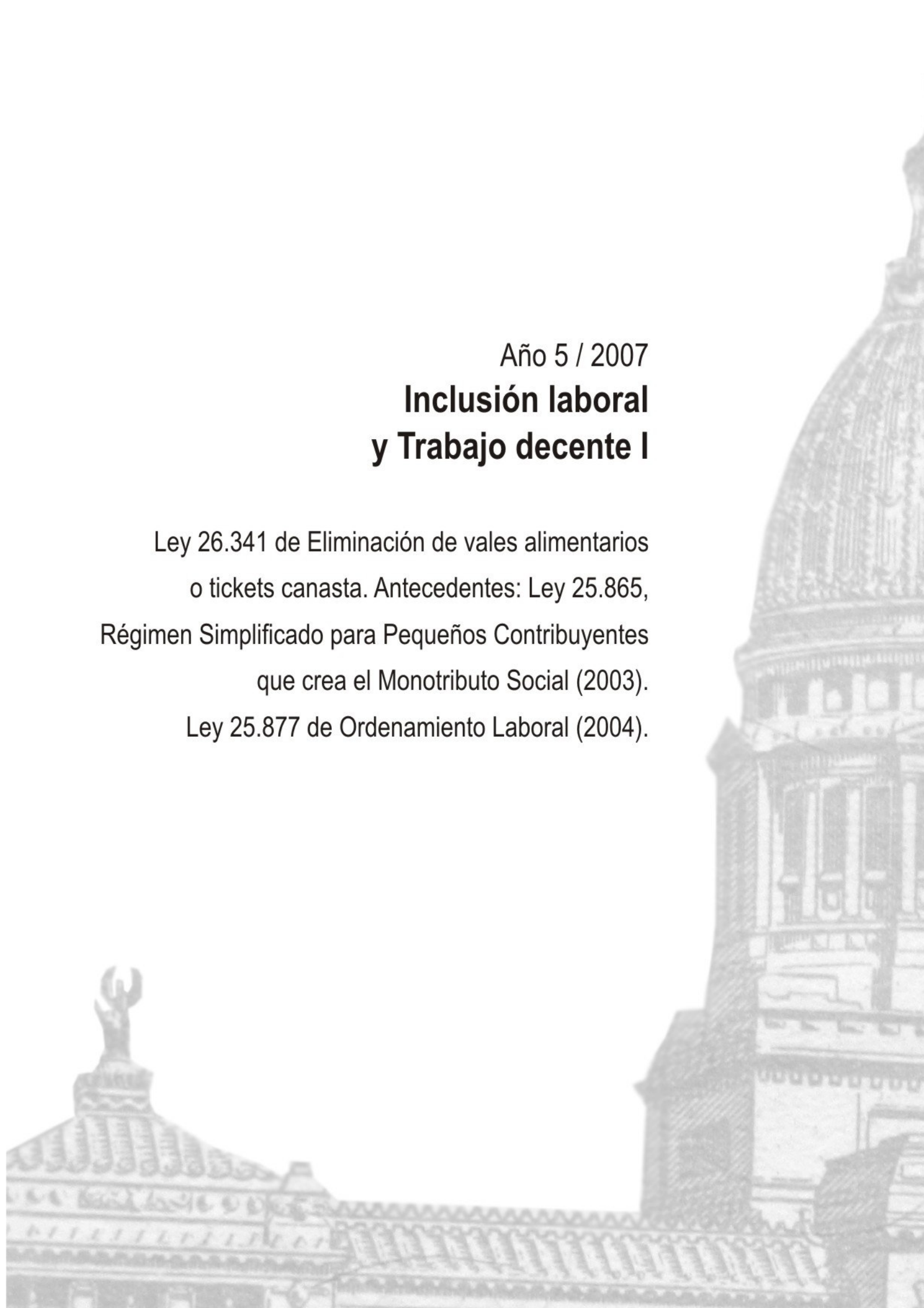




Año 5 / 2007

Inclusión laboral y Trabajo decente I

Ley 26.341 de Eliminación de vales alimentarios
o tickets canasta. Antecedentes: Ley 25.865,
Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes
que crea el Monotributo Social (2003).
Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral (2004).

2003 - 2013

10 AÑOS DEL PROYECTO NACIONAL
LAS LEYES QUE CAMBIARON LA(S) HISTORIA(S)

Claudia Bernazza

Equipo de investigación
María Celeste De Pascual
Gustavo Río León

Buenos Aires, mayo de 2013.

Se ha dicho que sin libertad no puede haber justicia social, y yo respondo que sin justicia social no puede haber libertad. Ustedes, compañeros, han vivido la larga etapa de la tan mentada libertad de la oligarquía; yo les pregunto, compañeros: si había antes libertad o la hay ahora. A los que afirman que hay libertad en los pueblos donde el trabajador está explotado, yo les contesto con las palabras de nuestros trabajadores: una hermosa libertad, la de morirse de hambre.
J. D. Perón, 1 de mayo de 1949.

Introducción

La crisis del mercado de trabajo que hizo eclosión en el 2001 y 2002 fue la expresión más cabal de un modelo de acumulación financiera que echó por tierra las regulaciones de las relaciones laborales y retiró de la agenda pública la creación de fuentes de empleo.

A partir del año 2003, el presidente Kirchner toma una serie de medidas macroeconómicas que fortalecen el mercado interno, delineando un modelo de acumulación basado en la producción.

La política macroeconómica vuelve a ubicar al empleo en el centro de la escena, ya que “el empleo es el principal integrador de la sociedad, y es el mecanismo más importante para redistribuir ingresos y dinamizar la economía, además de ser la herramienta más eficaz en la lucha contra la pobreza”¹.

En este marco, la modificación de la legislación laboral heredada de los 90 se vuelve una tarea prioritaria para revertir la desprotección laboral y la flexibilización de los contratos de trabajo. En marzo de 2004, se sanciona la Ley 25.877 que crea un nuevo Régimen de Ordenamiento Laboral y deroga la controvertida Ley 25.250. La ley del gobierno de la Alianza completaba las reformas promovidas por el menemato, agravando la situación de los trabajadores. Además del retroceso en materia de derecho laboral, el escándalo de sobornos en el Senado, respecto de la aprobación de esta ley, puso en jaque a la democracia. Esta situación fue uno de los detonantes de la crisis de gobernabilidad que provoca la salida de Fernando De la Rúa.

La Ley 25.877 supuso el retorno del Estado a la mesa de las relaciones laborales. En este marco, comienzan a revisarse los niveles salariales a fin de atemperar los efectos de la devaluación del año 2002 y cobran un fuerte impulso las negociaciones colectivas. El Consejo Nacional del

¹ Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2006). Principales logros laborales de la gestión del Presidente Néstor Kirchner 2003/2005.

Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil comienza a actuar en consonancia con los mandatos constitucionales.

La participación del histórico abogado de la CGT Héctor Recalde en la lista de diputados del Frente para la Victoria del año 2005 y su posterior designación al frente de la comisión de Legislación del Trabajo fue una clara señal de que este giro se profundizaría. En diciembre de 2007, a partir de una iniciativa de Recalde, se aprueba la Ley 26.341 que elimina los “vales alimentarios” e impone la gradual incorporación de su valor a la base salarial². Durante los meses previos a la sanción de esta norma, quienes intentaron sobornar al Parlamento no fueron funcionarios públicos sino hombres de negocios. Con el apoyo de las autoridades del bloque, el diputado Recalde denuncia frente a la Justicia el intento de soborno a su hijo, Mariano, quien actuaba como asesor en su despacho. La Cámara de Empresas de Vales Alimentarios ofreció 20 millones de dólares para aprobar una ley que permitiría triplicar las ganancias del sector luego de que el proyecto de eliminación de los vales fuese aprobado en la comisión de Legislación del Trabajo³. Según Mariano Recalde, tres empresas que concentraban el 90 por ciento del mercado administraban una suerte de moneda paralela en desmedro de los trabajadores y de la seguridad social.⁴

Los avances que se produjeron en la normativa laboral no comprenden solo las relaciones laborales clásicas. Las diferentes estrategias y emprendimientos productivos que permitieron salir de la crisis fueron reconocidos como un componente central de la economía argentina a partir de una iniciativa de la entonces senadora Alicia Kirchner. A fines del año 2003, con la sanción de la Ley 25.865, el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes suma la categoría del Monotributo Social “con el objetivo de poner en igualdad de condiciones a los trabajadores que intentan superar su vulnerabilidad a través del autoempleo”.⁵ La formalización de estos trabajadores los integra a la Seguridad Social, al mismo tiempo que les permite actuar en intercambios económicos de otra escala a partir de la facturación. La inclusión social comienza a hacerse

² Ley 26.341, modificatoria de las leyes 20.744 y 24.700.

³ Un Mercedes por el negocio de los tickets canasta. Página 12, 21 de noviembre de 2007.

⁴ ¿Por qué tanta bulla? Página 12, 2 de diciembre de 2007.

⁵ Miradas al Sur. Año 4, N° 158. Domingo 29 de mayo de 2011.

efectiva al alejarse de las estrategias que promovían una “economía de los pobres” disociada de la economía formalizada.

En este recorrido hacia la inclusión laboral, se hacen efectivos derechos de los trabajadores desempleados o informales. Desde el 2009, la Asignación Universal por Hijo (AUH) reconoce las asignaciones familiares como derecho de todos trabajadores, ampliando los alcances de una política que hasta entonces abarcaba solamente a los trabajadores formalizados.

La herencia de los 90: la flexibilización laboral

Con la sanción de la Ley 24.013 en el año 2001, se incorporan modalidades flexibles de contratación laboral, a plazo determinado y sin indemnización. Sin embargo, el inicio del proceso de flexibilización puede rastrearse en la última dictadura militar. La democracia no tomó nota de este desvío y Menem lo convalida al anunciar el “fin de la historia” y la consagración de la economía de mercado. Durante su gobierno, se afectan sensiblemente los mecanismos de protección social con la firma del Decreto N° 2184/90, a través del cual el Poder Ejecutivo se arrogaba facultades reglamentarias del derecho de huelga.

En 1991, con la Ley 24.013, llamada "de Empleo", se establecieron límites a la indemnización por despido y se incluyeron los contratos a plazo determinado, sin indemnización, los que serían rebautizados como "contratos basura". El fundamento de esta ley partía del supuesto que “desregular” y “flexibilizar” el mercado de trabajo reducía costos e incrementaba la competitividad. Bajando los niveles de protección laboral, y al permitirle a los empleadores contratar a plazo determinado y sin indemnización, se estaría fomentando el crecimiento.

En el 2000, el gobierno de la Alianza sanciona la Ley 25.250 de Reforma Laboral que “establecía una reducción del 33% en el monto de las contribuciones patronales que los empresarios debían pagar por todos aquellos nuevos puestos de trabajo que crearan a partir de la entrada en vigencia de las mencionadas normas. Entre las principales características de esta disposición se destacaba que:

- La reducción de contribuciones patronales alcanzaba a todas las empresas;
- La medida se implementaba por tiempo indeterminado; y
- La cuantía de la reducción en las contribuciones patronales alcanzaba al 50% del monto original cuando los nuevos puestos de trabajos creados por los empresarios eran asignados a jóvenes, mujeres jefas de hogar u hombres mayores de 45 años”. (Panigo, Chena y Makari, 2010: 54).

Las relaciones laborales en el Proyecto Nacional

Hay que aprender a distribuir lo que un país produce. Queremos que a los empresarios les vaya bien, pero queremos que los trabajadores sean parte activa del país y no meros espectadores. Ellos tienen que participar en la renta nacional junto con los empresarios.

Néstor Kirchner, 11 agosto de 2005.⁶

Recomposición del Salario, Mínimo, Vital y Móvil

Una serie de decretos fueron elevando el ingreso de los trabajadores. “El deterioro de las remuneraciones reales de los sectores más débiles de la sociedad asociado al congelamiento del SMVM por más de 10 años comienza a ser revertido en julio de 2003, a partir del Decreto 388 del Poder Ejecutivo Nacional, el cual elevaba la remuneración mínima de los trabajadores en un 50%.” (Panigo, Chena y Makari, 2010: 56).

Recuperación y fortalecimiento de la actividad sindical

A partir de la sanción de la Ley 25.877 de Ordenamiento Laboral “las diversas medidas adoptadas en esta materia han coadyuvado a la reconstrucción del poder de negociación de los trabajadores y la reinstauración y ampliación del proceso de negociación colectiva periódica, que ha dado como resultado el ejercicio de la participación de los sindicatos en la determinación de los salarios y beneficios sociales, y el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo de los asalariados.” (Panigo, Chena y Makari, 2010: 52).

⁶ Acto de Inauguración de la Segunda Etapa del Plan Federal de Viviendas.

Combate del trabajo no registrado

La nueva normativa puso en valor el trabajo formalizado. Este cambio de enfoque es acompañado por una serie de medidas que redujeron el trabajo no registrado del 52,4% en el 2004 al 34,6% en el 2010.⁷

En la misma línea, se fortalecen las acciones de fiscalización del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a la vez que distintas resoluciones conjuntas con la AFIP permitieron simplificar la inscripción laboral así como llevar un mejor control de los aportes y contribuciones de los empleadores.

Aseguramiento de la estabilidad laboral

La Ley 25.877 establece un plazo máximo de tres meses como período de prueba para todos los casos. También establece que el empleador debe realizar los aportes y contribuciones desde el primer día del período de prueba y prohíbe contratar bajo esta forma a empleados que ya hubiesen estado contratados en el pasado. El trabajador que se encuentra en el período de prueba accede a las prestaciones por accidente o enfermedad del trabajo.

La Ley 25.877 modifica el régimen de preaviso, en donde se obliga al empleador a dar aviso en un período no menor a 15 días a los empleados en período de prueba. Otro aspecto importante que regula la ley es la unificación del sistema indemnizatorio y el aumento de las indemnizaciones por antigüedad.

⁷ "...implementación de un conjunto de medidas laborales asociadas a los siguientes ejes:

1. Simplificación del registro de nuevos puestos de trabajo;
2. Mayor y mejor supervisión del cumplimiento de la normativa laboral;
3. Transformación de un esquema de incentivos tributarios a otro de penalidades en materia de costos de rotación para reducir el trabajo no registrado en el sector privado; y
4. Traspaso de locadores de servicio a relación de dependencia en el sector público." (Panigo, Chena y Makari, 2010).

La eliminación de los Vales Alimentarios. Ley 26.341.

El abogado de la CGT, Héctor Recalde, quien asume como diputado nacional en el año 2005, presenta un proyecto de ley por el cual se eliminarían gradualmente los vales alimentarios que habían sido establecidos en 1989. El importe de los vales pasaría a integrar la remuneración y el empleador debía hacerse cargo de las cargas sociales emergentes de esta incorporación.

La denuncia de corrupción realizada por Recalde que involucraba a la cámara de empresas emisoras de los vales, aceleró el tratamiento del proyecto, que baja al recinto de la Cámara de Diputados a fines de noviembre de 2007. El proyecto fue aprobado en dicha Cámara por 123 votos, mientras ocho legisladores votaron en forma negativa y dos se abstuvieron. En la Cámara alta, el proyecto obtuvo 52 votos positivos, 3 negativos y dos abstenciones. Finalmente, la ley fue sancionada el 24 de diciembre del mismo año, bajo el número 26.341. De esta manera, “aquellos empleadores que otorgaban beneficios tales como los vales de almuerzo, las tarjetas de transporte, los vales alimentarios y las canastas de alimentos, tuvieron que transformarlos en prestaciones dinerarias de carácter remunerativo, en forma escalonada y progresiva, a razón de 10% por bimestre a partir de la entrada en vigencia de dicha ley. Con esta modificación, se incrementa el salario directo y, con él, las distintas prestaciones asociadas: jubilaciones futuras, preaviso e indemnizaciones por despido, sueldo anual complementario, vacaciones pagas, etc.” (Panigo, Chena y Makari, 2010: 57).

Reconocimiento de la Economía Social y Solidaria. El Monotributo Social.

En el marco de la Ley 25.865 que aprueba el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes, a partir de una iniciativa de la entonces senadora Alicia Kirchner, se incluye en diciembre de 2003 y se reglamenta en el año 2004 el *monotributo social*, categoría tributaria permanente a partir de la cual el Estado nacional, a través del Ministerio de Desarrollo Social y la AFIP, reconoce y subsidia a emprendedores en situación de vulnerabilidad social, la que se evalúa a partir de indicadores patrimoniales

y laborales. En estos casos, el Estado exime del pago de impuestos, subsidia las contribuciones previsionales y paga el 50% del componente de la obra social, mientras el monotributista social paga el otro 50%. Esta política reconoce derechos económicos aún cuando no se cuente con capital y capacidad contributiva. El Estado se erige en garante de la presencia de todos los actores en la vida económica al producir una discriminación positiva que pone en valor los emprendimientos de los sujetos de la exclusión.

La puesta en marcha, en el año 2009, del programa *Argentina Trabaja*, incorporó a cooperativas de trabajo a más de 100.000 personas, las que se inscribieron como monotributistas sociales. El Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) acompañó la creación de estas nuevas cooperativas implementando un amplio programa de capacitación y simplificando trámites. El Presidente del INAES, el abogado Patricio Griffin, argumentó entonces: “así como las pioneros de Rochdale nada sabían sobre cooperativismo hasta que la necesidad los hizo cooperativistas, del mismo modo, las nuevas cooperativas irán poco a poco afianzándose como empresas solidarias autónomas”.

La Asignación Universal por Hijo (AUH)

La AUH se crea el 30 de octubre de 2009, mediante el Decreto del PEN 1602/09. Es una política que otorga una prestación no contributiva “a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”.

Tal como señalan los equipos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo a cargo de su implementación, “los efectos del programa sobre la reducción de la pobreza son sumamente importantes (...) los requisitos en cuanto a salud y educación extienden los impactos al largo plazo, contribuyendo a romper el ciclo intergeneracional de la pobreza” (D’Elia et al, 2010: 36).

La voz de los actores

Los vales de almuerzo, tarjetas de transporte, vales alimentarios y canastas de alimentos otorgados por los empleadores a través de empresas habilitadas por la autoridad de aplicación, además de distorsionar la naturaleza jurídica de la remuneración, ha provocado efectos perniciosos no solo en relación al salario del trabajador, sino también en relación a la seguridad jurídica en las relaciones laborales, en relación a los recursos de la seguridad social y a nuestras obligaciones contraídas con los organismos internacionales en la materia. Héctor Recalde, 16 de marzo de 2007⁸.

Muchos productores no se animaban a empezar a facturar, porque estuvieron muchos años excluidos de la posibilidad de crecer. Los emprendedores que comenzaron con proyectos muy pequeños, los han hecho crecer desde el microcrédito. A todos ellos el Estado Nacional hoy los reconoce y los apoya para que logren su verdadera inclusión a partir de la generación de ingresos. Alicia Kirchner, 6 de septiembre de 2011.

⁸ Extraído de los fundamentos del proyecto de ley.

Fuentes consultadas

Asignación Universal por Hijo para Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables.

D'Elia, Vanesa; Calabria, Alejandro; Calero, Analía; Gaiada, Julio y Rottenschweiler, Sergio. En Serie *Estudios Especiales de la Gerencia Estudios de la Seguridad Social*, Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), mayo de 2010.

Disponible en: http://www.ciss.org.mx/pdf/editorial/260/260_03.pdf

Entrevista a Claudia Bernazza, Directora Nacional de Monotributo Social.

Miradas al Sur. Año 4. Edición número 158. Domingo 29 de mayo de 2011.

El mercado de trabajo argentino en el nuevo modelo de desarrollo

Panigo, Demian y Neffa, Julio César. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección Nacional de Programación Macroeconómica, Dirección de Modelos y Proyecciones. Mayo de 2009. Disponible en:

http://www.mecon.gov.ar/peconomica/basehome/panigo_neffa_2009.pdf

Políticas de empleo desde la restauración de la democracia

Castillo Marin, Luis (2012). Apuntes de Cátedra. Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social (FLACSO).

Principales logros laborales de la gestión del Presidente Néstor Kirchner 2003/2005

Revista de Trabajo. Año 2, Núm. 3, Nueva Época, 2006. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Las transformaciones en la normativa socio-laboral del nuevo modelo de desarrollo argentino

Panigo, Demian; Chena, Pablo Ignacio y Makari, Priscila. En *Revista Atlántida* N° 2, diciembre de 2010. Disponible en: <http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ATLANTIDA/2%20%202010/02%20Demian%20Tupac%20Panigo%20y%20otros.pdf>