución de la inspección del trabajo.

⁴⁷ En el Anexo se presentan los resultados del PNRT durante el periodo 2003-2015.

⁴⁸ MTEySS, (2012), p. 64.

⁴⁹ “Policía del Trabajo, el centro de la discordia de la nueva ley laboral.” (22 de febrero de 2004). *Clarín*. En: <http://edant.clarin.com/diario/2004/02/22/p-01701.htm>.

El nuevo marco normativo invistió al gobierno federal de imperatividad y rango. Ese era el significado reconocimiento del MTEySS como autoridad central en la aplicación del Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social en todo el territorio nacional. En particular se estableció que en caso de que alguno de los gobiernos locales de inspección que componen el sistema no cumpliera con las exigencias de los convenios, el MTEySS debería darle intervención al Consejo Federal de Trabajo para ejercer conjuntamente con él aquellas acciones que las provincias no ejercieron, o que habían hecho desarrollado deficientemente. Estos motivos habilitaba la intervención de la Administración Nacional. La Ley 25.877 también concedió al MTEySS la competencia de verificación y fiscalización de las condiciones de seguridad social en todo el territorio nacional. El artículo N° 38 de la nueva normativa afirmaba: “el MTEySS procederá sin perjuicio de las facultades concurrentes de la Administración Federal de Ingresos Públicos, a verificar y fiscalizar en todo el territorio nacional, el cumplimiento por parte de los empleadores de la obligación de declarar e ingresar los aportes y contribuciones sobre la nomina salarial, que integra el Sistema Único de la Seguridad Social, a cargo de AFIP, conforme a las normas reglamentarias vigentes en la materia”. De esta manera, la autoridad laboral avanzó sobre la AFIP en un terreno que ésta se había reservado en base a un conjunto de normas sancionadas durante la década de los noventa que la establecían como “caja única” de percepción de ingresos de la seguridad social y, en consecuencia, autoridad única para inspeccionar y fiscalizar el cumplimiento del pago de aportes y contribuciones de la seguridad social⁵⁰. Como argumenta Ramírez (2004) la concurrencia de facultades apuntaba a optimizar el sistema de fiscalización que durante los años anteriores la AFIP había descuidado, priorizando la fiscalización tributaria⁵¹.

La creación del PNRT cristalizó el objetivo de la administración kirchnerista: poner al trabajo registrado en el centro de las políticas públicas. Fábricas, industrias, comercios, obras en construcción, establecimientos rurales fueron inspeccionados para corroborar si los empleadores tenían registrados a sus trabajadores. De 20 inspectores en 2003 se pasó a incorporar a más de 450. Las Delegaciones Regionales fueron dotadas de equipamiento

⁵⁰ Ramírez, (2004), p.246.

⁵¹ En Anexo se presenta un gráfico comparativo del desempeño de AFIP y MTEYSS respecto a la cantidad de empleadores multados disponibles en el REPSAL para el período 2014-2015. En el mismo se observa una significativa diferencia de performance entre cada institución.

informático, instrumental y de vehículos. Los operativos de fiscalización permitieron relevar cerca de un 1,5 millón de establecimientos y a 4,3 millones de trabajadores⁵².

En 2007, Cristina Fernandez de Kirchner continuó con la agenda pro-trabajo y pro-Estado iniciada en la administración anterior. El 14 de abril del 2014 la presidenta de la Nación anunció el envío al Congreso de una iniciativa que tenía como objetivo continuar con el combate de la informalidad laboral que todavía se mostraba niveles altos de trabajo no registrado (34,5%) (Casanova, Lépore, Schleser, 2015)⁵³.

El 21 de mayo del 2014 se sanciona la Ley de Promoción del Trabajo no Registrado (26.940). El objetivo principal de la nueva normativa era la ampliación de las competencias en materia de inspección laboral por parte del MTEySS junto con la creación de una Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo (UEFTI) orientada a controlar sectores cuya fiscalización es más compleja (OIT, 2014). La ley 26.940 modificaba los artículos 29°, 30° y 35° de la Ley de Ordenamiento Laboral con el propósito de fortalecer el papel desempeñado por el Estado Nacional en la inspección laboral por medios del MTEySS, y habilitaba al Estado Federal a intervenir en aquellas jurisdicciones que no cumplieran correctamente con la actividad de inspección. También, creó un esquema de incentivos y penalidades a fin de inducir a los empleadores a contratar asalariados bajo condiciones exigidas por la normativa, y el Registro Público de Empleadores Sancionados (REPSAL).

Como se ha demostrado, la distribución de las competencias entre los dos niveles de gobierno ha evolucionado desde la reforma descentralizadora de 1983 hacia otras que propusieron una mayor participación del Estado Federal como autoridad principal de ejecución de la política de inspección laboral. La **Tabla 1** muestra los cambios en la normativa de cada gobierno y los niveles de re-centralización que propuso cada reforma.

⁵² Tomada, Carlos. (2015). "Solo reconocemos un tipo de trabajo, trabajo registrado y con derechos". *Gacetilla de Prensa del MTEYSS*. En: <http://www.trabajo.gob.ar/prensa/ministerio/index.asp?anio=2015&mes=08>

⁵³ En Anexo se presenta gráfico que muestra la evolución de la tasa de empleo no registrado en 1980-2013

Tabla 1. Nivel de Re-centralización.

Presidente	Normativa	Nivel de Re-centralización
Raúl Alfonsín	- Ley de Ministerios - Leyes provinciales	0
Carlos Menem	- Pacto Federal del Trabajo (Ley 25.212)	0,5
Néstor Kirchner	- Ley de Ordenamiento Laboral (25877)	2
Cristina Fernández de Kirchner	- Ley de Promoción del Trabajo Registrado (26.940)	3

Los valores de la columna Nivel de Re-centralización representan de manera ascendente la participación del Estado Federal en la ejecución de la política laboral de inspección del trabajo según los marcos normativos que regulan la política

La explicación elaborada por Falleti (2006) se aplica al proceso de reforma de la política laboral de inspección del trabajo que tuvo lugar entre 1983-2014. La orientación descentralizadora iniciada en la administración radical dio lugar luego a propuestas re-centralizadoras de tipo administrativas. Sin embargo, la reversión de las reformas descentralizadoras no puede ser explicada sólo por la secuencia de las reformas. Como sostiene la literatura que destaca el rol de los factores exógenos en los procesos de reforma, contextos de crisis económica, elecciones a mitad de mandato así como procesos democratizadores cambian el nivel de poder de los actores y establecen el título de reforma que se puede implementar. Por lo tanto, para explicar los procesos re-centralizadores es necesario evaluar también el nivel de poder de los ejecutivos nacionales.

En los siguientes apartados se utilizarán las hipótesis de las teorías de economía política para explicar por qué algunos ejecutivos fueron capaces de iniciar reformas re-centralizadoras.

II. Las crisis económicas, estabilización y la re-centralización

La hipótesis que sigue sostiene que los presidentes son capaces de re-centralizar cuando enfrentan circunstancias extraordinarias como una crisis económica. Específicamente, puede sostenerse que la resolución de estas crisis crean oportunidades para fortalecer las manos del presidente permitiendo que sus esfuerzos de centralización sean exitosos (Dickovick 2014, p. 6). Mientras algunos trabajos muestran que las crisis locales fueron sucedidas por la reducción de controles del gobierno central sobre la toma de decisiones (Grindle 1996, Haggard y Kaufman 1995), otros destacan que las crisis otorgan un mayor poder al gobierno central en la toma de decisiones (Weyland, 1998). Eaton y Dickovick (2004) y Dickovick (2014) sostienen que los presidentes que resuelven crisis tienen el poder político para reducir la autonomía de los gobiernos subnacionales, porque la resolución exitosa de las crisis posiciona y favorece el rol de los ejecutivos nacionales en las negociaciones frente a los actores subnacionales⁵⁴.

A fin de que las crisis produzcan este tipo de efectos, las mismas deben tener algunas características particulares. Según Dickovick (2014), las crisis en las que solo los ciudadanos ven su poder adquisitivo erosionado, tienen consecuencias políticas distintivas. Cuando se está en presencia de crisis económicas que afectan el poder adquisitivo de los ciudadanos, (i.e. crisis hiperinflacionarias), es probable que los presidentes electos obtengan el poder necesario para iniciar estrategias de reforma que afectan el equilibrio institucional del poder como por ejemplo reformas re-centralizadoras⁵⁵. Para estos autores las crisis económicas son una condición necesaria pero no suficiente para el inicio de procesos re-centralizadores exitosos. Los presidentes que son responsables del inicio de las crisis tendrán grandes dificultades para re-centralizar, dado que es probable que la declinación de su poder de gobierno no les permita iniciar una reforma re-centralizadora. En cambio, los presidentes que pueden “resolver” una crisis hiperinflacionaria incrementan

⁵⁴ Dickovick, (2014), p.11.

⁵⁵ Dickovick, (2014), p.12.

sus ventajas intergubernamentales y tienen oportunidades para impulsar reformas centralizadoras.

En las próximas páginas evaluaré si las hipótesis respecto del rol de las crisis económicas y las estabilizaciones permiten explicar los procesos de reforma de la política de inspección laboral. El indicador utilizado para medir los niveles de crisis económica y su resolución son los índices de inflación anual durante el periodo de estudio. Se espera que aquellos presidentes que en los años previos e iniciales de su gestión registraron altos niveles de inflación y que en los años posteriores registraron una declinación, sean capaces de llevarán adelante propuestas re-centralizadoras.

Para comprobar si la hipótesis de crisis económica y estabilización explica los procesos de reforma en la política de inspección laboral en la Argentina se construyó la **Tabla 2**. La tabla muestra los niveles de inflación para el periodo estudiado. Los datos provienen del Instituto Nacional De Estadísticas y Censos (INDEC) para los años del periodo 1981-2007, mientras que para los años posteriores el índice fue extraído de la Universidad de Buenos Aires cuando las cifras oficiales comenzaron a resultar inconsistentes. Luego dicho índice se discontinúa y se da origen al IPC congreso.

Tabla 2. Inflación anual por año en Argentina.

Año	Inflación Consumidor (%)
1981-1982: Reynaldo Bignone	
1981	104.5
1982	164.8
1983-1989: Raúl Alfonsín	
1983	343.8
1984	626.7
1985	672.2
1986	90.1
1987	131.3
1988	343.0
1989-1999: Carlos Menem	
1989	3079,5
1990	2314.0
1991	171.7
1992	24.9
1993	10.6
1994	4.2
1995	3.4
1996	0.2
1997	0.5
1998	0.9
1999	-1.2
2000-2002: Fernando De la Rúa	
2000	-0.9
2001	-1.1
2002	40,9
2003-2007: Néstor Kirchner	
2003	13,4
2004	4,4
2005	9,8
2006	10,9
2007-2015: Cristina Fernández de Kirchner	
2007	8,8
2008	23
2009	14,8
2010	25,7
2011	22,2
2012	25,2
2013	27,9
2014	39,8
2015	26,7

La **Tabla 2** muestra que los gobiernos de Raúl Alfonsín, Carlos Menem y Néstor Kirchner registraron niveles altos de inflación en los años previos al inicio de sus gobiernos. Sin embargo, sólo el gobierno radical no consiguió revertir los índices durante su administración.

Las políticas antiinflacionarias del presidente Raúl Alfonsín no consiguieron sus objetivos. Las medidas adoptadas en 1984 por el Ministro de Economía Grinspun condujeron a una economía en recesión y alto niveles de inflación. La luna de miel entre Alfonsín y la ciudadanía se eclipsó a medida que el deterioro de la economía pasaba a ocupar el centro de la escena⁵⁶. Hacia finales de ese año, la administración radical firmó un acuerdo con el FMI e hizo explícita su decisión de priorizar la lucha contra la inflación que concluyó al año siguiente con la elaboración de un plan de estabilización monetaria por parte de su segundo Ministro de Economía Juan Vital Sourrouille. El “Plan Austral” logró durante los meses siguientes conseguir sus objetivos económicos y favoreció al gobierno en las elecciones legislativas de 1985. Sin embargo, los índices de inflación resultaron incontenibles y a mediados de 1988 se creó el “Plan Primavera” con el propósito de revertir la situación inflacionaria para conservar las chances de ganar las elecciones presidenciales de 1989⁵⁷. Sin embargo, la administración fracasó nuevamente en su objetivo de estabilización económica y electoral. Los índices de inflación anual aumentaron drásticamente y Alfonsín entregó el mando de forma anticipada a Carlos Menem, candidato del Partido Justicialista.

Basándose en la premisa de que hiperinflación era la consecuencia de una profunda crisis de Estado, el gobierno de Carlos Menem hizo sus primeros intentos de lucha contra la inflación bajo el supuesto de que la estabilidad de precios seguiría a la solución de la crisis estructural⁵⁸. Sin embargo, durante 1989 y 1990 los avances con respecto al índice de precios no fueron significativos. Al año siguiente el presidente junto con su Ministro de Economía, Domingo Cavallo, entendieron que las condiciones estaban dadas para una arriesgada apuesta de estabilización, orientada no a reducir los índices de inflación sino más bien a anularlos⁵⁹. En abril de 1991 se sancionó la Ley de Convertibilidad y con esta se

⁵⁶ Llach y Gerchunoff, (2005), p. 395.

⁵⁷ Llach y Gerchunoff, (2005), p. 417.

⁵⁸ Llach y Gerchunoff, (2005), p. 429.

⁵⁹ Llach y Gerchunoff, (2005), p. 431.

estableció un tipo de cambio fijo al cual debían comprarse y venderse dólares. La propuesta legislativa del ejecutivo es entendida por la literatura como la renuncia del gobierno a hacer política monetaria como instrumentos macroeconómico. El Plan de la Convertibilidad tuvo un éxito inusual en relación a su objetivo específico de acabar con la inflación. A finales de 1991 se registraron tasas de inflación mensuales menores al 1%. Según Llach y Gerchunoff (2005) el apaciguamiento de los índices de precios parecía ser duradero. A comienzos de 1992, como muestra la Tabla 2, la tasa de inflación anual comenzó a descender significativamente. Sin embargo, a finales de 1994 una corrida cambiaria en México conocida como “efecto tequila” forzó a la devaluación del peso en el país. Ante la memoria de la hiperinflación, el gobierno reaccionó con anuncios de austeridad fiscal y reordenamiento financiero, y firmo un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). El alivio de la situación económica internacional y la reelección de Menem contribuyeron a revertir las expectativas. Según Llach y Gerchunoff (2005): “en 1995 el producto bruto interno cae y las tasas de desempleo aumentaron. Sin embargo, la brusca recesión de ese año fue un precio que buena parte de la sociedad argentina estuvo dispuesta a pagar con tal de evitar la pesadilla de los años anteriores. Las instituciones económicas inauguradas a principios de los años `90 parecieron ser capaces de sortear episodios coyunturales de crisis. La economía logró acomodarse aunque dolorosamente”⁶⁰.

En el año 2001, el bajo desempeño económico de finales de los noventa, acompañado de un alto nivel de endeudamiento tuvo como consecuencia una profunda crisis nacional (Bertranou, 2013). Durante el periodo 2001-2002 la severa crisis doméstica que atravesó el país condujo a un colapso económico sin precedentes y dio lugar a protestas masivas que hicieron caer a dos presidentes en el lapso de diez días (Levitsky y Murrillo, 2008).

En 2003 Néstor Kirchner es electo. Las políticas implementadas por la administración kirchnerista dieron lugar a un periodo de crecimiento económico, a la disminución de deuda externa y a niveles de inflación controlados. A pesar que los índices de inflación durante los años previos a su administración no son de magnitud comparables con las administraciones anteriores, el presidente Néstor Kirchner consiguió revertir la situación económica-social que caracterizó a la crisis del 2001. Entre 2003-2008 la economía se reactivó logrando

⁶⁰ Llach y Gerchunoff, (2005), p. 445

tasas de crecimiento promedio de casi 9% anual conjuntamente con una alta creación de empleo. También se revirtieron algunas de las privatizaciones de la década anterior y se introdujeron cambios en las regulaciones relacionadas con la protección del trabajo (Bertranou, 2013).

Luego de cuatro años de fuerte crecimiento económico y con la oposición política desorganizada, la victoria de los peronistas era un resultado previsible (Levitsky y Murrillo, 2008). En 2007 Cristina Fernández de Kirchner es electa presidente con el 45% de los votos. Durante su administración las políticas económicas implementadas siguieron los patrones del periodo anterior. Continuó el crecimiento económico así como las políticas de incentivo al consumo que condujeron a un aumento importante de precios. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner no enfrentó severas crisis inflacionarias, ni tampoco de colapsos económicos-sociales. Sin embargo, en 2009 una crisis internacional impactó en la economía nacional. Esta crisis en como los negativos resultados en la producción agropecuaria provocaron la interrupción del fuerte crecimiento de los años previos (Bertranou, 2013). Sin embargo, a partir de 2011 los niveles de crecimiento económico y de empleo retomaron su curso.

El estilizado relato histórico realizado muestra que la hipótesis referida al impacto de que la crisis económica y su resolución tienen en los procesos de reformas re-centralizadoras de política laboral se verifica. La persistencia de los niveles de inflación durante la administración radical coincide con los resultados predichos por la hipótesis. Aquellos presidentes que no lograron revertir las crisis económicas tuvieron dificultades en re-centralizar, debido que ante el declive de su poder de gobierno estuvieron más predispuestos a delegarlo hacia los gobiernos provinciales. En cambio, aquellos presidentes que fueron capaces de revertir las crisis hiperinflacionarias pudieron incrementar sus ventajas intergubernamentales y tuvieron oportunidades para re-centralizar. Este proceso se verificó en el caso del presidente Carlos Menem y Néstor Kirchner. En el caso de Menem los altos niveles de inflación antes y durante los primeros años de su gobierno declinaron de manera significativa lo que demostró su capacidad de resolución de la crisis económica. A pesar de que los niveles de re-centralización durante su administración no fueron significativos, se puede afirmar que la Ley 25.212 fue el comienzo de un camino diferente

del tomado por el gobierno radical. Por otro lado, en el caso del presidente Néstor Kirchner a pesar que los niveles de inflación previos no son comparables en magnitud con los de las administraciones anteriores, se registró una significativa tasa de inflación que descendió rápidamente en los primeros años de su gobierno. Asimismo, si se tienen en cuenta la situación económica y política a la que se enfrentó el presidente con los resultados alcanzados posteriormente se puede afirmar que Néstor Kirchner logró estabilizar la situación macroeconómica, así como la política y social. La habilidad del presidente en revertir la situación se constituyó en un importante factor para, como tal predice la teoría, llevar adelante reformas re-centralizadoras.

La hipótesis de crisis económica y resolución de la misma permite explicar las reformas de política laboral de las tres primeras administraciones. La capacidad de los ejecutivos nacionales en resolver las crisis económicas fortaleció su poder facilitándoles el inicio de reformas re-centralizadoras. Sin embargo, poco nos dicen sobre la re-centralización llevada adelante en la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Durante su gobierno, como se analizó anteriormente, se consolidó la reforma de política de inspección del trabajo con el mayor nivel de centralización. Sin embargo, el mismo estuvo caracterizado por la ausencia de crisis económica. ¿Por qué la hipótesis carece de poder explicativo para este caso? Eaton y Dikovick (2004) argumentan que a pesar de la covarianción entre crisis económica y el inicio de re-centralización su efecto puede ser indirecto. En la ciencia política las crisis económicas son una importante variable para explicar cambios, sin embargo una cosa es aceptar que los producen, y otra es suponer que estas predicen lo que ocurrirá. Los efectos generales de las crisis económicas dan lugar a interesantes pero impredecibles variaciones en término del tiempo, tipo y resultado de las reformas⁶¹. Si bien la variable crisis económica permite explicar algunos de los procesos re-centralizadores de la política laboral, es necesario considerar que otros factores pueden influir en el aumento o declive del poder presidencial.

⁶¹ Corrales, (1997-1998), p. 620.

III. La re-centralización, el poder legislativo y partidario del presidente

El éxito de los esfuerzos re-centralizadores varía directamente con los poderes presidenciales. La literatura de presidencialismo comparado distingue entre ejecutivos según sus poderes legislativos formales y sus poderes partidarios (Eaton y Dickovick, 2004). En Argentina, los presidentes disfrutaban de recursos de poder extraordinarios, como el veto presidencial y los decretos de necesidad y urgencia (DNU). Sin embargo, siguiendo a Eaton y Dickovick (2004) la utilización de este tipo de poderes son limitadas cuando se trata de re-configurar las relaciones intergubernamentales. En los últimos años los intentos re-centralizadores, exitosos o no, tomaron la forma de prolongadas negociaciones políticas entre los gobernadores y el ejecutivo nacional⁶².

La literatura sostiene que los presidentes son capaces de iniciar reformas re-centralizadoras cuando poseen mayorías legislativas y apoyo partidario (Eaton y Dickovick, 2004, y Gonzalez, 2008). Se supone que aquellos presidentes que logran controlar la mayoría de bancas en los órganos legislativos y forman organizaciones partidarias disciplinadas tendrán mayores probabilidades de llevar adelante sus reformas re-centralizadoras que aquellas que carecen de estas condiciones.

Los partidos políticos en el Congreso argentino según Mustapic y Goretti (1992) tienden a ser altamente disciplinados, debido a que casi siempre votan como un bloque unificado. La disciplina partidaria determina el grado en que el presidente puede confiar en los legisladores de su partido. Mainwaring y Shugart (1997) sostienen que en aquellos países donde el sistema de lista electoral es cerrado, como en la Argentina, el control de los líderes partidarios sobre los miembros del partido es mayor. El tipo de control sobre la selección de candidatos, el orden en el que son ubicados dentro de las listas y la formas en cómo se cuentan los votos recibidos determinan la influencia de la organización partidaria sobre sus miembros. Cuando los líderes partidarios tienen el control sobre la selección y el orden de los candidatos en las listas, estos últimos estarán más preocupados en conservar buenas relaciones con el líder del partido para ganar un lugar como candidatos en las elecciones, y a su vez tendrán menos incentivos para construir apoyos separados de su organización

⁶² Eaton y Dickovick, (2004), p. 105.

partidaria⁶³. Asimismo, en los sistemas presidenciales es probable que el partido político del ejecutivo nacional sea más disciplinado por el importante poder partidario e institucional que poseen los presidentes⁶⁴. Jones (1977) sostiene que en países, como Argentina, el presidente puede hacer muy dificultosa la vida de los legisladores partidarios que se rebelan mediante la exclusión de los rebeldes de las listas en las próximas elecciones, o la limitación de transferencias de recursos hacia las provincias que estos representan⁶⁵.

Para analizar si el poder legislativo y partidario de los presidentes argentinos explica las reformas re-centralizadoras de la política laboral de inspección del trabajo se construyeron las **Tabla 3 y 4**. La Tabla 3 muestra en porcentajes la cantidad de bancas ocupadas por el partido del presidente y por los partidos no-oficialistas en las dos cámaras del Congreso.

⁶³ Mainwaring y Shugart, (1997), p. 422.

⁶⁴ Mainwaring y Shugart, (1997), p. 279.

⁶⁵ Mainwaring y Shugart, (1997), p. 280.

Tabla 3. Porcentaje de bancas ocupadas por el partido de gobierno y la oposición durante el periodo 1983-2015⁶⁶.

Presidente	Periodo	Diputados		Senadores		Poder PE
		Partido Gobernante	Partidos Restantes	Partido Gobernante	Partidos Restantes	
Raúl Alfonsín (UCR)	1983-1985	51%	49%	39%	61%	1
	1986-1987	51%	49%	44%	56%	1
	1988-1989	45%	62%	44%	56%	0
	Poder PE en periodo					
Carlos Menem (PJ)	1989-1990	45%	62%	44%	56%	0
	1990-1991	47%	53%	61%	39%	1
	1992-1993	49%	51%	61%	39%	1
	1994-1995	50%	50%	61%	39%	1
	1996-1997	51%	49%	56%	44%	2
	1998-1999	47%	53%	56%	44%	1
Poder PE en periodo						1
Néstor Kirchner (PJ-FPV)	2003-2005	50%	50%	56%	44%	1
	2005-2007	37%	63%	58%	42%	1
	Poder PE en periodo					
Cristina Fernández de Kirchner (FPV)	2007-2009	43%	57%	57%	43%	1
	2009-2011	35%	65%	50%	50%	1
	2011-2013	52%	48%	42%	50%	1
	2013-2015	51%	49%	54%	46%	2
	Poder PE en periodo					

El indicador poder legislativo presidencial se calculo de la siguiente forma: los presidentes que no controlaron ninguna de las dos cámaras del Congreso sumaron cero puntos; los ejecutivos nacionales haya tenido mayoría en una de las cámaras sumó un punto. En cambio. En cambio, si los presidentes lograron el control de ambas de cámara del Congreso sumaron dos puntos. En consecuencia, se espera que aquellos presidentes que registraron el mayor índice sean los que iniciarán reformas re-centralizadoras, mientras que los que obtienen un menor puntaje en el índice sean los que implementen procesos descentralizadores.

La **Tabla 3** muestra que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner fue la que tuvo mayor poder legislativo durante su mandato. Carlos Menem y Néstor Kirchner conservaron un poder menor, pero importante, debido a que durante sus administraciones siempre mantuvieron el control en una de las cámaras, mientras que el presidente Raúl Alfonsín es el ejecutivo más débil de los cuatro analizados, debido a que durante los primeros años (1983-1987) controló solo una de las cámaras y en la etapa posterior perdió el control total del Congreso (1988-1989).

En la literatura de la ciencia política el presidencialismo es interpretado como un tipo de sistema político que conduce a que una única persona concentre un alto grado de poder, provocando que el ganador “se lleve todo” (Mainwaring y Shugart, 1997). Pero en países federales, como la Argentina, este rasgo es aminorado, dado que la distribución institucional del poder entre gobernadores nacionales y provinciales favorece a que los estados subnacionales, incluso aquellos gobernados por el partido del presidente, se conviertan en límites al poder del ejecutivo nacional⁶⁷. En consecuencia, los gobernadores disfrutaban de una considerable influencia sobre los legisladores que representan a sus estados y, por lo tanto, pueden limitar el poder legislativo del presidente cuando éste desee llevar adelante alguna reforma que va en contra de sus intereses territoriales. Entonces, para evaluar el poder legislativo del presidente también es importante analizar la pertenencia partidaria de los ejecutivos subnacionales durante su administración. Dado que los altos niveles de disciplina partidaria que caracterizan a los partidos políticos argentinos los ejecutivos subnacionales a pesar de tener preferencias contrarias a las reformas centralistas se ven obligados a cumplir con las peticiones del líder nacional debido a los posibles castigos políticos y fiscales que pueden recibir en caso de desobedecer. En consecuencia, se espera que aquellos presidentes que conviven con un gran número de estados provinciales gobernados por funcionarios del mismo partido político gozarán de mayor apoyo y, en consecuencia, serán más poderosos para iniciar reformas re-centralizadora.

La **Tabla 4** muestra en rojo el número de provincias administradas por ejecutivos subnacionales que pertenecían al mismo partido del presidente y en azul aquellas gobernadas por partidos opositores.

⁶⁷ Mainwaring y Shugart, (1997), p. 280.

Tabla 4. Gobernadores provinciales y su origen partidario durante 1983-2015.

	Raúl Alfonsín		Carlos Menem		Néstor Kirchner	Cristina Fernández	
	Gobernador		Gobernador		Gobernador	Gobernador	
CABA			Fernando de la Rúa		Aníbal Ibarra	Mauricio Macri	
Buenos Aires	Alejandro Almendra riz	Antonio Cafiero	Antonio Cafiero	Eduardo Duhalde	Felipe Sola	Daniel Scioli	
Catamarca	Ramon E. Saadi	Vicente.L Saadi	Ramon Saadai	Arnoldo Castillo	Eduardo Bizuela del Moral	Eduardo Bizuela del Moral	Lucia Benigna Corpacci
Cordoba	Eduardo Angeloz	Eduardo Angeloz	Eduardo Angeloz	Ramon Mestre	Juan Manuel de La Sota	Juan Schiaretti	Juan Manuel de La Sota
Corrientes	Jose A, Romero Feris	Guillerm o Leconte	Raul Romero Feris	Pedro Poccard	Ricardo Colombi	Arturo Colombi	Ricardo Colombi
Chaco	Florencio Tevez	Danilo Baroni	Rolando Tauguinás	Angel Rozas	Roy Abelardo Nikisch	Jorge Capitanich	Juan Carlos Bacieleff Fuvanoff
Chubut	Atilio O. Viglione	Nestor Perl	Calos Maestro		Mario Das Neves	Mario Das Neves	Martin Buzzi
Entre Ríos	Sergio A. Montiel	Jorge Busti	Mario Moine	Jorge Busti	Jorge Busti	Sergio Uribbarri	Sergio Uribbarri
Formosa	Floro. E Bogado	Vicente Joga	Vicente Joga	Gildo Insfran	Gildo Insfran	Gildo Insfran	Gildo Insfran
Jujuy	Calor Snopek	Ricardo de Aparici	Eduardo Alderete	Carlos Ferraro	Eduardo Feller	Walter Barrionuevo	Eduardo Feller
La Pampa	Ruben Marin	Nestor Ahuad	Ruben Marin		Carlos Verna	Oscar Joge	Oscar Joge
La Rioja	Carlos Menem	Carlos Menem	Bernabé Arnaudo	Angel Maza	Angel Maza	Luis Bernader Herrera	
Mendoza	Santiago Llaver	Jose. O. Bordon	Rodolfo Gabrielli	Arturo Lafalla	Julio Cobos	Celso Jaque	Francisco Perez
Misiones	Ricardo. Arrechea	Julio C. Humada	Federico R. Puerta		Carlos Rovira	Maurice Closs	
Neuquen	Felipe Sapag	Pedro Salvatori	Jorge Sobisch	Felipe Sapag	Jorge Omar Sobisch	Jorge Augusto Sapag	
Rio Negro	Oswaldo A. Guerrero	Horacio Massaces i	Horacio Massacesi	Pablo Verani	Miguel Saiz	Miguel Saiz	Alberto Weretckneck
Salta	Roberto Romero	Hernan Cornejo	Roberto Ulloa	Juan Romero	Juan Carlos Romero	Juan M. Urtubey	Juan M. Urtubey
San Juan	Jorge Aguilar	Carlos Centurio n	Jorge Escobar		J. Luis Gioja	J. Luis Gioja	
San Luis	Rodrigue z Saa	Rodrigue z Saa	Adolfo Rodriguez Saa		Alberto Rodriguez Saa	Alberto Rodriguez Saa	
Santa Cruz	Arturo Puricellii	Ricardo Val	Nestor Kirchner		Sergio Acevedo	Daniel Peralta	
Santa Fe	Jose M. Vernet	Victor Reviglio	Carlos Reuteman	Jorge Obeid	Jorge Obeid	Hermes Binner	Antonio Bonfatti
SDE	Carlos Juarez	Cesar Iturre	Carlos Mujica	Carlos Juarez	Pablo Lanusse	Gerardo Zamora	Claudia Ledesma Abdala
Tucumán	Pedro Riera	Jose Domato	Ramon Ortega	Antonio Bussi	José Alperovich	José Alperovich	
TDF	Ramon Trejo Noel	Helios Eseverri	Matilde Menendez	Jose Estabillo	Mario Jorge Colazo	Fabiana Rios	
Provincias Oficialista	9	4	19	16	18	17	18
Poder PE	0		2		2	2	

El indicador del poder partidario del presidente informa el número de estados subnacionales gobernados por funcionarios del mismo origen partidario. Cuando el número de provincias controladas por el mismo partido que el presidente es inferior a 12, se le asignó el valor cero. Cuando el número de provincias controladas por el mismo partido que el presidente es igual a 11, 12 y 13 se le otorgó valor 1. En cambio, cuando el número de provincias oficialistas es mayor a 13 se le asignó el valor 2.

El presidente Raúl Alfonsín es el que menor nivel de poder obtuvo en comparación con los demás casos analizados. Los presidentes Carlos Menem, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, en cambio, gozaron del dominio partido en gran parte de los estados subnacionales durante sus administraciones, lo cual obtuvieron el mayor puntaje de poder.

Durante la administración radical más de la mitad de los estados subnacionales estuvieron gobernados por ejecutivos que pertenecían al Partido Justicialista (PJ) o facciones provinciales. En el periodo 1983-1987 solo nueve de las veintitrés provincias fueron gobernadas por políticos radicales, mientras que entre 1987-1991 solo cuatro de los estados provinciales estuvieron bajo el dominio del partido oficialista. En el primer mandato del presidente Menem solo cinco de las gobernaciones provinciales no pertenecían al partido político del presidente. En 1994, cuando el presidente es reelecto, tres de las diecinueve provincias gobernadas por el PJ cambiaron sus ejecutivos sub-nacionales alineados con el nivel nacional por otros de pertenencia partidaria diferente (Catamarca, Tucumán y Tierra del Fuego). Sin embargo, esto no afectó su nivel de poder, ya que siguió controlando 16 de los estados subnacionales. Por su parte, las administraciones de Nestor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner concentraron bajo su etiqueta partidaria a casi la totalidad de los estados provinciales durante su mandato lo que les permitió gozar de un gran apoyo.

Durante los gobiernos kirchneristas se iniciaron las reformas de inspección del trabajo más ambiciosas en términos del nivel de re-centralización propuesta en comparación con las anteriores (Ley N° 25.877 y N° 26.940). El alto poder legislativo y partidario de los presidentes se vio reflejado en el Congreso. En 2003, durante el debate de la ley de Ordenamiento Laboral (ley 25.877) senadores del bloque UCR objetaron e las facultadas concedidas al MTEySS en la implementación del PNRT. Sin embargo, el oficialismo

obtuvo 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 bancas kirchneristas de Convergencia (Miguel Bonasso) y Encuentro (Julia Marina); de miembros de FREPASO y del Frente para el Cambio (Carajuzá, p.37, 2015). En 2014 la propuesta de ley de Promoción de Trabajo Registrado (26.940) desafió aun más a los estados subnacionales respecto de sus competencias sobre la implementación de la inspección del trabajo. La nueva normativa propuso fortalecer los poderes del MTEySS sobre la política de inspección permitiéndole el ingreso en las provincias que no cumplían correctamente con la ejecución de la política. A pesar de las objeciones que recibió el proyecto de ley por senadores opositores, como Gabriela Michetti (PRO) quien hizo hincapié en el resguardo de las competencias provinciales y propusieron una adhesión voluntaria, el proyecto recibió media sanción por unanimidad con 57 votos a favor de miembros de todos los bloques, ningún voto en contra ni abstenciones, y 15 ausencias entre las que se encontraban senadores de partidos provenientes de UCR, el PRO y algunos peronistas no kirchneristas (Carajuzá, 2005, p. 43). El apoyo significativo que obtuvieron las dos leyes de política de inspección con mayor nivel de re-centralización en la Cámara Alta del Congreso demuestra el alto grado de disciplina partidaria con las que contaron los presidentes kirchneristas sobre su partido político.

Los resultados del análisis son coincidentes con los supuestos de la literatura. Aquellos presidentes con mayorías legislativas durante su administración y un importante apoyo partidario tienen mayor habilidad de iniciar reformas que modifican el equilibrio del poder intergubernamental a su favor. Este es el caso de la presidenta Cristina Fernández, quien conservó mayorías legislativas durante su periodo, y especialmente, en el año de sanción de la reforma mantuvo la mayor cantidad de bancas en las dos cámaras del Congreso; y también contó con la disciplina de su partido. Por su parte, el presidente radical Raúl Alfonsín quien obtuvo el menor puntaje de poder legislativo y menor cantidad de estados provinciales radicales es el que llevó adelante la reforma de descentralización de la política de inspección laboral. La conclusión es coincidente con lo que Willims, Garman y Haggard (1999) y Eaton (1998) argumentan respecto de las reformas tributarias en los casos que analizan. Los autores concluyen que los legisladores en estos países dependen en gran medida del ejecutivo nacional, dado el sistema de representación proporcional de listas

cerradas en que las nominaciones son decididas por los políticos nacionales de los partidos políticos, lo cual hará que sus preferencias sobre la reforma estén cerca de los presidentes.

IV. El poder del presidente y alineación partidaria post re-centralización

Eaton y Dickovick (2004) argumentan que el poder partidario de los presidentes depende de instituciones políticas tales como las reglas electorales y las habilidades del presidente como líder del partidario para obligar el comportamiento legislativo de sus bases y filas. Aunque estas instituciones no son fáciles de cambiar, el poder partidario puede variar a lo largo de una administración presidencial. En este apartado consideraré si la coincidencia en la alineación partidaria de los ejecutivos nacionales y provinciales afecta la capacidad de instrumentar reformas centralizadoras.

La hipótesis que sigue considera al poder partidario del presidente como variable independiente. En Argentina, debido a la naturaleza de lista cerrada de las leyes electorales y a la presencia de partidos políticos relativamente disciplinados, los presidentes suelen contar con el acuerdo y obediencia de los políticos que pertenecen a su partido (Eaton y Dickovick, 2004, p.108). En consecuencia, ante una situación de reforma política los gobernadores que forman parte del partido político del ejecutivo enfrentan al siguiente dilema: “o bien aceptan la política re-centralizadora del presidente y pierden prerrogativas de gobierno por el tiempo que dura su mandato, o bien tratan de defender dichas prerrogativas, se arriesgan a su enojo y enfrentan reprimendas en relación con sus carreras políticas” (Eaton, en prensa, p.9).

En las próximas páginas analizaré si la hipótesis del poder partidario del presidente también se aplica sobre los resultados que obtiene la reforma centralizadora una vez que se han implementado los cambios legales. A diferencia de las investigaciones realizadas hasta el momento, el objetivo es analizar los resultados ex post de las reformas. En particular, se evaluará si una vez consolidados los cambios de política de inspección del trabajo introducidos durante la década kirchnerista, la alineación partidaria entre los niveles de gobierno nacional y subnacional también explican los resultados alcanzados en cada jurisdicción. Utilizaré los supuestos de las teorías de economía política e implementación de políticas públicas en gobiernos multinivel y partiré del supuesto que sostiene que la

alineación partidaria podría alterar el éxito de la implementación de las políticas. Según Niedzwiecki: “las unidades nacionales alineadas siempre van a estar más interesadas en las políticas de nivel nacional que las unidades subnacionales opositoras. Los gobernadores alineados pueden facilitar la implementación de la política pública mediante la firma de acuerdos para compartir datos, para poner sus instituciones y personal a disposición de la ejecución de la política. En cambio, las jurisdicciones opositoras pueden ser más reticentes a la reforma mediante la construcción de obstáculos burocráticos para el alcance de los cambios de políticas realizados por el gobierno federal.” (Niedzwiecki 2013, p. 13). Teniendo en cuenta estos comentarios, se espera observar que cuando los ejecutivos de un gobierno subnacional pertenecen al mismo partido político que el presidente, el gobierno subnacional será menos reticente a implementar la reforma de política laboral de inspección. En esos casos es de esperar mejores resultados en el desempeño de la actividad. Por otro lado, cuando el gobernador tiene una procedencia partidaria diferente a la del ejecutivo nacional, la performance de las políticas de control tendría que mostrar peores resultados que en las otras provincias.

El indicador utilizado para medir la inspección del trabajo es la “cantidad de trabajadores relevados” por el Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) durante el periodo 2003-2015. El dato proviene del “Boletín de Estadísticas Laborales” (BEL) del MTEySS. El PNRT es un plan por el cual el Gobierno Nacional, por medio del MTEySS, procura combatir el trabajo no registrado; verificar el cumplimiento de la normativa en defensa de los derechos fundamentales del trabajo y la debida protección social; alcanzar una mayor eficiencia en la detección y corrección de los incumplimientos de la normativa laboral y la seguridad social; lograr que los empleadores regularicen en forma voluntaria su situación e incorporen a sus trabajadores al sistema de seguridad social; e implementar una concientizadora acción de los beneficios del trabajo decente y legal (BEL 2015, p.11).

La **Tabla 5** muestra los datos considerados para evaluar si los supuestos de alineación partidaria explican los niveles de relevamiento alcanzados en los establecimientos provinciales. La Tabla 6 informa el promedio de trabajadores relevados por cada jurisdicción durante la década kirchnerista (2003-2015). Dado que el propósito del trabajo

es analizar la implementación de las reformas llevadas adelante durante los gobiernos kirchneristas se dividió la tabla en dos periodos, el primero informa la “cantidad de trabajadores promedio relevados por jurisdicción” luego de la sanción de la Ley de Ordenamiento Laboral (N° 25877), y el segundo la “cantidad de trabajadores promedio relevados por jurisdicción” luego de la sanción de la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (N° 26940).

Los datos disponibles para llevar adelante la investigación correspondían a los periodos 2003-2012 y 2003-2015. En consecuencia, a fin de evaluar “la cantidad de trabajadores relevados” para el análisis de la primera ley kirchnerista de Ordenamiento Laboral (25.877), se necesitó estimar la cantidad de trabajadores relevados por jurisdicción para el periodo 2003-2014. Para obtener el dato se calculó la diferencia de trabajadores relevados entre el periodo 2003-2012 y 2003-2015 y se dividió esa diferencia por tres (cantidad de años de diferencia entre ambos periodos). Posteriormente, se sumó al total del dato correspondiente al periodo 2003-2012 el valor promedio anual de trabajadores relevados multiplicado por dos. El resultado de esta operación es el estimado de la cantidad total de trabajadores relevados durante el periodo 2003-2014. Para evaluar la segunda ley laboral de Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (26.940), sancionada en el año 2014, fue necesario calcular la cantidad de trabajadores relevados por jurisdicción para el año 2015. El dato se obtuvo a partir de restar la cantidad de trabajadores relevados por jurisdicción para el periodo acumulado del 2003-20014 del total de los trabajadores relevados entre 2003-2015.

Los datos recolectados no alcanzan, sin embargo, para llevar adelante una comparación de desempeño entre las jurisdicciones. La actividad de inspección está determinada también por factores geográficos, económicos y demográficos propios de cada estado provincial. En consecuencia, a fin de incorporar la influencia de las características propias de los estados provinciales se intentó controlar el dato mediante la utilización de indicadores de población, urbanización y tamaño de la economía. A fin de contemplar la heterogeneidad de las economías provinciales se recurrió al indicador “población económicamente activa” (PEA) de los aglomerados urbanos de las provincias de la Encuesta Permanentes de Hogares suministrado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). La PEA

está integrada por las personas que tienen una ocupación o que aun sin tenerla la están buscando activamente. Está compuesta por la población ocupada más la población desocupada. De este modo, la cantidad de trabajadores relevados para el periodo 2003-2014 se dividió por la PEA del último cuatrimestre de 2014, y para la cantidad de trabajadores relevados para el año 2015 se utilizó la PEA del último cuatrimestre del mismo año.

La Tabla 5 también incluye información respecto de la identificación partidaria de los gobernadores de cada jurisdicción para los periodos analizados, y su relación respecto de la alineación partidaria del Ejecutivo Nacional. Se utilizaron los valores 0 y 1 para indicar el tipo de alineación partidaria entre los niveles de gobierno. El valor 0 indica que el gobernador no está alineado partidariamente con el Ejecutivo nacional, mientras que el valor 1 informa que el gobernador está alineado con el ejecutivo nacional, esto es, pertenecen al Frente Para La Victoria (FVP) y/o al Partido Justicialista (PJ).

La última columna de la Tabla 5 muestra la variación en la cantidad de trabajadores relevados en promedio por cada jurisdicción durante la década analizada. El valor consignado indica la diferencia entre la cantidad de trabajadores relevados promedio del periodo 2003-2014 y el año 2015.

Tabla 5. Cantidad de trabajadores relevados y alineación partidaria por provincia durante el periodo 2003-2015.

Jurisdicción	Gobernador en 2003	Alineación Partidaria	2003-2014	Gobernador en 2014	Alineación Partidaria	2015	Variación
			Promedio de Trabajadores Relevados			Promedio de Trabajadores Relevados	
Rio Negro	Miguel Saiz	0	623	Alberto Weretilneck	1	2071	-1448,6
Chubut	Mario Das Neves	1	301	Martin Buzzi	1	756	-455,6
Entre Ríos	Jorge Pedro Busti	1	578	Sergio Urribarri	1	936	-357,6
La Pampa	Carlos Verna	1	577	Oscar Jorge	1	701	-123,1
Corrientes	Ricardo Colombi	0	409	Ricardo Colombi	0	497	-87,1
Santa Cruz	Sergio Acevedo	1	560	Daniel Peralta	1	628	-68,1
Neuquén	Jorge Omar Sobisch	0	265	Jorge Augusto Sappag	0	329	-64,3
Formosa	Gildo Insfrán	1	505	Gildo Insfrán	1	565	-60,7
TDF	Mario Jorge Colazo	0	226	Fabiana Rios	0	280	-54,0
Mendoza	Julio Cobos	0	353	Francisco Perez	1	396	-42,7
Salta	Juan Carlos Romero	1	209	Juan M. Urtubey	1	239	-29,9
Misiones	Carlos E. Rovira	1	380	Maurice Closs	1	408	-27,8
Buenos Aires	Felipe Solá	1	210	Daniel Scioli	1	228	-18,0
Tucumán	Jose Alperovich	1	238	Jose Alperovich	1	254	-16,7
La Rioja	Angel Manza	1	743	Luis Berder Herrera	1	743	0,2
Santa Fe	Jorge Obeid	1	224	Antonio Bonfatti	0	220	4,3
San Juan	Jorge Luis Gioja	1	462	Jorge Luis Gioja	1	440	22,4
Jujuy	Eduardo Fellner	1	425	Eduardo Fellner	1	402	23,3
Córdoba	Jose Manuel De La Sota	1	239	Jose Manuel de la Sota	0	212	26,4
SDE	Pablo Lanusse	1	380	Claudia Ledesma Abdola	1	350	29,3
Catamarca	Eduardo Brizuela	0	440	Lucia Benigna Corpacci	1	408	31,4
Chaco	Roy Abelarto Nikisch	0	493	Juan Carlos Bacileff Funanoff	1	455	37,9
CABA	Anibal Ibarra	1	568	Mauricio Macri	0	519	49,3
San Luis	Alberto Rodríguez Saá	1	518	Alberto Rodríguez Saá	1	431	86,9

La **Tabla 5** muestra que las provincias de Río Negro, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Corrientes, Santa Cruz, Neuquén, Formosa y Tierra del Fuego son las que registran una variación en la cantidad de trabajadores relevados durante el periodo 2003-2015 inferior al promedio del total país (-47,6). Si la hipótesis sobre el impacto del color partidario del gobernador respecto del ejecutivo se verificara deberíamos esperar que estas nueve provincias estuvieran gobernadas por un político opositor al FVP. Sin embargo, cuatro de los estados provinciales estuvieron gobernados por ejecutivos opositores (Río Negro, Corrientes, Neuquén y Tierra del Fuego), y los cinco restantes por políticos alineados con el partido del presidente (Chubut, Entre Ríos, La Pampa, Santa Cruz y Formosa).

Por otro parte, si se observan los dieciseis casos que muestran niveles de inspección laboral por encima de la variación promedio total país, si las hipótesis avaladas por las teorías de re-centralización se cumplieran se espera que este conjunto de provincias estuvieran gobernadas por un político alineado al presidente. Sin embargo, solo nueve de los estados provinciales estuvieron gobernados por ejecutivos subnacionales oficialistas (Salta, Misiones, Buenos Aires, Tucumán, La Rioja, San Juan, Jujuy Santiago del Estero y San Luis), mientras que los seis restantes registraron variación partidaria durante el periodo 2003-2015 (Mendoza, Santa Fe, Córdoba, Catamarca, Chacho y CABA).

Por otro lado, si se analiza las siete provincias que durante la década analizada registraron variación en la pertenencia partidaria del gobernador se espera que los cambios en la alineación partidaria no produzcan variación en la cantidad de trabajadores relevados. La **Tabla 6** muestra los resultados de inspección laboral de este conjunto de estados subnacionales.

Tabla 6. Variación de alineación partidaria por provincia en 2003-2015.

Jurisdicción	Gobernador en 2003	Alineación Partidaria	2003-2014	Gobernador en 2014	Alineación Partidaria	2015	Variación
			Promedio de Trabajadores Relevados			Promedio de Trabajadores Relevados	
Rio Negro	Miguel Saiz	0	623	Alberto Weretilneck	1	2071	-1448,6
Mendoza	Julio Cobos	0	353	Francisco Perez	1	396	-42,7
Santa Fe	Jorge Obeid	1	224	Antonio Bonfatti	0	220	4,3
Córdoba	Jose Manuel De La Sota	1	239	José Manuel de la Sota	0	212	26,4
Catamarca	Eduardo Brizuela	0	440	Lucia Benigna Corpacci	1	408	31,4
Chaco	Roy Abelarto Nikisch	0	493	Juan Carlos Bacileff Funanoff	1	455	37,9
CABA	Anibal Ibarra	1	568	Mauricio Macri	0	519	49,3

La Tabla 6 muestra que cinco provincias con ejecutivos alineados al partido político del presidente registraron mayor cantidad de trabajadores relevados que el gobernador opositor. Los gobernadores Alberto Weretilneck (Rio Negro), Francisco Perez (Mendoza), Jorge Obeid (Santa Fe) y Anibal (Ibarra CABA) relevaron mayor cantidad de trabajadores durante su periodo de gobierno que los ejecutivos opositores Miguel Saiz (Rio Negro), Julio Cobos (Mendoza), Antonio Bonfatti (Santa Fe) y Mauricio Macri (CABA). En el caso de Cordoba durante el primer periodo 2003-2014 el gobernador Juan Manuel De La Sota estuvo alineado al ejecutivo nacional, pero para el periodo 2014-2015 cambió su posición con respecto al presidente. La variación en la alineación partidaria de la provincia de Cordoba, al igual que los casos mencionados anteriormente, mostró que cuando el ejecutivo provincial estuvo alineado con el presidente registró la mayor cantidad de trabajadores relevados. Por su parte, las provincias de Catamarca y Chaco representan la situación inversa. Los ejecutivos subnacionales opositores registraron mayor cantidad de

trabajadores relevados que los gobernadores oficialistas durante 2003-2015. De esta manera, se observó algo similar a lo que ocurrió en las otras provincias.

El Cuadro 2 muestra el número de provincias por alineación partidaria y la cantidad de trabajadores relevados con respecto al promedio país.

Cuadro 2. Cantidad de provincias por trabajadores relevados y alineación partidaria.

	Cantidad de Trabajadores Relevado mayor al Promedio País	Cantidad de Trabajadores Relevado menor al Promedio País	Total
Alineación partidaria	9	5	14
No alineación partidaria	6	4	10
Total	15	9	24

En conclusión la variable partidaria si bien no es un factor determinante, tiene influencia sobre el desarrollo de la política pública de inspección del trabajo. Es probable que las razones que explican este resultado sean también atribuibles a las particularidades que presenta la misma. La inspección del trabajo es una política de control para garantizar los derechos laborales individuales de los trabajadores como la seguridad social, seguro de desempleo, asignaciones familiares y cobertura de salud. A diferencias de otras políticas públicas su naturaleza de poder de policía supone costos y beneficios para quien lo aplica que podrían dar lugar a otros factores explicativos de su desempeño.

La pregunta que surge del análisis es ¿Qué explica que cinco provincias con ejecutivos subnacionales alineados al presidente registren un nivel de inspección menor al promedio país? La inspección del trabajo supone más costos que beneficios para los gobiernos provinciales. El aumento de recaudación que supone la regularización de los trabajadores tiene como único destinatario al gobierno nacional (Ley N° 25.212, 1998). Los gobiernos provinciales no reciben ningún beneficio a cambio de coadyuvar al Estado Federal en regularizar a los trabajadores en sus territorios y pagan el costo de enfrentarse con los empresarios locales. Por otro lado, también puede suponerse que los gobernadores no

tienen interés en estas políticas porque temen que la inspección tenga un efecto desincentivo en la creación y el nivel de empleo provincial. Las empresas que eran competitivas con trabajadores no regularizados podrían dejar de serlo si se cumpliera con la normativa (Rocconi, 2001, p.10).

Existen otros factores que podrían tenerse en cuenta para próximos análisis del desempeño de la política de inspección. Lucas Rocconi (2001) en su trabajo sobre inspección laboral durante los años '90 presenta como posibles variables la situación del mercado del trabajo local y la potencial destrucción del empleo provincial que podría ocasionar la ejecución de la política. El autor sostiene que aquellas provincias con un mercado de trabajo estable, con una matriz productiva industrial, y menores niveles de impuesto provincial al trabajo van a tener mayores incentivos a inspeccionar, que aquellas jurisdicciones con altos niveles de desempleo, y una mano de obra de baja calificación.

Otras variable importante a considerar es la presión. Amengual (2014) argumenta que la presencia de grupos pro-enforcement, como los sindicatos, pueden ganar acceso en burocracias estatales débiles y favorecer al desarrollo de prácticas que pueden mejorar el enforcement y, consecuentemente, el impacto de la regulación de las normas laborales. Para el autor los vínculos derivados de las alianzas políticas entre los grupos de la sociedad y los reguladores son favorables al desarrollo de la inspección debido a que: i) favorecen al flujo de información sobre las violaciones desde los grupos que se encuentran fuera del estado y las burocracias, ii) facilitan al intercambio de recursos materiales que las burocracias necesitan para responder a las violaciones de la normativa, y iii) colaboran a que las burocracias puedan superar la resistencia de organizaciones de interés que intentan influenciar a los burócratas para no ejercer su rol inspectivo. Este último argumento, hace referencia a que los trabajadores, beneficiarios de la inspección laboral, generalmente están en una posición de debilidad frente a los empleadores que tienen el poder de ir contra ellos.

En conclusión, la alineación partidaria tiene relevancia pero no alcanza para explicar la implementación de políticas laborales re-centralizadas en el caso argentino. Como hemos observado, tanto gobernadores oficialistas como opositores desarrollan comportamientos favorables y reticentes a la implementación de la política de inspección. Por lo tanto, para

futuros análisis se sugiere la consideración de otras variables, como las que ya mencioné anteriormente, para dar cuenta de los resultados alcanzados por cada jurisdicción.

IV. Conclusión

El estudio realizado en esta tesis permite concluir que las hipótesis avaladas por las teorías de economía política (Eaton y Dickovick 2004, y Dickovick 2014) explican las reformas re-centralizadoras de la política laboral de inspección del trabajo del periodo 1983-2015 en Argentina. El Cuadro 3 muestra y resume los resultados de las hipótesis utilizadas para explicar las reformas re-centralizadoras: i) crisis económica, ii) poder legislativo y iii) poder partidario.

Cuadro 3. Resumen de los resultados de las hipótesis analizadas.

Presidente	Poder Político				Normativa	Nivel de Recentralización	
	Crisis Económica	Resolución de la Crisis	Poder Legislativo	Poder Partidario			
Raúl Alfonsín	Si	No	0,7	0	Ley de Ministerios Leyes provinciales	No	0
Carlos Menem	Si	Si	1	2	Pacto Federal del Trabajo (Ley 25.212)	Si	0,5
Néstor Kirchner	Si	Si	1	2	Ley de Ordenamiento Laboral (25877)	Si	2
Cristina Fernández	No	-	1,25	2	Ley de Promoción del Trabajo Registrado (26.940)	Si	3

Aunque la literatura le atribuyó a las crisis económicas y a su resolución por parte de los ejecutivos nacionales una significativa importancia, estas pudieron explicar tres de los casos pero no alcanzan para explicar la totalidad de los procesos de reformas de la política laboral de inspección del trabajo. En los casos en los que las crisis económicas estuvieron presentes, como la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1999) y Néstor Kirchner (2003-2007), los supuestos que los presidentes que resuelven las crisis económicas tendrán suficiente poder para reducir la autonomía de los gobiernos subnacionales por medio de reformas re-centralizadores se verifica (Eaton y Dickovick 2004, y Dickovick 2014). En el caso de Raúl Alfonsín, los intentos por parte del equipo económico del gobierno radical en reducir los índices de hiperinflación no resultaron exitosos y el presidente decidió descentralizar el sistema de inspecciones del trabajo hacia

los estados provinciales. Por su parte, Carlos Menem y Néstor Kirchner experimentaron crisis económicas que resolvieron en los primeros años de gobierno e impulsaron reformas que en distintos grados favorecieron la participación del Ministerio de Trabajo de la Nación en la política pública. Sin embargo, el Cuadro 3 también muestra que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner implementó la reforma con mayor nivel de re-centralización (Ley de Promoción del Trabajo Registrado, N° 26940) aun cuando la ausencia de crisis económicas no afectó el poder del ejecutivo para iniciar reformas. En consecuencia, la presencia de crisis económicas y resolución por parte de los presidentes no es una condición suficiente para explicar las reformas re-centralizadoras de la política de inspección del trabajo en Argentina.

La tesis también muestra que en tres de los cuatro casos considerados el poder legislativo de presidente y el poder partidario son variables importantes para explicar el éxito de los esfuerzos re-centralizadores de los presidentes en la política laboral. El cuadro muestra que Cristina Fernandez de Kirchner fue el ejecutivo con mayor poder legislativo durante el periodo analizado y que también conservó un importante poder partidario, condición necesaria para que los presidentes sean respaldados por sus mayorías legislativas en la aprobación de las reformas. Raúl Alfonsín, en cambio, fue el ejecutivo con menor poder legislativo, dado que durante su presidencia solo conservó mayorías en los primeros años de su gobierno. Su partido político no logró controlar más de la mitad de los de los ejecutivos subnacionales, lo que también muestra el bajo apoyo partidario con el que contaba el presidente radical. En consecuencia, puede considerarse que los supuestos de las teorías de economía política se aplican para explicar cuando fueron posibles las reformas de inspección del trabajo centralizadoras. Los valores que Cristina Fernandez de Kirchner y Raul Alfonsin obtuvieron durante sus presidencias explican las decisiones por iniciar reformas re-centralizadoras y descentralizadoras. No obstante y tomando en cuenta los supuestos de la literatura respecto a las preferencias de los ejecutivos sobre las reformas de cambio de poder, es necesario considerar ¿Por qué el presidente radical decidió descentralizar la política de inspección cuando más de la mitad de las gobernaciones provinciales estaban en manos del partido opositor (PJ)? Si bien el nivel de poder del presidente era bajo para iniciar reformas re-centralizadoras ¿Por qué prefirió modificar el

status quo y transferir mayores competencias a ejecutivos subnacionales opositores antes que preservarlas?

Según Dickovick (2014) las reformas descentralizadoras iniciadas desde arriba no deben ser entendidas como un cambio subyacente de las preferencias de los presidentes, sino como una forma de optimización de las restricciones que el ejecutivo enfrenta en el momento. El contexto económico, político y social en el que la descentralización es iniciada por el gobierno radical puede explicarse como consecuencia de la ola democratizadora que barrió la región durante los 80s, o más bien como una estrategia del ejecutivo en un contexto de enorme déficit del Estado argentino. En consecuencia, la descentralización administrativa sin financiamiento implementada por Alfonsín pudo haber sido la mejor opción con la que contó el presidente en ese momento. La decisión de descentralizar la política laboral de inspección del trabajo por parte del presidente radical confirman los supuestos que elaboran las teorías que sostienen: las reformas de poder son “decisiones de política” y estrategias que los políticos implementan para “sobrevivir” en la arena política (Montero y Samuels, 1997; Ames 1987).

Ahora bien retomando el análisis de las variables que explican la re-centralización, el poder legislativo y partidario del presidente Carlos Menem y Néstor Kirchner fueron iguales, pero el nivel de re-centralización de sus reformas fue diferente. La divergencia puede atribuirse a diversos factores. En este caso, puede suponerse que el contexto en el cual los ejecutivos implementaron sus reformas determinó en gran medida el contenido de sus políticas de gobierno. En el caso de Menem, su administración estuvo enmarcada en un orden económico y político conocido como el “Consenso de Washington”. Durante su gobierno la legislación y las políticas públicas se caracterizaron por buscar mayor apertura económica y una reducción del papel jugado por el Estado (Cook, 2007). La administración menemista implementó políticas de flexibilización laboral que condujeron a un mayor desempleo y al aumento de la informalidad laboral. En cambio, cuando Néstor Kirchner asumió como presidente, las premisas de las políticas de la época anterior se encontraban deslegitimadas, debido las catastróficas consecuencias a las que habían conducido. En este marco, la administración kirchnerista propuso un cambio de política que supuso un mayor rol del Estado para garantizar los derechos de los trabajadores

precarizados durante la década anterior. En consecuencia, a pesar de que ambos presidentes contaron con el mismo nivel de poder para iniciar reformas re-centralizadoras, el orden ideológico que primó durante sus gobiernos podría explicar los diferentes resultados. Esto sugiere que en futuras investigaciones la variable ideología debería ser incluida como factor explicativo de los distintos tipos y grados de reformas centralistas que se implementaron en la región.

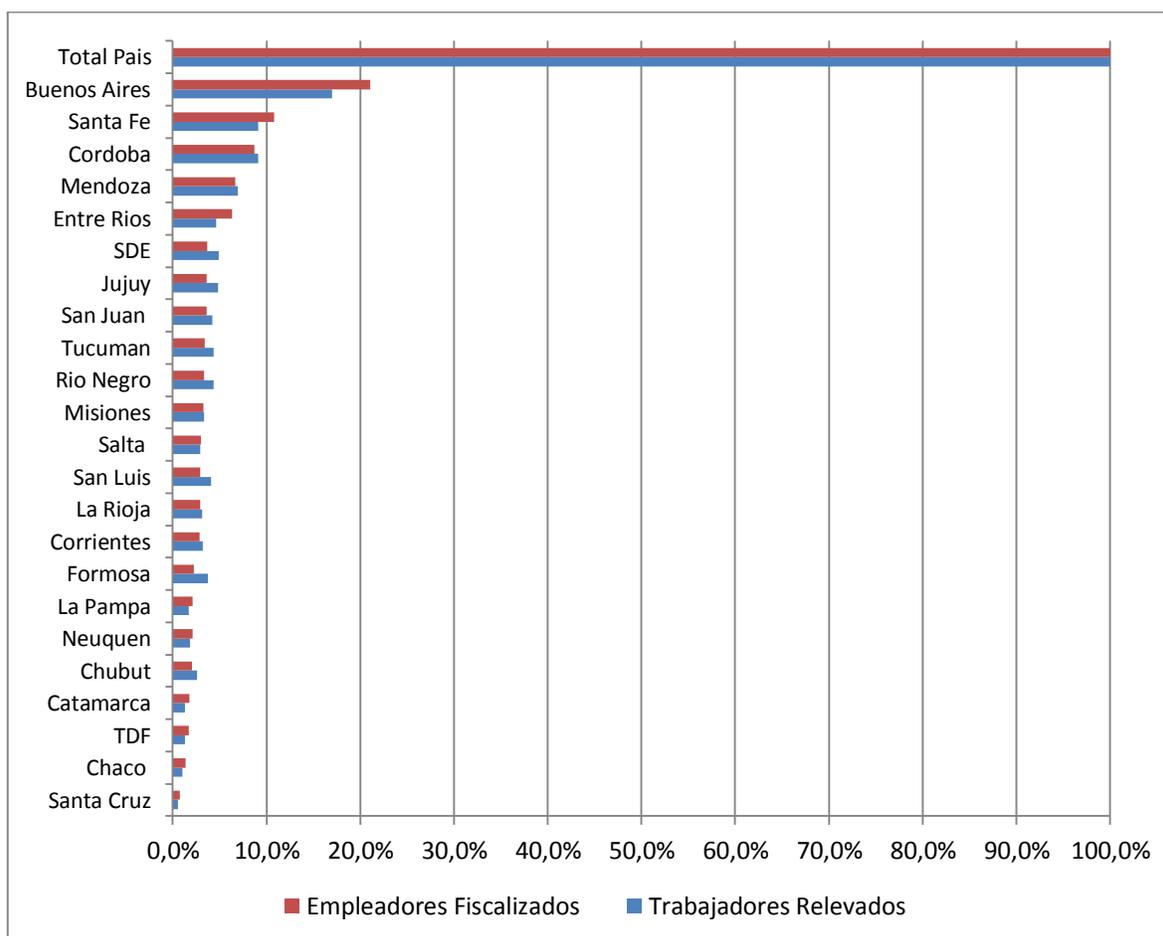
Por último, en relación al análisis ex post de la reforma la investigación realizada permite concluir que la alineación partidaria entre los niveles de gobierno, nacional y subnacional, tiene un efecto sobre la implementación de la inspección del trabajo aunque no es determinante. En nueve de las catorce provincias donde se registró alineación la inspección laboral fue superior a la media nacional. Sin embargo, como en cinco de las provincias alineadas la inspección fue menor al promedio país futuras investigaciones deberán analizar que otros factores podrían influir en la implementación de la política, como tipos de burocracia, características de las economías provinciales y los niveles de conflictividad sindical provincial.

Anexo

Plan Nacional de Fiscalización de la Seguridad Social (PNFSS)- Noviembre 1997/Febrero 1998

Duración 4 meses. Participaron Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo (DNRT), Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Dirección Nacional Impositiva (DGI) y el Ministerio de Trabajo (MTSS). El plan fijó como meta a relevar un total de 7480 empleadores y 99323.

Grafico 1. Resultados PNFSS por jurisdicción Noviembre 1997/Febrero 1998.

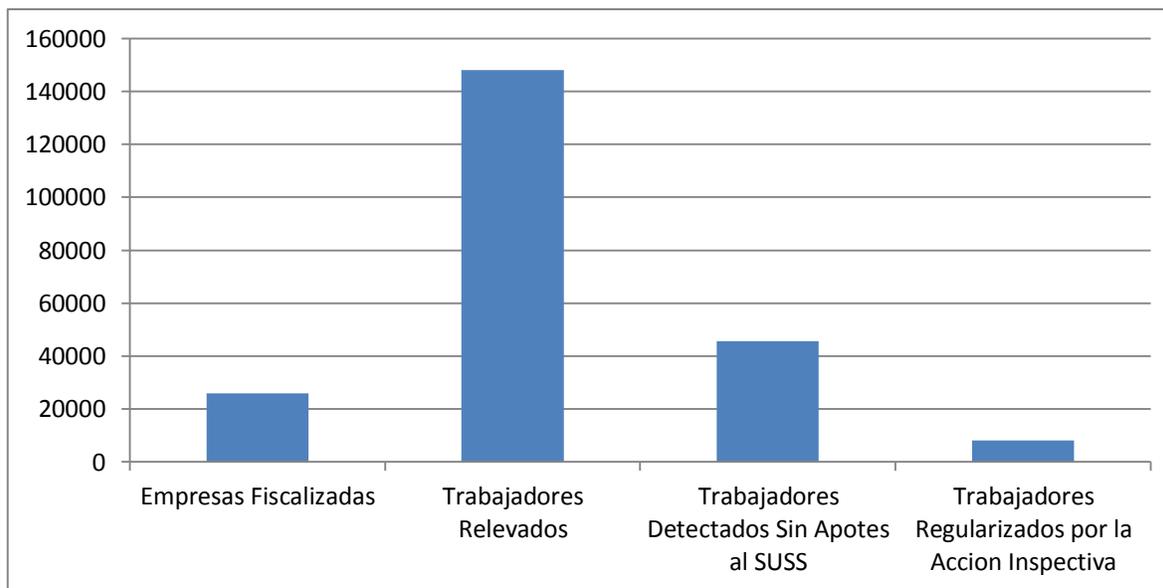


Fuente: Elaboración propia en base a datos del PNFSS del Ministerio de Trabajo.

Plan Nacional de Fiscalización de la Seguridad Social (PNFSS)- Julio/Diciembre 1999

Duración 7 meses. En el plan participó la Secretaria de Trabajo y Seguridad Social del MTEYSS, AFIP, y ANSES.

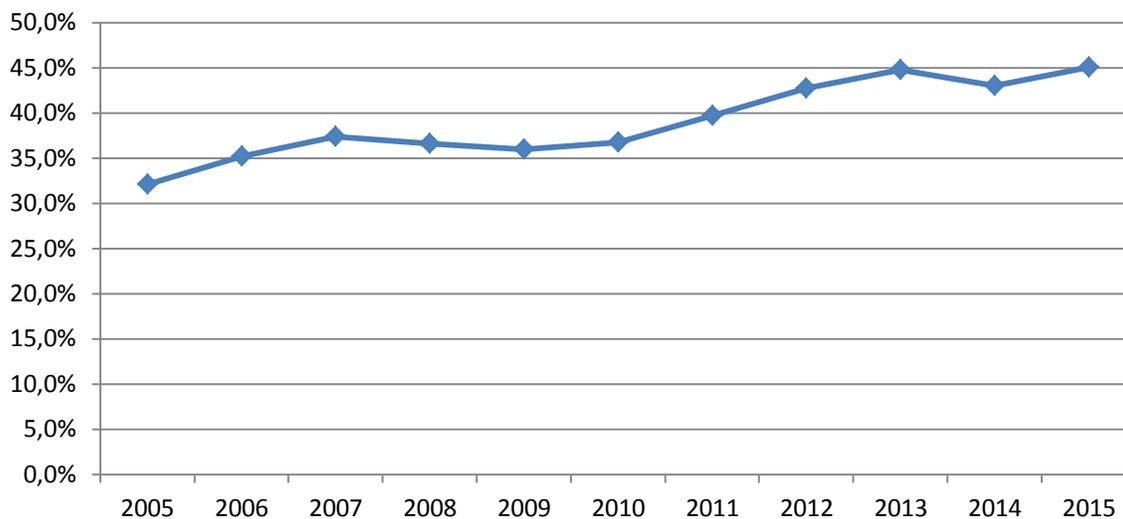
Grafico 2. Resultados PNFSS total pais Julio/Diciembre 1999.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del PNFSS del Ministerio de Trabajo.

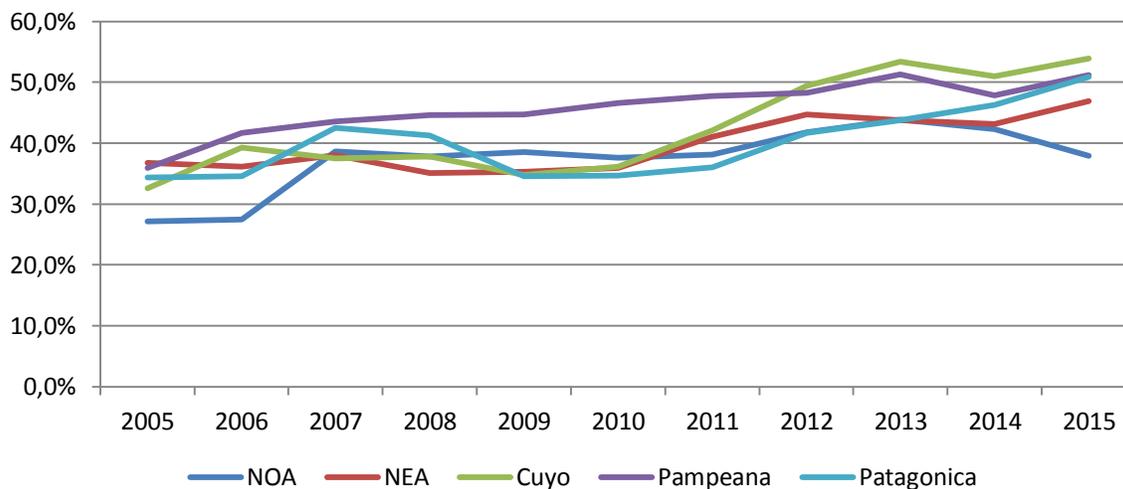
Plan Nacional de Regularización del Trabajo en Negro (PNRT)

Grafico 3. Tasa de Regularización Total País



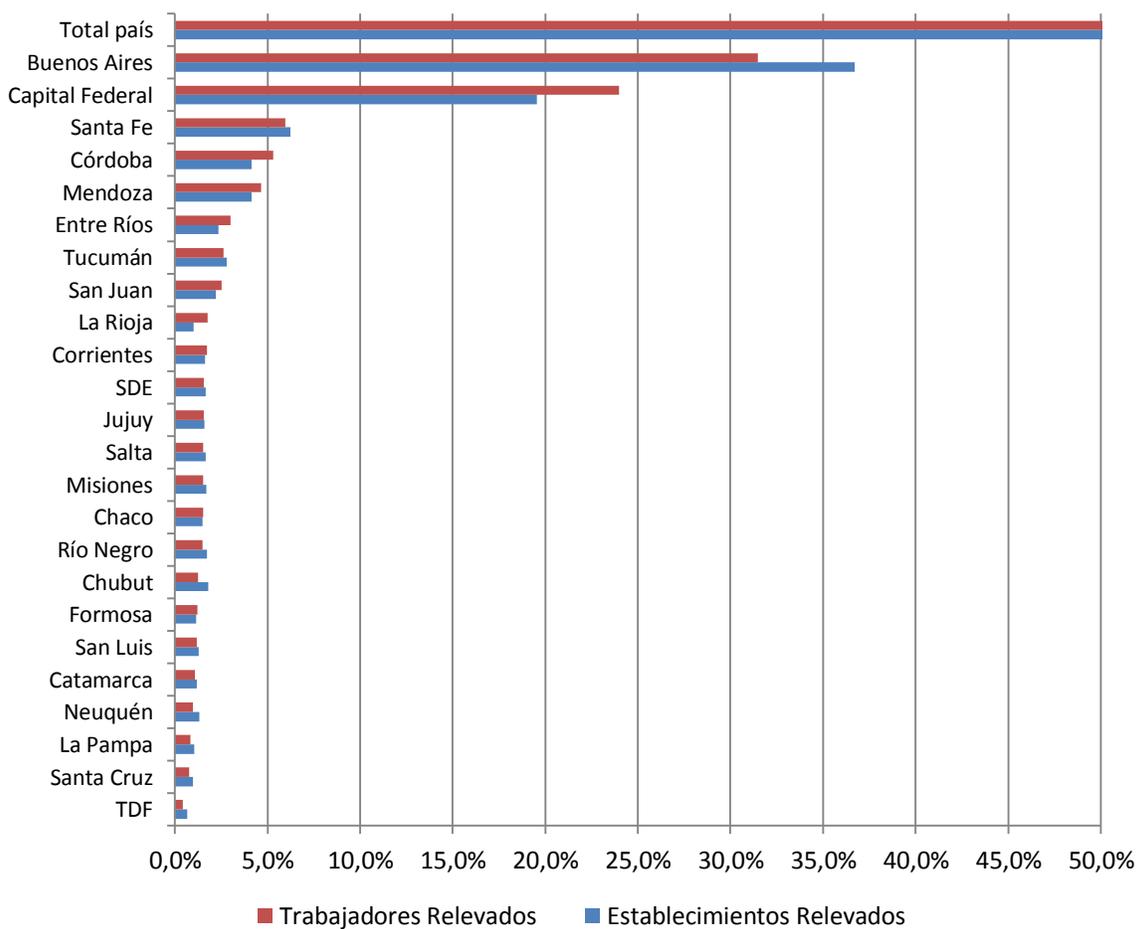
Fuente: Elaboración propia en base a datos del PNRT del Ministerio de Trabajo.

Grafico 4. Tasa de Regularización por Región País.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del PNRT del Ministerio de Trabajo.

Grafico 5. Empresas y trabajadores relevados por provincia (2003-2015)



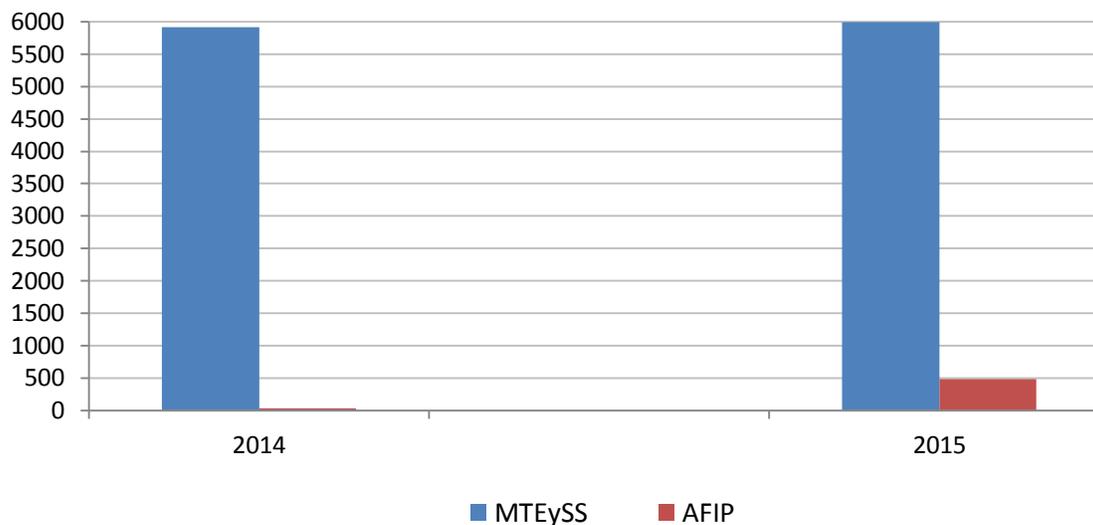
Fuente: Elaboración propia en base a datos del PNRT del Ministerio de Trabajo.

Grafico 6. Empresas y trabajadores relevados por Rama de Actividad (2005-2015)

	Establecimientos		Trabajadores relevados	
	Cantidad	Distribución porcentual	Cantidad	Distribución porcentual
Total país	1.443.630	100,0%	4.086.741	100,0%
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	26.014	1,8%	278.624	6,8%
Explotación de minas, canteras, carbón, petróleo y gas	1.813	0,1%	10.004	0,2%
Industria Manufacturera	91.274	6,3%	443.409	10,8%
Construcción	53.693	3,7%	371.261	9,1%
Comercio, actividades inmobiliarias y de alquiler	867.765	60,1%	1.825.038	44,7%
Hoteles y Restaurantes	131.376	9,1%	479.007	11,7%
Transporte y almacenamiento	50.897	3,5%	80.099	2,0%
Intermediación financiera, servicios empresariales y comunicaciones	24.828	1,7%	72.677	1,8%
Enseñanza	8.187	0,6%	37.398	0,9%
Servicios sociales, comunitarios y personales	187.783	13,0%	489.224	12,0%

Fuente: PNRT del Ministerio de Trabajo.

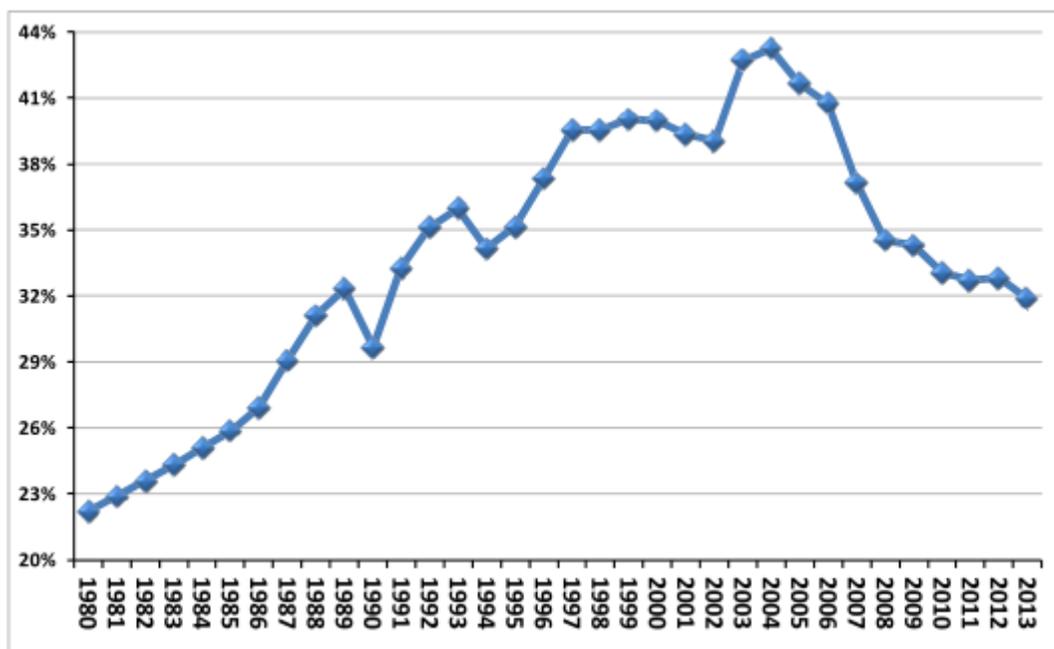
Grafico 7. Cantidad de empleadores multados por Falta de Registro del Trabajador



Empleadores con sanciones firmes que no regularizaron la infracción, o que si bien lo han hecho, permanecen en el Registro por el periodo establecido en la ley para el periodo 2014-2015.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del REPSAL del Ministerio de Trabajo.

Grafico 8 . Evolución de la tasa de empleo no registrado “amornizada”, 1980-2013.



Fuente: Casanova, Lépre y Schleser en base a los datos publicados por el MTEYSS-SSPTE

Bibliografía:

Amengual, Matthew. (2014). *Pathways to Enforcement: Labor Inspectors Leveraging Linkages with Society in Argentina*. Cambridge University.

Amengual, Matthew. (2015). *Politicized Enforcement in Argentina: Labor and Environmental Regulation*. Cambridge University.

Ames, Bruce. (2004). "The political determinants of decentralization in Latin America: Causes and consequences" en Alfred P. Montero y David J. Samuels, *Decentralization and democracy in Latin America*, Notre Dame Press, Estados Unidos.

Beer, Caroline. (2004). "Electoral competition and fiscal decentralization in Mexico" en Alfred P. Montero y David J. Samuels, *Decentralization and democracy in Latin America*, Notre Dame Press, U.S.

Bertranou, Fernando. (2013). "Mecanismos de formulación e implementación de la política de empleo en Argentina" en Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Informalidad, calidad de empleo y segmentación laboral en Argentina*, OIT, Ginebra.

"Boletín de Estadísticas Laborales", (2015). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEYSS). En:
[http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2012n10_revistaDeTrabajo/2012n10_a15_Bolet%C3%ADndeEstad%C3%ADsticicas\(BEL\).pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2012n10_revistaDeTrabajo/2012n10_a15_Bolet%C3%ADndeEstad%C3%ADsticicas(BEL).pdf)

Borja, Jordi, Teresa Valdes, Hernan Pozo y Eduardo Morales. (1989). *Descentralización del estado: movimiento social y gestión local*. FLASCO. Chile.

Cabrero Mendoza, Enrique. (1998). *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993)*. Logros y desencantos. CIDE, Ciudad de México.

Cao, Horacio y Vaca, Josefina. (2007). *El fracaso de la descentralización Argentina*. Facultades de Ciencias Económicas UBA, Buenos Aires. En:
<http://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v4n7/v4n7a10.pdf>

Carjuzaá, María Belén. (2015). *Cambio de la agenda y conflictos de intereses. La política laboral del kirchnerismo (2003-2015)*. UTDT, Buenos Aires.

Casanova L., Léopore E, Schleser D. (2015). *Profundización y redefinición de políticas para la formalización laboral: Ley de Promoción del Empleo Registrado y Prevención del Fraude Laboral*. ASET, Buenos Aires.

Castañeda, J. (2006). *Latin America's Left Turn*. Foreign Affairs, 85 (3): 28-43. En:
[10.2307/20031965](http://www.csis.org/analysis/10.2307/20031965)

Cavarozzi, Marcelo. (2004). *The political determinants of decentralization in Latin America: Causes and consequences*” en Alfred P. Montero y David J. Samuels, *Decentralization and democracy in Latin America*, Notre Dame Press, Estados Unidos.

Cetrángolo . O, Goldshmit .A y Jimenez .J.P. (2009). *El financiamiento de políticas para la cohesión social y descentralización en América Latina*. URB-AL. Chile.

Convenio N° 81 y N° 129. (2006). OIT. En:
<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-iii-1b.pdf>

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

Cornejo, Emilio. (2007). *Inspección del trabajo y de la Seguridad Social*. ERREPAR. Buenos Aires.

Cornelius, Wayne A. (1999). *Subnational Politics and Democraization in Mexico*. La Jolla, CA, University of California, San Diego.

Corrales, Javier. (1997-1998). *Do Economic Crisis Contribute to Economic Reform? Argentina and Venezuela in the 1990s*. Political Science Quarterly, V.112, No. 4. New York, United States.

Decreto N° 772/96. INFOLEG. (1999). En:
<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/39984/norma.htm>

Diamond L, y Tsalik S. (1999). “*Size and Democracy. The case of decentralization*”. En L. Diamond (ed): *Developing Democracy*. The Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.

Dickovick, J. Tyler. (2011). *Recentralization in Latin America: Institucional Layering and Presidential Leverage*. Washigton and Lee University Lexington. Virginia, USA.

Dickovick, J. Tyler. (2014). *Descentralization and recentralization in the developing world*. The Pennsylvania State University. USA.

Dickovick, J. Tyler, y Eaton, Kent. H. (2013). *Latin America´s Resurgent Centre: National Government Strategies after Descentralization*. Washington and Lee University. Lexington, VA, USA.

Dickovick, J. Tyler, y Eaton, Kent. H.(2004). *The politics of re-centralization in Argentina and Brazil*. Latin American Research Review, Vol. 39. N°1. En:
<http://www.jstor.org/stable/1555384>.

Eaton, Kent. H. (2013). *Recentralization and the Left Turn in Latin America: Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela*. University of California. Santa Cruz, USA.

Eaton, Kent. H. (2004). "The link between political and fiscal decentralization in South America" en Alfred P. Montero y David J. Samuels, *Decentralization and democracy in Latin America*, Notre Dame Press, Estados Unidos.

Eaton, Kent. (1998). Political Obstacles to Decentralization in Argentina and the Philippines. Annual meeting of Latin American Studies Association. Chicago, USA.

Encuesta Permanentes de Hogares. (2014). INDEC . En:
http://www.indec.mecon.ar/uploads/informesdeprensa/EPH_cont_3trim14.pdf

Encuesta Permanentes de Hogares. (2015). INDEC . En:
http://www.indec.gov.ar/informesdeprensa.asp?id_tema_1=4&id_tema_2=31&id_tema_3=58

Falleti, Tulia G. (2001). *Federalism and decentralization of Education in Argentina. Unintended Consequences of decentralization of expenditures in a federal country*. Social Science Research Council. Washington, U.S.

Falleti, Tulia G. (2006). Una teoría secuencial de la descentralization: Argentina y Colombia en Perspectiva Comparada. *Desarrollo Economico*, Vol. 46. Nº 183.

Falleti, Tulia G. (2010). *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press. NY. U.S.

Fox J. y Aranda J. (1996). *Decentralization and rural development in Mexico*. Center for U.S.- Mexican Studies. University of California. San Diego, U.S.

Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas. (2005). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Edición No 2. Grupo Editorial Planeta. Buenos Aires.

Gonzales, Lucas I. (2008). Political Power, Fiscal Crises, and Decentralization in Latin America: Federal Countries in Comparative Perspective. *The journal of federalism*. Vol. 38. No 2. pp. 221-247. Oxford University Press. U.S.

Grindle, Merilee (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. New York: Cambridge University Press.

Haggard, Stephan, y Kaufman, Robert T. (1992). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press. Nueva Jersey, U.S.

Haggard S. y Webb S. (2004). "Political incentives and intergovernmental fiscal relations: Argentina, Brazil, and Mexico compared" en Alfred P. Montero y David J. Samuels, *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame Press. U.S.

James, Daniel. (2006). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*. Siglo XXI, Edición N°1. Buenos Aires.

Jones, Mark P. (1977). "Evaluating Argentina's Presidential Democracy: 1983-1995" en Mainwaring Scott y Shugart Matthew.S. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. University of Cambridge. U.S.

Kraemer, Moritz. (1997) *Intergovernmental Transfers and Political Representation: Empirical Evidence from Argentina, Brazil and Mexico*. Inter-American Development Bank. Washington. U.S.

Levistky, Steven y Roberts, Kenneth (2012). The Resurgence of the Latin American Left. *América Latina Hoy*, vol. 62, 2012, pp. 209-210. Universidad de Salamanca. España.

Levitsky, Steven, y Murrillo, M. Victoria (2008). Argentina: From Kirchner to Kirchner. *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 2, pp: 16-30. U.S.

Ley N° 24.557. Ley de Riesgo de Trabajo. INFOLEG. (1995). En:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27971/norma.htm>

Ley N° 25.212. Pacto Federal del Trabajo. INFOLEG. (1999). En:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=61876>

Ley N° 25.877. Ley de Ordenamiento Laboral. INFOLEG. (2004). En:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=93595>

Ley N° 26040. Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral. INFOLEG. (2014). En:
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=230592>

Mainwaring Scott y Shugart Matthew.S. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. University of Cambridge. U.S.

Mastropasqua, C. Rafael. (2010). "La inspección del Trabajo en la República Argentina" en Organización Internacional del Trabajo (OIT). *Inspección del Trabajo para el SXXI*. Santiago de Chile.

Montero, Alfredo P. (2001). *After Decentralization: Patterns of Intergovernmental Conflict in Argentina, Brazil, Spain and Mexico*. Oxford University Press, Vol. 31, No.4, pp: 43-64.

Montero, Alfredo P. y Samuels, David. J (2004). *Decentralization and democracy in Latin America*. University of Notre Dame Press. U.S

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (1997). *Inspección del Trabajo en la Argentina*. Informe anual. MTS. Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (1998). *Inspección del Trabajo en la Argentina*. Informe anual. MTS. Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (1999). *Inspección del Trabajo en la Argentina*. Informe anual. MTS. Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2011). *Estructura y organización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Dirección de Prensa y Comunicaciones. Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2013). *La inspección del Trabajo en la Argentina 2003-2012*. Dirección de Prensa y Comunicaciones. Buenos Aires.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2013). *Plan Integral de Combate al Trabajo No registrado*. Dirección de Prensa y Comunicaciones. Buenos Aires.

Mustapic, Ana Maria, y Goretti, Matteo. (1992). "Gobierno y oposición en el Congreso: La practica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989)." *Desarrollo Economico*, Vol. 32. No, 126. pp: 251-269.

Niedzwiecki, Sara (2013). *Social Policy Performance in Multi-level Contexts. The Cases of Brazil and Argentina*. University of North Carolina.

O'Neill, Kathleen. (2004). *Decentralization in Bolivia: Electoral incentives and outcomes* en Alfred P. Montero y David J.Samuels, *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame Press.U.S.

Oates, Wallace (1972). *Fiscal Federalism*. New York.

Organización Internacional del Trabajo. (1989). *Informe de la Mision Tripartita para evaluar la eficacia de la Inspeccion del Trabajo en la Argentina*. Servicio de Administración del Trabajo Departamento de Relaciones Laborales y de Administracion del Trabajo.

Organización Internacional del Trabajo. (2014). *Informalidad laboral en Argentina: segmentos críticos y políticas para la formalización*. Edición No 2. Oficinas de Trabajo en Argentina. Buenos Aires. En:

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@ilo-buenos_aires/documents/publication/wcms_248462.pdf

Organización Internacional del Trabajo. (2015). Caminos hacia la formalización laboral en Argentina. Edición No 1. Oficinas de Trabajo en Argentina. Buenos Aires

Olmeda, Juan. C. (2014). El péndulo descentralización-recentralización y su aplicación a la reforma educativa en México. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Vol. 9, No 2. pp: 143-164. En:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92731753007>.

“Policía del Trabajo, el centro de la discordia de la nueva ley laboral.” (22 de febrero de 2004). *Clarín*. En: <http://edant.clarin.com/diario/2004/02/22/p-01701.htm>

Ramirez, Luis .E. (2007). Reforma Laboral Ley 25877. Nova Tesis. Buenos Aires.

Rocconi, Lucas. (2001). Informalidad laboral e Inspección del Trabajo en Argentina. Un enfoque institucional. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Fundación Gobierno y Sociedad. Documento No 46. En:
<http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt46.PDF>

Rondinelli, Dennis. (2004). “*The political determinants of decentralization in Latin America: Causes and consequences*” en Alfred P. Montero y David J. Samuels, *Decentralization and democracy in Latin America*, Notre Dame Press, Estados Unidos.

Stein, Ernesto. (1998). Fiscal decentralization and government size in Latin America. Inter-American Development Bank. Washington D.C.

Tomada, Carlos. (2015). “Solo reconocemos un tipo de trabajo, trabajo registrado y con derechos”. *Gacetilla de Prensa del MTEYSS*. En:
<http://www.trabajo.gob.ar/prensa/ministerio/index.asp?anio=2015&mes=08>

Tomada, Carlos (2007). “La recuperación del trabajo y sus instituciones rectoras”, en *Revista de Trabajo*. Vol.3, No 4. Buenos Aires.

Van Evera, Stephen. (2002) “¿Qué Son los Estudios de Caso? ¿Cómo Deben Realizarse?”. En *Guía para Estudiantes de Ciencia Política*. Gedisa. Barcelona

Vilard, Antonio, y Navarro, Marcelo J. (1990). *Policía del Trabajo*. ASTREA. Buenos Aires.

Weyland, Kurt. (1998). “The Political Fate of Market Reform in Latin America, Africa, and Eastern Europe.” *International Studies Quarterly*. Vol 42, No 4. pp: 645-673.

Weyland, Kurt (2009), “The Rise of Latin America’s Two Lefts: Insights from Rentier State Theory”, *Comparative Politics*, Vol 41, Nro 2.

Wibbels, Erik. (2004). Decentralization, democracy, and market reform: on the difficulties of killing two birds with one stone.” en Alfred P. Montero y David J.Samuels, *Decentralization and democracy in Latin America*, Notre Dame Press, Estados Unidos.

Willis, Eliza, Christopher Garman, and Stepan Haggard. (1999). The politics of decentralization in Latin America. *Latin American Research Review* 34 (1): 7-56.

Fuentes consultadas:

Sitio Oficial INFOLEG. www.infoleg.gov.ar

Sitio Oficial de Boletín de Estadísticas Laborales (BEL). www.trabajo.gov.ar

Sitio Oficial de Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).
www.indec.mecon.ar

Sitio Oficial de Centro de Estudios y Servicios (CES). <http://ces.bcsf.com.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.gov.ar/>