



REPUBLICA ARGENTINA

DIARIO DE SESIONES

CAMARA DE SENADORES DE LA NACION

59ª REUNION — 16ª SESION EXTRAORDINARIA — 17/18 DE ABRIL DE 1991

Presidencia del señor presidente provisional del Honorable Senado,
doctor **EDUARDO MENEM**,

del señor vicepresidente 2º del Honorable Senado,
doctor **JORGE D. SOLANA** y

del señor presidente de la Comisión de Legislación General,
doctor **RUBÉN H. MARÍN**

Secretarios: señores **HUGO RAÚL FLOMBAUM** y **ÁNGEL LEÓNIDAS ABASTO**

Prosecretarios: señores **MARIO DELFOR FASSI** y **DONALDO ANTONIO DIB**

FUNCIONARIOS INVITADOS:

Ministro de Trabajo y Seguridad Social,
doctor **RODOLFO DÍAZ**.

Señor Subsecretario de Trabajo,
doctor **OSVALDO RODRÍGUEZ**.

Señor jefe del Gabinete de Asesores
del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social,
doctor **ENRIQUE STRECA**.

SENADORES PRESENTES:

ACUIRRE LANARI, Juan R.
AMOEDO, Julio A.
BENÍTEZ, Alfredo L.
BITTEL, Deolindo F.
BRASESCO, Luis A. J.
BRAVO HERRERA, Horacio F.
BRITOS, Oraldo N.
CONCHEZ, Pedro A.
COSTANZO, Remo J.
FIGUEROA, José O.
GASS, Adolfo
GENOUD, José
GURDULICH de CORREA, Liliana I.
JIMÉNEZ MONTILLA, Arturo I.
JUÁREZ, Carlos A.
LAFFERRIÈRE, Ricardo E.
LEÓN, Luis A.
LOSADA, Mario A.

LUDUEÑA, Felipe
MAC KARTHY, César
MALHARRO de TORRES, Margarita
MARÍN, Rubén H.
MAZZUCCO, Faustino M.
MENEM, Eduardo
MOLINA, Pedro E.
NIEVES, Rogelio J.
OTERO, Edison
RIVAS, Olijela del Valle
RODRÍGUEZ SAA, Alberto J.
ROMERO, Juan C.
ROMERO FERIS, José A.
RUBEO, Luis
SAADI de DENTONE, Alicia A.
SÁNCHEZ, Libardo N.
SNOPEK, Carlos
STORANI, Conrado H.
SOLANA, Jorge D.
SOLARI YRIGOYEN, Hipólito
TRILLA, Juan
VACA, Eduardo P.
VELAZQUEZ, Héctor J.

AUSENTES, CON AVISO:

BRAVO, Leopoldo
GROSSO, Eduardo R.
POSLEMAN, Eduardo A.
SAPAG, Elías

SUMARIO

1. Por invitación del señor presidente provisional del Honorable Senado, el señor senador por Buenos Aires doctor Adolfo Gass procede al izamiento de la bandera nacional en el mástil del recinto. (Página 6390.)
2. Moción del señor senador Rodríguez Saá para fijar el plan de labor para la sesión de la fecha. Se aprueba. (Pág. 6390.)
3. Moción del señor senador Gass para que se posterguen hasta la próxima reunión las preferencias acordadas para hoy. Se aprueba. (Pág. 6390.)
4. A moción del señor senador Rodríguez Saá comienza la consideración sobre tablas del dictamen en mayoría en el proyecto de ley de empleo. (P.E.-216 y 269/90; S.-158 y 932/90; y S.-523 y 886/90). (Pág. 6391.)
5. Cuestión de privilegio planteada por la señora senadora Saadi de Dentone con motivo del decreto de intervención a la provincia de Catamarca. (Página 6454.)
6. Cuestión de privilegio planteada por el señor senador Storani con motivo del decreto de intervención a la provincia de Catamarca. (Pág. 6457.)
7. Cuestión de privilegio planteada por el señor senador Genoud con motivo del decreto de intervención a la provincia de Catamarca. (Pág. 6457.)
8. Cuestión de privilegio planteada por el señor senador Gass con motivo del decreto de intervención a la provincia de Catamarca. (Pág. 6458.)
9. Moción del señor senador Gass para que el señor ministro del Interior concurra al Honorable Senado a la hora cero de mañana para dar explicaciones sobre la intervención a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la provincia de Catamarca. Se rechaza. Moción del señor senador Rodríguez Saá para que el ministro concurra a las 16 de mañana, con el mismo fin. Se aprueba. (Pág. 6459.)
10. Continúa la consideración sobre tablas del dictamen en mayoría en el proyecto de ley de empleo. Se aprueba con modificaciones. (Pág. 6466.)
11. Apéndice:
 - I. Sanción del Honorable Senado. (Pág. 6498.)
 - II. Inserciones. (Pág. 6513.)

—En Buenos Aires, a las 17 y 20 del miércoles 17 de abril de 1991.

Sr. Presidente (Menem). — Queda abierta la sesión.

1

IZAMIENTO DE LA BANDERA NACIONAL

Sr. Presidente (Menem). — Invito al señor senador por Buenos Aires doctor Adolfo Gass a izar la bandera nacional en el mástil del recinto y a los presentes a ponerse de pie.

—Puestos de pie los presentes, el señor senador Adolfo Gass procede a izar la bandera nacional en el mástil del recinto. (Aplausos.)

2

PLAN DE LABOR

Sr. Rodríguez Saá. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Rodríguez Saá. — Señor presidente: de acuerdo con lo resuelto en la reunión de presidentes de bloque, hago moción para apartarnos del orden de tratamiento de los asuntos acordados: que en primer término se considere sobre tablas el proyecto de ley de empleo y que luego se proceda a tratar los asuntos en el orden establecido en la última sesión.

Sr. Presidente (Menem). — En consideración la moción formulada por el señor senador por San Luis.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Menem). — Queda aprobada la moción.

Se procederá en consecuencia.

3

MOCIONES DE PREFERENCIA

Sr. Gass. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Buenos Aires.

Sr. Gass. — Según la moción aprobada, señor presidente, las preferencias acordadas para hoy pasarían para la próxima reunión, pues de lo contrario fenecería el plazo para su tratamiento. Es el caso, por ejemplo, de la iniciativa vinculada con el peaje.

Ya que desplazamos todos los asuntos acordados para ser considerados en esta sesión a efectos de tratar el proyecto de ley de empleo, solicito que sean considerados en la próxima sesión.

Sr. Presidente (Menem). — Se va a votar si las preferencias acordadas para hoy pasan automá-

ticamente para la próxima sesión, en el caso de que una vez finalizado el tratamiento del proyecto de ley de empleo este cuerpo no las considere en la presente sesión.

—La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Menem). — Se procederá en consecuencia.

4

LEY DE EMPLEO

Sr. Presidente (Menem). — En consecuencia, corresponde considerar la moción de tratamiento sobre tablas formulada por el señor senador por San Luis, de los dictámenes sobre proyecto de ley de empleo.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Menem). — Por Secretaría se dará lectura.

Sr. Secretario (Flombaum). — (Lee)

Dictamen de comisiones en mayoría

Honorable Senador:

Vuestras comisiones de Trabajo y Previsión Social; Legislación General; Asuntos Administrativos y Municipales; Relaciones Exteriores y Culto; y la de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, en mayoría han considerado los proyectos del Poder Ejecutivo nacional sobre Ley Nacional de Empleo (P.E.-269/90 y 216/89), y el S.-523/90 del señor senador Losada (referencia P.E.-216/89) y vuestras comisiones de Trabajo y Previsión Social; Asuntos Constitucionales y Presupuesto y Hacienda, según corresponda también en mayoría han considerado los proyectos S.-158/89 del señor senador Soledad Yrigoyen sobre protección del desempleo y fomento del empleo productivo, el S.-932/89 y el S.-886/90 del señor senador Romero Peris, estableciendo el contrato de trabajo de tiempo determinado y tiempo parcial y proyecto de ley sobre fomento del empleo para jóvenes, respectivamente; y por las razones que dará el miembro informante os aconseja la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Título I

Ámbito de aplicación, objetivos y competencia

CAPÍTULO I

Artículo 1º — El empleo es una situación social jurídicamente configurada, que a través de los mecanismos establecidos en esta ley, tiende a hacer operativo el derecho constitucional a trabajar. Las acciones del Poder Ejecutivo dirigidas a mejorar la situación socioeconómica, en tanto estructuralmente determinada por las condi-

ciones de ocupación de la población, adoptarán como un eje principal la política de empleo. Dicha política integra, en forma coordinada, las políticas económico sociales.

Art. 2º — Son objetivos de esta ley:

- Promover la creación del empleo productivo a través de las distintas acciones e instrumentos contenidos en las diferentes políticas del gobierno nacional, así como a través de programas y medidas específicas de fomento de empleo;
- Prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma estructural sobre el empleo, sin perjuicio de salvaguardar los objetivos esenciales de dichos procesos;
- Inducir la transferencia de las personas ocupadas en actividades urbanas o rurales de baja productividad e ingresos, a otras actividades de mayor productividad;
- Fomentar las oportunidades de empleo para los grupos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral;
- Incorporar la formación profesional como componente básico de las políticas y programas de empleo;
- Promover el desarrollo de políticas tendientes a incrementar la producción y la productividad;
- Atender la movilidad sectorial y geográfica de la mano de obra, de modo de contribuir a una mayor adecuación entre la disponibilidad de mano de obra y la generación de puestos de trabajo;
- Organizar un sistema eficaz de protección a los trabajadores desocupados;
- Establecer mecanismos adecuados para el funcionamiento del régimen del salario mínimo vital y móvil;
- Promover la regularización de las relaciones laborales, desalentando las prácticas evasoras;
- Implementar mecanismos de participación tripartita y federal en el nivel de toma de decisiones, y de federalización y descentralización municipal en el nivel de ejecución y gestión.

Art. 3º — La política de empleo comprende las acciones de prevención y sanción del empleo no registrado, de servicios de empleo, de promoción y defensa del empleo, de protección a trabajadores desempleados, de formación y orientación profesional para el empleo y las demás previstas en esta ley. Su formulación y ejecución es misión del Poder Ejecutivo a través de la acción coordinada de sus distintos organismos.

Art. 4º — Inclúyese como incisos 21, 22 y 23 del artículo 23 de la Ley de Ministerios (t.o. 1983) los siguientes:

- Entender en la elaboración de políticas y programas de empleo.
- Entender en la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas que proporcionen un

mejor conocimiento de la problemática de empleo, la formación profesional y los ingresos.

- 2). Intervenir en la definición de contenidos y el diseño de los censos y encuestas que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática de empleo, la formación profesional y los ingresos.

Art. 5º — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social será la autoridad de aplicación de esta ley y deberá elaborar regularmente el Plan Nacional de Empleo y Formación Profesional. Asimismo, podrá delegar parcialmente las facultades de policía derivadas de la aplicación de políticas fijadas por esta ley mediante convenios celebrados con las provincias.

Art. 6º — El Poder Ejecutivo a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, establecerá un mecanismo de coordinación interministerial para facilitar la aplicación de esta ley que asegure una fluida información, la adopción de criterios comunes y una adecuada ejecución de las medidas.

Título II

De la regularización del empleo no registrado

CAPÍTULO I

Empleo no registrado

Art. 7º — Es obligación del empleador registrar la relación o contrato de trabajo. Su incumplimiento dará lugar a las consecuencias previstas en este capítulo.

Art. 8º — Se entiende que la relación o contrato de trabajo ha sido registrado cuando el empleador hubiere inscrito al trabajador:

- a) En el libro especial del artículo 52 de la Ley de Contrato de Trabajo, o en la documentación laboral que haga sus veces o en los previstos en los regímenes jurídicos particulares;
- b) En todos los registros de seguridad social.

Las relaciones laborales que no cumplieren con los requisitos fijados en los incisos precedentes se considerarán no registradas.

A fin de facilitar esas inscripciones, en el plazo de noventa (90) días de sanción de esta ley, el Poder Ejecutivo reglamentará la creación de un sistema único de registro laboral, que incluirá un código único de identificación laboral, una boleta única de pago de aportes y contribuciones emergentes de la relación laboral y el establecimiento de sistemas informáticos integrados de registros, de acuerdo a lo previsto en los artículos 122 y siguientes.

Art. 9º — El empleador que no registre una relación laboral abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a una cuarta parte de las remuneraciones devengadas desde el comienzo de la vinculación, computadas a valores actualizados según índice de precios al consumidor nivel general, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

En ningún caso esta indemnización podrá ser inferior a tres veces el importe mensual del salario que resulte de la aplicación del artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo.

Art. 10. — El empleador que consignare en la documentación laboral una fecha de ingreso posterior a la real, abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas desde la fecha real de ingreso hasta la fecha falsamente consignada, computadas a valores actualizados.

Art. 11. — El empleador que consignare en la documentación laboral una remuneración menor que la que perciba el trabajador, abonará a éste una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas y no registradas, debidamente actualizadas desde la fecha en que comenzó a consignarse indebidamente el monto de la remuneración.

Art. 12. — Las indemnizaciones previstas en los artículos 9º, 10 y 11 procederán cuando el trabajador o la asociación sindical que lo represente intime al empleador de forma fehaciente, dentro del plazo de seis (6) meses de iniciada la relación laboral o de producido el registro defectuoso, a fin de que proceda a la inscripción, establezca la real fecha de ingreso o verdadero monto de las remuneraciones. Cuando cualquiera de los supuestos anteriores, indistintamente, se hubieran producido con anterioridad a la vigencia de esta ley, el plazo de seis (6) meses se computará a partir de dicha vigencia.

Con la intimación el trabajador deberá indicar la real fecha de ingreso y las circunstancias verídicas que permitan calificar a la inscripción como defectuosa. Si el empleador diera total cumplimiento a la intimación dentro del plazo de treinta (30) días, quedará eximido del pago de las indemnizaciones antes indicadas.

Art. 13. — Si dentro del plazo de noventa (90) días a partir de la vigencia de la presente ley, el empleador registrare la relación o contrato de trabajo o rectificare la falsa fecha de ingreso y tales circunstancias fueren consignadas en la documentación laboral respectiva y comunicadas fehacientemente al trabajador en el mismo plazo, quedará eximido del pago de aportes patronales, contribuciones, multas y recargos adeudados por esa causa a cualquier organismo dependiente del Sistema de Seguridad Social, incluyendo obras sociales.

Los deudores ejecutados judicialmente podrán allanarse a la demanda para acogerse al beneficio que se establece en este artículo, pero serán a su cargo las costas y honorarios de ambas partes.

Art. 14. — En los casos previstos en el artículo anterior el empleador quedará eximido del pago de las indemnizaciones que correspondieren por aplicación de los artículos 9º, 10 y 11 de la presente ley.

Art. 15. — Para la percepción de las indemnizaciones previstas en los artículos 9, 10 y 11 de la presente ley, no será requisito necesario la previa extinción de la relación de trabajo.

Art. 16. — Si el empleador despídiese sin causa justificada al trabajador dentro de los dos (2) años desde

que éste le hubiere cursado de modo justificado la intimación prevista en el artículo 12, el trabajador despedido tendrá derecho a percibir el doble de las indemnizaciones que le hubieren correspondido como consecuencia del despido. Si el empleador otorgase efectivamente el preaviso su plazo también se duplicará.

La duplicación de las indemnizaciones tendrá igual lugar cuando fuere el trabajador el que hiciere denuncia del contrato de trabajo fundado en justa causa, salvo que la causa invocada no tuviera vinculación con las previstas en los artículos 9º, 10 y 11, y que el empleador acreditare de modo fehaciente que su conducta no ha tenido por objeto inducir al trabajador a colocarse en situación de despido.

Art. 17. — Cuando las características de la relación existente entre las partes pudieran haber generado en el empleador una razonable duda acerca de la aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo, el juez o tribunal podrá reducir la indemnización prevista en los artículos 9º, 10 y 11, hasta una suma no inferior a dos veces el importe mensual del salario que resulte de la aplicación del artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo.

Con igual fundamento los jueces podrán reducir el monto de la indemnización establecida en el artículo anterior hasta la eliminación de la duplicación allí prevista.

Art. 18. — Será nulo y sin ningún valor todo pago por los conceptos indicados en los artículos 9º, 10 y 11 que no se realizare ante la autoridad administrativa o judicial.

Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que queda firme la resolución que reconozca el derecho a percibir dichas indemnizaciones o de la resolución homologatoria del acuerdo conciliatorio o transaccional que versare sobre ellas, la autoridad administrativa o judicial según el caso, deberá poner en conocimiento del sistema único de registro laboral o, hasta su efectivo funcionamiento, de la caja de asignaciones familiares correspondiente, las siguientes circunstancias:

- a) Nombre íntegro o razón social del empleador y su domicilio;
- b) Nombre y apellido del trabajador;
- c) Fecha de comienzo y fin de la vinculación laboral, si ésta se hubiere extinguido;
- d) Monto de las remuneraciones abonadas al trabajador.

Constituirá falta grave del funcionario actuante si éste no cursare la comunicación referida en el plazo establecido.

No se procederá al archivo del expediente judicial o administrativo respectivo hasta que el funcionario competente dejare constancia de haberse efectuado la comunicación ordenada en este artículo.

Art. 19. — A los efectos de lo dispuesto en los artículos 9º, 10 y 11 de esta ley, sólo se computarán remuneraciones devengadas hasta los dos (2) años anteriores a la fecha de su entrada en vigencia.

Título III

De la promoción y defensa del empleo

CAPÍTULO I

Medidas e incentivos para la generación de empleo

Art. 20. — El Poder Ejecutivo incorporará el criterio de la generación de empleo en el análisis y diseño de las políticas nacionales que tengan una incidencia significativa en el nivel y composición de empleo.

Art. 21. — A los efectos del artículo anterior, además de las medidas específicas que contempla la presente ley, el Poder Ejecutivo instrumentará acciones dirigidas a:

- a) Elevar los niveles de utilización de la capacidad instalada en un contexto de crecimiento económico;
- b) Facilitar la inversión productiva en el sector privado, en particular la que genere mayor impacto ocupacional directo o indirecto;
- c) Establecer la exigencia para los proyectos de inversión pública y para aquellos de área privada que reciban apoyo crediticio del Estado nacional, de cuantificar sus efectos ocupacionales y el costo por unidad de empleo;
- d) Incluir proyectos de alta incidencia ocupacional en la programación de la inversión pública nacional;
- e) Atender a los efectos sobre el empleo de las políticas tecnológicas de modo que, a la par de buscar una mayor eficiencia económica en áreas prioritarias, preserve para otros sectores un balance más equilibrado en el uso de recursos;
- f) Atenuar los efectos negativos en el empleo de los sectores en declinación y áreas geográficas en crisis;
- g) Desarrollar una asociación más estrecha entre la capacitación y formación de la fuerza laboral y el sistema productivo;
- h) Regular y armonizar la fuerza de trabajo con el crecimiento productivo.

Art. 22. — La incorporación de tecnología constituye una condición para el crecimiento de la economía nacional. Es un derecho y una obligación del empresario que la ley reconoce, garantiza y estimula, y en la medida que afecte las condiciones de trabajo y empleo debe ser evaluada desde el punto de vista técnico, económico y social.

Art. 23. — Las comisiones negociadoras de convenios colectivos tendrán obligación de negociar sobre las siguientes materias:

- a) La incorporación de la tecnología y sus efectos sobre las relaciones laborales y el empleo;
- b) El establecimiento de sistemas de formación que faciliten la polivalencia de los trabajadores;
- c) Los regímenes de categorías y la movilidad funcional;

- d) La inclusión de una relación apropiada entre la mejora de la productividad, el aumento de la producción y el crecimiento de los salarios reales;
- e) Implementación de las modalidades de contratación promocionadas previstas en esta ley;
- f) Las consecuencias de los programas de reestructuración productiva, en las condiciones de trabajo y de empleo;
- g) El establecimiento de mecanismos de oportuna información y consulta.

La falta de conclusiones sobre cualquiera de estas materias, no impedirá la homologación del convenio.

Art. 24. — Sustitúyese el artículo 198, de la Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976), por el siguiente:

Jornada reducida

La reducción de la jornada máxima legal solamente procederá cuando lo establezcan las disposiciones nacionales reglamentarias de la materia, estipulación particular de los contratos individuales o convenios colectivos de trabajo. Estos últimos podrán establecer métodos de cálculo de la jornada máxima en base a promedio.

Art. 25. — Derógase el artículo 173 de la Ley de Contrato de Trabajo. En consecuencia denúciase el Convenio Cuatro (4) y el Convenio Cuarenta y Uno (41) de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por las leyes 11.726 y 13.560, respectivamente.

CAPÍTULO II

Modalidades del contrato de trabajo *Disposiciones generales*

Art. 26. — Ratifícase el principio de indeterminación del plazo, como modalidad principal del contrato de trabajo, de acuerdo a lo establecido en el primer párrafo del artículo 90 de la ley 20.744.

Con relación de las modalidades de contratación previstas en esta ley, en caso de duda se considerará que el contrato es por tiempo indeterminado.

Art. 27. — Las modalidades de contratación previstas en esta ley, pueden ser promovidas o no promovidas. Son promovidas las de trabajo por tiempo determinado como medida de fomento del empleo, para trabajadores provenientes del sector público, por lanzamiento de nueva actividad de práctica laboral para jóvenes y de trabajo-formación. Son no promovidas las contrataciones de temporada y eventual.

Art. 28. — Regirá el principio de igualdad de trato entre los trabajadores permanentes y los contratados bajo cualquiera de estas modalidades, debiendo ser los salarios, las condiciones de trabajo y las garantías para el ejercicio de sus derechos colectivos, iguales para todos los trabajadores de la misma categoría de la empresa o establecimiento. La violación de este principio traerá aparejada la nulidad prevista en el artículo 13 de la Ley de Contrato de Trabajo, respecto del acto discriminatorio.

Art. 29. — Las modalidades promovidas se habilitarán a través de las convenciones colectivas de trabajo, garantizando al trabajador los requisitos mínimos establecidos en esta ley.

A los efectos del párrafo anterior deberán reunirse las comisiones negociadoras de las correspondientes convenciones colectivas de trabajo, las que tendrán un plazo de sesenta (60) días, a partir de la promulgación de esta ley, para concluir el tratamiento de los temas. Los respectivos acuerdos se formalizarán en un instrumento especial, el que será homologado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Art. 30. — Los contratos de trabajo que se celebren bajo modalidades promovidas deberán instrumentarse por escrito, debiendo entregarse copias del contrato al trabajador y a la asociación sindical que lo represente.

El empleador deberá efectuar los registros establecidos en el artículo 9º y registrar el contrato en el sistema único de registro laboral o ante la autoridad de aplicación si éste no fuera aún operativo, en el plazo de treinta (30) días.

Art. 31. — Para poder contratar bajo las modalidades promovidas el empleador no deberá tener deudas exigibles con los organismos previsionales, de asignaciones familiares, obra social, FONAVI, y Fondo Nacional de Empleo.

Art. 32. — Al celebrarse contratos de trabajo bajo algunas de las modalidades promovidas por esta ley, el empleador deberá informar tales circunstancias a la asociación sindical, de conformidad con el procedimiento y forma que deberá prever la convención colectiva de trabajo.

Asimismo, de oficio o a instancia de la asociación sindical respectiva, la autoridad de aplicación verificará el cumplimiento de las condiciones establecidas en este capítulo, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 43 de la ley 23.551, y el artículo 26 del decreto 467/88.

Art. 33. — En ningún caso el número total de trabajadores contratados según las modalidades promovidas por esta ley, podrá superar el treinta por ciento (30 %) del plantel total permanente de la empresa o establecimiento.

Bajo la modalidad de contrato de trabajo por tiempo determinado para trabajadores provenientes del sector público, el número total de trabajadores contratados no podrá ser superior al quince por ciento (15 %) del plantel total referido en el párrafo anterior.

Art. 34. — Los contratos celebrados según las modalidades previstas en este capítulo se convertirán en contratos de trabajo por tiempo indeterminado en los siguientes supuestos:

- a) Cuando no se dé cumplimiento a los requisitos formales o sustanciales específicos para estos tipos de contratación;
- b) Cuando, pasados los treinta (30) días de iniciada la relación laboral, no se cumpliera con lo dispuesto en el artículo 30;
- c) Cuando se excediera el plazo máximo previsto para la modalidad respectiva;

d) Cuando, al vencimiento del plazo convenido y sus prórrogas, el trabajador continuase prestando servicios en la empresa;

e) Cuando excediera el porcentaje permitido por la presente ley, respecto de los contratos en exceso.

Art. 35. — Los contratos bajo modalidades promovidas sólo podrán celebrarse cuando los nuevos contratados lo sean en exceso del plantel total promedio de los últimos doce (12) meses.

Se prohíbe el encadenamiento de contratos temporales para cubrir un mismo puesto de trabajo una vez cumplido el plazo máximo de duración de estos contratos según el artículo 39.

Art. 36. — Los contratos celebrados bajo cualquiera de las modalidades promovidas concluirán a la finalización de su plazo. El empleador deberá preavisar con treinta (30) días de anticipación a la finalización del contrato o abonar una indemnización sustitutiva del medio mes de sueldo cuando el plazo de vigencia no exceda de un (1) año y de un (1) mes cuando lo supere.

Art. 37. — Los trabajadores contratados bajo cualquiera de las modalidades mencionadas en esta ley deberán ser inscriptos en la obra social correspondiente al resto de los trabajadores del plantel de la empresa. Idéntico criterio se seguirá para la determinación de la convención colectiva de trabajo aplicable y del sindicato que ejerce su representación.

La cobertura asistencial del trabajador y su grupo familiar primario comenzará desde el inicio de la relación laboral. Sin la exigencia de período de carencia alguna, de conformidad por lo dispuesto por las leyes 23.660 y 23.661.

Art. 38. — No podrá realizar contrataciones bajo modalidades promovidas, quienes hayan producido despidos colectivos por cualquier causa en los seis (6) meses anteriores a la contratación o que se hallaren en conflicto colectivo.

El empleador deberá abstenerse de suspender o despedir colectivamente trabajadores durante los seis (6) meses posteriores a la celebración de contratos bajo estas modalidades. La violación de esta disposición convertirá tales acuerdos en contratos por tiempo indeterminado.

Art. 39. — El plazo mínimo de estos contratos será de seis (6) meses y el máximo no podrá exceder de veinticuatro (24) meses incluidas las renovaciones que se produzcan, las que de concertarse serán por períodos de seis meses como mínimo.

Art. 40. — En los contratos celebrados bajo las modalidades promovidas, salvo las previstas para jóvenes, la extinción de la relación de trabajo al vencimiento del plazo pactado o sus respectivas prórrogas, dará lugar a la percepción de una indemnización equivalente a medio salario mensual, tomando como base la última remuneración percibida durante la vigencia del contrato, la que se acumulará a la indemnización sustitutiva del preaviso en el caso de que éste no se hubiera otorgado.

Art. 41. — En cualquiera de las modalidades promovidas, la ruptura del contrato sin causa justificada por

parte del empleador dará lugar a la aplicación del primer párrafo del artículo 95 de la Ley de Contrato de Trabajo.

Contrato de trabajo de tiempo determinado como medida de fomento del empleo

Art. 42. — El contrato de trabajo por tiempo determinado como medida de fomento del empleo, es el celebrado por un empleador y un trabajador inscrito como desempleado en la red de servicio de empleo.

Art. 43. — Los puestos de trabajo permanentes que hubieran quedado vacantes durante los últimos seis (6) meses no podrán ser cubiertos por personal contratado bajo esta modalidad, salvo acuerdo en negociación colectiva en el supuesto de la declaración de emergencia ocupacional.

Art. 44. — El empleador será eximido del pago del cincuenta por ciento (50 %), de las contribuciones patronales por este tipo de contrato al Instituto Nacional de Previsión Social, al INSSJP, a las cajas de asignaciones y subsidios familiares, al FONAVI y al Fondo Nacional de Empleo.

Contrato de trabajo de tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad

Art. 45. — El contrato de trabajo de tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad es el celebrado para la habilitación de un nuevo establecimiento o de una nueva línea de producción, debiendo constar en su instrumentación la naturaleza de la nueva actividad.

Art. 46. — Cualquiera sea la fecha de celebración de los contratos establecidos bajo esta modalidad, su vigencia cesará a los tres (3) años de iniciada esta nueva actividad.

Art. 47. — El empleador será eximido del pago del cincuenta por ciento (50 %), de las contribuciones patronales por este tipo de contrato al Instituto Nacional de Previsión Social, al INSSJP, a las cajas de subsidios familiares, al FONAVI y al Fondo Nacional de Empleo.

Contrato de trabajo de tiempo determinado para trabajadores provenientes del sector público

Art. 48. — El contrato de trabajo de tiempo determinado para trabajadores provenientes del sector público es el celebrado, con vista a su reinserción laboral, entre un empleador privado y un trabajador que ha dejado de prestar servicios en el sector público, por medidas de racionalización administrativa.

Art. 49. — Los puestos de trabajo permanentes que hubieran quedado vacantes durante los últimos seis (6) meses, no podrán ser cubiertos por personal contratado bajo esta modalidad.

Art. 50. — El empleador será eximido del pago del ciento por ciento (100 %) de las contribuciones patronales por este tipo de contrato, al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, a las cajas de subsidios familiares, a las obras sociales, al Fondo Na-

cional de la Vivienda y al Fondo Nacional de Empleo, las que serán abonadas en su totalidad por el Estado, según las formas que establezca la reglamentación y por un plazo no superior al tiempo de duración máxima prevista para esta modalidad.

Contratos para jóvenes

Art. 51. — Los contratos para jóvenes son los celebrados entre los empleadores y jóvenes de hasta veinticuatro (24) años de edad, en busca de su primer empleo.

Pueden ser: de práctica laboral, para jóvenes con formación previa, para perfeccionar sus conocimientos; y de trabajo-formación, para jóvenes sin formación previa, con el fin de adquirir una formación teórico-práctica para desempeñarse en un puesto de trabajo.

Art. 52. — Los jóvenes de 14 a 16 años quedan sujetos a lo dispuesto por la Ley de Contrato de Trabajo, en su artículo 187, y concordantes, en todo lo que no sea expresamente modificado por esta ley.

Art. 53. — En todos los casos el empleador extenderá un certificado a la conclusión del contrato que acredite la experiencia y la formación adquiridas en el puesto de trabajo, el que deberá ser convalidado por la autoridad de aplicación.

Art. 54. — Contrato de práctica laboral. Serán requisitos para celebrar este contrato:

- a) Que los trabajadores acrediten formación técnica, profesional o laboral que los habilite para esa práctica laboral, mediante una certificación reconocida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social;
- b) Que la práctica laboral sea adecuada al nivel de formación.

Art. 55. — Contrato de trabajo-formación. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá formular el plan general de alternancia de formación y práctica laboral, al que deberán adecuarse estos contratos.

La práctica laboral será realizada en la empresa.

La formación podrá realizarse en la empresa cuando ésta cuente con un centro especializado para tal fin, en su defecto, quedará a cargo de un organismo de los comprendidos en el capítulo I, título V, de esta ley.

Entre un cuarto y la mitad de tiempo de trabajo deberá dedicarse a la formación, proporción que podrá concentrarse o alternarse con la de trabajo efectivo de la empresa.

La remuneración del tiempo de trabajo en la empresa estará a cargo del empleador. La remuneración del tiempo empleado en la formación del trabajador estará a cargo del Fondo Nacional de Empleo, debiendo la reglamentación establecer el método a ese fin y la subvención a la empresa que forme al trabajador en su centro especializado.

Art. 56. — Cuando el contrato cesare en su vigencia por cumplimiento del plazo, el empleador no estará obligado al pago de indemnización alguna al trabajador.

Art. 57. — Los empleadores que adopten esta modalidad de contratación quedan exentos de las contribuciones patronales al INSSJP, al Instituto Nacional de Pre-

visión Social, a las cajas de subsidios familiares y al FONAVI, emergentes de los contratos establecidos, según estas modalidades, durante el primer año de contratación. Durante el lapso posterior dicha exención será del cincuenta por ciento (50 %).

Contrato de trabajo de temporada

Art. 58. — Sustitúyese el artículo 96 de la Ley de Contrato de Trabajo por el siguiente:

Caracterización: Habrá contrato de trabajo de temporada cuando la relación entre las partes, originadas por actividades propias del giro normal de la empresa o explotación, se cumpla en determinadas épocas del año solamente y esté sujeta a repetirse en cada ciclo en razón de la naturaleza de la actividad.

Art. 59. — Sustitúyese el artículo 98 de la Ley de Contrato de Trabajo (texto ordenado 1976) por el siguiente:

Con una antelación no menor a treinta días respecto del inicio de cada temporada, el empleador deberá notificar en forma personal o por medios públicos idóneos a los trabajadores de su voluntad de reiterar la relación o contrato en los términos del ciclo anterior. El trabajador deberá manifestar su decisión de continuar o no la relación laboral en un plazo de cinco (5) días de notificado, sea por escrito o presentándose ante el empleador. En caso de que el empleador no cursara la notificación a que se hace referencia en el párrafo anterior se presumirá que rescinde unilateralmente el contrato y, por lo tanto, deberá responder por las consecuencias de la extinción del mismo.

Contrato de trabajo eventual

Art. 60. — Cuando el contrato de trabajo eventual tuviere por objeto sustituir transitoriamente trabajadores permanentes de la empresa que gozaran de licencias legales o convencionales o que tuvieran derecho a reserva del puesto por un plazo incierto, en el contrato deberá indicarse por escrito el nombre del trabajador reemplazado.

Si al reincorporarse el trabajador reemplazado, el trabajador contratado bajo esta modalidad continuare prestando servicios, el contrato se convertirá en uno por tiempo indeterminado. Igual consecuencia tendrá la continuación en la prestación de servicios una vez vencido el plazo de licencia o de reserva del puesto del trabajador reemplazado.

Art. 61. — Se prohíbe la contratación de trabajadores bajo esta modalidad para sustituir trabajadores que transitoriamente no prestaran servicios normalmente en virtud del ejercicio de los derechos que resulten de la aplicación de los artículos 5º, inciso d) y 16, inciso i), de la ley 23.551 y del artículo 14 del decreto 467/88.

Art. 62. — Las empresas que hayan producido suspensiones o despidos de trabajadores por falta o disminución de trabajo, durante los doce meses anteriores, no podrán ejercer esta modalidad para reemplazar al personal afectado por esas medidas.

Art. 63. — En los casos que el contrato tenga por objeto atender las exigencias extraordinarias del mercado, tales como acumulación de tareas por excesos de pedidos, deberán reunirse los siguientes requisitos:

- a) En el contrato se consignará por escrito, con precisión y claridad, la causa que lo justifique;
- b) La duración de la causa que diera origen a estos contratos no podrá exceder de seis (6) meses por año y hasta un máximo de un (1) año en un período de tres (3) años.

Art. 64. — El empleador no tiene el deber de preavisar la finalización del contrato. La extinción del mismo a la finalización de la obra, tarea asignada, o cese de la causa que le diera origen no dará lugar a la percepción de indemnización alguna por ese motivo. En cualquier otro supuesto serán de aplicación las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo.

De las empresas de servicios eventuales

Art. 65. — Derógase el último párrafo del artículo 29 de la Ley de Contrato de Trabajo (texto ordenado en 1976), y que se sustituye por el siguiente:

Los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales habilitadas por la autoridad competente para desempeñarse en los términos de los artículos 99 de la Ley de Contrato de Trabajo y 60 a 64 de la presente, serán empleados en relación de dependencia de las empresas de servicios eventuales.

Art. 66. — Incorporase como artículo 29 bis de la Ley de Contrato de Trabajo (texto ordenado en 1976) el siguiente:

El empleador que ocupe trabajadores a través de una empresa de servicios eventuales habilitada por la autoridad competente, será solidariamente responsable con aquella por todas las obligaciones laborales, y deberá retener de los pagos que efectúe a la empresa de servicios eventuales los aportes y contribuciones respectivas para los organismos de la seguridad social y depositarios en término a la orden de aquéllos.

Las empresas de servicios eventuales podrán estar constituidas por personas físicas o de existencia ideal, debiendo estas últimas estar constituidas con objeto único.

Art. 67. — Las empresas de servicios eventuales estarán obligadas a caucionar una suma de dinero o valores además de una fianza o garantía real. Los montos y condiciones de ambas serán determinadas por la reglamentación.

Art. 68. — Las violaciones o incumplimientos de las disposiciones de esta ley y su reglamentación por parte de las empresas de servicios eventuales serán sancionadas con multas, clausura o cancelación de habilitación para funcionar, las que serán aplicadas por la autoridad de aplicación por los procedimientos previstos en la ley 18.692.

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que puedan corresponder a la empresa asumida en caso de violación del artículo 65 de la presente ley de acuerdo a las disposiciones de la ley 18.692.

Art. 69. — Si la empresa de servicios eventuales fuera sancionada con la cancelación de la habilitación para funcionar, la caución no será devuelta y la autoridad de aplicación destinará las sumas a satisfacer los créditos laborales que pudieran existir con los trabajadores y los organismos dependientes del sistema de seguridad social. En su caso, el remanente será destinado al Fondo Nacional de Empleo. En todos los demás casos en que se cancele la habilitación, la caución será devuelta en el plazo que fije la reglamentación.

CAPÍTULO III

Programas de empleo para grupos especiales de trabajadores

Art. 70. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establecerá periódicamente programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presentan mayores dificultades de inserción laboral. Estos programas deberán atender a las características de los trabajadores a quienes van dirigidos y tendrán una duración determinada. Sin perjuicio de los enumerados en este capítulo, podrán incorporarse otros programas destinados a otros sectores de trabajadores que así lo justifiquen.

Art. 71. — Estos programas podrán contemplar, entre otras medidas las siguientes:

- a) Actualización y reconversión profesional hacia ocupaciones de expansión más dinámica;
- b) Orientación y formación profesional;
- c) Asistencia en caso de movilidad geográfica;
- d) Asistencia técnica y financiera para iniciar pequeñas empresas, principalmente en forma asociada.

Art. 72. — Programas para jóvenes desocupados. Se considerará como tales a aquellas personas desocupadas entre catorce (14) y veinticuatro (24) años de edad. Los programas deberán atender al carácter cambiante y transitorio de la etapa juvenil y a las condiciones socioeconómicas de sus hogares. Las medidas que se adopten para crear nuevas ocupaciones deberán incluir capacitación y orientación profesional, prestadas en forma gratuita y complementadas con otras ayudas económicas cuando se consideren indispensables.

Art. 73. — Programas para trabajadores cesantes de difícil reinserción ocupacional. Se considerará como tales a aquellas personas desocupadas que cumplan algunas de las condiciones siguientes:

- a) Que su calificación o desempeño fuere en ocupaciones que se consideran en obsolescencia o en vías de desaparecer;
- b) Que sean mayores de cuarenta años;
- c) Que superen los seis (6) meses de desempleo;
- d) Que hayan finalizado el período de cobertura del Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo, por causa no imputable al trabajador.

Estos programas deberán atender a características profesionales y sociales de los trabajadores en relación con los requerimientos de las nuevas ocupaciones y a la duración prolongada del desempleo.

Art. 74. — Programas para grupos protegidos. Se considerará como discapacitados a aquellas personas mayores de 14 años, calificadas como liberados, aborígenes, ex combatientes, rehabilitados del alcoholismo y la drogadicción y otros que determine la reglamentación.

Estos programas tenderán a la integración social de sus beneficiarios mediante su reinserción laboral. Las empresas o entidades que participen en estos programas recibirán los beneficios establecidos en los artículos 76 y 77 de esta ley.

Art. 75. — Programas para discapacitados. Se considerará como discapacitados a aquellas personas mayores de catorce (14) años, calificadas como tales de acuerdo a la ley 22.431.

Los programas deberán atender al tipo de actividad laboral que las personas puedan desempeñar, según su calificación y aptitud debiendo contemplar, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) Promoción de talleres protegidos de producción; apoyo a la labor de las personas discapacitadas a través del régimen de trabajo a domicilio y prioridad en el otorgamiento o concesión de uso de bienes de dominio del Estado nacional o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, conforme lo establecen los artículos 11 y 12 de la ley 22.431;
- b) Fomentar la ocupación de personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4 %) del personal (artículo 8º, ley 22.431) en los organismos públicos nacionales, incluidas las empresas y sociedades del Estado;
- c) Impulsar que en las convenciones colectivas se incluyan reservas de puestos de trabajo para discapacitados en el sector privado.

Art. 76. — Los empleadores que contraten trabajadores discapacitados por tiempo indeterminado, gozarán de la exención, prevista en el artículo 44, sobre dichos contratos por el período de un año, independientemente de las que establecen las leyes 22.431 y 23.031.

Art. 77. — Los empleadores que contraten un cuatro por ciento (4 %) o más de su personal con trabajadores discapacitados y deban emprender obras en sus establecimientos para suprimir las barreras arquitectónicas, gozarán de créditos especiales para la financiación de dichas obras.

Art. 78. — Los contratos de seguros de accidentes de trabajo previstos en el artículo 7º de la ley 9.688, no podrán discriminar ni en la prima ni en las condiciones en razón de la calificación de discapacitado del trabajador asegurado.

CAPÍTULO 4

Fomento del empleo mediante nuevos emprendimientos y reconversión de actividades informales

Art. 79. — Se establecerán programas dirigidos a apoyar la reconversión productiva de actividades informales para mejorar su productividad y gestión económica, y a nuevas iniciativas generadoras de empleos.

Se considerarán como actividades informales, aquellas cuyo nivel de productividad esté por debajo de los valores establecidos periódicamente por el Consejo Nacional del Empleo y la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, o bien presente otras características asimilables según lo establezca dicho consejo.

Art. 80. — En estos programas se promoverán las pequeñas empresas, microemprendimientos modalidades asociativas como cooperativas de trabajo, programas de propiedad participada, empresas juveniles y sociedades de propiedad de los trabajadores.

Art. 81. — Se establecerán para esta modalidad de generación de empleos, conjunta o alternativamente, las siguientes medidas de fomento, con los alcances que fije la reglamentación:

- a) Simplificación registral y administrativa;
- b) Asistencia técnica;
- c) Formación y reconversión profesional;
- d) Capacitación en gestión y asesoramiento gerencial;
- e) Constitución de fondos solidarios de garantías para facilitar el acceso al crédito;
- f) Ampliación de los porcentajes establecidos en el artículo 33, para la modalidad de contrato de trabajo por lanzamiento de nueva actividad, en los establecimientos de menos de diez (10) trabajadores;
- g) Prioridad en el acceso a la modalidad de pago único de la prestación por desempleo prevista en el artículo 116.

Art. 82. — Los proyectos que se incluyan en estos programas requerirán declaración expresa de viabilidad económica formulada a partir de estudios técnicos específicos, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Art. 83. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá constituir y mantener un banco de proyectos, definir los lineamientos básicos para su diseño y ejecución, y brindar asistencia técnica para su ejecución y evaluación.

CAPÍTULO 5

Reestructuración de sectores productivos

Art. 84. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá declarar en situación de reestructuración productiva, de oficio o a petición de las partes interesadas, a las empresas o sectores productivos privados, públicos o mixtos, cuando se encuentren afectados, efectiva o potencialmente, por reducciones significativas del empleo, de acuerdo al procedimiento previsto para la emergencia ocupacional.

Art. 85. — En los sectores declarados en reestructuración productiva, antes de la adopción de medidas que afecten al empleo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, convocará a la comisión negociadora del convenio colectivo respectivo a negociar sobre las siguientes materias:

- a) Un programa de gestión preventiva del desempleo en la empresa o sector;
- b) Las consecuencias de la reestructuración productiva en las condiciones de trabajo y de empleo;
- c) Medidas de reconversión profesional y de reincorporación laboral de los trabajadores afectados.

Art. 86. — En los sectores declarados en situación de reestructuración productiva, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá:

- a) Promover la constitución en el marco del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, de una comisión técnica tripartita para realizar un estudio sobre la situación sectorial que permita conocer las posibilidades de inserción laboral y las necesidades de formación profesional planteadas;
- b) Autorizar la ampliación de un diez por ciento (10 %) de los límites fijados en el artículo 33 de la presente ley para contratar a trabajadores afectados por la reestructuración durante un plazo de doce (12) meses como mínimo en la misma región de su residencia;
- c) Elaborar un programa de empleo y de reconversión profesional destinado a los trabajadores afectados utilizando todas las posibilidades que brinda esta ley.

CAPÍTULO 6

Procedimiento preventivo de crisis de empresas

Art. 87. — Con carácter previo a la comunicación de despidos o suspensiones por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas, que afecten a más del quince por ciento (15 %) de los trabajadores en empresas de menos de cuatrocientos (400) empleados; a más del diez por ciento en empresas de entre cuatrocientos (400) y mil (1.000) empleados y a más del cinco por ciento (5 %) en empresas de más de mil (1.000) empleados deberá sustanciarse el procedimiento preventivo de crisis previsto en este capítulo.

Art. 88. — El procedimiento de crisis se tramitará ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a instancia del empleador o de la asociación sindical de los trabajadores.

En su presentación, el peticionante fundamentará su solicitud, ofreciendo todos los elementos probatorios que considere pertinente.

Art. 89. — Dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de efectuada la presentación el ministerio dará traslado a la otra parte y citará al empleador y la asociación sindical a una primera audiencia dentro de los cinco (5) días.

Art. 90. — En caso de no existir acuerdo en la audiencia prevista en el artículo anterior, se abrirá un período

de negociación entre el empleador y la asociación sindical, el que tendrá una duración máxima de diez (10) días.

Art. 91. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de oficio o a petición de parte podrá:

- a) Recabar informes aclaratorios o ampliatorios acerca de los fundamentos de la petición;
- b) Realizar investigaciones, pedir dictámenes y asesoramiento, y cualquier otra medida para mejor proveer.

Art. 92. — Si las partes, dentro de los plazos previstos en este capítulo, arribaren a un acuerdo lo elevarán al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien dentro del plazo de diez (10) días podrá:

- a) Homologar el acuerdo con la misma eficacia que un convenio colectivo de trabajo;
- b) Rechazar el acuerdo mediante resolución fundada.

Vencido el plazo sin pronunciamiento administrativo el acuerdo se tendrá por homologado.

Art. 93. — A partir de la notificación, y hasta la conclusión del procedimiento de crisis, el empleador no podrá ejecutar las medidas objeto del procedimiento, ni los trabajadores ejercer la huelga u otras medidas de acción sindical.

La violación de esta norma por parte del empleador determinará que los trabajadores afectados mantengan su relación de trabajo y deba pagárseles los salarios caídos.

Si los trabajadores ejercen la huelga u otras medidas de acción sindical, se aplicarán las sanciones previstas en la Ley de Conciliación Obligatoria.

Art. 94. — Vencidos los plazos previstos en este capítulo sin acuerdo de partes se dará por concluido el procedimiento de crisis.

CAPÍTULO 7

Programas de emergencia ocupacional

Art. 95. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá declarar la emergencia ocupacional de sectores productivos o regiones geográficas en atención a catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas, bajo las formas previstas en el artículo 97.

Art. 96. — A efectos del artículo anterior se establece que:

- a) La declaración de la emergencia ocupacional podrá ser requerida por la autoridad local u organismo provincial competente o declarada de oficio por la autoridad de aplicación;
- b) Las causales de emergencia ocupacional mencionadas serán consideradas en cuanto tengan repercusión en los niveles de desocupación y subocupación de la zona afectada, y cuando superen los promedios históricos locales, una vez efectuado el ajuste correctivo de las variaciones cíclicas estacionales normales de la región.

Art. 97. — Los programas de emergencia ocupacional consistirán en acciones tendientes a generar empleo masivo por un período determinado a través de contratación directa del sector público para la ejecución de obras o prestación de servicio de utilidad pública y social, e intensivos en mano de obra.

Art. 98. — Los programas de emergencia ocupacional se ejecutarán en la zona de emergencia más altamente poblada dentro de la zona declarada en emergencia ocupacional, y sus beneficiarios serán los residentes en las áreas más próximas a la ejecución de las obras, dándoles prioridad a los trabajadores desocupados sin prestaciones por desempleo.

Título IV

De la protección de los trabajadores desempleados

Capítulo I

Sistema integral de prestaciones por desempleo

Art. 99. — La protección que se instituye a través de la presente ley regirá en todo el territorio de la Nación de conformidad con sus disposiciones y las normas reglamentarias que se dicten.

Art. 100. — Las disposiciones de este título serán de aplicación a todos los trabajadores cuya relación o contrato de trabajo se rija por la Ley de Contrato de Trabajo o por el Régimen Nacional del Trabajador Agrario. No será aplicable a los trabajadores comprendidos en el Régimen de la Industria de la Construcción, al personal del servicio doméstico y a quienes hayan dejado de prestar servicios en el sector público afectados por medidas de racionalización administrativa.

Art. 101. — Las prestaciones que se otorgan tienen por objeto paliar la privación de remuneraciones sufridas por aquellos que, queriendo y pudiendo trabajar, hayan perdido su trabajo y se encuentren en situación legal de desempleo, conforme lo dispuesto por el artículo 102.

Art. 102. — Se encontrarán bajo situación legal de desempleo los trabajadores comprendidos en los siguientes supuestos:

- a) Despido sin justa causa (artículo 245, Ley de Contrato de Trabajo);
- b) Despido por fuerza mayor o por falta o disminución de trabajo no imputable al empleador (artículo 247, Ley de Contrato de Trabajo);
- c) Resolución del contrato por denuncia del trabajador fundado en justa causa (artículo 242, 243 y 246, Ley de Contrato de Trabajo);
- d) Extinción colectiva total por motivo económico o tecnológico de los contratos de trabajo;
- e) Extinción del contrato por quiebra o concurso del empleador (artículo 251, Ley de Contrato de Trabajo);
- f) Expiración del tiempo convenido, realización de la obra, tarea asignada, o del servicio objeto del contrato;

g) Muerte, jubilación o invalidez del empresario individual cuando esto determine la extinción del contrato;

h) No reiniciación o interrupción del contrato de trabajo de temporada por causas ajenas al trabajador.

En los casos de renunciadas masivas se presumirá que las mismas encubren la existencia de un despido por voluntad del empleador.

Las situaciones dudosas deben resolverse a favor del trabajador desempleado. Si la duda recaer sobre la existencia de la relación laboral o la justa causa del despido se requerirá actuación administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, de los organismos provinciales o municipales del trabajo o de las cajas de subsidios familiares para que determinen sumariamente la verosimilitud de la situación invocada. Dicha actuación no podrá hacerse valer en juicio laboral.

Art. 103. — La solicitud de la prestación deberá realizarse dentro del plazo de noventa (90) días a partir del cese de la relación laboral.

Cuando la solicitud se presentase fuera del plazo, los días que excedan de aquél serán descontados del total del período de prestación que le correspondiere.

Art. 104. — La percepción de las prestaciones luego de presentada la solicitud, comenzará luego del cumplimiento del plazo de carencia que podrá establecer el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, el que no podrá exceder de sesenta (60) días corridos.

Podrá establecerse un período de carencia de hasta ciento veinte (120) días corridos en los casos de trabajadores que hubieran percibido indemnizaciones de los artículos 245 y 247 de la Ley de Contrato de Trabajo, o gratificaciones por cese de la relación laboral dentro de los seis (6) meses anteriores a la presentación de la solicitud.

Art. 105. — Para tener derecho a las prestaciones por desempleo, los trabajadores deberán reunir los siguientes requisitos:

- a) Encontrarse en situación legal de desempleo y disponibles para ocupar un puesto de trabajo adecuado;
- b) Estar inscritos en el sistema único de registro laboral o en el Instituto Nacional de Previsión Social hasta tanto aquél comience a funcionar;
- c) Haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de doce (12) meses durante los tres (3) años anteriores al cese de la relación o contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo, o al Instituto Nacional de Previsión Social por el período anterior a la existencia del registro único;
- d) Los trabajadores de las empresas de servicios eventuales habilitadas por la autoridad competente tendrán un período de cotización mínimo de noventa (90) días durante los doce

(12) meses anteriores al cese de la relación que dio lugar a la situación legal de desempleo;

e) No reunir los requisitos que los habiliten para el goce de beneficios previsionales, pensión, retiro o prestaciones no contributivas o jubilación por invalidez;

f) Haber solicitado el otorgamiento de la prestación en los plazos y formas que correspondan.

Art. 106. — El tiempo total de prestación estará en relación al período de cotización dentro de los tres años anteriores al cese de la relación o contrato de trabajo que dio origen a la situación legal de desempleo con arreglo a la siguiente escala:

Período de cotización	Duración de las prestaciones
De 12 a 23 meses	6 meses
De 24 a 35 meses	10 meses
36 meses	15 meses

Para los trabajadores comprendidos en el inciso d) del artículo anterior la duración de las prestaciones será de un (1) día por cada tres (3) de servicios prestados con cotización, computándose a ese efecto exclusivamente, contrataciones superiores a treinta (30) días.

Art. 107. — La cuantía de la prestación por desempleo para trabajadores convenionados o no convenionados no será inferior al 60 % de la mejor remuneración mensual que haya percibido el trabajador en los seis (6) meses anteriores al cese de la relación o contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo. En ningún caso la prestación mensual podrá ser inferior al mínimo que a ese fin determine el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, ni superior a cuatro veces dicho monto. Asimismo dicho Consejo queda facultado para aumentar el porcentaje establecido en el primer párrafo del presente artículo.

Art. 108. — Las siguientes prestaciones formarán parte de la protección por desempleo:

- a) La prestación económica por desempleo establecida en el artículo anterior;
- b) Prestaciones médico-asistenciales de acuerdo a lo dispuesto por las leyes 23.160 y 23.161;
- c) Pago de las asignaciones familiares que correspondieren a cargo de las cajas de subsidios familiares;
- d) Cómputo del período de las prestaciones para la liquidación de beneficios previsionales.

Art. 109. — La percepción de las prestaciones se suspenderá cuando el beneficiario:

- a) No comparezca ante requerimiento de la autoridad de aplicación sin causa que lo justifique;
- b) No dé cumplimiento a las obligaciones establecidas en los incisos a) y c) del artículo 112;
- c) Cumplimiento del servicio militar obligatorio, salvo que tenga cargas de familia;

d) Ser condenado penalmente con pena de privación de la libertad, salvo que tenga cargas de familia;

e) Contrato de trabajo de duración determinada por un plazo menor a doce (12) meses.

La suspensión de la prestación no afecta el período de prestación que le restaba percibir al beneficiario pudiendo reanudarse al finalizar la causa que le dio origen.

Art. 110. — El derecho a la prestación se extinguirá en el caso de que el beneficiario quede comprendido en los siguientes supuestos:

- a) Haber agotado el plazo de duración de las prestaciones que le hubieren correspondido;
- b) Haber obtenido el beneficio jubilatorio, pensión, retiro o beneficio previsional no contributivo o jubilación por invalidez;
- c) Contrato de trabajo por un plazo superior a doce (12) meses;
- d) Haber obtenido las prestaciones por desempleo mediante fraude, simulación o reticencia;
- e) Continuar percibiendo las prestaciones cuando correspondiere su suspensión;
- f) Incumplimiento de las obligaciones establecidas en los incisos d) y e) del artículo 112;
- g) No haber declarado la percepción de indemnizaciones de los artículos 245 y 247 de la Ley de Contrato de Trabajo, o gratificaciones por cese de la relación laboral correspondientes a los últimos seis (6) meses.

Art. 111. — Los empleadores están obligados a:

- a) Efectuar inscripciones del artículo 8º de esta ley;
- b) Ingresar sus contribuciones al Fondo Nacional de Empleo;
- c) Ingresar los aportes de los trabajadores al Fondo Nacional de Empleo siendo agente de retención responsable;
- d) Proporcionar a la autoridad de aplicación la documentación, datos y certificaciones que reglamentariamente se determinen;
- e) Comprobar fehacientemente que el trabajador, en el caso de que fuere receptor de prestaciones por desempleo, hubiere cursado la correspondiente baja al momento de incorporarse a la empresa.

Art. 112. — Los beneficiarios están obligados a:

- a) Proporcionar a la autoridad de aplicación la documentación que reglamentariamente se determine, así como comunicar los cambios de domicilio o de residencia;
- b) Aceptar los empleos adecuados que les sean ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y asistir a las acciones de formación para las que sean convocados;

- c) Aceptar los controles que establezca la autoridad de aplicación;
- d) Solicitar la extinción o suspensión del pago de prestaciones por desempleo, al momento de incorporarse a un nuevo puesto de trabajo;
- e) Reintegrar los montos de prestaciones indebidamente percibidas de conformidad con lo que determine la reglamentación;
- f) Declarar la percepción de indemnizaciones de los artículos 245 y 247 de la Ley de Contrato de Trabajo o gratificaciones, por cese de la relación laboral, correspondiente a los últimos seis (6) meses.

Art. 113. — Con independencia de las sanciones previstas en el capítulo I del título II de la presente ley, las acciones u omisiones contrarias a las obligaciones dispuestas en el presente capítulo serán consideradas como infracciones y sancionadas de acuerdo a lo establecido para las deudas previsionales, conforme determine la reglamentación.

Art. 114. — Las normas de procedimiento a aplicar serán las siguientes:

- a) La resolución de la autoridad de aplicación de reconocimiento, suspensión, reanudación y extinción del derecho a las prestaciones de desempleo deberá fundarse y contra ella podrá interponerse reclamación administrativa o judicial;

b)

Cuando la actuación administrativa sea denegada expresamente podrá formularse recurso por ante la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social en el plazo de treinta (30) días siguientes a la fecha en que sea notificada la denegación.

- 2. Si no recae resolución expresa en la reclamación administrativa en el plazo de cuarenta y cinco (45) días de presentada, el interesado podrá requerir pronto despacho y si transcurrieren otros treinta (30) días sin emitir resolución se considerará que existe silencio de la administración y quedará expedita la vía judicial;

- c) En todo lo no contemplado expresamente por esta ley regirá supletoriamente la ley 19.549 de procedimientos administrativos.

Art. 115. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como autoridad de aplicación de esta ley tendrá facultades para aumentar la duración de las prestaciones conforme las disponibilidades financieras del sistema.

Art. 116. — La reglamentación contemplará la modalidad de pago único y anticipado de las prestaciones como medida de fomento de empleo, para beneficiarios que se constituyan como trabajadores asociados o miembros de cooperativas de trabajo existentes, a

crear u otras formas jurídicas de trabajo asociado en actividades productivas, en los términos que fije la misma.

Título V

De los servicios de formación, empleo y estadística

CAPÍTULO I

Formación profesional para el empleo

Art. 117. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá elaborar programas de formación profesional para el empleo que incluirán acciones de formación, calificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores tendientes a apoyar y a facilitar:

- a) Creación de empleo productivo;
- b) Reinserción ocupacional de los trabajadores desocupados;
- c) Reasignación ocupacional derivada de las reformas del sector público y la reconversión productiva;
- d) El primer empleo de los jóvenes, su formación y perfeccionamiento laboral;
- e) Mejora de la productividad y transformación de las actividades informales.

Art. 118. — Serán atribuciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

- a) Integrar la formación profesional para el empleo en la política nacional laboral;
- b) Coordinar la ejecución de programas de formación profesional para el empleo con los organismos del sector público nacional, provinciales o municipales del sector público, a través de la celebración de convenios;
- c) Validar la certificación de calificaciones adquiridas en contratos de práctica laboral y de trabajo-formación;
- d) Formular los programas de alternancia de formación y práctica laboral en los contratos de trabajo-formación.

CAPÍTULO II

Servicio de empleo

Art. 119. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social organizará y coordinará la red de servicios de empleo, gestionará los programas y actividades tendientes a la intermediación, fomento y promoción del empleo y llevará el registro de trabajadores desocupados.

Art. 120. — La red de servicios de empleo tendrá como función la coordinación de la gestión operativa de los servicios de empleo, a fin de garantizar la ejecución en todo el territorio nacional de las políticas del sector.

Art. 121. — Las provincias podrán integrarse a la red de servicios de empleo por medio de convenios con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por

los cuales se tenderá a facilitar la descentralización a nivel municipal de la gestión de dichos servicios.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social promoverá la integración de la red de servicios de empleo de las organizaciones empresariales, sindicales y otras sin fines de lucro.

Art. 122. — El sistema único de registro laboral concentrará los siguientes registros:

- a) La inscripción del empleador y la afiliación del trabajador al Instituto Nacional de Previsión Social, a las cajas de subsidios familiares y a la obra social correspondiente;
- b) El registro de los contratos de trabajo bajo modalidades promovidas según las prescripciones de esta ley;
- c) El registro de los trabajadores beneficiarios del seguro de desempleo.

Art. 123. — El Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tendrá a su cargo la organización, conducción y supervisión del sistema único de registro laboral, a cuyo fin tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Coordinar las acciones de los organismos mencionados en el artículo 122, de modo de obtener el máximo de uniformidad, celeridad y eficacia en la organización del sistema;
- b) Elaborar el padrón único base del sistema único de registro laboral, con los datos existentes en el Instituto Nacional de Previsión Social, al que se agregarán los de los otros organismos mencionados en el artículo 122 y los que surjan de los nuevos empadronamientos;
- c) Aprobar los formularios de inscripción de los obligados al registro;
- d) Disponer la habilitación de las distintas bocas de recepción de las solicitudes de inscripción de los obligados al registro sobre la base de las oficinas existentes en los organismos mencionados en el artículo 122;
- e) Disponer la compatibilización y posterior homogenización de los sistemas y procedimientos informáticos de registros mencionados en el artículo 122 a fin de establecer un sistema integrado conforme lo dispuesto en el artículo 8º de esta ley;
- f) Disponer el adecuado, inmediato y exacto conocimiento por parte de los organismos mencionados, de los datos que conforman el sistema único de registro laboral, facilitando sus respectivas tareas de fiscalización y ejecución judicial;
- g) Diseñar, y hacer aplicar la boleta única de pago de aportes y contribuciones emergentes de la contribución laboral;
- h) Establecer el código único de identificación laboral.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social designará el funcionario que ejercerá las atribuciones enumeradas, fijando su jerarquía y retribución.

Art. 124. — El Instituto Nacional de Previsión Social, las cajas de subsidios familiares y las obras sociales, o en su caso, el ente que los sustituya, deberán poner a disposición del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social los datos y los medios necesarios para la creación y organización del sistema único de registro laboral.

CAPÍTULO III

Estadísticas laborales

Art. 125. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social diseñará y ejecutará programas de estadísticas e información laboral, los que deberán coordinarse con el Instituto Nacional de Estadística y Censos e integrarse al Sistema Estadístico Nacional, según la ley 17.622. A tales fines deberá:

- a) Elaborar encuestas e investigaciones sobre relaciones laborales;
- b) Organizar un banco de datos;
- c) Intervenir en la definición de contenidos y el diseño de los censos y encuestas que realicen los organismos oficiales en lo referente al empleo, la formación profesional, los ingresos y la productividad.

Art. 126. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suministrará al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil la información necesaria para cumplir lo dispuesto por el artículo 127 de esta ley y coordinará con el Instituto Nacional de Estadística y Censos el seguimiento de los precios y la valorización mensual de la canasta básica.

Título VI

Del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil

CAPÍTULO I

Art. 127. — Créase el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil con las siguientes funciones:

- a) Determinar periódicamente el salario mínimo, vital y móvil;
- b) Determinar periódicamente los montos mínimos y máximos y la modificación del porcentaje de la prestación por desempleo;
- c) Aprobar los lineamientos, metodología, pautas y normas para la definición de una canasta básica que se convierta en un elemento de referencia para la determinación del salario mínimo vital y móvil.
- d) Constituir en su caso las comisiones técnicas tripartitas sectoriales referidas en el artículo 86, inciso a);
- e) Fijar las pautas de delimitación de actividades informales de conformidad con el artículo 79 de esta ley.

- f) Formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y formación profesional;
- g) Proponer medidas para incrementar la producción y la productividad.

Art. 128. — El consejo estará integrado por dieciséis (16) representantes de los empleadores y dieciséis (16) de los trabajadores, que serán ad honorem y designados por el Poder Ejecutivo y por un presidente designado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y durarán cuatro (4) años en sus funciones.

La representación de los empleadores estará integrada por dos (2) del Estado nacional en su rol de empleador, dos (2) de las provincias que adhieren al régimen del presente título, en igual carácter y doce (12) de los empleadores del sector privado de las distintas ramas de actividad propuestos por sus organizaciones más representativas.

La representación de los trabajadores estará integrada de modo tal que estén contenidos tanto los trabajadores del sector privado como los del sector público y las distintas ramas de actividad, a propuesta de la central de trabajadores con personería gremial.

Art. 129. — Las decisiones del consejo serán tomadas por mayoría de dos tercios. En caso de no lograrse ésta al término de dos (2) sesiones su presidente laudará respecto de los puntos en controversia.

Art. 130. — A petición de cualquiera de los sectores representados en el consejo, se podrá modificar el monto del salario mínimo vital y móvil establecido.

Título VII

El salario mínimo vital y móvil

CAPÍTULO I

Art. 131. — El salario mínimo vital y móvil garantizado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y previsto por el artículo 116 de la Ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976) será determinado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil teniendo en cuenta los datos de la situación socioeconómica, los objetivos del instituto y la razonabilidad de la adecuación entre ambos.

Art. 132. — Todos los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo, de la administración pública nacional y de todas las entidades y organismos en que el Estado nacional actúe como empleador, tendrán derecho a percibir una remuneración no inferior al salario mínimo vital y móvil que se establezca de conformidad a lo preceptuado en esta ley.

Art. 133. — El salario mínimo vital y móvil no podrá ser tomado como índice o base para la determinación cuantitativa de ningún otro instituto legal o convencional.

Art. 134. — El salario mínimo vital y móvil tendrá vigencia y será de aplicación obligatoria a partir del primer día del mes siguiente de la publicación; excepcionalmente, se podrá disponer que la modificación entre en vigencia y surta efecto a partir del día siguiente de su publicación.

En todos los casos, dentro de los tres (3) días de haberse tomado la decisión deberá publicarse por un día en el Boletín Oficial o en otros órganos periodísticos que garanticen una satisfactoria divulgación y certeza sobre la autenticidad de su texto.

Título VIII

Del financiamiento

CAPÍTULO I

Art. 135. — Créase el Fondo Nacional del Empleo, con el objeto de proveer al financiamiento de los institutos, programas, acciones, sistemas y servicios contemplados en la presente ley.

Art. 136. — El Fondo Nacional del Empleo se constituirá con recursos de tres tipos distintos:

- a) Aportes y contribuciones establecidos en el artículo 137, inciso a), a fin de que el fondo financie el sistema integral de prestaciones por desempleo como destino específico;
- b) Recursos fiscales extraordinarios, a fin de que el fondo financie programas y proyectos tendientes a la generación de empleo productivo.
- c) Recursos fiscales ordinarios, a fin de que el fondo financie los servicios administrativos, de formación y de empleos encomendados al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Art. 137. — Los recursos destinados al Fondo Nacional de Empleo son los siguientes:

a) Aportes y contribuciones:

1. Uno y medio (1,5) punto porcentual de la contribución a las cajas de subsidios y asignaciones familiares según lo establecido en el artículo 138 de la presente ley;
2. Una contribución de dos por ciento (2 %) sobre las remuneraciones pagadas al personal de las empresas públicas comprendido en el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo, a cargo de dichas empresas;
3. Una contribución del tres por ciento (3 %) del total de las remuneraciones pagadas por las empresas de servicios eventuales, a cargo de dichas empresas;
4. Una contribución del uno por ciento (1 %) de las remuneraciones sujetas a contribuciones previsionales, a cargo del empleador;
5. Un aporte del uno por ciento (1 %) de las remuneraciones sujetas a aportes previsionales a cargo del trabajador.

Si las condiciones financieras del sistema integral de prestaciones por desempleo lo permiten, el Poder Ejecutivo podrá, previo informe a los síndicos y consulta a la Comisión Bicameral previstos en el artículo 144 de esta ley, reducir cada uno de los aportes y contribuciones establecidos en los puntos 1, 4 y 5 de este inciso hasta en veinticinco por ciento (25 %);

b) Aportes del Estado:

1. El diez por ciento (10 %) de los ingresos que por cualquier concepto genere la transferencia de patrimonio del Estado con motivo de las privatizaciones realizadas por la Ley de Reforma del Estado modificándose al inciso c) del artículo 13 del decreto 1.105 del 20 de octubre de 1989, reglamentario de la ley 23.696;
2. Las partidas que asigne anualmente la Ley de Presupuesto;
3. Los recursos que aporten las provincias y, en su caso los municipios, en virtud de los convenios celebrados para la instrumentación de la presente ley.

c) Otros recursos:

1. Donaciones, legados, subsidios y subvenciones y todo ingreso compatible con la naturaleza y fines del fondo;
2. Las rentas provenientes de la inversión de las sumas ingresadas al fondo por cualquier concepto;
3. Las actualizaciones, intereses, cargos o multas originados en infracciones a las normas de la presente ley;
4. Los saldos no utilizados de ejercicios anteriores;
5. Los recursos provenientes de la cooperación internacional en la medida que fueren destinados a programas, acciones y actividades generadoras de empleo y de formación profesional, previstas en la presente ley.

Art. 138. — Sustitúyese el artículo 23 de la ley 18.017, modificado por la ley 23.568, por el siguiente:

Éjase como aporte obligatorio de los empleadores comprendidos en el ámbito de la Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio, la Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria y la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Estiba, Fluviales y de la Industria Naval, el nueve por ciento (9 %) sobre el total de las remuneraciones incluido el sueldo anual complementario. De ese nueve por ciento (9 %), uno y medio puntos (1,50) porcentuales serán destinados al Fondo Nacional de Empleo, y los siete y medio puntos (7,50) porcentuales restantes a la correspondiente caja de asignaciones familiares.

Art. 139. — La recaudación de los aportes y contribuciones prevista en el artículo 137 será efectivizada a través de las cajas de subsidios y asignaciones familiares, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación, las que tendrán las mismas facultades con respecto al cobro de los aportes y contribuciones del Fondo Nacional de Empleo que las que confieren las leyes 18.017, 22.161 y concordantes.

Art. 140. — Las cajas de subsidios familiares transferirán a la cuenta del Fondo Nacional del Empleo en el plazo de cinco (5) días de su recaudación las sumas percibidas conforme lo dispuesto por el artículo 137 y artículo 138.

Art. 141. — El Fondo Nacional del Empleo creado por la presente ley se constituirá como cuenta especial presupuestaria en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Las sumas recaudadas para el Fondo Nacional de Empleo no podrán destinarse a otro fin que el expresamente dispuesto en esta ley. El funcionario que autorizara una utilización distinta será responsable pecuniaria y penalmente por tal circunstancia.

CAPÍTULO 2

Administración y gestión del Fondo Nacional de Empleo

Art. 142. — El pago de prestaciones, la recaudación de aportes y contribuciones y su control estarán a cargo de las cajas de asignaciones y subsidios familiares, conforme lo determine la reglamentación de esta ley.

Art. 143. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social propondrá al Poder Ejecutivo nacional en un plazo de sesenta (60) días las normas reglamentarias mencionadas en el artículo anterior.

Título IX

Organismo de control

CAPÍTULO 1

Art. 144. — Créase una comisión bicameral integrada por tres (3) senadores y tres (3) diputados la que tendrá por función la de supervisar el cumplimiento de la presente ley, quedando facultada para requerir todo tipo de información de los organismos gestores y de la autoridad de aplicación de la misma.

La comisión estará integrada por el presidente y vicepresidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado de la Nación y el presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la misma Cámara, y los presidentes de las comisiones de Legislación del Trabajo, de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.

Dicha comisión designará dos síndicos quienes actuarán con amplias facultades de supervisión y control del cumplimiento de la ley, debiendo intervenir en el presupuesto y balance confeccionados en relación a los fondos que esta ley establece. Los síndicos tendrán obligación de remitir mensualmente un informe a la comisión bicameral y a la autoridad de aplicación.

Título X

Prestación transitoria por desempleo

CAPÍTULO 1

Art. 145. — Institúyese una prestación por desempleo con carácter transitorio hasta tanto comience a efectivizarse el beneficio establecido en el título IV de esta ley. Los requisitos, plazos, montos y demás condiciones serán

establecidos por la reglamentación que se dictará e implementará dentro de los 30 días de sancionada la presente.

El pago de esta prestación deberá comenzar a realizarse en un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días de sancionada la presente ley.

Dicha prestación se financiará con los recursos establecidos en los artículos 137 y 138 de esta ley y será gestionada con intervención de las cajas de subsidios y asignaciones familiares.

Título XI

Disposiciones transitorias

CAPÍTULO I

Art. 146. — Los aportes y contribuciones establecidos por el título VIII de la presente ley serán exigibles a partir de los sueldos devengados desde el primer día del mes siguiente al de vigencia de la presente ley.

Art. 147. — El sistema integral de prestaciones por desempleo comenzará a efectivizar las prestaciones enunciadas en el título IV, capítulo I, a los ciento ochenta (180) días de dictada la presente ley. El requisito previsto en el inciso c) del artículo 105 podrá ser acreditado conforme lo establezca la reglamentación.

Art. 148. — Facúltase al Poder Ejecutivo nacional para gestionar con los gobiernos provinciales la firma de los convenios y acuerdos necesarios para la ejecución de esta ley.

Art. 149. — Derógase toda disposición que se oponga a la presente ley.

Art. 150. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De conformidad con lo establecido en el artículo 105 del Reglamento de esta Honorable Cámara, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de las comisiones, 17 de abril de 1991.

*Oraldo N. Britos. — Eduardo P. Vaca. —
Olijea del Valle Rivas. — Juan C. Romero. — Alberto J. Rodríguez Saá. —
César Mac Karthy. — Eduardo Menem. —
Arturo I. Jiménez Montilla. — Rogelio J. Nieves. — José O. Figueroa. —
Alfredo L. Benítez. — Felipe Ludueña. —
Rubén H. Marín. — Julio A. Amodeo. —
Luis Rubeo. — Jorge D. Solana. —
Libardo N. Sánchez. — Horacio F. Bravo Herrera. — Pedro L. Molina.*

Dictamen de comisiones en minoría

Honorable Senado:

Vuestras comisiones de Trabajo y Previsión Social y de Asuntos Constitucionales, en minoría, han considerado el proyecto de ley del señor senador Solari Yrigoyen sobre Ley Nacional de Protección por Desempleo y de Fomento del Empleo Productivo (S.-158/89) y vuestras comisiones de Trabajo y Previsión Social, de Legislación General, de Asuntos Administrativos y Municipales y de Relaciones Exteriores y Culto, también en minoría, han considerado el mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo nacional sobre

Ley Nacional de Empleo (P.E.-216/89) y las propuestas de incorporación de normas a dicho proyecto presentadas por el señor senador Losada (S.-523/90) y han tenido a la vista el mensaje y proyecto de ley nacional de empleo (P.E.-269/90); y, por las razones que dará el miembro informante, os aconsejan la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Título primero

De la protección por desempleo

CAPÍTULO I

Objeto. Ambito de aplicación

Artículo 1º — Institúyese la protección de la contingencia social de desempleo que regirá en todo el territorio de la Nación de conformidad con las disposiciones de la presente ley y las normas reglamentarias que en su consecuencia se dicten.

Art. 2º — Las medidas de protección de desempleo comprenden un nivel asistencial y un nivel contributivo. Ambos niveles de protección son de orden público e integran el ordenamiento de la seguridad social, cuyos principios y normas básicas serán de aplicación en todas las materias no regladas específicamente y sin más excepciones que las establecidas por esta ley.

Art. 3º — Las prestaciones que se otorgaren por este régimen, bajo cualquiera de las modalidades previstas tienen por objeto amparar la privación de remuneraciones o ganancias debida al cese total e involuntario de la actividad laboral y a la imposibilidad de obtener un empleo adecuado para una persona apta para trabajar, disponible para el trabajo y efectivamente en busca de empleo.

Art. 4º — Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a todos los trabajadores que presten servicios bajo relación de dependencia en la actividad privada y cuyos empleadores se encuentren obligados a efectuar aportes con destino a las cajas de subsidios y asignaciones familiares para atender las prestaciones de la ley 18.017 y sus modificatorias.

Art. 5º — El Poder Ejecutivo queda facultado para extender la cobertura de la contingencia y modificar los requisitos necesarios para el goce de las prestaciones, la cuantía y duración de las mismas o los aportes fijados, conforme las posibilidades económico-financieras y de organización del sistema.

CAPÍTULO II

Requisitos e incompatibilidades

Art. 6º — Son requisitos generales para habilitar el derecho de los beneficiarios a las prestaciones por desempleo:

1º Estar afiliado al régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia.

- 2º Encontrarse en situación legal de desempleo o situación asimilable a los fines de esta ley.
- 3º Tener cubierto un tiempo mínimo de servicios con aportes a este régimen, dentro de un plazo de referencia anterior al desempleo, sin perjuicio de las disposiciones particulares vigentes para los solicitantes de primer empleo.
- 4º No gozar de jubilación, pensión, retiro o beneficio previsional no contributivo, o reunir el trabajador desempleado los requisitos exigidos para acceder a los mismos.
- 5º Inscribirse como demandante de empleo, permanecer disponible ante la oferta de empleo adecuado y solicitar el otorgamiento de la prestación en la forma y plazos que correspondan a cada situación protegida.

Art. 7º — Las indemnizaciones por extinción del contrato de trabajo prevista en la ley 20.744 (tomo ordenado decreto 390/76), los beneficios derivados del Fondo de Desempleo creado por la ley 22.250 y las garantías de pago de créditos laborales de la ley 23.472 que pudieren corresponder al trabajador en casos de despido, son independientes de las prestaciones que se otorgaren por esta ley.

Art. 8º — Cuando el trabajador fuese acreedor a otros beneficios similares a este régimen de protección del desempleo, en forma de pagos periódicos pactados en convenciones colectivas de trabajo y organizados por asociaciones sindicales o mutuales, gozará exclusivamente de los que deriven de un régimen con exclusión de los del otro. Tal circunstancia no eximirá a los responsables de efectuar los aportes legales fijados para el financiamiento de este régimen.

Art. 9º — Las prestaciones por desempleo son incompatibles con el goce de jubilación, pensión, retiro o beneficio previsional no contributivo y con el trabajo por cuenta propia o bajo relación de dependencia, sin más excepciones que las previstas en esta ley y su reglamentación.

Art. 10. — Las prestaciones por desempleo no serán incompatibles con las becas y ayudas, ni con los suplementos remuneratorios e incentivos que se obtengan por la asistencia a acciones de formación o capacitación profesional, los trabajos de colaboración social y la prestación de servicios temporales de jornadas reducida o de tiempo parcial, debidamente autorizados en el marco de los programas de fomento del empleo previstos por esta ley y su reglamentación.

Art. 11. — Las prestaciones por desempleo no podrán ser objeto de cesión total o parcial, embargo, retención o deducción alguna salvo en los casos siguientes:

- a) En orden al cumplimiento de obligaciones alimentarias a favor del cónyuge e hijos;
- b) Con motivo de obligaciones o responsabilidades contrarias por el titular del derecho, en relación con la autoridad de aplicación o las entidades de gestión de las prestaciones por desempleo.

Art. 12. — No perjudicarán el derecho a las prestaciones por desempleo las situaciones de incapacidad la-

boral transitoria del trabajador privado de toda remuneración, ganancia o beneficio previsional, que pase a encontrarse en situación legal de desempleo por cualquier circunstancia ajena a su voluntad, con arreglo a las disposiciones de esta ley y su reglamentación.

Asimismo, cuando al trabajador se le hubiere declarado capaz o parcialmente capaz a consecuencia de un expediente de revisión por mejoría de una situación de invalidez permanente tendrá derecho a prestaciones por desempleo con sujeción a las prescripciones de esta ley y su reglamentación.

CAPÍTULO III

Situación legal de desempleo

Art. 13. — Los trabajadores que hayan cesado en la actividad laboral que venían desarrollando, serán considerados en situación legal de desempleo a partir de la extinción completa del contrato o relación de trabajo, con privación de toda remuneración o ganancia, siempre que no hubiesen contribuido voluntariamente o sin causa justificada a la ruptura del vínculo laboral, en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

Art. 14. — Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, se considerarán en situación legal de desempleo a los trabajadores beneficiarios de este régimen, a partir de las circunstancias de despido prescriptas en alguno de los siguientes supuestos:

- a) En caso de quiebra del empleador, la situación legal de desempleo se tendrá por acreditada transcurridos sesenta días de dictado el auto de quiebra sin que se haya decidido la continuación de la empresa;
- b) En los contratos de trabajo por tiempo determinado o determinable en razón de las modalidades de las tareas o de la profesión, la situación legal de desempleo será reconocida a partir de la expiración del tiempo convenido, realización de la obra o servicio objeto del contrato, siempre que dichas causas no se hayan producido por decisión unilateral del trabajador;
- c) Para los trabajadores de temporada la situación legal de desempleo se tendrá por constituida cuando la ruptura del contrato se hubiese producido durante la temporada o con anterioridad a la iniciación de la temporada o ciclo siguiente, siempre que el trabajador hubiere manifestado su disposición de desempeñar el cargo o empleo en tiempo útil y oportuno;
- d) Cuando el trabajador hubiere denuncia del contrato de trabajo invocando causas disciplinarias considerado en situación legal de desempleo a partir de la notificación fehaciente al empleador;
- e) Si al tiempo de despido mediante controversia sobre la existencia de la relación de trabajo, será requerido pronunciamiento judicial o actuación administrativa laboral que la reconozca, para tener por acreditada la situación legal de desempleo;
- f) Cuando el empleador hubiere despedido sin causa y abonado íntegramente al trabajador las indemnizaciones legales por antigüedad y sus-

titutiva del preaviso, la situación, legal de desempleo no se computará sino desde el vencimiento del plazo del preaviso sustituido por la indemnización;

- g) Cuando el empleador hiciere denuncia del contrato de trabajo invocando causas disciplinarias en circunstancias que hicieren presumir razonablemente que el despido es debido a falta grave e intencionada del trabajador, la situación legal de desempleo no se tendrá por acreditada sin pronunciamiento judicial que declare la improcedencia del despido o acuerdo conciliatorio homologado en que se reconozca al trabajador y se haga efectivo el pago de una suma no inferior al cincuenta por ciento (50 %) de las indemnizaciones legales por despido arbitrario.

Art. 15. — No se considerará en situación legal de desempleo a los trabajadores incluidos en alguno de los siguientes supuestos:

- a) La extinción del contrato de trabajo por renuncia del trabajador o por voluntad concurrente de las partes;
- b) El abandono del trabajo sin motivo legítimo;
- c) El despido del trabajador a consecuencia de sentencia firme imponiendo pena de privación de libertad o inhabilitación;
- d) La inactividad laboral durante la suspensión de los contratos de trabajo por conflicto colectivo, fuerza mayor, falta o disminución de trabajo, mientras no se hubiere formalizado despido o denuncia del contrato de trabajo;
- e) La iniciación o continuación de otra actividad en relación de dependencia.

CAPÍTULO IV

Nacimiento, suspensión y extinción del derecho

Art. 16. — El derecho a las prestaciones por desempleo podrá ejercerse desde la fecha a partir de la cual el trabajador se encuentre en situación legal de desempleo, siempre que:

- a) Solicitare formalmente los beneficios dentro del término de noventa (90) días corridos;
- b) Acreditare su inscripción como demandante de empleo en la oficina pública de empleo de la correspondiente jurisdicción, y
- c) Mantuviere vigente dicha inscripción durante un plazo de espera en demanda de empleo, a cuya expiración quedará expedito el derecho a percibir las prestaciones solicitadas.

Art. 17. — Transcurrido el plazo establecido en el inciso a) del artículo anterior operará la caducidad de los derechos, salvo caso fortuito o de fuerza mayor debidamente acreditado ante la autoridad de aplicación.

La solicitud de las prestaciones implicará la inscripción del trabajador como demandante de empleo, si la misma no se hubiere efectuado previamente, en las condiciones que reglamentariamente se determinen.

Dicha solicitud tendrá carácter de declaración jurada respecto de los hechos consignados en la misma e interrumpirá el plazo legal de caducidad aunque adolezca de errores u omisiones.

Art. 18. — A partir de la entrada en vigencia de este régimen, y mientras no se cumplan las condiciones que permitan el funcionamiento del servicio público de empleo de conformidad con lo previsto en el título segundo de la presente ley, la inscripción requerida por el inciso b) del artículo 16 podrá efectuarse válidamente ante la Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o los servicios de empleo provinciales, en el modo y forma que fije la reglamentación.

Art. 19. — El plazo de espera en demanda de empleo mencionado en el inciso c) del artículo 16 no podrá ser inferior a siete (7) días corridos ni superior a los noventa (90) días corridos, contados a partir de la situación legal de desempleo.

La reglamentación determinará los plazos de espera que deban adaptarse, dentro de los términos prescritos a las modalidades particulares del trabajo o actividad profesional de los beneficiarios y las circunstancias de extinción de la relación laboral.

En todos los casos no reglados específicamente por esta ley y su reglamentación, serán de aplicación los siguientes plazos de espera:

- a) Siete (7) días para la prestación ordinaria del seguro de desempleo;
- b) Treinta (30) días para la prestación de subsidio por desempleo;
- c) Noventa (90) días cualquiera fuese la prestación solicitada si las circunstancias del despido correspondieren a los supuestos previstos en los incisos d), e), f) y g) del artículo 14.

Art. 20. — El derecho a la percepción de las prestaciones por desempleo se suspenderá en los siguientes casos:

1. Durante un (1) mes cuando el titular del derecho previo requerimiento no comparezca ante la autoridad de aplicación o la entidad de gestión del beneficio, sin causa justificada.
2. Durante tres (3) meses cuando el titular del derecho rechace una oferta de empleo adecuado.
3. Durante tres (3) meses, cuando el titular del derecho refusare sin motivo legítimo las obligaciones que imponga la autoridad de aplicación con respecto a la formación o reorientación profesional.
4. Mientras el titular del derecho se encuentre incorporado al servicio militar, o realizando un servicio social sustitutorio de aquél. No se suspenderá el derecho si el titular tuviere cargas de

familia o careciere su grupo familiar primario de ingresos promedio superiores al salario mínimo vital.

5. Mientras el titular del derecho esté cumpliendo condena que implique privación de libertad. No se suspenderá el derecho en el mismo supuesto previsto en el inciso anterior.
6. Mientras el titular del derecho realice un trabajo bajo relación de dependencia, de duración inferior a nueve (9) meses los trabajadores que tuvieren cargas de familia y seis (6) meses los trabajadores sin cargas de familia. No se computarán al efecto los servicios compatibles con la percepción de las prestaciones, debidamente autorizadas conforme los programas de fomento del empleo previstos en el título segundo de la presente ley.

Art. 21. — Las suspensiones del derecho a la prestación implicarán la interrupción del pago de la misma y no afectarán el lapso de duración por el que se hubiere otorgado, salvo en los supuestos previstos en los incisos 1, 2 y 3 del artículo anterior en los cuales quedará reducido por igual tiempo al de la suspensión del beneficio a que hubiera lugar.

Los beneficiarios que dejen de percibir las prestaciones por desempleo por motivo de haber iniciado una nueva relación laboral, en el caso de ser despedidos nuevamente podrán continuar percibiendo la prestación por los períodos faltantes, siempre que no estuvieran en condiciones de acceder a una nueva prestación por desempleo.

Art. 22. — Se entenderá por empleo adecuado toda ocupación similar a la última actividad laboral desempeñada que se corresponda con la aptitud profesional del trabajador salvo que su aceptación importe:

- a) Cambio de residencia a un lugar en el que no existan posibilidades de alojamiento apropiadas;
- b) Salarios o condiciones de trabajo menos favorables, teniendo en cuenta las aptitudes profesionales, físicas y formativas del trabajador y el nivel de remuneración en la región donde se ofrezca el empleo;
- c) Ocupación de una vacante producida por un conflicto laboral en curso.

Art. 23. — El derecho a la percepción de las prestaciones se extinguirá en los siguientes casos:

1. Agotamiento del plazo de duración de la prestación.
2. Rechazo o negativa infundada por segunda vez, de una oferta de empleo adecuado, o incumplimiento reiterado de las obligaciones que imponga la autoridad de aplicación al trabajador con respecto a la formación o reorientación profesional.
3. Rechazo o negativa infundada a participar en trabajos de colaboración social por parte de

los beneficiarios del subsidio por desempleo que hubieren accedido al derecho en las condiciones del artículo 35.

4. Haber obtenido o estar disfrutando de la prestación mediante fraude.
5. Realizar un trabajo bajo relación de dependencia, de duración igual o superior a nueve (9) meses los trabajadores que tuvieren cargas de familia y a seis (6) meses los trabajadores sin cargas de familia. No se computarán al efecto los servicios compatibles con la percepción de las prestaciones debidamente autorizadas conforme los programas de fomento del empleo previstos en el título segundo de la presente ley.
6. Trasladar su residencia al extranjero.
7. Haber obtenido el beneficiario jubilación, pensión, retiro o beneficio previsional no contributivo.

CAPÍTULO V

Prestaciones de protección por desempleo

Art. 24. — Establécense las siguientes prestaciones de protección por desempleo:

1. En el nivel contributivo: prestación ordinaria del seguro de desempleo.
2. En el nivel asistencial: subsidio por desempleo.
3. Prestaciones comunes a los niveles de protección contributivo y asistencial:
 - a) Continuidad de la percepción de las asignaciones familiares;
 - b) Continuidad de las prestaciones médico-asistenciales;
 - c) El pago íntegro de los aportes del trabajador y contribuciones patronales correspondientes al beneficiario con destino al régimen de jubilaciones y pensiones para trabajadores en relación de dependencia durante los plazos de percepción de las prestaciones mencionadas en los apartados 1 y 2;
 - d) Prestaciones específicas de ayuda a la movilidad geográfica y profesional del trabajador. Estas últimas incluirán acciones de orientación, capacitación y formación profesional a desarrollarse en el marco de los programas de fomento del empleo, contemplados en el título segundo de la presente ley.

Art. 25. — Durante el lapso de percepción de las prestaciones por desempleo los trabajadores percibirán todas las asignaciones familiares a las que tenían derecho a la fecha en que se hubiere producido su situación legal de desempleo y las que se generen con posterioridad a la misma.

La asignación por maternidad será abonada durante el período de percepción de las prestaciones por desempleo, en las condiciones preseritas por el artículo 49 de la ley 18.017 (texto ordenado en 1974) y su liqui-

dación tendrá con base de cálculo el monto de las prestaciones de seguro o subsidio por desempleo otorgadas.

No serán abonadas a los beneficiarios de este régimen solamente aquellas asignaciones familiares que hayan caducado con posterioridad a la situación legal de desempleo del beneficiario y las que caduquen durante el lapso de percepción del seguro o del subsidio por desempleo.

El lapso durante el cual se perciban las prestaciones por desempleo previstas en la presente ley será computado a los efectos de acreditar la antigüedad necesaria para percibir en un nuevo empleo las asignaciones familiares que requieran tal condición.

Art. 26. — Los beneficiarios de prestaciones por desempleo y su grupo familiar primario tendrán derecho a las prestaciones médico-asistenciales otorgadas por las obras sociales a las que se encontraren afiliados al momento de producirse su situación legal de desempleo, siempre que no tuvieran derecho a prestaciones similares por cualquier otra causa. Dicho beneficio se concederá sin obligación de efectuar aportes por el trabajador desempleado desde la solicitud de la prestación por desempleo y hasta el agotamiento del lapso de percepción de la misma.

Será requisito suficiente para acreditar el derecho a las prestaciones médico-asistenciales la constancia de iniciación del trámite para obtener prestaciones de seguro o subsidio por desempleo.

Excepto los plazos de carencia contemplados por la legislación de obras sociales y Seguro Nacional de Salud, los aportes y contribuciones exigibles según dicho régimen serán soportados por las entidades de gestión de prestaciones por desempleo, conforme los procedimientos que reglamentariamente se determinen.

Art. 27. — El lapso de percepción de la prestación ordinaria del seguro de desempleo o el subsidio por desempleo se considerará tiempo de servicio computable a los fines previsionales y corresponderá a las entidades de gestión de este régimen efectuar durante dichos plazos el depósito de los aportes y contribuciones que corresponden al trabajador y empleador, respectivamente, con destino al régimen de jubilaciones y pensiones de la ley 18.037 y sus modificatorias. Los aportes y contribuciones correspondientes serán cargados sobre la cuantía de las prestaciones de desempleo percibidas por el beneficiario.

Art. 28. — Las prestaciones por movilidad geográfica durante el lapso de percepción de prestaciones por desempleo comprenden:

- a) La provisión de los dos (2) pasajes terrestres en favor del trabajador desempleado desde su lugar de residencia habitual hacia cualquier destino dentro del territorio nacional y de regreso a su punto de partida;
- b) La provisión de pasajes para el traslado por única vez del trabajador desempleado y de su grupo familiar primario cuando hubiere obtenido empleo bajo relación de dependencia en lugar distante a más de cien (100) kilómetros de su domicilio o residencia habitual, en condi-

ciones que excluyan al beneficiario de su derecho a continuar percibiendo las prestaciones por desempleo otorgadas.

Este beneficio será costado por las entidades de gestión de este régimen y deberá otorgarse con carácter personal e intransferible, a mérito de una oferta de empleo o como medio de facilitar razonablemente su búsqueda, en las condiciones que reglamentariamente se determinen, previa autorización del Instituto Federal de Empleo creado por el artículo 61 de la presente ley.

CAPÍTULO VI

Prestación ordinaria del seguro de desempleo

Art. 29. — La prestación ordinaria del seguro de desempleo se abonará directamente al beneficiario en forma mensual e íntegra durante el plazo determinado con arreglo a lo dispuesto en el artículo siguiente.

El haber mensual de esta prestación será equivalente a un porcentaje del ochenta por ciento (80 %) de las remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones previsionales que se hubieren devengado al trabajador durante los últimos seis (6) meses anteriores a la situación legal de desempleo.

En ningún caso el haber mensual de esta prestación podrá ser inferior al salario mínimo vital vigente al tiempo del efectivo pago ni superior al doscientos cincuenta por ciento (250 %) del mismo para el trabajador sin carga de familia o al trescientos por ciento (300 %) de su cuantía para el trabajador con cargas de familia.

Las remuneraciones del trabajador consideradas para la liquidación de la prestación y el monto mensual de la misma serán actualizables conforme las variaciones del nivel general de remuneraciones en las condiciones que fije la reglamentación.

Art. 30. — El plazo de pago de la prestación ordinaria del seguro de desempleo se computará desde su otorgamiento en función del tiempo de servicio que tenga cubierto el trabajador con aportes a este régimen.

Los plazos básicos de otorgamiento de esta prestación serán de:

- a) Seis (6) meses de prestación: para los trabajadores sin carga de familia, que acrediten un tiempo mínimo de treinta (30) meses de servicios con aportes, dentro de los tres (3) años anteriores a la situación legal de desempleo;
- b) Nueve (9) meses de prestación: para los trabajadores con cargas de familia, que acrediten un tiempo mínimo de veinticuatro (24) meses de servicios con aportes, dentro de los tres (3) años anteriores a la situación legal de desempleo;
- c) Los plazos básicos de duración de la prestación determinados en los incisos a) y b) podrán prorrogarse hasta un máximo de doce (12) meses para los trabajadores sin cargas de familia y de quince (15) meses para los trabajadores

con cargas de familia. Los plazos de prórroga serán otorgados a razón de un (1) mes de prestación por cada año o fracción mayor de seis (6) meses de servicios continuos anteriores a la situación legal de desempleo, que excedieren el tiempo mínimo exigidos para tener derecho a la prestación y no se hubieren computado para el reconocimiento de un derecho anterior a los beneficios de esta ley.

Art. 31. — El empleador será responsable del pago directo al trabajador de la prestación ordinaria del seguro de desempleo, cuando al sobrevenir la situación legal de desempleo se encontrare en mora con respecto al aporte obligatorio a que se refiere el artículo 36, durante el período que se encuentre en infracción.

Se entiende que el empleador ha regularizado su situación con la entidad gestora cuando hubiere satisfecho los aportes adeudados y las multas devengadas por su incumplimiento.

Sin perjuicio de lo establecido precedentemente, la entidad de gestión anticipará mensualmente al trabajador las prestaciones a que hubiere lugar durante el plazo que corresponda a cada situación protegida, en la cuantía limitada al haber del subsidio por desempleo y exigiera judicialmente al empleador el reintegro de tales anticipos juntamente con los aportes adeudados y las multas devengadas.

CAPÍTULO VII

Subsidio por desempleo

Art. 32. — La prestación de subsidio por desempleo se abonará directamente al beneficiario en forma mensual o íntegra a partir de su otorgamiento durante un plazo básico de seis (6) meses.

Su cuantía será equivalente al ochenta por ciento (80 %) del salario mínimo vital vigente al momento del efectivo pago y se elevará al ciento por ciento (100 %) del mismo cuando sus beneficiarios fueren trabajadores con cargas de familia.

Art. 33. — Serán beneficiarios del subsidio por desempleo los trabajadores mayores de dieciséis (16) años de edad con residencia permanente en el país durante los dos (2) años anteriores a la solicitud del beneficio que carezcan de ingresos o rentas de cualquier naturaleza superiores a la cuantía del salario mínimo vital y que, habiendo reunido los requisitos exigidos por el artículo 6º, excepto el tiempo mínimo de servicios con aportes para acceder a la prestación ordinaria del seguro de desempleo, se encuentren en alguna de las situaciones siguientes:

- a) Los trabajadores sin carga de familia que acrediten haberse desempeñado durante un (1) año continuo con el último empleador, cualquiera haya sido la modalidad de trabajo, dentro de los quince (15) meses anteriores a la situación legal de desempleo;
- b) Los trabajadores con cargas de familia que acrediten haberse desempeñado durante nueve (9) meses continuos o discontinuos, con el

mismo o distintos empleadores, dentro de los doce (12) meses anteriores a la situación legal de desempleo;

- c) Los trabajadores con cargas de familia que acrediten seis (6) meses o ciento ochenta (180) días de trabajo con uno o más empleadores, dentro del mismo plazo indicado en el inciso anterior, en el caso de contratos de trabajo por tiempo determinado o determinable en razón de las tareas o de la profesión.

Art. 34. — El plazo básico de duración del subsidio por desempleo se ampliará a nueve (9) meses en los casos siguientes:

1. Cuando el trabajador con cargas de familia tuviere más de cuarenta y cinco (45) años al tiempo de otorgamiento del beneficio o cumpliera dicha edad durante el lapso de percepción.
2. Cuando el beneficiario de esta prestación tuviera derecho a percibir asignación por familia numerosa.
3. Cuando la pérdida de empleo del beneficiario se hubiere originado en situaciones de despido colectivo por razones económicas, o de paro estructural y prolongado por motivos tecnológicos en actividades sujetas a reconversión industrial.

Art. 35. — La prestación de subsidio por desempleo podrá otorgarse por única vez para facilitar la inserción o el reingreso al mercado de empleo, a quienes acrediten las condiciones prescritas en la primera parte del artículo 33 sin haber desempeñado trabajos anteriores al desempleo en los plazos requeridos para acceder regularmente al beneficio. En este supuesto, el subsidio por desempleo podrá atribuirse en alguna de las situaciones siguientes:

- a) Jóvenes demandantes de primer empleo cuya edad esté comprendida entre dieciséis (16) y veintiséis (26) años, que no hayan realizado con anterioridad actividad profesional por cuenta propia o bajo relación de dependencia;
- b) Jóvenes en edades comprendidas en el inciso anterior y hasta los veintiocho (28) años inclusive, cuando hubieren terminado sus estudios en el nivel de enseñanza primaria, media o superior, concluida su formación técnica o profesional, o finalizado el servicio militar obligatorio;
- c) Mujeres en situación de cabeza de familia que no perciban prestación alguna de seguridad social para afrontar sus responsabilidades familiares;
- d) Minusválidos que hayan terminado su formación o receducación profesional y quienes hayan sido declarados parcial o plenamente capaces por mejoría de una situación de invalidez o incapacidad laboral transitoria;

- e) Ex detenidos que hayan sido liberados por cumplimiento de condena o remisión de la pena;
- f) Trabajadores mayores de cuarenta y cinco (45) años que hayan agotado la prestación ordinaria del seguro de desempleo.

CAPÍTULO VIII

Régimen financiero

Art. 36. — Créase el Fondo Nacional del Seguro Social de Desempleo con cuyos recursos se atenderán las prestaciones de protección por desempleo y se integrará con:

- a) El aporte mensual obligatorio a cargo de todos los empleadores comprendidos en el artículo 49 equivalente al dos por ciento (2 %) del total de las remuneraciones de los trabajadores sujetas a aportes y contribuciones previsionales, incluido el sueldo anual complementario;
- b) El aporte mensual obligatorio a cargo de todos los empleadores comprendidos en el artículo 49 equivalente al uno por ciento (1 %) de las sumas devengadas por cualquier concepto al personal empleado mediante contratos a plazo, contrato de servicios eventuales, transitorios o temporarios y bajo cualquier modalidad de empleo remunerado, aunque los servicios prestados no impliquen relación de dependencia laboral, cuando la colocación, contratación o subcontratación de trabajadores se realice por terceros con vistas a proporcionarlos a las empresas. Este aporte es independiente del establecido en el inciso a) de este artículo, debiendo adicionarse en los casos que corresponda, pero podrá eximirse su pago en las condiciones prescritas por el artículo 71;
- c) Las actualizaciones, intereses, cargas o multas originadas en infracciones a las normas de la presente ley;
- d) Las rentas provenientes de la inversión de las sumas ingresadas al fondo por cualquier concepto;
- e) Donaciones, legados y todo ingreso compatible con la naturaleza y fines del fondo.

Art. 37. — Los recursos originados en los supuestos de los incisos a), b) y c) del artículo anterior serán depositados a la orden de las cajas de subsidios y asignaciones familiares que corresponden a los empleadores obligados incluidos en los regímenes de asignaciones familiares de cada una de ellas, en las condiciones que determinan las normas legales y reglamentarias de aplicación respecto del aporte establecido por el artículo 23 de la ley 18.017 modificado por la ley 23.568.

Los empleadores incluidos en convenios de corresponsabilidad gremial suscritos en virtud de las disposiciones de la ley 20.155 conservarán las modalidades de pago de aportes en ellos previstas, quedando facultada la autoridad de aplicación para incrementar los aportes tarifados, proporcionalmente a la incidencia de la contribución establecida en los incisos a) y b) del artículo precedente.

Art. 38. — El incumplimiento por el empleador de las obligaciones previstas en los apartados a) y b) del artículo 36 será sancionado con multa equivalente a cinco veces el monto de la suma que debió depositar, la que será actualizada de acuerdo con la variación experimentada por el índice de precios al consumidor, nivel general, desde la fecha en que debió efectuar el aporte hasta la de su efectivo pago. Durante dicho lapso se aplicará un interés del ocho por ciento (8 %) anual.

La falta de cumplimiento de las obligaciones emergentes del artículo 36 de esta ley, autorizará a las cajas de subsidios y asignaciones familiares a emitir certificados de deuda en concepto de aportes, multas, actualizaciones e intereses devengados, en las condiciones que determinen sus leyes orgánicas para el caso de los aportes sobre las remuneraciones destinadas al régimen de asignaciones familiares, las que serán ejecutadas por la vía de la ejecución fiscal y gozarán del privilegio general reconocido a los créditos del fisco.

Las infracciones se tendrán por cometidas por la sola comprobación administrativa de no haberse dado cumplimiento a las obligaciones correspondientes en la forma y plazo establecidos para cada una de ellas.

Para la fiscalización y verificación del cumplimiento de las obligaciones emergentes de esta ley y su reglamentación, los funcionarios e inspectores de las cajas de subsidios y asignaciones familiares tendrán, en lo pertinente, las facultades y atribuciones asignadas a la Dirección Nacional de Recaudación Previsional y a sus funcionarios e inspectores.

CAPÍTULO IX

Autoridad de aplicación

Art. 39. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación será la autoridad de aplicación de esta ley.

Corresponderá al Poder Ejecutivo nacional fijar las atribuciones de la autoridad de aplicación en todas las materias reservadas a su competencia en el orden nacional para el mejor cumplimiento de los objetivos de esta ley y su aplicación, en cuanto concierne a la formulación de la política de empleo y de su adecuada coordinación con el sistema de seguridad social, la protección contra el desempleo total e involuntario y el fomento del empleo, productivo y libremente elegido.

Art. 40. — Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior será de competencia de la autoridad de aplicación:

1. Definir y supervisar las inversiones de los recursos del Fondo Nacional del Seguro Social de Desempleo que se destinen a atender las prestaciones por desempleo, a través de las operatorias que estime necesarias.
2. Definir los criterios y procedimientos para la recaudación de los recursos y pago de las prestaciones por cada una de las cajas de subsidios y asignaciones familiares.
3. Establecer los criterios y orientaciones de transferencia de los recursos, y autorizar los gastos de las entidades de gestión y transferencias al Instituto Federal del Empleo según lo estable-

cido en el artículo 66 para el cumplimiento de las funciones impuestas por esta ley y su reglamentación.

4. Fijar las normas y sistemas operativos e informativos que unifiquen y faciliten la gestión, el seguimiento, el control financiero y movimientos contables del Fondo Nacional del Seguro Social del Desempleo en cada una de las entidades de gestión del presente régimen, y respecto de la asignación de los recursos que se transfieren al Instituto Federal de Empleo para financiar programas de fomento del empleo y requerimientos del Sistema Nacional de Servicios de Empleo.
5. Resolver los conflictos de encuadramiento de cada una de las actividades en las distintas cajas de subsidios y asignaciones familiares, respetando los criterios adoptados por el Consejo de Interpretación Conjunto creado por el decreto 1.739/75, sus modificatorios y complementarios.
6. Autorizar a las cajas de subsidios y asignaciones familiares a celebrar convenios con organismos nacionales y provinciales para el cumplimiento de las funciones asignadas por esta ley y su reglamentación.
7. Definir los criterios de aplicación para aquellas actividades o modalidades contractuales y situaciones protegidas por esta ley que reclamen un tratamiento especial.
8. Implementar la emisión, registro y distribución del "documento único del seguro social" conforme las posibilidades económico-financieras y de organización del presente régimen, a los fines de simplificar el empadronamiento, la verificación y el control del desempleo involuntario. Dicho documento deberá reunir los requisitos mínimos para registrar en forma integral y unificada la afiliación, aportes y contribuciones a los regímenes de previsión social, de subsidios y asignaciones familiares, de cobertura de prestaciones médico-asistenciales y para facilitar las certificaciones exigibles respecto de la situación de empleo del beneficiario. Su falta de puesta en vigor no afectará el derecho a las prestaciones establecidas en la presente ley.
9. Ejercer todas las facultades y atribuciones que por esta ley se confieren a la autoridad de aplicación.

CAPÍTULO X

Entidades de gestión de las prestaciones por desempleo

Art. 41.—Las cajas de subsidios y asignaciones familiares serán las entidades de gestión de las prestaciones por desempleo y tendrán a su cargo la administración del Fondo Nacional del Seguro Social del Desempleo, de acuerdo con las funciones, atribuciones y competencias que fije la reglamentación, la que deberá contemplar los recaudos y procedimientos para

asegurar la independencia administrativa y contable del fondo creado por esta ley con relación a las demás prestaciones a cargo de esas cajas.

Art. 42.—A efectos del cumplimiento de la presente ley y su reglamentación, las cajas de subsidios familiares para el Personal de la Industria (CASEPI), de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio (CASEEC), y de Asignaciones Familiares para el Personal de la Estiba (CASEPE), tendrán las siguientes atribuciones:

- a) Dirigir y administrar el Fondo Nacional del Seguro Social de Desempleo, conforme los criterios y orientaciones que fije la autoridad de aplicación;
- b) Recaudar los aportes establecidos en el artículo 36 de la presente ley;
- c) Declarar el reconocimiento, suspensión, recaudación y extinción del derecho a las prestaciones por desempleo y comprobar el cumplimiento de los requisitos legales relacionados con la percepción de las mismas;
- d) Abonar las prestaciones por desempleo y suspender el pago de las mismas en los casos que correspondan;
- e) Fiscalizar el cumplimiento del pago de los aportes obligatorios a cargo de los empleadores;
- f) Aplicar las sanciones que correspondan por infracción a las obligaciones legales establecidas, sin perjuicio de las facultades y atribuciones de la autoridad de aplicación;
- g) Ejercer acciones judiciales para obtener el cobro de los aportes obligatorios adeudados por los empleadores al fondo creado por esta ley, y el recupero o resarcimiento de prestaciones indebidas;
- h) Promover las acciones penales que correspondan en los casos de fraude para la percepción de prestaciones por desempleo previstas en esta ley y su reglamentación;
- i) Preparar el presupuesto anual de gastos que será aprobado por la autoridad de aplicación y no podrá exceder el cinco por ciento (5 %) de los fondos recaudados en el ejercicio anterior;
- j) Requerir la presentación de los beneficiarios o de sus empleadores y disponer inspecciones con el objeto de verificar la legitimidad del goce de las prestaciones, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 64 de la presente ley;
- k) Organizar los servicios administrativos que sean necesarios y celebrar convenios con organismos nacionales y provinciales para el cumplimiento de las funciones asignadas por esta ley y su reglamentación, con autorización previa de la autoridad de aplicación;
- l) Establecer una adecuada coordinación con el Sistema Nacional de Servicio de Empleo y el Instituto Federal de Empleo en relación con los fines previstos por esta ley;
- m) Dar a publicidad anualmente el balance de la entidad respecto de la administración del Fondo

Nacional del Seguro Social de Desempleo dentro de los noventa (90) días de vencido el ejercicio correspondiente.

Art. 43. — Derógase la disposición de facto 21.295. Dentro de los noventa (90) días de promulgada la presente ley el Poder Ejecutivo nacional deberá poner fin a la intervención y normalizar los órganos de gobierno y administración de las cajas de subsidios y asignaciones familiares, que actuarán como entidades de derecho privado con personería jurídica, de conformidad con sus leyes orgánicas y las disposiciones siguientes:

- a) Sustitúyese el artículo 4º del decreto ley 16.811/57, modificado por la ley 20.681, por el siguiente:

Artículo 4º: El gobierno y administración de la caja serán ejercidos por un directorio integrado por doce miembros: cuatro en representación del Poder Ejecutivo nacional, entre los cuales será designado el presidente, cuatro en representación de los empleadores cotizantes y cuatro en representación del personal comprendido, designados todos ellos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La designación de los directores que representen a los empleadores y trabajadores se hará a propuesta de las respectivas entidades representativas.

El presidente y los directores durarán cuatro (4) años en el ejercicio de su mandato pudiendo ser removidos a solicitud de las entidades proponentes o por razones fundadas en irregularidades comprobadas en el desempeño de sus funciones;

- b) Sustitúyese el artículo 6º del decreto ley 16.811/57 por el siguiente:

Artículo 6º: La secretaría será ejercida en forma rotativa y por el término de un semestre, por un representante de cada uno de los sectores privados, alternativamente;

- c) Sustitúyese el artículo 8º del decreto 7.914/57, modificado por el artículo 3º de la ley 14.223, por el presente:

Artículo 8º: El gobierno y administración del fondo compensador estarán a cargo de un ente que con el nombre de Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria integrará su directorio con doce miembros: cuatro en representación del Poder Ejecutivo nacional, entre los cuales será designado el presidente, cuatro en representación de los empleadores cotizantes y cuatro en representación del personal comprendido, designados todos ellos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La designación de los directores que representen a los empleadores y trabajadores se hará a propuesta de las respectivas entidades representativas.

La Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria actuará como entidad de derecho privado, gozará de personería jurídica y tendrá a su cargo la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones impuestas por este decreto ley, a cuya fin podrá destinar hasta el cinco por ciento (5 %) del aporte previsto en el artículo 5º.

El presidente y los directores durarán cuatro (4) años en el ejercicio de su mandato, pudiendo ser removidos a solicitud de las entidades proponentes o por razones fundadas en irregularidades comprobadas en el desempeño de sus funciones;

- d) Sustitúyese el artículo 38 del decreto 3.256/65, ratificado por la ley 16.887, por el siguiente:

Artículo 38: Todos los miembros del directorio serán designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a propuesta de sus entidades representativas y durarán cuatro (4) años en el ejercicio de su mandato. Podrán ser removidos a solicitud de las entidades proponentes o por razones fundadas en irregularidades comprobadas en el desempeño de sus funciones;

- e) Los directorios de la Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria, de la Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio y de la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Estiba, deberán recabar la conformidad previa de la autoridad de aplicación para resolver asuntos relacionados con: el personal de las cajas; remuneraciones, altas, bajas y ascensos, modificación de estructuras orgánicas y funcionales; creación de agencias y delegaciones; compra, venta y locación de bienes inmuebles o muebles registrables; construcciones; constitución de garantías; inversiones de fondos y otorgamientos de facilidades de pago de deudas de los empleadores obligados.

Art. 44. — Las sindicaturas previstas por el decreto 4.761/69 quedan habilitadas para fiscalizar las operaciones contables, financieras, administrativas y patrimoniales de la administración que cada caja de subsidios o asignaciones familiares haga del Fondo Nacional del Seguro Social de Desempleo a su cargo.

Para el cumplimiento de dichos deberes y funciones, los síndicos tendrán las más amplias facultades de verificación y control, a cuyo efecto dispondrán de acceso a toda clase de documentación y podrán recabar las informaciones que estimen necesarias, pudiendo asimismo realizar las verificaciones, comprobaciones y arqueos que juzguen convenientes y que deben ser efectuados por lo menos una vez al año.

CAPÍTULO XI

Obligaciones de los empleadores y trabajadores. Sanciones

Art. 45. — Los empleadores comprendidos en el presente régimen están sujetos, sin perjuicio de las establecidas por otras disposiciones legales o reglamentarias, a las siguientes obligaciones:

- a) Inscribirse como tales en la caja de subsidios y asignaciones familiares respectiva dentro del plazo de treinta días a contar de la fecha de iniciación de actividades y comunicar dentro del mismo plazo toda modificación en su situa-

ción como empleador. La autoridad de aplicación podrá eximir de esta obligación a los empleadores en alta a los fines de la ley 18.017;

- b) Afiliar o denunciar dentro del plazo de treinta (30) días, a contar del comienzo de la relación laboral, a los trabajadores comprendidos en el presente régimen, aunque fueren menores de dieciséis (16) años, y comunicar de inmediato a éstos por escrito dicha circunstancia;
- c) Dar cuenta de las bajas que se produzcan en el personal;
- d) Depositar los aportes obligatorios a que se refiere el artículo 36 a partir del mes siguiente de la fecha de promulgación de la presente ley;
- e) Remitir a la caja respectiva las planillas de sueldos y aportes correspondientes al personal;
- f) Suministrar todo informe y exhibir los comprobantes y justificativos que la autoridad de aplicación y las entidades de gestión les requieran en ejercicio de sus atribuciones, y permitir las inspecciones, investigaciones, comprobaciones y compulsas que aquéllas ordenen en los lugares de trabajo, libros, anotaciones, papeles y documentos;
- g) Otorgar a los afiliados y beneficiarios, cuando éstos lo soliciten y en todo caso a la extinción de la relación laboral, la certificación de los servicios prestados, remuneraciones percibidas y aportes abonados, y toda otra documentación necesaria para el reconocimiento de servicios y el otorgamiento de prestaciones por desempleo;
- h) Requerir de los trabajadores comprendidos en el presente régimen, dentro de los treinta (30) días de comenzada la relación laboral, la presentación de una declaración jurada escrita de si son o no beneficiarios de prestaciones por desempleo, con indicación, en caso afirmativo del organismo otorgante y datos de individualización de la prestación;
- i) Requerir de la autoridad de aplicación y entidades de gestión del presente régimen, dentro de los quince (15) días de comenzada la relación laboral, certificación respecto de la inclusión del trabajador como beneficiario de prestaciones por desempleo, en el modo y forma que establezca la reglamentación;
- j) Denunciar a la autoridad de aplicación y entidades de gestión de este régimen, todo hecho o circunstancia concerniente a los trabajadores, que afecte o pueda afectar el cumplimiento de las obligaciones que a éstos y a los empleadores imponen las normas de esta ley y su reglamentación;
- k) En general, dar cumplimiento en tiempo y forma a las demás disposiciones que la presente ley establece o que la autoridad de aplicación y las entidades de gestión competentes dispongan en ejercicio de sus facultades y atribuciones legales o reglamentarias.

Art. 46. — Los trabajadores y beneficiarios del presente régimen están sujetos, sin perjuicio de lo establecido por otras disposiciones legales o reglamentarias, a las siguientes obligaciones:

- a) Proporcionar la documentación e información que reglamentariamente se determinen a efectos que reglamentariamente se determine a efectos mudación del derecho a las prestaciones por desempleo;
- b) Comparecer ante las entidades de gestión y oficinas del Sistema Nacional del Servicio de Empleo a requerimiento de las mismas;
- c) Suministrar los informes requeridos por la autoridad de aplicación, entidades de gestión y por el Sistema Nacional del Servicio de Empleo, referentes a su situación frente a las normas legales y reglamentarias de protección del desempleo;
- d) Solicitar la baja en las prestaciones por desempleo antes de su reincorporación al trabajo y reintegrar las prestaciones indebidamente percibidas;
- e) Solicitar directamente su afiliación al presente régimen dentro de los sesenta (60) días siguientes, en caso que el empleador no diera cumplimiento a la obligación establecida en el inciso b) del artículo anterior;
- f) Presentar al empleador la declaración jurada a la que se refiere el inciso h) del artículo anterior;
- g) Denunciar a la autoridad de aplicación y entidades de gestión de este régimen todo hecho o circunstancia que configure incumplimiento por parte del empleador a las obligaciones establecidas por esta ley y su reglamentación;
- h) Participar en las acciones de formación o reorientación profesional puestas a su disposición y en los trabajos temporales de colaboración social en los casos que corresponda, de conformidad con esta ley y su reglamentación;
- i) Aceptar la colocación que le sea ofrecida por el Sistema Nacional del Servicio de Empleo, siempre que constituya una oferta de empleo adecuado en las condiciones del artículo 22, bajo los apertamientos fijados en la presente ley y su reglamentación.

Art. 47. — El trabajador que se encontrare percibiendo alguna de las prestaciones derivadas de este régimen deberá comunicar de inmediato a la entidad de gestión respectiva cualquier circunstancia que lo excluya de sus beneficios. En caso contrario, dicha entidad podrá requerirle la devolución de las prestaciones o de los excedentes indebidamente percibidos, más el monto que resulte de su actualización conforme al índice de ajuste establecido por el artículo 38.

En el supuesto que el trabajador iniciare una nueva relación de dependencia, la omisión de la denuncia de este hecho determinará la deducción correspondiente sobre las remuneraciones a percibir, que alcanzará el total de las prestaciones indebidamente percibidas o de lo pagado en exceso, más lo que resulte de su actualización. Dicha

restitución queda encuadrada en el artículo 132, inciso c), de la Ley de Contrato de Trabajo (t.o. decreto 390/76) y no podrá superar mensualmente el porcentaje previsto en el artículo 133 de dicha norma legal.

Ningún trabajador que tuviere derecho a las prestaciones por desempleo podrá ser acreedor al pago de las mismas si adeuda a la entidad de gestión respectiva suma alguna derivada de prestaciones indebidas o excedentes no reintegrados, sin perjuicio del derecho de la entidad de gestión a perseguir judicialmente el pago de lo que se le adeude por tales conceptos.

En el supuesto que se acordara al beneficiario del presente régimen una prestación jubilatoria o no contributiva y éste no formulara la denuncia correspondiente, las sumas cobradas indebidamente le serán descontadas en los términos del artículo 46, inciso d), de la ley 18.037 (t.o. 1976).

Art. 48. — La comisión de fraude o engaño para la percepción de las prestaciones por desempleo establecidas en la presente ley, será reprimida con prisión de seis (6) meses a ocho (8) años e inhabilitación especial por igual tiempo.

Se considera fraude o engaño la falsedad en las declaraciones o acreditaciones exigidas para gestionar el beneficio, la connivencia con el empleador para la obtención de cualquiera de las prestaciones señaladas en la presente ley y la simulación de la contratación laboral con la finalidad de que los trabajadores obtengan o disfruten fraudulentamente de las mismas.

Las penas se elevarán de un tercio a la mitad cuando entre los responsables de la comisión del delito mediare relación de parentesco en cualquier grado.

Art. 49. — Las infracciones de las disposiciones de los artículos 45 y 46 de la presente ley, sin perjuicio de las responsabilidades penales en que pudieran incurrir, serán sancionadas respectivamente con:

- a) La pérdida o suspensión de la prestación otorgada al trabajador durante un plazo de tres (3) meses a un (1) año, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7;
- b) Una multa al empleador responsable no inferior al salario mínimo vital vigente, ni superior a diez (10) veces el mismo por cada infracción.

Art. 50. — Sin perjuicio de las facultades de la autoridad de aplicación en cuanto a inspección y control del desempleo involuntario, cualquier persona podrá poner en conocimiento de aquélla o de las cajas de subsidios y asignaciones familiares y el Instituto Federal de Empleo, los supuestos de fraude en la percepción de las prestaciones por desempleo, pudiendo el denunciante exigir reserva de sus circunstancias personales.

Título segundo

Del fomento del empleo productivo

CAPÍTULO XII

Objetivos y principios básicos

Art. 51. — Declárase de interés nacional y cumplimiento prioritario la formulación y desarrollo de una

política activa de fomento de empleo, productivo y libremente elegido, destinada a promover y afianzar la igualdad de oportunidades laborales y el derecho de trabajar para todos los habitantes del país.

Art. 52. — Las medidas de fomento del empleo previstas en esta ley se adoptarán en el marco legal de la política de empleo, mediante la acción coordinada del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, las administraciones laborales de las provincias adheridas al Sistema Nacional del Servicio de Empleo y el Instituto Federal de Empleo, a efectos de responder en forma integral y articulada a los diferentes factores coyunturales y estructurales con incidencia sobre la oferta y la demanda de trabajo.

Sin perjuicio de otras disposiciones legales o reglamentarias, las medidas de fomento del empleo comprenderán todas las acciones destinadas a:

1. Aumentar el nivel de empleo por todos los medios adecuados, incluidos los instrumentos y prestaciones de la seguridad social que permitan la máxima utilización de los recursos humanos y económicos disponibles.
2. Propiciar el mayor grado de transparencia del mercado de trabajo y de equilibrio entre la oferta y la demanda de empleo, en sus aspectos cuantitativos y cualitativos.
3. Consolidar un sistema eficaz de protección de las situaciones de desempleo y generalizar la extensión de su cobertura, mediante prestaciones no discrecionales y manteniendo condiciones objetivas para el acceso a las mismas.
4. Mejorar la estructura ocupacional y las posibilidades de inserción y reinserción del trabajador en las actividades productivas, prestando especial atención a los requerimientos de orientación, capacitación y formación profesional.
5. Promover y estimular iniciativas de creación de empleo productivo y facilitar la colocación de trabajadores en todas sus formas, mediante acciones específicas y programas temporales de fomento del empleo tendientes a mejorar las condiciones de vida, de trabajo y de participación de los trabajadores en el desenvolvimiento de las actividades productivas.

Art. 53. — La igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la libertad de acceso al empleo público o privado, sin otra condición que la idoneidad, son principios básicos de la política de empleo.

En consecuencia, será nula y sin valor legal alguno toda cláusula, convención o reglamento de carácter público o privado, cuya aplicación se hiciera exigible con el objeto de:

- a) Imponer restricciones bajo cualquier forma a la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo;
- b) Establecer cualquier distinción, exclusión o preferencia por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, opinión política, afiliación sindical u origen social en materia de empleo;

- c) Requerir la inscripción previa en registros o bolsas de trabajo que pudiere afectar la libertad de acceso al empleo o sujetar la admisibilidad del interesado a una condición distinta de la idoneidad.

Art. 54. — Las disposiciones del artículo precedente no constituirán obstáculo a la adopción de medidas específicas de fomento del empleo para satisfacer las necesidades de personas, grupos o colectivos de trabajadores particularmente desfavorecidos, que tengan o puedan tener mayores dificultades de colocación, ni a la aplicación de medidas de carácter selectivo para zonas geográficas o sectores económicos en crisis, en las que el desempleo tuviere mayor incidencia.

CAPÍTULO XIII

Sistema Nacional de Servicios de Empleo

Art. 55. — Créase el Sistema Nacional de Servicios de Empleo, con los alcances de un servicio público y gratuito de colocación a efectos de coordinar en todo el territorio nacional las acciones tendientes a proporcionar a los trabajadores un empleo adecuado a sus aptitudes y facilitar a los empleadores la contratación de mano de obra apropiada a sus necesidades. El sistema se organizará dentro del marco de una concepción integradora de la política de empleo con el objeto de promover una mayor adecuación cuantitativa y cualitativa de las ofertas y demandas de empleo.

Art. 56. — La administración y gestión administrativa del Sistema Nacional de Servicios de Empleo se ejercerá en forma descentralizada conforme las políticas que se dicten y se instrumenten por la autoridad de aplicación para la estructuración del sistema.

Dichas políticas estarán encaminadas a proveer la institución y funcionamiento satisfactorio de oficinas públicas de empleo articuladas operativamente mediante una red nacional y redes regionales de empleo, con capacidad administrativa para reunir y analizar las informaciones sobre el mercado de empleo, registrar las ofertas y demandas de empleo y verificar objetivamente las situaciones de desempleo involuntario. A ese efecto la autoridad de aplicación deberá contemplar una adecuada regionalización del territorio nacional conforme la homogeneidad de sus mercados laborales y su situación geográfica.

Art. 57. — La autoridad de aplicación promoverá la integración al sistema de todos los servicios de empleo nacionales, provinciales y municipales, tanto públicos como privados sin fines de lucro, a cuyo efecto celebrarán los respectivos convenios con la Dirección Nacional de Recursos Humanos y Empleo.

La adhesión de las distintas jurisdicciones, oficinas y agencias implicará el cumplimiento de las normas técnicas y administrativas del sistema que la autoridad de aplicación establezca, sin perjuicio de la adecuación que se requiera para su utilización local y de resguardar una actuación autónoma de la administración laboral de las distintas jurisdicciones adheridas y de las regiones que integren, respecto de las políticas provinciales y regionales de empleo.

Art. 58. — Los servicios y oficinas de empleo reconocidas como agentes del sistema deberán ejercer en su respectivo ámbito de actuación las facultades, atribuciones o funciones que se le deleguen según el convenio de adhesión y cumplir con las obligaciones establecidas en el mismo, a efectos de:

- a) Procurar empleo a los desempleados que lo soliciten y satisfacer las solicitudes de vacantes de los empleadores, de acuerdo a los perfiles requeridos;
- b) Registrar la información pertinente al mercado laboral local, sus estimaciones y proyecciones, e intervenir en la canalización de las ofertas y demandas de empleo y flujos migratorios entre distintas jurisdicciones provinciales o regionales;
- c) Colaborar en la información, orientación y calificación profesional de los trabajadores;
- d) Participar en la ejecución de los programas de fomento de empleo y de formación profesional sobre la base de las normas generales y particulares del sistema;
- e) Contribuir con las acciones específicas a desarrollar respecto de la movilidad ocupacional, prevención y protección del desempleo, organización y coordinación de los servicios de empleo, creación y promoción de empleo, capacitación laboral, formación y reconversión profesional, de acuerdo con los planes de acción administrativa y reglamentaria del sistema.

Art. 59. — Todos los organismos, entidades y empresas de carácter público y privado están obligados a facilitar a los agentes del servicio de empleo cuantos datos les sean solicitados en relación con el cumplimiento de sus funciones respecto de la contratación laboral, selección de personal, publicidad de ofertas y demandas de empleo y toda actividad licitativa relacionada con la colocación de trabajadores.

Art. 60. — Los servicios de empleo serán atendidos por personal capacitado especialmente para el desempeño de la función encomendada y deberán contar con profesionales en ciencias sociales con experiencia o formación en materia de empleo. No podrán tener interés directo o indirecto en entidades vinculadas a la colocación de trabajadores con fines de lucro.

CAPÍTULO XIV

Instituto Federal de Empleo

Art. 61. — Para las finalidades establecidas en el título segundo de la presente ley, créase el Instituto Federal de Empleo, que funcionará en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, como entidad estatal de derecho público con personalidad jurídica y autarquía individual, financiera y administrativa.

La fiscalización financiera patrimonial del instituto se realizará conforme la Ley de Contabilidad y a través de rendiciones de cuentas y estados contables que serán elevados mensualmente al Tribunal de Cuentas de la Nación.

Art. 62. — El Instituto Federal de Empleo tendrá la competencia que le atribuye la presente ley como

organismo de administración y gestión de la política de empleo, a cargo de la conducción y supervisión del Sistema Nacional del Servicio de Empleo.

Art. 63. — Dentro de los ciento ochenta (180) días de reglamentada la presente ley, pasarán a depender del Instituto Federal de Empleo la Dirección Nacional del Servicio de Empleo con todas las dependencias y los servicios establecidos por la ley 13.591 subsistentes en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, cuya organización y funcionamiento se adaptarán a las exigencias de la presente ley.

Art. 64. — Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos precedentes, serán funciones y atribuciones del Instituto Federal de Empleo:

1. Organizar los servicios de empleo, fiscalizar el funcionamiento de las oficinas de empleo, delegaciones y agencias adheridas al Sistema Nacional de Servicios de Empleo en todo el territorio de la República, y suministrarles asesoramiento, asistencia técnica y apoyo financiero para el cumplimiento de sus finalidades específicas,
2. Promover y coordinar en las jurisdicciones adheridas al Sistema Nacional de Servicios de Empleo la integración de una red nacional y redes regionales de empleo que contribuyan a registrar y regular en forma permanente y sistemática la oferta y demanda de trabajo. De acuerdo a las necesidades del mercado laboral en cada región, el instituto podrá establecer servicios propios y de cabecera regional para la colocación, orientación y formación profesional ocupacional de trabajadores.
3. Generar información pertinente a los efectos de conocer las características y necesidades de los distintos mercados laborales locales o regionales y su inserción en el mercado laboral nacional, en cooperación con organismos y entidades públicos y privados.
4. Disponer toda clase de estudios, levantar censos y encuestas con fines de investigación laboral y coordinar la recolección de información de los diferentes mercados de empleo que permitan acciones para su regulación y planeamiento y contribuyan a orientar políticas de los poderes públicos nacionales y provinciales en materia de empleo.
5. Dirigir y administrar los programas nacionales de fomento del empleo y de formación profesional ocupacional previstos en este título y demás medidas de fomento del empleo nacional o regional que acordaren implementar las administraciones laborales, provinciales y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación en orden a los objetivos fijados por esta ley.
6. Administrar los fondos propios que se le asignen para cumplir su cometido según lo establecido en el artículo 66, reglamentar el funcionamiento del organismo y dependencias a cargo del mismo, nombrar y remover su personal administrativo y técnico e inter-

venir en la elaboración del presupuesto anual de gastos y cálculo de recursos, debiendo elaborar la memoria y balance al finalizar cada ejercicio.

7. Establecer los procedimientos administrativos para el otorgamiento de subvenciones, becas y ayudas que correspondan a los distintos programas y medidas de fomento del empleo a su cargo, asignar dichos recursos y autorizar las exenciones previstas en esta ley, de conformidad con los planes aprobados por la autoridad de aplicación.
8. Organizar un registro permanente de beneficiarios de prestaciones por desempleo y mantener una adecuada coordinación con las entidades de gestión de dicho régimen, debiendo instrumentar a través de los servicios de empleo bajo su dependencia las acciones necesarias para el control y supervisión de las situaciones de desempleo amparadas por la presente ley.
9. Disponer citaciones y emplazamientos a los beneficiarios de prestaciones por desempleo para instar el cumplimiento de sus obligaciones legales, procurando satisfacer prioritariamente sus requerimientos como demandantes de empleo y sus necesidades de orientación y formación profesional, conforme los procedimientos fijados por esta ley y su reglamentación.
10. Dar cuenta a la autoridad de aplicación, organismos y entidades competentes, de toda infracción que pudiere afectar el derecho de los beneficiarios del régimen de protección por desempleo y de las circunstancias determinantes de suspensión o extinción de las prestaciones.
11. Entender en la regulación y supervisión de la actividad de las agencias privadas de colocaciones en todo el país, y en el otorgamiento de permiso previo para su funcionamiento, con sujeción a las normas reglamentarias fijadas por la autoridad de aplicación de esta ley.
12. Resolver toda cuestión que se plantee en la aplicación de esta ley en lo concerniente a la regulación de la oferta y demanda de empleo, la colocación de trabajadores y las acciones de fomento del empleo y formación profesional ocupacional, interpretar sus disposiciones y normas reglamentarias o intervenir en la formulación de normas de gestión y procedimientos administrativos tendientes a lograr su homogeneidad para los servicios de empleo existentes o a crearse en todo el territorio nacional.
13. Asesorar en materia de empleo a los poderes públicos nacionales, provinciales y municipales y a los organismos y entidades públicas o privadas que lo requieran y proponer la sanción de nuevas normas legales o la modificación o derogación de las existentes.

14. Elaborar, en colaboración con otros organismos competentes planes generales ocupacionales que permitan mantener actualizada una clasificación nacional y uniforme de ocupaciones. Entender en la organización y gestión de un régimen general de certificación de la profesionalidad de los beneficiarios de prestaciones por desempleo y de los trabajadores en general, en cooperación con los organismos dependientes del Ministerio de Educación y Justicia de la Nación, universidades e institutos especializados, sin perjuicio de las atribuciones y competencias de los mismos.

15. Celebrar convenios con entidades públicas y privadas, organismos nacionales y provinciales, municipios, organizaciones no gubernamentales y entidades intermedias, con el objeto de orientar y facilitar la colocación de trabajadores en desempleo. Las medidas de fomento del empleo y los beneficios de formación profesional a que puedan acogerse las empresas y trabajadores incluidos en dichos convenios, serán autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación y por las administraciones laborales de los gobiernos de provincia, en cuya jurisdicción deban aplicarse.

16. Elaborar programas de:

- a) Cobertura general de servicios profesionales, consistente en el otorgamiento de un crédito moral reintegrable, a jóvenes graduados en todas las especialidades de nivel superior universitario y carreras técnicas de nivel terciario oficialmente reconocidas, destinado a vivienda y/o automotor y/o equipamiento profesional para su radicación en lugares necesitados de cobertura profesional, mediante un contrato por el cual el joven profesional se comprometa a recibir y prestar sus servicios en el lugar convenido por un término no inferior a cinco (5) años;
- b) Cobertura integral de microproyectos productivos, consistente en el otorgamiento de un crédito moral reintegrable, a aquellos pequeños empresarios con proyectos asentados sobre microestrategias económicas que combinen bajos requerimientos de capital, alto impacto productivo en términos de productividad social, y movilicen recursos humanos y materiales disponibles localmente;
- c) Generación de ocupación productiva: este programa permitirá encarar proyectos de diversa naturaleza, tanto a nivel individual, como de entidades intermedias, mediante la entrega de un crédito moral reintegrable a las entidades intermedias que se conformen a los fines de encarar proyectos sobre la base de la solidaridad y la ayuda mutua, y a los trabajadores individuales que manifiesten su pretensión de constituirse en trabajadores por cuenta propia. En general serán encuadrables en el presente aquellos

proyectos que impliquen un mejor aprovechamiento de la mano de obra desocupada en la zona. Serán preferidas las asociaciones mutuales y cooperativas.

Quiénes aspiren a los programas descriptos en este inciso deberán presentar una memoria explicativa del proyecto a realizar, cuyo reconocimiento, aprobación y otorgamiento será competencia del Instituto Federal de Empleo.

Art. 65. — El Instituto Federal de Empleo será dirigido y administrado por un directorio integrado por un (1) presidente y doce (12) directores titulares e igual número de suplentes.

El presidente tendrá rango de subsecretario de Estado y será designado por el Poder Ejecutivo nacional con acuerdo del Senado. Tendrán voz y voto en las reuniones del cuerpo y doble voto en caso de empate.

Los directores serán designados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, de acuerdo con el procedimiento que determine la reglamentación, debiendo integrarse la conducción del instituto con la representación de:

a) Seis (6) directores designados a propuesta de las jurisdicciones que adhiere al Sistema Nacional de Servicios de Empleo, los que serán invitados a formar parte y proponer igual número de miembros suplentes, en representación de las siguientes regiones:

1. Región Noroeste: que integran las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, La Rioja y Catamarca.
2. Región Nordeste: provincias del Chaco, Formosa, Misiones, Corrientes y Entre Ríos.
3. Región Cuyo: provincias de San Juan, San Luis y Mendoza.
4. Región Patagónica: provincias de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.
5. Región Metropolitana: Capital Federal y localidades del conurbano bonaerense.
6. Región Central: comprende el resto de la provincia de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, La Pampa y Santiago del Estero;

b) Dos (2) directores titulares e igual número de suplentes serán designados a propuesta y en representación de las universidades nacionales;

c) Cuatro (4) directores titulares e igual número de suplentes, con representación paritaria de los sectores privados, serán designados a propuesta de las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores, respectivamente.

Los directores que representen las regiones del país durarán un (1) año en sus funciones y serán designados en forma rotativa dentro de cada una de ellas a fin de que en forma sucesiva esté representada cada una de las provincias que las componen.

El presidente y los directores a los que se refieren los incisos b) y c) durarán cuatro (4) años en sus funciones y podrán ser reelectos. Sus remuneraciones y la de los representantes de las distintas regiones estarán a cargo del Instituto Federal de Empleo y no podrán desempeñar simultáneamente otra función rentada por la Nación o las provincias, pero se les reservarán los cargos de esta condición que desempeñaren en el momento de su designación.

Art. 66. — Para el cumplimiento de sus funciones el Instituto Federal de Empleo está facultado a generar el ciento por ciento de los ingresos genuinos que perciba y contará con los siguientes recursos:

- a) El veinte por ciento (20 %) de los recursos que ingresen por todo concepto al Fondo Nacional del Seguro Social de Desempleo, creado por el artículo 36.

Dichos fondos serán transferidos periódicamente al Instituto por las cajas de subsidios y asignaciones familiares, bajo la supervisión de la autoridad de aplicación. Asimismo, de toda transferencia tomarán conocimiento las provincias adheridas al Sistema Nacional de Servicios de Empleo, en el modo y forma que determine la reglamentación;

- b) El aporte del Tesoro nacional que determine el presupuesto general de la Nación, según las necesidades adicionales de financiación del Sistema Nacional de Servicios de Empleo y de los programas y acciones a cargo del Instituto Federal de Empleo.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 61, el Instituto Federal de Empleo, informará anualmente al Congreso de la Nación los resultados obtenidos por la aplicación de las medidas de fomento del empleo y del costo de las mismas.

Art. 67. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación facilitará el uso de sus dependencias para el funcionamiento inicial del instituto y sus filiales, delegaciones y agencias en todo el territorio nacional. El Poder Ejecutivo nacional invitará a adoptar medidas similares a las provincias adheridas al sistema creado por esta ley.

CAPÍTULO XV

Programas de fomento del empleo y formación profesional

Art. 68. — Facúltase el Poder Ejecutivo nacional para la realización de programas nacionales y regionales de fomento del empleo y de formación profesional ocupacional, que podrán incluir la aplicación conjunta o alternativa de las medidas establecidas en este título, conforme las prioridades y objetivos de la política nacional de empleo.

Los programas nacionales de empleo y formación profesional tendrán carácter temporal.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación determinará su duración, pudiendo prorrogarse

en tanto subsistan las circunstancias que los motivan. Será de su competencia fijar las normas reglamentarias y delimitar los colectivos de aplicación.

La administración y dirección ejecutiva de los programas nacionales de empleo y formación profesional será encomendada al Instituto Federal de Empleo, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, en coordinación con las administraciones laborales de los gobiernos de provincia en cuya jurisdicción deban aplicarse. Estas últimas entenderán en el diseño de las acciones específicas a desarrollar y las normas reglamentarias de aplicación, cuando dichos programas tengan alcance regional.

Art. 69. — Los programas de empleo y formación profesional serán financiados con los recursos asignados por la ley al Instituto Federal de Empleo.

Sin perjuicio de lo dispuesto precedentemente la autoridad de aplicación y el Instituto Federal de Empleo procurarán fomentar y orientar la solidaridad social y promover la participación y cooperación de organizaciones no gubernamentales, entidades intermedias, cámaras empresarias y asociaciones gremiales en la aplicación de dichos programas. Propiciarán a ese efecto, la integración de acciones comunes y la concurrencia de recursos y de esfuerzos en todos los niveles de las administraciones públicas nacionales, provinciales y municipales.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Instituto Federal de Empleo adoptarán los recursos necesarios para garantizar que las subvenciones e incentivos de cualquier naturaleza contemplados en los programas de empleo y formación profesional, se destinen exclusivamente a los fines previstos y prevenir todo fraude o abuso por parte de los beneficiarios.

Art. 70. — En los programas que se implanten de conformidad con la presente ley, podrán incluirse las siguientes medidas transitorias de apoyo a la creación de empleo en la actividad privada:

- a) Publicidad asistida de ofertas de empleo en medios de comunicación masiva oficiales y privados. Se concederá a los empleadores que concierten en forma directa la contratación de trabajadores a través del Sistema Nacional de Servicios de Empleo;

- b) Subvenciones directas por creación de nuevos puestos de trabajo a las empresas que contraten a beneficiarios de prestaciones por desempleo con cargas de familia, incorporándolos bajo relación de dependencia por tiempo indeterminado o mediante contratos de trabajo sucesivos de jornada completa, cuya duración no fuere inferior a seis (6) meses, a posteriori del vencimiento del plazo por el cual la prestación por desempleo hubiese sido otorgada. La subvención será equivalente al importe mensual de dichas prestaciones que el trabajador hubiere percibido si continuara en desempleo, hasta un máximo de tres (3) mensualidades consecutivas;

- c) Bonificación de aportes y contribuciones de la seguridad social establecidos por las leyes 18.017 y 18.037, de acuerdo a los cupos anuales que se establezcan conforme las posibilidades finan-

cieras y recursos del Instituto Federal de Empleo. Podrán alcanzar una reducción de hasta el cuarenta por ciento (40 %) en empresas con más de veinte (20) trabajadores ocupados y hasta el ciento por ciento (100 %) en empresas con menor número de trabajadores, durante un plazo máximo de seis (6) meses por año calendario. Se otorgarán respecto de cada puesto de trabajo cubierto con beneficiarios de prestaciones por desempleo comprendidos en los artículos 34 y 35 de la presente ley, que se incorporen bajo relación de dependencia por tiempo indeterminado. La autoridad de aplicación podrá incluir otros colectivos con dificultades de inserción en el mercado de empleo que correspondan preferentemente a sectores con utilización intensiva del factor trabajo.

Los incentivos previstos en los incisos b) y c) del presente artículo no darán lugar a pagos en dinero a los empleadores beneficiarios de tales medidas. Su percepción se verificará mediante la entrega de bonos de crédito de la seguridad social, que tendrán efecto cancelatorio respecto de los aportes y contribuciones de las leyes 18.017 y 18.037, en las condiciones que fije la reglamentación.

Art. 71. — El Instituto Federal de Empleo podrá eximir del aporte establecido por el artículo 36, inciso b), de la presente ley, a los empleadores que concierten la colocación de trabajadores en sus empresas mediante contratos a plazo, de servicios eventuales, transitorios o temporarios, acogidos a programas de fomento del empleo en vigencia, que guarden la forma escrita y se celebren con trabajadores desempleados inscriptos en agencias del Sistema Nacional de Servicios de Empleo, en el modo y forma que determine la reglamentación.

Art. 72. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación determinará anualmente, en estrecha vinculación con los programas de empleo en ejecución, aquellos colectivos de trabajadores y sectores productivos respecto de los cuales el Instituto Federal de Empleo podrá autorizar servicios temporales, de jornada reducida o de tiempo parcial, compatibles con la percepción simultánea de prestaciones por desempleo.

Dichos servicios deberán ajustarse a contratos de trabajo celebrados por escrito, con intervención de los servicios y oficinas de empleo creados por la presente ley. Mediante tales contratos se estipulará la obligación del trabajador de prestar servicios durante un número de horas al día o a la semana, o de días a la semana o al mes, siempre que los períodos trabajados sean inferiores a los dos tercios (2/3) de la jornada legal de trabajo. A su vencimiento serán de aplicación los artículos 95 y 250 de la Ley de Contrato de Trabajo.

Art. 73. — A efectos de promover iniciativas locales de empleo en el sector público y facilitar la participación de trabajadores desempleados en la ejecución de obras y servicios de nivel municipal o en tareas específicas de desarrollo comunitario, que eviten sobrecargas en los planteles comunales fijos, podrán adoptarse programas de:

- a) Trabajos temporales de colaboración social; que el Instituto Federal de Empleo podrá exigir de

todo trabajador desempleado, durante el tiempo que perciba prestaciones por desempleo, siempre que reúnan los requisitos siguientes:

1. Tengan por objeto obras y servicios de interés general cuya realización demanden administraciones públicas, municipios y organismos públicos o privados de utilidad social, o de carácter benéfico o asistencial sin fines de lucro. Su ejecución estará sujeta a los acuerdos celebrados al efecto con el Instituto Federal de Empleo.
2. Coincidan con las aptitudes físicas y profesionales del trabajador desempleado, tengan carácter temporal y no supongan cambio de residencia habitual del trabajador, salvo circunstancias de excepción especialmente regladas.
3. Los trabajadores podrán continuar percibiendo las prestaciones por desempleo otorgadas y tendrán derecho a un suplemento remuneratorio a cargo de quienes utilicen los trabajos de colaboración requeridos, que les garantice niveles de remuneración por día o unidad de trabajo acordes a la actividad desempeñada;

b) Cobertura regional de servicios profesionales y técnicos: que el Instituto Federal de Empleo podrá implementar a requerimiento de las administraciones públicas, organismos y entidades mencionadas en el inciso anterior, para facilitar inserción laboral a jóvenes egresados beneficiarios de prestaciones de desempleo y enfrentar los desequilibrios regionales en la radicación y empleo de mano de obra calificada. Dicho programa deberá contemplar:

1. La contratación de jóvenes graduados en todas las especialidades del nivel superior universitario y carreras técnicas de nivel terciario oficialmente reconocidas, que reúnan las aptitudes exigidas para satisfacer los requerimientos locales de la jurisdicción de destino y posean título habilitante expedido dentro de los cinco (5) años anteriores a su incorporación efectiva al programa.
2. Serán consideradas en forma prioritaria las solicitudes de cobertura regional de servicios profesionales y técnicos en áreas rurales periféricas y municipios con escasa densidad poblacional que prevean:
 - 2.1. Desarrollo de servicios y equipamientos básicos de la infraestructura social, de atención primaria de la salud, centros materno-infantiles, obras y construcciones municipales de saneamiento, y de atención integral de las necesidades de la población objeto del proyecto, particularmente de los sectores desposeídos y de pobreza extrema.

2.2. Actividades de apoyo a pequeños productores rurales, de promoción de proyectos regionales y microproyectos productivos zonales, en cooperación con organismos especializados del sector público, universidades nacionales u organismos internacionales, tendientes a promover el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

3. Los contratos de servicios profesionales y técnicos celebrados para la ejecución del programa serán temporales y a tiempo parcial, pudiendo renovarse hasta completar un plazo de dos (2) años. La prestación de servicios comprometida en actividades de desarrollo comunitario no será incompatible con el libre ejercicio profesional del beneficiario en la jurisdicción asignada.

4. Los procedimientos de evaluación y contratación de los aspirantes deberán resguardar el respeto del principio de idoneidad, la elección voluntaria de la jurisdicción de destino y el desempeño efectivo en actividades propias de su profesión.

5. Durante la prestación de servicios el Instituto Federal de Empleo asignará a los beneficiarios una retribución básica móvil con carácter de subsidio no reintegrable, luego de agotada la prestación por desempleo. Conforme sus posibilidades los municipios o los gobiernos de provincia, en su caso, deberán proveer a los beneficiarios de casa habitación y del instrumental necesario para el ejercicio profesional, a título precario.

Art. 74. — Con la finalidad de promover el empleo autónomo podrán adoptarse programas que autoricen al Instituto Federal de Empleo para disponer la capitalización de prestaciones por desempleo, en favor de trabajadores con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo, con sujeción a los requisitos siguientes:

- a) Podrán solicitar la percepción del total de las prestaciones por desempleo en un pago único, los beneficiarios titulares de las mismas que manifestaren su pretensión de constituirse en trabajadores por cuenta propia, o en miembros de una cooperativa de trabajo existente o creada al efecto, o en integrantes de una sociedad comercial de pequeño giro;
- b) Quienes aspiren a dicha modalidad de pago presentarán una memoria explicativa del proyecto a realizar, cuyo reconocimiento y aprobación será competencia del Instituto Federal de Empleo, en las condiciones que fije la reglamentación;
- c) Podrán capitalizar prestaciones por desempleo, los beneficiarios de las mismas que tuvieron

pendiente percibir la totalidad o parte de las mensualidades otorgadas, siempre que el número de éstas sea igual o superior a tres (3) y no hubieren percibido prestaciones por desempleo en los cuatro (4) años inmediatamente anteriores;

- d) Quienes resulten beneficiarios de la prestación por desempleo en la modalidad de pago único, no podrán volver a percibir prestaciones por desempleo hasta tanto no transcurra un plazo de cuatro (4) años desde su otorgamiento.

Art. 75. — El Instituto Federal de Empleo promoverá regularmente acciones específicas de ayuda a colectivos identificados por sus menores posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo competitivo, en especial:

- a) Jóvenes demandantes de primer empleo;
- b) Beneficiarios de prestaciones por desempleo, particularmente aquellos de baja calificación ocupacional;
- c) Mujeres desempleadas en situación de cabeza de familia;
- d) Trabajadores mayores de cuarenta y cinco (45) años;
- e) Disminuidos físicos, psíquicos y sensoriales.

Podrán incluirse adicionalmente en los programas de empleo que se destinen a los trabajadores anteriormente indicados, los siguientes beneficiarios:

- 1. Bonificaciones de tarifas o franquicias para trasladarse en medios de transporte urbano, sin perjuicio de las prestaciones por movilidad geográfica previstas en el artículo 28.
- 2. Orientación y formación profesional gratuita y preferente.
- 3. Otorgamiento de becas y ayudas por la asistencia a cursos destinados a brindar calificación laboral inicial o adicional a dichos trabajadores, que posibiliten o mejoren sus perspectivas de empleo.

Art. 76. — El Instituto Federal de Empleo, con la colaboración de instituciones y entidades especializadas, deberá establecer anualmente un programa de formación profesional ocupacional destinado a atender, con carácter gratuito, las necesidades de orientación, formación, perfeccionamiento y reconversión profesionales de los desempleados que figuren inscriptos en demandas de empleo, ante las oficinas y agencias del Sistema Nacional de Servicios de Empleo.

En relación con el programa anual de formación profesional ocupacional que establezca el Instituto Federal de Empleo, regirán para los beneficiarios de prestaciones por desempleo, las disposiciones de los artículos 20, inciso 3; artículo 23, inciso 2, y artículo 46, inciso h), de la presente ley en las condiciones que fije la reglamentación.

Las acciones a desarrollar en cumplimiento de dicho programa deberán integrar la oferta de capacitación disponible en diferentes organismos de la administración pública nacional, provincial y municipal, el Consejo

Nacional de Educación Técnica (CONET), escuelas técnicas y centros de capacitación, institutos de cámaras empresarias, asociaciones sindicales y empresas privadas, mediante acuerdos de incorporación al programa que se concentrarán con el Instituto Federal de Empleo.

Dicho organismo podrá disponer con autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación el otorgamiento de subvenciones destinadas a apoyar el funcionamiento de centros de capacitación profesional, talleres-escuela, de adiestramiento y educación no formal, de carácter público o privado, que se desempeñaren como centros colaboradores debidamente autorizados.

Conforme las posibilidades financieras del Instituto Federal de Empleo y los acuerdos que se instrumentaren para optimizar las acciones de capacitación, podrán adoptarse programas específicos de formación profesional ocupacional becada. Dichos programas serán orientados a la reconversión de la mano de obra, reciclaje y calificación profesional que demande el sistema productivo en sectores críticos de desempleo y a impulsar las enseñanzas sobre nuevas tecnologías y técnicas de gestión empresarial.

Art. 77. — La autoridad de aplicación promoverá el desarrollo y acogimiento en las convenciones colectivas de trabajo de:

- a) La participación de los empleados y obreros en la dirección de las empresas públicas o privadas, arbitrándose la creación de consejos de trabajadores a fin del ejercicio de los derechos de información y consulta y de su intervención en la evaluación de proyectos y elaboración de planes relacionados con la faz productiva y de comercialización de la empresa, con las condiciones de trabajo e higiene y seguridad;
- b) Acuerdos o formas de concertación por los que se posibilite la cogestión obrero-empresaria, mediante el sistema de accionariado obrero;
- c) Mecanismo de fomento para la constitución de cooperativas de trabajo;
- d) Nuevas formas de contratación laboral vinculadas al desarrollo de los recursos humanos, la promoción del empleo y la formación profesional ocupacional.

Conforme las mismas, podrán incorporarse al régimen de aprendizaje y orientación profesional previsto en el artículo 187 de la Ley de Contrato de Trabajo, contratos de trabajo que incluyan acciones de capacitación en la propia empresa o institución autorizada por el Instituto Federal de Empleo bajo la fórmula de empleoformación, para trabajadores cuya edad estuviere comprendida entre los dieciocho (18) y los veintiséis (26) años inclusive,

Dichos contratos deberán celebrarse por escrito, por un plazo mínimo de seis (6) meses, prorrogables hasta alcanzar dos (2) años de duración. Al superar dicho plazo se considerarán celebrados por tiempo indeterminado.

CAPÍTULO XVI

Disposiciones transitorias

Art. 78. — La autoridad de aplicación podrá disponer una prórroga de noventa (90) días posteriores al vencimiento del plazo fijado en el artículo 63 para designar los directores del Instituto Federal de Empleo, constituir los fondos y recabar las adhesiones necesarias para integrar el Sistema Nacional de Servicios de Empleo.

Art. 79. — La presente ley se aplicará a las prestaciones por desempleo que se devengaren después de su entrada en vigencia, regulación conforme los decretos 2.485/85, 2.533/86 y 787/80 las situaciones de desempleo producidas con anterioridad.

La obligación del pago del aporte a que se refiere el artículo 36 de esta ley regirá a partir del mes siguiente de su promulgación.

Art. 80. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De conformidad con el artículo 105 del reglamento interno de esta Honorable Cámara, el presente dictamen pasa directamente al orden del día.

Salas de las comisiones, 17 de abril de 1991.

Luis A. J. Bruscesco. — Héctor J. Velázquez.
— Conrado Storani. — Hipólito Solari
Yrigoyen. — Mario A. Losada. — Edgardo
R. M. Grosso. — Adolfo Cass.

Sr. Presidente (Menem). — Encontrándose presente el señor ministro de Trabajo y Seguridad Social, quien expresó su deseo de intervenir en este debate conforme lo establece la Constitución Nacional, la Presidencia lo invita a ingresar en el recinto.

— Ingresan en el recinto y ocupan los sitios reservados a los ministros, el señor ministro de Trabajo y Seguridad Social, doctor Rodolfo Díaz, y el señor subsecretario de Trabajo, doctor Enrique Osvaldo Rodríguez.

Sr. Presidente (Menem). — En consideración en general.

Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Britos. — Compañero presidente, señores y compañeros senadores, compañeros ministro y subsecretario: hace aproximadamente quince meses que llegó al Senado de la Nación un proyecto del Poder Ejecutivo. Esta iniciativa pretende interpretar la preocupación de nuestro gobierno por el grave problema social que vive el país.

De alguna manera el proyecto trata de contemplar no solamente la situación de aquellos compañeros que tienen trabajo sino también la de los compañeros que no lo tienen. Actualmente la Argentina tiene un número de desocupados que alcanza casi al millón de compañeros. Existen un millón doscientos mil com-

pañeros subocupados y dos millones trescientos mil compañeros que trabajan en "negro". Si a esto le sumamos que hay tres millones trescientos mil compañeros que han trabajado en nuestro país y que lamentablemente no gozan de una jubilación de privilegio, comprenderemos la gravedad de la situación.

Frente a este estado de cosas, nuestro Poder Ejecutivo ha impulsado este instrumento legal a los efectos de que el Congreso Nacional lo analice y convierta en ley.

Lo que plantea el proyecto no es nuevo en el mundo. Ya otros países de Europa, por ejemplo, después de la crisis del petróleo, buscaron conformar un sistema que procurara dar más trabajo a través de la sanción de leyes de empleo. Así lo hicieron los alemanes, aunque les costó mucho tiempo. A mediados de la década del 70 comenzaron el análisis de este tipo de legislación y recién lo lograron entre los años 82 y 83.

A los españoles, franceses e italianos les pasó algo parecido.

Sin embargo, en nuestro país, desde que se dio a conocer este proyecto, hemos venido polemizando al respecto; incluso esto sucedió entre nosotros mismos, los compañeros peronistas, preguntándonos si servía o no.

Este es un tema que nos preocupa a todos. He conocido tiempo atrás al actual ministro de Trabajo, y puedo decir que no es un advenedizo en las luchas sociales porque allá, en la década del 60, ya peleábamos codo a codo por estas mismas cosas. A veces nos desentrañábamos; opinábamos distinto. Pero esto no quiere decir de ningún modo que él defendiera intereses que no reflejaran lo que necesitaban nuestros trabajadores. Creo que él tenía la misma preocupación que yo y que millares de argentinos.

Debíamos buscar la forma de que este proyecto sirviera, y eso se ha ido logrando en el Parlamento. La discusión alrededor de la iniciativa no estuvo limitada únicamente a nuestro bloque. Todos participaron con su aporte. Este tema lo hemos discutido con los amigos y compañeros de los bloques provinciales y con los representantes de la Unión Cívica Radical. Lo hemos hecho así porque necesitábamos sus aportes y porque todos estamos preocupados por la Argentina. Cada vez que salimos a la calle nos duele que un ciudadano nos pregunte qué va a pasar, y es necesario que demos una respuesta.

Así es como algunos hombres del radicalismo han presentado otros proyectos; me refiero

a las iniciativas de los señores senadores Solari Yrigoyen y Brascosco. También lo hicieron integrantes de los bloques provinciales, como el señor senador Romero Feris. Todos tenemos las mismas preocupaciones.

¿Cómo no vamos a estar preocupados si todavía no hemos podido superar la crisis social? De cualquier manera, no es posible que se diga —como algún sector de la prensa lo está haciendo— que dentro de este proyecto hemos contemplado un seguro de desempleo porque necesitamos tener más votos.

La gente, de cualquier manera, en el momento oportuno va a opinar en las urnas.

Lo que nos ha movido a contemplar la idea de un seguro de desempleo ha sido simplemente la solidaridad de los que trabajan con los que no lo hacen. Podemos decir que este proyecto tiene un punto fundamental, que algunos analistas denominan flexibilidad laboral. Sin embargo, considero que no es tan precisa la denominación, porque el solo hecho de que pretendamos dar mayor cantidad de empleo no significa flexibilizar, sino tener pleno conocimiento de que no podemos legislar únicamente para los que tienen para comer. También hay que legislar para los que no tienen trabajo.

Dentro de esa flexibilidad de que se habla le hemos agregado al proyecto del Ejecutivo un tema que es más que interesante. Me refiero a que esa flexibilidad se dé en tanto y en cuanto esté establecida en el convenio colectivo de trabajo.

¿Por qué queremos que esta flexibilidad esté establecida en la convención colectiva del trabajo? Porque es el control de la organización sindical el único que nos puede asegurar la inversión del señor empresario. Y esto es así porque, como decíamos, este proyecto no es nuevo y en otros países en que se lo aplicó sus propios autores denunciaron que se cometieron excesos por parte de las grandes empresas: no así en los que respecta a la pequeña y mediana.

Creo que los trabajadores deben tener seguridad. A mí me han molestado mucho algunas cosas que se han dicho. Incluso los propios peronistas en algún momento me dijeron que había cambiado el criterio que he sustentado durante tantos años. No es así, son cuarenta años los que llevo trabajando en política y en el ámbito sindical y no creo haber claudicado por haber modificado algo que está inscripto dentro de lo establecido en la ley 20.744, de contrato de trabajo.

Más que nada siento la necesidad de expresar que debo buscar una manera solidaria para que aquel millón de compañeros que hoy no tienen ocupación tengan una forma de trabajar. No sé si con esto podremos hacer justicia. Tampoco sé si mis colegas podrán enriquecer este proyecto. Pero lo que sí sé es que estamos haciendo algo para que el país pueda caminar.

Se comentaba también el porqué del tiempo que demoró el tratamiento de este proyecto. Sobre esta cuestión decimos que también tenemos que ajustarnos a la verdad política. Este es el tiempo, porque existe un plan económico más creíble. Este no es el tiempo pasado. En política hay que saberse manejar muy bien con los tiempos. Si nosotros hubiéramos arrancado con este proyecto meses atrás tal vez no hubiera resultado tan interesante como lo es en este momento. Y esto, señor presidente, lo demuestran los números.

Con referencia al sistema de seguro por desempleo, discutimos bastante la cuestión con los compañeros del Ministerio de Trabajo, y finalmente nos pusimos de acuerdo en la necesidad de que los señores empresarios también hicieran su aporte a los compañeros que no tenían trabajo y que asimismo fueran solidarios los propios trabajadores.

Buscamos que tomando un punto y medio de las cajas de subsidios familiares no se fuera en contra de los intereses que tienen los trabajadores en los subsidios. Y para esto, señor presidente, se ha tenido en cuenta el crecimiento que ha habido en el último mes de la masa salarial de nuestro país. Ella ha crecido porque es evidente que este nuevo plan económico le ha dado confianza a la Nación.

Dentro de ese crecimiento cada punto nos asegura la posibilidad de obtener entre 13 millones y 14 millones de dólares mensuales que se sumarían a un fondo por desempleo que estaría dentro de un seguro por desempleo, que en un término de seis meses de capitalización puede ser otorgado a aquellos compañeros que no tienen trabajo.

Para solucionar el tema desde el comienzo vamos a tomar los fondos con que actualmente cuentan las cajas de subsidios familiares, sin tocar un solo peso de "Rentas generales" para no modificar este plan económico que estamos haciendo efectivo.

Señor presidente: hablamos de blanquear el trabajo en negro. ¿Por qué se ha originado este tema del trabajo en negro?

Cuando asumió el gobierno constitucional luego del gobierno militar, se encontró con que en nuestro país había más de quinientos mil trabajadores en estas condiciones. Durante la gestión del doctor Alfonsín esta cifra se incrementó, llegando casi a los dos millones de trabajadores y actualmente a los dos millones trescientos mil, lo cual perjudica sensiblemente el sistema de previsión social. Millares de compañeros se encuentran ahora sin una jubilación que justifique el trabajo desarrollado durante muchos años.

Y no lo queremos echar la culpa al gobierno radical; aquí ha existido, señor presidente, una culpa de los malos capitales que han estado en el país, de estos malos capitales que en algún momento denunció el señor senador Conrado Storani. Y ese comportamiento no se ha compensado con los distintos gobiernos constitucionales que ha tenido nuestro país.

Al respecto quiero dar algunos pequeños ejemplos. El año pasado el monto de los saldos favorables de la exportación fue de 5 mil millones de dólares y al país retornaron únicamente 2 mil millones. Durante el último año aquella cifra superó los 8 mil millones de dólares y todavía no hemos logrado que retornen al país 2.500 millones. Entonces, ¿cómo se va a invertir en este país si hay un sector del capital que no se compadece con nuestra situación?

De alguna manera este proyecto, señor presidente, pretende dar este beneficio de la denominada flexibilidad a aquellos empresarios que puedan blanquear a los trabajadores en negro; pero también se señala que en los últimos seis meses no debe haber habido cesantías en los establecimientos de dichos empresarios. Además, para hacer uso de tal beneficio deberán estar al día con la seguridad social.

Sé que técnicamente tal vez no podamos alcanzar en este informe lo que esperan muchos de nuestros colegas. Pero hay una parte fundamental que concretará el compañero ministro en su momento. Y tengo la plena y absoluta seguridad de que el resto de las bancadas, más allá de defender sus propias iniciativas, sabrá acompañarnos finalmente para que este proyecto pueda ser sancionado.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Brasesco. — Señor presidente: vamos a entrar en el debate de un tema delicado e importante. El Senado está de acuerdo con que debemos enfocar el problema de la promoción del empleo comenzando a erradicar el desempleo.

Durante los catorce meses en que se ha estado trabajando en el Senado no ha habido voces que se hayan distraído del problema del desempleo o del empleo. Por eso consideramos positivo que desde el Poder Ejecutivo se asuma la problemática del empleo pues, como bien señala el doctor Podetti en la revista "Derecho laboral", de febrero de 1990, sin ningún dramatismo pero haciendo una adecuada calificación, cuando el desempleo adquiere ciertas dimensiones puede convertirse en una verdadera calamidad social.

Las colas de los postulantes para empleos junto con las noticias de cierre de empresas, despidos y suspensiones masivas dan cuenta de la profundidad de la crisis que sufrimos.

No podemos dejar de señalar que la creación de puestos de trabajo es la única forma de solucionar el problema del desempleo, pero ello depende de un plan de reactivación económica y no simplemente de la sanción de normas que crean nuevas figuras contractuales que implican cierta desregularización —la mal llamada flexibilización— del derecho laboral y cuya adopción por parte de otros países del mundo no ha logrado alcanzar el objetivo propuesto en forma pura y clara.

Quiero aclarar, señor presidente, que hice un estudio conjunto de los dos proyectos porque ni la comisión ni la Honorable Cámara de Senadores devolvieron el del Poder Ejecutivo.

Hecha esta aclaración, debo expresar que consideramos que el proyecto del Poder Ejecutivo tiene una notable amplitud temática que excede el ámbito de una ley de empleo y de protección contra el despido. Por ello la bancada radical ha producido un dictamen en minoría tomando como base el proyecto del doctor Solari Yrigoyen, no sólo por ser más antiguo en el tiempo sino también por responder temáticamente a un adecuado encuadre de una ley en esta materia, sin que en el mismo se hayan incluido aspectos ajenos a estas cuestiones que atañen a otros cuerpos legales vigentes y sin que se hayan introducido normas atípicas del derecho laboral argentino y que significan, desde nuestro punto de vista, una desprotección para el trabajador.

Cabe señalar que ambos proyectos —es decir, el del Poder Ejecutivo y el nuestro— coinciden en un sinnúmero de aspectos; pero para mantener la adecuada estructura del proyecto del senador Solari Yrigoyen, lo hemos tomado como base, introduciéndole algunas modificaciones de las que se da cuenta en el dictamen en minoría.

Señor presidente: he creído necesario hablar de algunos aspectos fundamentales porque han sido muchos los seminarios que se han realizado

sobre este tema y muy valiosa la presencia de destacados técnicos del Ministerio de Trabajo de la Nación y de hombres de la Organización Internacional del Trabajo en el análisis de la situación ocupacional argentina actual y sus perspectivas.

Quiero manifestar que la desocupación y la subocupación constituyen las principales determinantes de la pobreza. Así, tenemos un millón de desocupados, a los que podemos definir como personas económicamente capaces que buscan trabajo en forma activa pero que no lo consiguen.

La participación de la población de nuestro país en la actividad económica es relativamente baja, habiendo descendido entre 1970 y 1985, debido a un estado de desaliento producto de la falta o estrechez creciente de oportunidades laborales. Este retiro de fuerzas laborales del mercado afecta especialmente a jóvenes y mujeres, pudiendo alcanzar a 500 mil personas en la actualidad.

Por otra parte, persisten en nuestro medio rural alrededor de 500 mil campesinos pobres. Son minifundistas y trabajadores agrícolas ocasionales sin propiedad de la tierra, que representan alrededor del 40 por ciento de los ocupados rurales.

También es dable mencionar a empleados que desempeñan algún tipo de empleo muy insatisfactorio como el servicio doméstico, que representan un 8 por ciento de la fuerza de trabajo urbano. Se trata de 900 mil personas, en su mayor parte del sexo femenino, que tienen un ingreso bajo y que no están desarrollando una actividad productiva.

También tenemos 1.500.000 personas que forman una masa de trabajadores de lo que se denomina el sector informal urbano. Se trata de familiares no remunerados, cuentapropistas de bajo nivel de calificación y de asalariados de microempresas. Son actividades productivas de bajo nivel de productividad, escaso uso de capital y tecnología, de alta rotación y bajos niveles de ingresos. Se las localiza fundamentalmente en el comercio y en los servicios.

Por último, el empleo público, aunque parezca mentira, ha crecido menos en tamaño que el empleo del sector privado en las dos últimas décadas. Pero lo importante es que dentro del espectro municipal y provincial el empleo ha crecido notablemente en el mismo período. Y se debe a algo que no vamos a inventar nosotros ahora ni los tratadistas y estudiosos de este momento. Ya el doctor Bielsa, allá por el año 1950, y Alcides Greeca, en su cátedra de Derecho Municipal y Derecho Público Provincial,

en la Facultad de Derecho de Santa Fe, allá por 1936 o 1937, manifestaban que en América latina y específicamente en la Argentina —en el caso de las provincias y de los municipios— el desempleo era subsidiado por el empleo público.

Se trata de una situación de desempleo proveniente de las crisis de las economías regionales. Hay personas que trabajan menos de una jornada completa de labor.

Estoy presentando la exposición de estos temas basándome en los estudios del especialista Monza, técnico en la materia y hombre que estudia, a través de proyectos de la Organización Internacional del Trabajo y del Ministerio de Trabajo de la Nación, el problema del empleo y del desempleo en la República Argentina.

Pero como de cifras se trata, señor presidente, es necesario determinar en forma clara cuál es la situación ocupacional argentina a julio de 1990. Me voy a permitir leer unas cifras importantes. La población económicamente no activa representa 20 millones 500 mil, es decir, aproximadamente, el 60,9 por ciento del total de la población; los desocupados ocultos, 587 mil, el 1,79 por ciento; la población económicamente activa, 12 millones 269 mil, que representan el 37,31 por ciento.

¿Cuál es la situación de la población económicamente activa? Los ocupados plenos son 7 millones 189 mil, que representan el 58,59 por ciento de esa población; los subocupados son 3 millones 991 mil, que representa 32,53 por ciento; los desocupados, 1 millón 89 mil, que representa el 8,88 por ciento.

¿Cuál es la situación de los subocupados? Los subocupados visibles —urbanos netos—, 837 mil, o sea 20,97 por ciento del total de subocupados. El cuentapropismo no prosperó y ocupados de baja productividad, 1 millón 462 mil, que representa el 36,63 por ciento; el servicio doméstico, 757 mil, es decir, el 18,97 por ciento; el sobreempleo disfrazado, 65 mil personas, que representan 1,63 por ciento; el desempleo disfrazado en el sector público no nacional, 350 mil, o sea, 8,77 por ciento; los ocupados rurales pobres 520 mil, o sea el 13,03 por ciento.

Podemos afirmar que hay 5 millones de personas que no tienen trabajo, que lo están buscando sin conseguirlo. Son desocupados y subocupados que tienen un ingreso entre cero, nulo y bajo, pero además una gran fracción de estos 5 millones tienen un ingreso entre cero y muy bajo, de pobreza extrema, que oscilaría en un 60 por ciento, es decir, 3 millones. El otro 40

por ciento tiene ingresos bajos, pero están inscritos en alguna ocupación. Según la información censal, en el hogar argentino medio hay 1,7 por ciento de perceptores de ingreso. Este índice, multiplicado por 3 millones de desocupados o desempleados muy pobres pertenecen a unos 2 millones de familias, y si el número de familias tipo es de 3,9 millones y lo multiplicamos por el de familias muy pobres, llegamos a los 8 millones de pobres.

Frente a esta situación, siguiéndolo siempre a Monza, debemos preguntarnos qué es lo que puede corregir una situación como la actual.

Según afirma Alfredo R. Monza, sólo existe acuerdo cuando la acumulación de nuevo capital productivo y el crecimiento de la economía pueden resolver las distorsiones ocupacionales discentidas, y por esa vía resolver el drama de la pobreza. Por ello, lo único que puede conducir al crecimiento es la movilización de la sociedad a partir de objetivos claros y compartidos sobre los fines y los medios.

Ahora bien; logrado el crecimiento, ¿el no es suficiente para lograr resolver el problema de la pobreza?

En este sentido, señor presidente, es válido recordar el estudio hecho por el ex director general de la Organización Internacional del Trabajo, doctor Blanchard. En el seminario referido a un nuevo concepto sobre la pobreza, que se realizó en Atlanta en el corriente año, manifestó que el solo hecho del crecimiento no resuelve el problema de la pobreza. Por ello, se debe tener en cuenta que un patrón de crecimiento sin consenso ni solidaridad social no sirve.

Un patrón de crecimiento que maneje las transformaciones estructurales sin perder de vista la capacidad de regular sus efectos, desarrollar acciones compensatorias y asegurar una distribución de las cargas que sea aceptable para la sociedad, será ciertamente más eficaz para corregir la pobreza o incluso para asegurar el propio crecimiento.

Debemos afirmar además, para entender nuestro estudio, que el crecimiento es un proceso de naturaleza lenta mientras que la pobreza nos plantea urgencias sociales perentorias.

Nos preguntamos cuál es el resultado práctico de lo expuesto. Según estudios realizados, el crecimiento de la economía argentina a un ritmo elevado y sostenido durante la actual década la ubicaría hacia fines de siglo en una situación ocupacional con tres importantes logros respecto de la situación actual pero con una importante limitación: se reducirían a un mínimo los particularmente elevados niveles actuales de desocupa-

ción abierta, al mismo tiempo que se proporcionaría empleo a las nuevas generaciones que ingresan en el mercado laboral, incluyendo la reabsorción del bolsón inicial de desempleo oculto.

A tal efecto quiero ser muy exacto en este sentido con respecto a quien estoy siguiendo en esta parte de mi exposición. Entonces, me voy a permitir leer textualmente lo que expresa este estudio: "Los comentarios anteriores describen el límite de los logros que podrían alcanzarse en materia ocupacional durante la década que acaba de iniciarse, en el mejor de los escenarios que puede ser imaginado para nuestro país.

"Al mismo tiempo, queda claro cuál es la principal limitación de una prognosis optimista de este tipo: no cabe esperar en ese lapso mayores efectos positivos en materia de subocupación.

"Es cierto que el agravamiento de la subocupación se detendría, lográndose el importante resultado de revertir la tendencia verificada en este campo en las últimas décadas. Ello es un logro en sí mismo. Pero no es razonable esperar que el crecimiento podría llegar a corregir significativamente, dentro del actual decenio, la proliferación de malos empleos que caracteriza a la actual situación ocupacional argentina.

"Persistirían así, si bien congelados en tamaño absoluto, y en consecuencia exhibiendo alguna reducción relativa, un amplio sector informal urbano de cuentapropistas y asalariados de microempresas inestructuradas; un significativo segmento rural tradicional básicamente en la periferia extrapampeana; un volumen elevado de empleadas domésticas; bolsones de exceso de dotación en el sector público, y un número importante de personas que trabajan menos horas que las necesarias. Para ubicar la significación de este problema en su exacta dimensión deben en rigor no sólo recordarse que estas cinco formas de distorsiones ocupacionales habrían dejado de crecer, sino también que hacia el fin de la década la sociedad argentina se encontraría en inmejorables condiciones para abordar y resolver esta problemática. Claro está que se requiere que nuestra desocupación sea contemporáneo. Por el ritmo de crecimiento elevado, sostenido y bien orientado que se ha supuesto para la actual década se prolongue más allá en el tiempo para *cumplimentar esta asignatura pendiente*".

Como usted puede ver, señor presidente, no puedo decirse que el problema del empleo y de nuestra desocupación sea contemporáneo. Por más que pueda haber sido aliviado o agudizado por medidas acertadas o desacertadas de los gobiernos de turno, obedece a una crisis estructural del país.

Por eso, es de hacer notar que la figura del subsidio por desempleo reconoce una larga trayectoria en propuestas legislativas efectuadas por nuestro partido.

Ya durante la presidencia del doctor Illia el entonces presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, el senador por Formosa José Alberto Martínez, perteneciente a la Unión Cívica Radical, presentó un proyecto en tal sentido basándose en la experiencia recogida durante la llamada crisis de la industria de la carne, a resultas de la cual, y pese a no existir desocupación en el país, la mano de obra especializada del sector era de difícil reinserción en otras actividades; además, el largo tiempo que demoraba la capacitación para ingresar a otras actividades hacía que las indemnizaciones resultaran exiguas para cubrir las necesidades básicas de vida del trabajador y su familia. Pero en aquella época el sector gremial sostenía que había que legislar sobre el pleno empleo y no sobre el desempleo, lo que frustró la sanción de tal proyecto.

Al restaurarse el gobierno constitucional en 1973 el senador Solari Yrigoyen presentó otro proyecto en el mismo sentido, y al poco tiempo hizo lo propio el senador justicialista Pernisi; pero ninguno de los dos mereció tratamiento legislativo porque se insistió desde la bancada oficial de ese momento, tanto desde la rama política como desde la gremial, en la necesidad de asegurar por la vía legal el pleno empleo.

Todas estas iniciativas fueron presentadas sin perjuicio de otras muchas originadas en Diputados y que sería largo enumerar. Basta recordar que la más reciente, del último período, fue la del diputado Cornaglia. Tampoco podemos dejar de reconocer el decreto del Poder Ejecutivo nacional, que fue sucesivamente reactualizado en su vigencia desde 1984.

Dicho esto a modo de breve introducción, paso a analizar el proyecto del Poder Ejecutivo para señalar aquellos aspectos de su mensaje y disposiciones que no compartimos. En este sentido, señor presidente, queremos expresar que comenzaremos con la metodología que inspira a ese mensaje.

Con la sanción de la ley de contrato de trabajo quedó compilada una diversidad de leyes que regían distintas materias. Se recogió la jurisprudencia reinante en distintos aspectos no legislados hasta entonces y se tomaron de la legislación comparada —principalmente mexicana y española— normas para modernizar algunas instituciones desactualizadas por el transcurso del tiempo.

Ese principio de unidad fue aun respetado por el gobierno de facto en 1976, que modificó

la ley por un decreto por el que se aprobaba un texto ordenado de sus disposiciones, legislando por separado en otros temas del derecho laboral.

De sancionarse el proyecto, ese principio se quebrantaría, pues no sólo se introducen modificaciones a la Ley de Contrato de Trabajo, algunas expresas y otras implícitas, sino que se incorporan a la legislación nuevas formas de contratos individuales de trabajo.

Lo propio cabe decir en materia de convenios colectivos y de ley sindical. Es decir que con la aprobación de dicho proyecto se volvería a contar con una diversidad de normas regulatorias en cada una de esas materias.

Comenzaré analizando el artículo 1º del proyecto del Poder Ejecutivo. Merece un especial tratamiento, ya que expresa que el empleo es una situación social jurídicamente configurada que hace operativo el derecho constitucional a trabajar.

Es de advertir que el proyecto no establece en el resto del articulado un mecanismo que haga efectivo ese derecho operativo. Serían muy serias las dificultades que se generarían en el supuesto de que la realidad económica lo impida, lo que es lógicamente previsible dada la actual crisis por que atraviesa la pequeña y la mediana empresa, la materialización del derecho determinado expresamente por la ley. Esto es así por las expectativas que se generan y el germen de conflictos que se originaría por la frustración de ese derecho.

En este último aspecto debe señalarse que la persona que solicitare trabajo y no le fuere concedido podría interponer una demanda judicial por vía de una acción de amparo.

Las implicancias de este artículo son de tan vasto alcance que podría afirmarse que se trata de la creación de un instituto jurídico equiparable al hábeas corpus y al amparo, es decir, una suerte de hábeas corpus laboral, tal como lo expresa el doctor Héctor Recalde en "Página 12" de una publicación sobre derecho laboral del 28 de noviembre de 1989.

Quiero hacer hincapié en esta expresión del doctor Recalde porque, más allá de la posición que puede sostener en este momento, es un hombre versado en derecho laboral, abogado laboralista y actualmente apoderado de una de las confederaciones generales del trabajo. Al mismo tiempo, fue familiarmente acogido y recibido por todos los legisladores, tanto radicales como justicialistas, quienes escucharon sus opiniones sobre esta materia, a veces compartidas y otras no.

Asimismo, Recalde y el actual subsecretario de Trabajo, doctor Rodríguez, mantuvieron largas conversaciones conmigo en oportunidad de la compatibilización que permitió sancionar la ley de asociaciones gremiales.

La opinión del doctor Recalde acerca de este tema tiene el valor de provenir de un hombre de larga trayectoria en el derecho laboral, identificado con la actual conducción política del gobierno en cuanto a su filiación.

Con referencia al trabajo no registrado, si bien en nuestro país es una realidad que no podemos desconocer, consideramos que no es una cuestión cuya normativa deba incluirse en una ley de empleo, tal como lo hace el proyecto del Poder Ejecutivo.

En lo que respecta a la regularización del empleo no registrado, he presentado una iniciativa parlamentaria que se refiere exclusivamente al tema, teniendo en cuenta las disposiciones del proyecto del Poder Ejecutivo nacional. Esta iniciativa incluye modificaciones tales como la posibilidad del empleador que registre suficientemente la relación laboral de acogerse automáticamente a la moratoria —nunca superior a dos años, a determinar en el decreto reglamentario—, por su deuda jubilatoria al FONAVI, a los entes de obras sociales y al Fondo Nacional del Desempleo.

Quiero expresar que consideramos necesario que este tema esté contemplado fuera de la iniciativa que estamos tratando en un cuerpo legal distinto vinculado a la seguridad social. Esta inquietud nuestra fue materializada en un proyecto que recoge este criterio; el tema está más vinculado con la seguridad social.

Aun cuando el seguro o subsidio de desempleo es materia concerniente a la seguridad social, el objetivo fundamental del tema que estamos discutiendo es el pleno empleo y la promoción del empleo. Por eso consideramos más conveniente que tenga vinculación con los textos específicos de seguridad social.

Analizamos mucho este tema, señor presidente, es decir, si era necesario premiar con un blanqueo al empresario que no había cumplido con su deber, colocándolo en una situación totalmente ventajosa con relación a aquellos empresarios que se habían acogido a las múltiples moratorias dadas por todos los gobiernos, incluso por el actual, tendientes a normalizar esta situación. Creemos que lo más conveniente es dejar abierta una moratoria que en ningún caso supere los dos años, y que sea el Poder Ejecutivo, a través del decreto reglamentario, el que determine el término que considere más justo. Esta opinión en realidad es

coincidente en parte —con distintas variables— con la del dictamen elaborado por el sector justicialista del Senado.

Consideramos que dicha moratoria tiene que ser para todos los aportes. Es cierto que el aporte previsional siempre es necesario debido a que tenemos un sistema jubilatorio basado en la recaudación y en el aporte. Para ser blanqueados los meses y años reconocidos al trabajador deben ser pagados a efectos de que pueda gozar de su jubilación.

Otro detalle importante para señalar con respecto a otros aportes, como por ejemplo el de obra social, es el siguiente. Uno puede preguntarse para qué vamos a hacer abonar cuotas no pagas si el trabajador se vio imposibilitado de gozar de esos beneficios. Pero este tipo de aportes no se realiza para gozar de los beneficios solamente; hay aportantes al sistema que nunca utilizaron los servicios sociales para la atención de su salud.

Lo que sucede es que los aportes para las obras sociales tienen carácter solidario a efectos de contar con un monto importante de dinero y así resolver los problemas de vivienda y de salud, y por qué no también el aspecto del descanso, al que toda persona tiene derecho a acceder.

Con respecto a los aportes del FONAVI, tenemos que defenderlos, señor presidente. Conocemos la crisis habitacional del país y la necesidad de que este tipo de fondos tenga una mayor recaudación.

Por todo esto llegamos a la conclusión de que es necesario dar una moratoria no superior a dos años, debiendo el decreto reglamentario establecer el término lógico. Además, consideramos que dicha moratoria debe ser aplicada a todos los aportes que obligatoriamente deba realizar el empleador.

Con relación al tema de las modalidades del contrato de trabajo, cabe señalar que es uno de los más polémicos del proyecto en consideración. Se introducen mecanismos de flexibilización que son observados con desconfianza por gran parte del sindicalismo, que considera que no se trata de una medida dirigida a generar empleo sino que solamente producirá su rotación y facilitará el despido. Nuestra ley de contrato de trabajo es flexible al respecto, ya que el despido incausado da origen a una indemnización y no a la reincorporación del trabajador, y reduce el monto de las indemnizaciones con respecto a la legislación anterior.

Entonces, esta normativa favorecerá únicamente al empresario que contratará personal de

acuerdo con las necesidades de su producción, abaratando los costos y aumentando su poder de decisión.

Este sector considera que el proyecto es discriminatorio por cuanto en una misma empresa existirán trabajadores con estabilidad y vocación de permanencia y otros que no la tendrán.

Habría que ver qué efectos tendría esto sobre la solidaridad del movimiento sindical. Por su parte, al ser esta cuestión incorporada obligatoriamente al temario de las convenciones colectivas, lesiona la autonomía colectiva; es decir, consagra la precariedad del empleo a cambio de una política potencial de dar trabajo.

Quiero hacer una aclaración sobre este tema. Nosotros no somos contrarios a la flexibilización laboral. Vamos a ponernos de acuerdo sobre este punto para evitar discusiones estériles.

Creo que el Ministerio de Trabajo va a empezar a hacer algo que nos hubiera gustado —esto no es responsabilidad del actual ministro— que hiciera antes de las normas que habrán de consagrarse por este proyecto de ley.

Nosotros considerábamos sustancialmente importante la discusión acerca de la flexibilización y modernización tanto de los procedimientos de las negociaciones colectivas como también de la actual ley de convenciones colectivas. Asimismo, resulta importante hacer una meditada y racional modernización de la ley de asociaciones gremiales.

Indudablemente, esos instrumentos del derecho colectivo laboral deben ser tenidos en cuenta por el Ministerio de Trabajo de la Nación frente al anuncio que hiciera de que se abocará próximamente al estudio de ciertas y determinadas reformas. Ello facilitaría lisa y llanamente el tratamiento de los temas sustanciales de la materia que estamos considerando.

La bancada justicialista, en el dictamen en mayoría de la comisión, trae una innovación por la cual las nuevas modalidades de trabajo aparecen en la ley como un catálogo de opciones, de modo que puedan ser utilizadas en las negociaciones colectivas o no por los distintos sectores intervinientes. En consecuencia, tales modalidades serían obligatorias única y exclusivamente para la actividad que así lo ha concertado.

Al respecto, si bien consideramos que el principio es loable —trasladar la responsabilidad a los sectores gremial y empresario—, también es necesario tener en cuenta algunas consideraciones importantes relacionadas con la cuestión. Por ejemplo, si no se realiza previamente la modernización y la flexibilización de los procedimientos de la negociación colectiva y de la

ley de convenciones colectivas, el mecanismo que se propone va a resultar muy escabroso y difícil.

¿Por qué va a resultar así? Porque nadie puede ignorar que actualmente las actividades síndicales son totalmente ajenas al gobierno y a la política del gobierno se encuentran con una conducción que está en crisis. Esto lo decimos con ánimo de colaboración en el marco de una discusión racional. Nos puede traicionar la subjetividad de nuestra cultura y de nuestra formación, pero nos ayuda la vocación de escrutar el futuro y de desostilizar todo lo que se puede considerar rígido.

Tampoco podemos ignorar que la situación económico social de la clase trabajadora y la falta de empleo coloca al sector empresario —me refiero al ámbito de las discusiones sobre nuevas modalidades de trabajo— en una posición específicamente superior.

Estas circunstancias debemos tenerlas en cuenta. No se trata de poner un palo en la rueda sino de fijar posiciones que permitan esclarecer y perfeccionar todo lo que puede significar un progreso en nuestro país.

Hablemos ahora de cómo surgen en Europa las normas sobre flexibilidad laboral. Principalmente lo hacen en España, Francia e Italia, en la década de los 70, como consecuencia de la crisis del petróleo, que se prolongó en el tiempo por la transformación tecnológica.

Ante esa situación, que genera una desocupación masiva, se intentan todos los remedios para superarla.

La crisis económica genera, en opinión de Antonio Ojeda Avilés, tres efectos concurrentes, a saber: primero, el poder político pasa a partidos conservadores o a sectores conservadores de partidos más amplios, o a los partidos de centro o de izquierda, que claudicantes de su ideología posibilitan la adopción de medidas propias de los grupos derechistas.

Quiero hacer una interpretación entre paréntesis: estoy glosando el pensamiento de un tratadista que habla sobre esa eclosión, con el cual puedo coincidir en parte pero no totalmente, porque indudablemente la socialdemocracia de Francia y España no tiene ningún atisbo de grupos derechistas. Segundo, los sectores empresariales son los que proponen las modificaciones para superar la situación en virtud de la cual los planteos económicos empiezan a primar sobre lo social.

Tercero, el debilitamiento de las asociaciones sindicales como consecuencia directa de la des-

ocupación masiva, por lo que tanto los desocupados como los ocupados pierden entusiasmo para oponerse a los remedios que se proponen.

“A su turno —señala dicho autor— la transformación tecnológica influye en dos sentidos: primero, acrecienta la desocupación al sustituirse mano de obra por máquinas y, segundo, los nuevos procedimientos que implican nuevas técnicas y sistemas obligan a revisar las prácticas existentes, a capacitarse en cosas nuevas y a encarar realidades distintas creando una mentalidad más abierta a los cambios y, por consiguiente, menos sujeta a realidades inmodificables.”

“En base a ello —sostiene este autor— es que se difunde la doctrina económica neoliberal, cuyos sostenedores han crecido en iniciativa y habilidad para proponer nuevas formas para modificar la situación en base a una desregulación del derecho laboral que responde a una idea de acumulación del capital empresario.”

Como lo señala el doctor Moisés Meik —en “Derecho Laboral”, de febrero de 1990—, se tiende a presentar el arsenal de medidas propuestas como aceptables y justas para sus destinatarios, los trabajadores, a quienes la opción no les pertenece y en la práctica tal normativa perjudica.

Cabe analizar en qué contexto se realizaron los procesos flexibilizadores en Europa. Al respecto, el doctor Armando Caro Figueroa, hombre que proviene del justicialismo, dirigente político de un grupo proveniente de ese sector y colaborador en este Senado, subsecretario y secretario del gobierno del doctor Alfonsín, asesor de la embajada española en materia laboral y actualmente funcionario del gobierno del presidente del Consejo de Ministros de España, Felipe González, señala en “El debate sobre la flexibilidad laboral en Europa y en la Argentina” —publicado en “Derecho del Trabajo”, en diciembre de 1989— que dichos procesos han contado con: primero, una estructura sindical libre y democrática que respeta los consensos políticos y sociales, segundo, un modelo de negociación colectiva flexible y autónoma, no sólo por la inexistencia de topes salariales impuestos por el gobierno y por la libertad que tienen los actores sociales a la hora de elegir su estructura funcional, sus ámbitos y sus encuadramientos jurídicos y tercero, un sistema de seguridad social universal, igualitario y suficiente.

La actual propuesta del gobierno de flexibilidad limitada al cambio del marco jurídico

que regula las modalidades de contratación aparece como políticamente inviable, aunque esta valoración no puede ser definitiva en un escenario tan cambiante como es el nuestro, a la luz de las resistencias generadas en importantes sectores sindicales y del apoyo un tanto débil que presentan algunas organizaciones de empleadores.

Y en esto quiero hacer hincapié, señor presidente. No ignoro que en la República Argentina existen hombres del sindicalismo que apoyan todo lo referente a las nuevas modalidades de contrato.

No ignoro que hay dirigentes que a través de la televisión han expuesto sus ideas en forma clara y concreta, asumiendo sus responsabilidades. Tampoco ignoro que hay muchos que están en contra de esto, así como existen otros que están de acuerdo con la modificación introducida por la mayoría de la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

Pero tampoco ignoro —no importa si están en lo cierto o errados, pero es una realidad surgida de la evaluación—, que hay dirigentes de comisiones internas, de seccionales, que están atendiendo el mostrador, como se dice vulgarmente, de la protesta en sus seccionales sindicales que uno conoce y recorre y que tienen grandes incógnitas y reservas, sobre todo en lo atinente a la flexibilización laboral. Y la tiene, señor presidente, porque la dirigencia gremial argentina —C.G.T. Azopardo y C.G.T. San Martín— no se ha tomado la molestia de bajar hasta sus afiliados y dirigentes de seccionales para abrir el debate y las conversaciones sobre estos temas, sobre qué es la flexibilización, en qué consiste, si este proyecto del gobierno es bueno o malo, si estos artículos son viables o no.

¿Cómo se puede concretar en el terreno de la práctica la aplicación de esos nuevos modelos de contratos de trabajo en Jujuy, Catamarca, La Rioja, Entre Ríos, Tierra del Fuego? ¿Qué opinaban sus dirigentes de seccionales? No hubo más que un debate entre los estudiosos y un intercambio de ideas, de posiciones a veces refidas con la racionalidad y llevadas del brazo del sentimentalismo en las altas cúspides sindicales.

Indudablemente, en algunos casos estos sectores gremiales medios y de seccionales han estudiado el tema y lo apoyan. Más de uno tiene la incógnita, y ante ella sobreviene el rechazo. Otros están convencidos de que por el momento no es viable.

Pero si tenemos un debate fortalecido, vigoroso y profundo de los hombres entendidos en materia de economía, de derecho del trabajo,

de políticos desprejuiciados que entran a este terreno para ganar o perder racionalmente, para trabajar por el país, el debate servirá tanto ahora como más adelante.

Pero la caracterización de que esto sea probablemente ineficaz es la que requiere mayor fundamentación. En primer lugar debe mencionarse la inexistencia de un nivel suficiente de consenso básico, no ya sobre el ajuste propuesto sino sobre las bases constitutivas del sistema político, del modelo económico, de las reglas de juego entre las fuerzas políticas, primero, y después de los actores sociales, incluidos los trabajadores, no sólo los sindicatos.

En segundo lugar, de acuerdo con el sistema argentino de relaciones de trabajo, sólo una reforma laboral integral es capaz de alcanzar simultáneamente niveles de eficacia política y compatibilización de los conflictos del trabajo con el funcionamiento de una democracia pluralista, eficacia económica, apoyo al crecimiento, mejora de la productividad y de la competitividad internacional de nuestra producción, así como eficacia social, ajuste no traumático, distribución equitativa de costos y beneficios de ajuste.

En tercer lugar hay que mencionar el hecho de dar por inmodificable un sistema de seguridad social amorfo, no solidario en razón del papel corporativista de las obras sociales, a las que aqueja una crisis financiera crónica.

Sobre las obras sociales quiero hacer una digresión que me parece importante y fundamental. El ministro de Acción Social, doctor Porto, ha dado un paso que consiste en devolver las obras sociales a las distintas organizaciones gremiales. Ha manifestado que en esa forma ha privatizado las obras sociales; otros sostienen que no ha hecho más que devolverlas a sus antiguos dueños. Lo cierto es que las obras sociales empiezan un proceso autónomo de su manejo.

De todas maneras, es necesario dejar perfectamente aclarado que este Poder Ejecutivo está en deuda porque no ha constituido todavía la comisión de saneamiento de las obras sociales, cuya creación fue proyectada en la ley de emergencia económica, iniciativa ésta precisamente del Poder Ejecutivo. Esta comisión debe estar integrada por el ministro de Trabajo de la Nación, por el presidente de la ANSSAL, y por los ministros de Acción Social y de Economía.

Permanentemente hemos reclamado la constitución de esta comisión. Se trata de un compromiso que tiene el Tesoro de la Nación con el pueblo argentino, de hacerse cargo de las deudas de cada una de las obras sociales que

surgieran de informes claros, concretos y actuarialmente controlados al 31 de diciembre de 1989.

La creación de esa comisión la propuso el Poder Ejecutivo y la iniciativa fue votada por el Congreso de la Nación. Y como yo he sido oficialista, señor presidente, puedo decir que sé que siempre los ministros de Economía son malos para cumplir este tipo de compromisos, al igual que los presidentes del Banco Central, que son fuertes adversarios de estas cosas.

Ese paso que ha dado el ministro de Acción Social tiene que ser completado, entonces, por la puesta en marcha de esa comisión de saneamiento de las obras sociales. Si no, la crisis financiera crónica que aqueja a las obras sociales se va a convertir lisa y llanamente en la quiebra concreta y terminante de la atención de la salud del pueblo argentino.

En cuarto lugar, debo señalar que se opera sobre una cultura petrificada a nivel de los vértices de los actores sociales y no suficientemente madura para aguardar las tareas de reforma y flexibilización a nivel de los trabajadores y empleadores.

Cabe señalar que para superar la crisis los países europeos comenzaron a expulsar a los trabajadores provenientes principalmente del norte de África, no obstante lo cual aún permanecen desempleados unos 8 millones de trabajadores.

Es de resaltar que, tal como lo manifestara Alberto Rimoldi en "Reflexiones sobre flexibilidad" publicada en "Derecho del Trabajo" en marzo de 1990, las distintas alternativas que idearon los gobiernos, los sindicatos y los empleadores a través del consenso, por vía de la concertación, del convenio colectivo y el amplio desarrollo de los consejos de empresas, ha tenido un resultado bastante escaso en la pretensión de reducir el flagelo del desempleo y en controlar el fraude laboral. Luego afirma: "Pero en lo que quiero poner el acento es que se trata de un fenómeno que ocurre en países ricos que no dejaron de ser ricos, que aunque a otro ritmo siguieron creciendo y que tienen incluso un marco cultural dado por un conjunto de instituciones que les da una gran estabilidad".

Analicemos ahora la situación argentina. La crisis económica de nuestro país no tiene su origen en causas externas —como la europea— ni en la transformación tecnológica. Proviene, sí, de políticas económicas erráticas adoptadas en el curso de los últimos 50 años que han desalentado la inversión y fomentado la especulación. Ello hizo que tanto empresarios argentinos como extranjeros en lugar de reinvertir sus utili-

dades en las empresas, canalizaran sus réditos a través del sistema financiero argentino o a través de colocaciones en el exterior. A ello debe sumarse la falta de estabilidad política de casi toda esa época que conlleva una falta de credibilidad en el sistema y en las políticas sucesivamente adoptadas.

Como una consecuencia de estas políticas también el derecho laboral argentino ha ido cediendo paulatinamente su carácter proteccionista.

Cuando en 1934 se dicta la primera ley general del trabajo —la 11.729— por la que se estableció la indemnización por despido, se fijó en la suma de 500 pesos moneda nacional su tope máximo por año de antigüedad. No existen índices ciertos para determinar el valor actual de dicha indemnización. Pero teniendo en cuenta que en aquellos años la cotización del dólar estadounidense estaba en 4 pesos moneda nacional, podemos afirmar que el monto de la indemnización alcanzaba a 125 dólares por año de antigüedad.

La desvalorización del signo monetario norteamericano y del nuestro, unido al bajo nivel salarial actual hace pensar que el monto actual de esta indemnización no alcanza a aquellos niveles. A esto debe sumarse la escasa posibilidad del trabajador despedido de encontrar de inmediato una nueva ocupación, con lo que el carácter proteccionista de la ley citada ha sido evidentemente flexibilizado.

Con posterioridad a ello se dicta la ley de contrato de trabajo, que se inspira en la jurisprudencia y doctrina de una orientación más tuitiva elaborada por nuestros tribunales en torno a la ley 11.729 ya citada. Recogía, además, importantes aspectos doctrinarios para la prevención del fraude laboral y el establecimiento de un conjunto de presunciones que cubrían deficiencias probatorias de los trabajadores. Establecía un procedimiento sumario para que el trabajador accionara en caso de exceso del *ius variandi* para el restablecimiento de las condiciones alteradas. Contemplaba la figura del salario mínimo profesional que se fijaba por la vía convencional, y en caso de falta del acuerdo lo hacía el Consejo del Salario Mínimo Vital. El importe de aquel salario era el del mínimo vital más un plus fijado reglamentariamente. Dicho salario mínimo profesional se reajustaba durante la vigencia del convenio colectivo respectivo en el mismo porcentaje en que se incrementaba el mínimo vital y a partir de la misma fecha.

Posteriormente, el gobierno de facto dictó la llamada ley 21.297, que eliminó toda esta normativa, sin contar con otras modificaciones que sería largo enumerar, como la imposibilidad de

que las provincias fijaran jornadas de trabajo inferiores a las establecidas en la ley 11.544. Todo ello no puede ser entendido sino como una desregularización del derecho laboral.

También es necesario tener presente que en materia de estabilidad ella existe en sentido propio e impropio. En nuestro derecho laboral, aun cuando ha tenido casos excepcionales de estabilidad en sentido propio —como ocurre en ciertos y determinados estatutos y sectores de trabajadores—, ha primado siempre la indemnización; es decir, que en nuestro país no existe prohibición desde ningún punto de vista para despedir sin causa.

Quiero recordar una frase que un comunicador social ha dicho para apoyar la flexibilización: "Queda usted despedido". Son tres palabras que cualquier empresario argentino puede decir: "Queda usted despedido", e inmediatamente realizar la liquidación de su indemnización, cosa que no ocurría con la estabilidad en sentido propio, que en cierta medida la tiene el sector de la administración pública y que tenían en cierto modo, por ejemplo, los bancarios y otros sectores de nuestra actividad laboral. Todo eso está indicando que nuestro derecho laboral, indudablemente, a través del tiempo ha ido teniendo normas de flexibilidad que no han hecho del empleador un esclavo del contrato de trabajo. También en dichos períodos fueron sancionadas las llamadas leyes de prohibición del ejercicio del derecho de huelga, de derogación de cláusulas de convenciones colectivas, de fijación de los salarios por el Poder Ejecutivo nacional y de la prohibición de las actividades gremiales, todas ellas derogadas durante los años 1983/1987, que nunca el radicalismo avaló; por el contrario las combatió.

Tampoco puede dejar de ser entendido como una suerte de flexibilidad la fijación del salario mínimo vital y móvil, a partir de marzo de 1991, en la suma de 970 mil australes, es decir, por debajo del costo de la canasta familiar.

Por otra parte, nuestro sistema de seguridad social se encuentra en una situación altamente deficitaria. Las cajas de previsión social no se encuentran en condiciones de abonar a los beneficiarios haberes acordes con los niveles que perciben los trabajadores activos y que cubran las necesidades de vida.

En esto, señor presidente, el señor senador Britos fue claro. Ha hecho un detalle exhaustivo de cuál es la situación de las cajas de jubilaciones y recordó aquel período en el que no fue obligatorio el aporte a las cajas y se los pretendía cubrir con los importes del IVA. Fue un período largo en el que ningún empleador

sacó cinco centavos de su bolsillo con destino a las cajas de jubilaciones. Todo esto aparte de las malas administraciones que ellas pudieron haber tenido e inclusive, a veces, de la distracción de sus fondos en dirección a inversiones que después no les fueron redituables.

Entonces, las cajas han sido víctimas —grasas víctimas— del no aporte. Además, acá hay también una histórica actitud corrupta de quienes ponían en el recibo salarial los importes que se descontaban por jubilación del valor nominal del salario pero que no hacían el aporte respectivo.

Indudablemente todos estos hechos, acompañados de largos años de lo que nosotros podemos denominar el congelamiento salarial, en los que el salario no ha ido actualizándose en una forma ágil, determinaron que los aportes fueran insuficientes, todo lo cual se refleja en el estado de nuestras cajas de seguridad social.

A su vez, por lo que hemos expresado anteriormente, las obras sociales también ven dificultadas sus posibilidades de brindar una adecuada cobertura médico-asistencial.

Todo esto es producto no sólo de la falta de aportes y contribuciones y de los altos índices de desempleo y de subempleo, sino también, como hemos dicho nosotros, de la falta de aportes por parte de los empleadores, sean éstos privados o públicos, porque también existe el Estado defraudador de las propias cajas de jubilaciones. Existen empresas que pertenecen al Estado nacional que defraudaron a las cajas de jubilaciones, así como también gerentes y presidentes de directorios de turno o interventores responsables de retenciones que no fueron al lugar que correspondía.

Una información aparecida en el diario "Clarín" del 19 de marzo del corriente año acerca de los datos oficiales proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos —INDEC—, refiriéndose al desempleo y subempleo en el interior del país dio las cifras, a octubre de 1990, del 6,4 y 9,8 por ciento, respectivamente, lo cual más o menos viene a coincidir con la información que he leído anteriormente.

Los datos proporcionados por ese organismo, también a octubre de 1990 y publicados a fin de año, muestran para la Capital Federal y el Gran Buenos Aires un desempleo del 6 por ciento y un subempleo del 8 por ciento. Si bien existe un leve mejoramiento con relación a las cifras obtenidas en mayo de 1990, la situación es altamente preocupante.

Pero en nuestro país, como ya se dijera, este fenómeno no es fruto de un condicionamiento

externo que haya desencadenado la crisis. Tampoco es fruto de una transformación tecnológica. Nuestra crisis deviene de una falta de políticas económicas confiables, que sean capaces de captar inversiones que generen nuevos puestos de trabajo.

Quiero hacer una acotación. Días pasados con el senador Britos, en nuestro carácter de presidente y vicepresidente, respectivamente, de la Comisión de Trabajo y Previsión Social, concurrimos al Consejo Económico y Social de Córdoba, órgano de la Constitución de la provincia cordobesa. Allí nos reunimos con representantes de los empleadores y de las organizaciones gremiales. Se trataron problemas importantes que aquejan a la provincia de Córdoba, y para uno de ellos se ha avanzado en la concertación de una solución. Se trata del problema de la industria automotriz.

En una reunión con los representantes de las organizaciones gremiales, empresariales y del gobierno, nos dirigimos a los empleadores, preguntándoles: "Señores: si el Congreso de la Nación Argentina deroga la totalidad de las disposiciones laborales, desapareciendo el derecho laboral argentino, y quedara en vigencia únicamente el Código Civil, ¿ustedes levantarían las suspensiones? ¿Aumentarían su plantel de trabajadores? Ustedes, que vienen sufriendo el problema de la Renault, ¿resolverían la crisis en este momento en que se ve afectado el personal por suspensiones y por la posibilidad de merma en el plantel?" La contestación fue rotundamente: "No. Necesitamos un plan de desarrollo y de incentivos para que haya una mayor producción, para que exista un nivel salarial más elevado, con su consecuente aumento en la capacidad de adquisición, y para que se logre un gran movimiento de dinero y de trabajo".

Por ejemplo, la Renault, que puede producir 190 automóviles, sólo fabrica 90, de los cuales sólo puede vender 60. Entonces, más allá del marco jurídico existe indudablemente una realidad profunda en nuestro país, que no proviene de una crisis de crecimiento ni de una transformación tecnológica, sino de una gran crisis estructural a lo largo del tiempo, y esto es lo que hemos venido sosteniendo.

Respecto a esta última cuestión, todos los estudiosos del tema del desempleo han coincidido en que la solución no va a resultar de la aplicación de normas más o menos flexibilizadoras sino de la implementación de un plan económico generador de empleos. Como bien señala Recalde —vuelvo a él— en "Derecho Laboral", año XXXII, número 2, intentar remedios

por la vía de la rebaja directa o indirecta de salarios o indemnizaciones no aporta soluciones a la desocupación sino que provoca el conflicto.

De todo este breve análisis resulta que no parece viable encarar el establecimiento de normas flexibilizadoras, por cuanto no se dan las situaciones que tenía Europa ni las circunstancias que allí motivaron su adopción y no obstante ser allí harto más favorables no se alcanzó en forma completa el objetivo propuesto.

Analizando las características de estos contratos, se observa que frente a las necesidades permanentes de las empresas se promueve la regularización de contratos "precarizados". En todas estas modalidades se brinda al empleador la posibilidad de extinguir la relación laboral con más facilidad y menor costo, y aun sin costo alguno, y reemplazar al trabajador por otro igualmente "precarizado", cubriendo así una necesidad regular y continua de la actividad productiva.

Las nuevas modalidades contractuales que se promocionan son una reivindicación —sostienen muchos— pro empresarial que tiende a disminuir aún más los de por sí bajos costos de la fuerza de trabajo en la Argentina y a procurar también aumentar el poder decisorio de los empleadores.

Señor presidente: algunos senadores que concurrimos a la Universidad de Georgia, en Atlanta, Estados Unidos, para participar en un simposio acerca de la pobreza, tuvimos oportunidad de escuchar a uno de los más destacados profesores de esa casa de estudios, quien se refirió a las similitudes entre las situaciones por que atravesaban algunos estados del sudeste de los Estados Unidos y nuestro país. Con relación a la libertad de mercado y a la competencia, nos dijo: "No cometan el error de creer que se entra en la competencia bajando los costos laborales; en estos momentos la competencia no se hace con salarios bajos ni con contratos de trabajo que no brinden estabilidad y seguridad. Actualmente se necesita la capacitación: la competencia es de calidad, se necesitan trabajadores calificados. Esta es la base fundamental que ustedes deben tener en cuenta, sobre todo ahora que están entrando en integraciones económicas de la misma manera que nosotros estamos planificando nuestra integración con Canadá y México. Aparecerán quienes sostienen que es necesario liberar los costos laborales".

También aquí hay muchas personas que sostienen que nuestro costo laboral es en un 60 por ciento superior al del Brasil. El profesor nos dijo: "Esta es la experiencia que nosotros tuvimos en Georgia —por supuesto, las circunstancias económico-sociales son diferentes—; no nos

basamos en la competencia con salarios bajos sino en el costo laboral que nos permite tener trabajadores calificados". Estas citas son para que vayamos previendo los tiempos que se avencinan.

Con estas modalidades se sostiene que se favorece aún más el sistema del despido libre, siendo la única obligación del empleador abonar una indemnización muy reducida. Esta no corresponde cuando se trata de contratos de práctica laboral para jóvenes o contratos de formación. Al establecer excepciones al pago de contribuciones patronales se posibilita una verdadera evasión de los fondos de seguridad.

Las excepciones son para fomentar estas contrataciones en perjuicio de la relación laboral por tiempo indeterminado. Por otra parte, no surgen del proyecto ni del mensaje cuáles han sido los parámetros o estudios actuariales tenidos en cuenta para fijar los aportes y contribuciones que aseguren una continuidad del sistema.

No vamos a analizar la creación del Consejo Nacional de Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, porque lo damos por todos conocido. Es uno de los temas sobre el que más se ha conversado. En determinado encuadre, todos nos hemos manifestado sobre la cuestión.

Hemos considerado este asunto en lo que podríamos llamar nuestro proyecto de disenso, dentro del consenso, que es el dictamen en minoría. Nos hemos basado en un proyecto del senador Hipólito Solari Yrigoyen y queremos hacer una advertencia.

Nuestro dictamen se basa en un primer proyecto del doctor Hipólito Solari Yrigoyen presentado en esta Cámara. Hace pocos días el mismo legislador presentó otra iniciativa que es igual a la anterior pero armonizada con el proyecto del Poder Ejecutivo para poder realizar un mejor estudio comparativo.

Si no tenemos la suerte de que se apruebe el dictamen en minoría, igualmente vamos a utilizar el texto que en él proponemos atento a la correlación de los temas y en la discusión en particular propondremos las modificaciones que creemos convenientes.

Por eso, corresponde ahora analizar muy someramente el proyecto del señor senador Solari Yrigoyen, y lo reservamos para su autor el análisis pormenorizado de él. Dicho proyecto no contiene normas flexibilizadoras ya que no desreguliza la legislación sobre el contrato individual de trabajo; tan sólo fomenta la creación de nuevos puestos de trabajo por tiempo indeterminado. Asimismo, hace acreedor al empresario de subvenciones, bonificaciones y aportes a la seguridad

social. Dichos beneficios son transitorios y por cortos períodos de tiempo, lo que implica no deteriorar económicamente el sistema de seguridad social. Todo esto teniendo en cuenta a los trabajadores permanentes y no a los contratados a plazo fijo, por lo que no se alienta su formalización.

A su vez, dicho proyecto no prevé aportes de los trabajadores al Fondo Nacional del Seguro Social de Desempleo, con lo que las actuales remuneraciones no serían afectadas con ningún tipo de deducción con este fin.

Tampoco modifica en nada la ley de contrato de trabajo. Simplemente, prevé que por medio de las convenciones colectivas deberán elevarse los topes de edad previstos para los regímenes de aprendizaje y orientación profesional. Los respectivos contratos son por un plazo máximo de dos años, vencido el cual, de continuar la prestación, se considerará como de tiempo indeterminado.

La iniciativa es respetuosa de las autonomías provinciales en materia del ejercicio del poder de policía; no crea una superestructura en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sino que los organismos que por él se originen serán en base a los ya existentes en el ámbito nacional y provincial.

Asimismo, propicia el sistema de boleta única para el pago de aportes y contribuciones de seguridad social, con lo que se abarata el costo laboral.

El señor senador Mario Losada realizó su propuesta a través de un proyecto presentado en este Honorable Senado. Por eso, el artículo 64 del dictamen que fija las funciones y atribuciones del Instituto Federal de Empleo, se incorporó el inciso 16, que cuenta con tres subincisos, propuesto por el señor senador por Misiones en su proyecto 523/90. En ese proyecto se propone la creación de un consejo federal pro empleo productivo, estableciendo que sus funciones y atribuciones son en general la promoción de toda iniciativa tendiente a la generación de empleo productivo.

Ahora bien, en el artículo 61 del proyecto presentado por el señor senador Solari Yrigoyen, considerado en este dictamen, se prevé la creación del Instituto Federal de Empleo para las finalidades establecidas en el título II "Del fomento del empleo productivo".

Por consiguiente, introducir en este dictamen la creación del organismo propuesto por el señor senador por Misiones, llevaría a la coexistencia de dos entes superpuestos con funciones similares. A fin de mantener la sistematización de las normas contenidas en el dictamen, la propuesta del señor senador Losada referida a las funciones

y atribuciones en particular del consejo federal pro empleo productivo, cuya creación se suprime, relacionada con la administración, ejecución y reglamentación de los siguientes programas: a) cobertura general de servicios profesionales; b) cobertura integral de microproyectos productivos, y c) generación de ocupación productiva, han sido incorporadas a las funciones y atribuciones del Instituto Federal de Empleo en el artículo 61, inciso 16, subincisos a), b) y c) del dictamen.

Sin lugar a dudas el señor senador por Misiones evaluará en el momento oportuno estas propuestas que hemos incluido en nuestro dictamen por considerarlas de utilidad y de fundamental importancia.

También hemos incorporado en este dictamen propuestas formuladas por mí.

En el artículo 65 de nuestro dictamen se dispone la dirección y administración del Instituto Federal de Empleo a través de un directorio, estableciendo la composición del mismo.

En el dictamen se mantiene la redacción del artículo 65 del proyecto del senador Solari Yrigoyen, agregándose un párrafo a continuación del inciso c), que establece que "...Los directores que representen las regiones del país durarán un año en sus funciones y serán designados en forma rotativa dentro de cada una de ellas a fin de que en forma sucesiva esté representada cada una de las provincias que las componen...".

Con respecto al artículo 77, en el dictamen se introducen tres incisos referidos al objeto, cuyo acogimiento y desarrollo se promoverá por la autoridad de aplicación en las convenciones colectivas, a saber:

a) La participación de los empleados y obreros en la dirección de las empresas públicas y privadas, arbitrándose la creación de consejos de trabajadores para el ejercicio de los derechos de información y consulta y de su intervención en la evaluación de proyectos y elaboración de planes relacionados con la faz productiva y de comercialización de la empresa, con las condiciones de trabajo e higiene y seguridad;

b) Acuerdos o formas de concertación por los que se posibilite la cogestión obrero-empresaria, mediante el sistema de accionariado obrero;

c) Mecanismo de fomento para la constitución de cooperativas de trabajo.

A efectos de clarificar las propuestas de participación laboral contenidas en los dos primeros incisos de este artículo, en el supuesto del inciso a) nos encontramos frente a un caso de "participación en la dirección o codecisión" por

la que los trabajadores asesoran, son consultados, opinan o deciden en el ámbito de la empresa. Se trata de formas de participación en el poder de dirección, el que de este modo deja de ser absolutamente exclusivo del empleador. En definitiva, es el reconocimiento a los trabajadores o a sus representantes de grados de participación en las decisiones que se adopten en la empresa.

Con respecto al accionariado obrero, inciso b), si bien es una forma de participación en las utilidades, genera una verdadera cogestión obrero-empresaria, debido a la actuación de los trabajadores titulares de acciones de trabajo en las asambleas de la sociedad y en la elección y control del directorio. Hablamos aquí de cogestión ya que este término implica un cogobierno de la empresa a través de la presencia de los trabajadores por medio de sus representantes en los órganos de dirección.

El sistema de accionariado obrero podría posibilitar, si ello fuera establecido en el convenio pactado, el acceso de los trabajadores a la propiedad de la empresa a través de la total sustitución de las acciones de capital por acciones de trabajo.

Explicada sucintamente la terminología empleada, manifestaremos las razones de nuestra propuesta de participación laboral.

Proponemos la participación laboral por considerarla un modo de dignificación del trabajador que le permite cumplir un rol protagónico en su función dentro del proceso productivo, significando un incentivo para el aumento de la productividad. Lo vemos como instrumento idóneo capaz de coadyuvar a la reactivación de la economía y a una distribución más justa de la riqueza.

La participación laboral, en cualesquiera de sus formas, no incide solamente en el conjunto del sistema de relaciones laborales sino en el funcionamiento del sistema político, económico y social.

Con referencia a nuestro sistema de relaciones laborales, su mejoramiento y mayor democratización no puede pretender que se logre a través de la desprotección del trabajador, consecuencia insalvable si se acepta el argumento de la necesidad de desregulación del derecho del trabajo argentino. Pero sí puede hacerse instrumentando un modelo bilateral y participativo en el que se propicie que en un marco de concertación se instrumente la participación laboral.

Por ello propiciamos su implementación mediante fuentes autónomas —convención colec-

tiva—, pues creemos que su eficacia deviene de la voluntad colectiva, de la libre determinación de los actores sociales manifestada en el marco de acuerdos concertados.

En el inciso c) proponemos como objeto, cuyo acogimiento y desarrollo se promoverá en las convenciones colectivas, “mecanismos de fomento para la constitución de cooperativas de trabajo”. Esta clase de empresas autogestionarias, que el trabajador conduce y dirige, responden a una concepción política y social comprometida en la creación de instrumentos idóneos para dignificar al trabajador y despertar su espíritu de iniciativa en beneficio propio y en la tarea común, lo que excede el marco de una cuestión laboral, incidiendo necesariamente en lo social y económico.

Mi convicción acerca de la necesidad de la instrumentación de participación obrera y de la creación de cooperativas de trabajo no es nueva sino que la he manifestado durante mi trayectoria en esta Honorable Cámara a través de la presentación de proyectos de ley referidos a la participación y control obrero, a la participación en las ganancias y accionariado obrero, que posteriormente fueron desglosados en dos partes: participación en las ganancias, que cuenta con la sanción de este cuerpo si bien luego la iniciativa caducó en Diputados, e implementación por el Poder Ejecutivo del accionariado obrero y régimen legal de las cooperativas de trabajo.

De esta forma, señor presidente, queremos también mencionar ciertas y determinadas cuestiones que se refieren a este proyecto y a nuestro dictamen. Lo hacemos aun al precio de cansar a muchos colegas, porque el tema es importante, porque compartimos las inquietudes de los hombres de la mayoría, porque compartimos las inquietudes del Poder Ejecutivo pero tenemos nuestra propia propuesta y planteo. Hacemos esto como si en este momento fuéramos gobierno, porque también en la oportunidad en que lo fuimos propusimos cosas importantes que no tuvieron la suerte de ser tratadas.

Este tema de la flexibilización de las relaciones laborales, vinculado al derecho colectivo del trabajo, fue motivo de proyectos del Poder Ejecutivo de aquel momento, los cuales nuestra bancada pudo compartir totalmente o no; pero tuvimos la virtud de que cuando no coincidimos en algunas posiciones del Poder Ejecutivo dejamos claro nuestro disenso, como en aquel veto a la reincorporación de los bancarios, donde en defensa de lo que consideramos justo y necesario ratificamos la sanción de la Cámara.

El Poder Ejecutivo de aquel entonces envió proyectos de acuerdo con la doctrina que actualmente sostiene el doctor Caro Figueroa, que siendo compartidos por nosotros sus postulados y principios, o no, llegaron a la Cámara de Diputados, que no tuvo la virtud de hacer el debate para aprobarlos, modificarlos o rechazarlos. Esa ha sido una de las falencias de nuestro Congreso. Por eso creemos, aun abundando en concepciones, en argumentos y leyendo en parte algunas cosas para que no nos traicione el pensamiento y podamos ahondar en el tema, que estamos haciendo una colaboración clara y concreta para discutir en profundidad y seriamente este problema.

Sabemos que muchas de nuestras concepciones y planteos no son aceptados. Sabemos también que todo esto es controvertido y que aquí hay hombres que defienden tesoneramente el proyecto del Poder Ejecutivo, que otros lo hacen con las enmiendas introducidas por la comisión en su mayoría y que finalmente otros, como yo y mi bancada, sostenemos un dictamen distinto. Pero todos estamos con la promoción del empleo, con el subsidio a la desocupación, con el seguro por desempleo y la creación de nuevas fuentes de trabajo.

Por lo tanto, esta es una discusión entre hombres de buena voluntad, con firmeza y claridad en las ideas que se sostienen pero con la lealtad necesaria por estar trabajando por el país.

Por eso consideramos también que dentro de ese contexto de las negociaciones colectivas, un elemento fundamental como la concepción de la remuneración por rendimiento debería haber sido y debe ser uno de los aspectos a tener en cuenta.

Sabemos que la remuneración por rendimiento es un sistema en virtud del cual las ganancias en dinero de los trabajadores varían según reglas preestablecidas con arreglo a los cambios medidos en su rendimiento, interpretando este vocablo en su sentido más lato, es decir, no sólo de resultados cuantitativos y directos, sino a veces también cualitativos e indirectos.

Sabemos que los sistemas más utilizados hacen variar las ganancias de los trabajadores de conformidad con alguna medida de su rendimiento individual. En otro sistema se mide el rendimiento de un grupo de trabajadores que constituye la base para el cálculo de las primas que comparten los miembros del grupo. En otros casos, la referencia básica es el rendimiento del establecimiento o de la empresa en su conjunto.

Sabemos también, señor presidente, que la empresa funciona en un medio constituido por tres partes: mercado de productos, de empleos y contexto socio-cultural. No vamos a hablar del

mercado de productos ni del contexto socio-cultural. Pero me voy a referir a lo que dicen algunos hombres que han escrito para la Organización Internacional del Trabajo en la publicación denominada "Remuneración por rendimiento".

En cuanto al mercado de empleo, es indudable que para una empresa, la disponibilidad de trabajadores de diversas aptitudes y sus expectativas en materia de remuneración dependen de lo que otros empleadores paguen y de la abundancia o escasez de la mano de obra. Las expectativas de los trabajadores son influidas por el contexto socio-cultural en la medida en que afecta los valores sociales de aquéllos y de sus supervisores, y las actitudes de los trabajadores frente a sus empleos y a la autoridad de la dirección, a la motivación, al carácter de la relación empleador-trabajador, a las disposiciones institucionales destinadas a regular las condiciones de remuneración y de trabajo y a muchas otras cosas.

Por esta razón puede considerarse que las condiciones de la oferta y de la demanda en el mercado del empleo, en el contexto socio-cultural, se combinan para crear una serie de expectativas en los trabajadores.

Uno de los principales problemas con que se enfrenta una empresa es el de conciliar las inevitables discrepancias entre los requisitos de las tareas y las expectativas de los trabajadores de una manera compatible con el éxito comercial y con las otras metas de la empresa. En realidad, las divergencias entre dichas expectativas y los requisitos pueden conciliarse de diversas maneras. Por ejemplo, puede ser económicamente factible hasta cierto punto adaptar los requisitos de las tareas a las expectativas de los trabajadores modificando los métodos de producción. Ello se podría lograr cambiando, pongamos por caso, la organización de las tareas a fin de que correspondan a las calificaciones de que se dispone, o enriqueciendo el contenido de las tareas a fin de ofrecer la necesaria motivación al personal o de tornar más interesante el trabajo.

En forma análoga puede influirse en las expectativas mediante la formación profesional. Sin embargo, en muchos otros casos la conciliación se logra de manera más directa por vía de la política de personal, y sobre todo de la política general en materia de gestión de salarios.

Si se lleva adelante de manera eficaz esta evolución hacia un intercambio de más esfuerzo por mayor remuneración, puede llegar a ser considerada como ventajosa por ambas partes interesadas. En gran medida, ello depen-

derá de que el contexto socio-cultural, los mercados del empleo y de productos, la organización de la producción y demás sistemas utilizados para conciliar los requisitos de las tareas con las expectativas de los trabajadores sean favorables o no a la consecución de un mayor esfuerzo convenido mediante la remuneración por rendimiento.

Cuando existen estos problemas, la remuneración por rendimiento puede ser vista, no como mutuamente beneficiosa sino como un sistema que permita, ya sea al empleador o a los trabajadores, manipular su aplicación de manera de volcar el esfuerzo convenido en su favor.

Cuando estos sistemas constituyen el motivo de un conflicto de trabajo o su eficacia es susceptible de decaer rápidamente, cabe poner en duda su validez como instrumento para lograr un esfuerzo convenido, satisfactorio y estable.

En pocas palabras, la elaboración de un sistema de remuneración es esencialmente un problema de adaptación óptima.

¿Por qué hablamos, señor presidente, de la remuneración por rendimiento? Porque esta remuneración que tiene en cuenta el rendimiento de un trabajador individual, de una sección o de un establecimiento de una empresa es viable en la medida en que se perfeccione dentro de un acuerdo de negociación colectiva controlado por las organizaciones gremiales a través de sus comisiones internas, las que deben tener participación directa, además, en el denominado escalafón de tareas.

Esto que digo es muy importante. Tenemos el ejemplo de la convención colectiva de los trabajadores mineros, en la que se consagra una de las atribuciones más importantes de la comisión interna, que es la de discutir con la parte empresaria su escalafón de tareas.

Al discutirse el escalafón de tareas con la participación directa de los trabajadores y del sector empresario, generalmente a través de la Dirección de Recursos Humanos —antes denominada Dirección de Relaciones Industriales—, se determinan no las grillas sino el número de trabajadores de cada sección, su categoría y sus funciones.

La modalidad de transferir esta negociación sección por sección —en una palabra, la flexibilización—, a través de la autorregulación en la negociación colectiva de trabajo, de la metodología de producción y de las condiciones de trabajo de los trabajadores, tiende a hacer más ágil la producción y, al mismo tiempo, evitar la lesión de los intereses profesionales de los empleadores y trabajadores.

Señor presidente: sé que la comparación que voy a hacer a continuación es motivo de discusión, pero creo que es necesaria. Se trata de comparar los sistemas laborales argentino y europeo.

En los sistemas laborales europeos no existe el despido libre: se requiere causa justificada. En la Argentina el despido es libre: no se requiere causa justificada. Por eso existe la indemnización por despido injustificado.

En Europa, ante un despido nulo el trabajador puede pedir la reincorporación a su puesto. En nuestro país no hay derecho a la reincorporación, salvo en los casos de tutela especial, por ejemplo el delegado gremial.

Para proceder en Europa a despidos por causas económicas o derivados de la introducción de tecnología, se debe negociar con los representantes del personal acordando oportunidad, razones, situación de los despedidos, formación profesional, etcétera. De no arribarse a un acuerdo, debe intervenir la autoridad de aplicación. En nuestro país basta con notificar el despido alegando causas económicas de fuerza mayor. La indemnización en este caso es del 50 por ciento de la que corresponde por despido sin causa justificada.

El empleador no tiene ulteriores obligaciones. Si el trabajador no está de acuerdo con la causal, deberá promover juicio y probar que la misma no es verdad. Actualmente, en la Capital Federal, ello implica prácticamente cinco años de pleito.

En Europa la legislación otorga derechos de participación a los representantes del personal en todo lo relativo a organización del trabajo, introducción de tecnología, higiene y seguridad y facultades disciplinarias.

La legislación argentina no reconoce participación alguna a los representantes del personal. Ante modificaciones introducidas por el empleador que el trabajador considere perjudiciales o injuriosas, sólo tiene la opción de considerarse despedido, es decir de perder su fuente de trabajo. En última instancia, puede convertirse en un problema pluriindividual del trabajador el intervenir las organizaciones gremiales, convertirlas en un conflicto y suscitar medidas de acción directa.

En Europa, sindicatos y representantes del personal tienen por ley el derecho a la información en lo relativo a la marcha de la empresa, política de personal y empleo, gestión de mano de obra e inversión. En la Argentina no hay derecho a la información. La gestión de mano de obra y políticas de empleo son facultades exclusivas del empleador. El proyecto en-

viado en su oportunidad por el Poder Ejecutivo en el primer período democrático después de la normalización constitucional del país no tuvo acogida en el Congreso. Las empresas de servicios eventuales están sumamente controladas, y en algunos casos prohibidas en Europa.

En la Argentina constituyen el instrumento de fraude a la ley laboral más difundido; no existe control real y suficiente sobre las mismas. No hay garantías suficientes respecto a su solvencia y el empleador usuario de los servicios se exime de la solidaridad en la responsabilidad de la empresa de servicios eventuales.

Acá quiero decir una cosa. Nosotros tenemos una desgracia en nuestro país; es una desgracia histórica; por lo menos de los últimos 20 o 30 años. No tenemos policía. No tenemos policía del trabajo, ni policía sanitaria. El Estado se encuentra con grandes inconvenientes para ejercer el poder de policía en materia laboral. El Ministerio de Trabajo, por su precario, deficiente, vetusto, rígido y anquilosado presupuesto no tiene desde ningún punto de vista la capacidad humana de poder arbitrar los medios de un gran contralor. Las direcciones provinciales del Ministerio de Trabajo, los ministerios o secretarías de Trabajo provinciales, con los problemas históricos de sus presupuestos y la falta de viáticos, que más de una vez son pagados por la dirigencia gremial para realizar una inspección, se encuentran con una situación precaria en cuanto al control de la policía del trabajo.

Por eso, más allá del texto legal vigente y de la voluntad y disposición que pueda tener el funcionario —ya sea en el orden nacional o provincial— nos encontramos con esa gran dificultad de contralor. De ahí que por más disposiciones legales que haya y por más que se enojen los hombres que son titulares de las empresas de servicios eventuales, en nuestro país estas han sido un instrumento, por lo menos es un gran interrogante, en cuanto al fraude laboral.

En Europa el salario participa en promedio en un 60 por ciento del producto bruto interno. En la República Argentina, por lo menos hasta el momento en que se hizo el estudio, participaba aproximadamente en un 20 por ciento; pudo haber variado. En Europa la justicia laboral dirime los juicios en plazos que oscilan desde 3 meses a un año. Admitamos que puede ser más amplio el término para dirimir un juicio. Pero lo cierto es que en Capital Federal la justicia laboral se expide en aproximadamente cinco años. Actualmente puede demorar hasta

ocho meses desde que se inicia la demanda hasta que la misma puede ser radicada en la justicia. Lo mismo ocurre en las provincias.

Entonces, indudablemente, nos encontramos, más allá de las bondades de nuestro derecho y del derecho europeo, con grandes diferencias en lo que hace a sus normas, que pueden ser ventajosas o desventajosas para los españoles, por ejemplo, que pueden ser ventajosas o desventajosas para los argentinos, pero la realidad —repito— es que existen diferencias.

Quiero expresar, ya en la faz final, cuál es la preocupación de la bancada de la Unión Cívica Radical. El diputado nacional Mugnolo, que también tuvo en alguna época de su vida la responsabilidad de ser colaborador del ministro Casella en la cartera de Trabajo, se ha preocupado por la flexibilización de las normas del derecho del trabajo, quizás con un concepto y un enfoque distintos al que nos ocupa. Así, ayer presentó un proyecto en la Cámara de Diputados.

Nosotros no pudimos hacer en nuestro bloque el debate interno de ese proyecto, sobre la base de nuestro dictamen, primero entre los hombres encargados de este trabajo y luego entre la totalidad de los senadores radicales. De todos modos, esto no deja de ser una hipótesis de trabajo de la bancada de la Unión Cívica Radical en la Cámara de Diputados, a la que concurriríamos los senadores de mi bloque por si es necesario llegar a un consenso y una posición unitaria.

Entonces, el doctor Mugnolo presentó un proyecto por el que se modifican los capítulos I, II, III y IV del título tercero de la ley 20.744, modificada por la 21.297, donde se refiere a las modalidades de los contratos de trabajo. Se refiere al contrato de trabajo de duración indeterminada y luego al de duración determinada. Dice: "Contrato de duración determinada. El contrato de trabajo celebrado con una duración determinada, con plazo de extinción cierto o incierto, es un contrato de excepción, justificado objetivamente, destinado a proveer una prestación precisa, temporal, en situaciones especiales, para satisfacer necesidades concretas. Este contrato no puede tener por objeto ni por efecto crear una relación jurídica laboral durable, vinculada a la actividad normal, habitual y permanente de la empresa, explotación o establecimiento".

Por su parte, en el artículo 3º, relacionado con el mismo contrato —fíjense que siempre está encuadrado dentro del contrato de trabajo— se dice lo siguiente...

Sr. Britos. — ¿Me permite una interrupción, señor senador?

Sr. Brasesco. — Sí, señor senador.

Sr. Britos. — Estoy totalmente de acuerdo con su análisis, pero no entremos a analizar los proyectos que recién se acaban de presentar en la Cámara de Diputados, porque entonces vamos a retrotraer la discusión.

Comparto el criterio de discutir, por ejemplo, el proyecto que ha presentado el señor senador Solari Yrigoyen en su oportunidad. Hay que tener en cuenta que después de que el Poder Ejecutivo envió este proyecto al Congreso empezaron a aparecer proyectos analíticos mejorando tal vez la idea del Ejecutivo, pero repito que si nos ponemos a analizar todas las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados y en las provincias, no vamos a terminar más.

Pienso que tenemos que finalizar con nuestro debate.

Sr. Brasesco. — El señor senador Britos tiene razón, pero yo no voy a leer el proyecto del diputado Mugnolo sino ciertos y determinados conceptos que están vinculados con los contratos de duración determinada, figura que nosotros vamos a discutir en los dos dictámenes. Por otro lado, éste no es un proyecto "descolgado", porque en la Cámara de Diputados va a ser sostenido por la bancada radical para llegar finalmente, si es posible, a un dictamen único sobre la base de lo que estamos discutiendo.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 2º del Honorable Senado, senador Jorge D. Solana.

Sr. Brasesco. — Con respecto a los contratos de duración determinada, el señor diputado Mugnolo en su proyecto dice que pueden celebrarse en caso de sustitución transitoria de trabajadores permanentes, de exigencias extraordinarias de la producción, de realización de actos, ejecución de obra o prestación de servicios determinados ocasionales, transitorios y extraordinarios, o de lanzamiento de una nueva actividad. Y agrega: "Las convenciones colectivas de trabajo podrán establecer otros casos especiales de contratación con duración determinada...", etcétera.

Es decir, que estos nuevos contratos que estamos discutiendo, que figuran en los dictámenes en consideración, el mencionado señor diputado los vuela en una enumeración taxativa de lo que ya está en la ley de contrato de trabajo para evitar interpretaciones judiciales que pueden llevar a nebulosas y contradicciones en los llamados "contratos a plazo fijo". En

este sentido traigo a colación este planteo del diputado Mugnolo, no para narrar su proyecto ni para discutirlo acá —lo que no corresponde— sino para exponer la concepción global de nuestra bancada y para señalar el esfuerzo y el trabajo que están realizando hombres de una u otra bancada para crear instrumentos necesarios, concretos y fundamentales para tratar el proceso de desocupación y lograr el pleno empleo.

También quiero hacer una alusión a algo que es bueno que recordemos aquí. Lo hago en homenaje a un hombre de mi bancada, un hombre que presentó un estudio en el congreso internacional que tuvo lugar en la Universidad de Georgia, en Atlanta. Me refiero al doctor Edison Otero. El doctor Edison Otero realizó un trabajo, que ha sido publicado por la Universidad de Georgia, sobre la pobreza y la cuestión ocupacional en la República Argentina. No otra cosa que su humildad y las características de su persona han hecho que nosotros ignoráramos este trabajo, que nos ha servido de estudio y cuya inserción en la parte pertinente del Diario de Sesiones solicito porque es un trabajo medular, importante, que atañe al tema que estamos discutiendo¹.

También quiero recordar que el senador Otero presentó un proyecto de ley, que acompañé con mi firma, por el que se crea un subsidio especial por desempleo para los trabajadores incluidos en las cajas de asignaciones y subsidios familiares. Tuvimos presente ese proyecto al elaborar el dictamen, junto con el del doctor Solari Yrigoyen y los aportes presentados por el señor senador Losada, pero nos olvidamos de incluir el nombre del doctor Otero. El proyecto a que me refiero figura en el Diario de Asuntos Entrados N° 102, y está en la página 1172 bajo el código "S.-715/90". A través de este proyecto el doctor Otero manifestaba sus serias preocupaciones sobre este problema; de este modo, plasmaba un proyecto de subsidio por desempleo para los beneficiarios de las cajas de subsidios familiares.

Creo también, señor presidente, que tenemos que lamentarnos de que no se haya extendido la prórroga establecida por el decreto 3.984/84 para la percepción de asignaciones familiares y las prestaciones medicoasistenciales para los trabajadores que dejan sus empleos por causas ajenas a su voluntad.

Ese decreto decía que todo trabajador que cesare en su relación de dependencia por cual-

quier causa ajena a su voluntad hasta el 31 de diciembre de 1985 —con excepciones que establecía más adelante— y que a la fecha del distracto tuviere derecho a percibir asignaciones familiares conforme con el régimen de la ley 18.017 y sus modificatorias, tendrá derecho a continuar con la percepción de tales asignaciones y con las modalidades y limitaciones que se establecen en el citado decreto. Se trata de un decreto firmado por el presidente Alfonsín y que fuera sucesivamente prorrogado. Por su puesto, tendía de manera precaria a resolver el problema del desempleo a través de este subsidio.

Los hechos nos muestran que hoy estamos discutiendo un subsidio de desempleo que reviste características de otro tipo. Estamos hablando de un seguro de desempleo y del espectro de la desocupación que responde fundamentalmente a una gran crisis estructural del país.

Es lastimoso que hoy debamos decir que en una cosa tan sencilla y que implica tanta solidaridad nos hemos equivocado, porque estamos tratando de abordar el mismo problema que precariamente habíamos resuelto en aquella oportunidad.

Quiero terminar mi exposición sintetizando algunos conceptos. Sostenemos la necesidad de enfocar una política de empleo. Consideramos que es prioridad en la política del Estado producir disposiciones que tiendan a la plena ocupación. Sostenemos que es necesaria la participación de los sectores empresarios, gremiales y del Estado para realizar el gran acuerdo económico-social que el país requiere. Conceptuamos que es indudable que debe modernizarse el derecho laboral en sus aspectos relacionados con los contratos individuales y colectivos de trabajo. Esta tarea debe ser efectuada con el suficiente cuidado y esmero para no erosionar ni quebrar las instituciones del derecho del trabajo y debe realizarse con la máxima participación, auténtica y pluralista, incluyendo a todos los hombres que estén involucrados en la problemática del trabajo.

Debo manifestar mi satisfacción por que este tema sea discutido. Tenemos puntos de vista distintos. Nosotros enfocamos la problemática a través de un proyecto mejorado con ingredientes de distintas iniciativas de nuestra bancada. En algunos casos coincidimos con el justicialismo y en otros no.

Deseo recordar un artículo que escribiera para el periódico "El Debate Social", titulado: *El mal camino: la plutocracia*. Allí expresaba:

¹ Ver el Anécdota.

"La calidad de la política nacional, vista como una 'ciencia' de procurar el bien del hombre y mujer de nuestro país, debe constituir la preocupación del dirigente, especialmente en tiempos en que el desaliento ha caído sobre la gente, del brazo del convencimiento de que se sigue un camino fijo e inalterable para una Argentina vieja y cansada.

Por ello, dejar de ofrecer al pueblo una oportunidad, implica traicionar sus esperanzas e interpretar erróneamente su paciencia".

El cuadro nacional presenta un porcentual alarmante de desempleo y una tasa gravísima de pobreza. Frente a esta situación son muchos los estudios técnicos que se han realizado, algunos impecables, otros atacables, pero por cierto todos polémicos.

Esto fatalmente ocurre cuando el estudio particular que trae aparejadas medidas aisladas, como la flexibilización y desregulación laboral, que son modificaciones específicas de la legislación del trabajo y nuevas modalidades de contratación, pretende resolver el problema de fondo.

El desempleo no pasa por la discusión respecto de economía de mercado o economía central planificada y privatización o estatización, por citar un ejemplo, sino por la concepción de sociedad y de país que debemos tener.

Nos preguntamos: ¿qué fruto cosecharíamos si únicamente discutiéramos en el terreno académico el problema de los menores y adultos de 14 y 25 años; la edad mínima de admisión y para ciertos trabajos, salud, seguridad y moralidad; orientación profesional del joven, situación jurídico-laboral de los menores que trabajan en el aprendizaje, condiciones y medio ambiente o el *aggiornamento* de las relaciones laborales?

Sin duda alguna, en un esquema teórico los resultados serían positivos, pero en el terreno de los hechos seguro que aceleraríamos la crisis, denominadores socioeconómicos y políticos formos el poder sectorial del dinero, reemplazando el sueño realizable de un pueblo amalgamado en la concertación de sus intereses en pugna por haber encontrado los mínimos comunes denominadores socioeconómicos y políticos fortalecedores del bienestar general. En una palabra, abandonaríamos el buen camino que es consolidar la democracia, por el camino hacia la plutocracia.

Los argentinos hemos aplicado medidas parciales en los últimos cincuenta años para combatir la desocupación y cumplir el objetivo político de pleno empleo, como por ejemplo la

creación y funcionamiento del servicio de empleo en el Ministerio de Trabajo de la Nación y las direcciones de trabajo en las provincias; las bolsas de trabajo creadas en las convenciones colectivas de trabajo; las disposiciones legales referidas al aprendizaje y específicamente las escuelas técnicas de artes y oficios, las escuelas fábricas, la universidad obrera o tecnológica —como se llama ahora— o la creación del Consejo Nacional de Educación Técnica, llegándose por último a subsidiar la desocupación con la entrega temporaria de sumas de dinero o por el empleo público, sin olvidar siempre el modelo de flexibilización laboral en el ámbito de trabajo de la construcción.

A todo esto podríamos agregar, como pequeña muestra de lo que existe la política de las empresas, especialmente las inglesas de explotación ferroviaria, de asegurar el trabajo de los hijos con el respectivo ingreso en el momento en que los padres obtienen su jubilación, norma que fue recepcionada posteriormente por las convenciones colectivas.

¿La relativa y aleatoria utilidad de ayer, el desempleo nunca resuelto y hoy agudizado, están vinculados directamente a estos institutos y medidas o a la estructura económica del país? Sostenemos que no debemos ser ciegos. Se debe a que no hemos tenido ni tenemos el país y la sociedad que debemos darnos. Por ello, toda política laboral que tienda al pleno empleo debe estar insertada en una política económica con un contenido social, en un marco político consensuado.

Concretamente, creemos que la alternativa consiste en planificar democráticamente la economía, vigorizar las economías regionales, incentivar el resurgimiento de la industria, transformar las materias primas agropecuarias, fortalecer la educación en todos los niveles, la ciencia y la tecnología, la atención pública de la salud, consolidando el poder adquisitivo del salario y el crecimiento del producto bruto interno y la calidad de vida.

Para ello debe erradicarse el esquema monopolístico económico, con un Estado —digámoslo sin miedo— que no sea cómplice en la anarquización de nuestra sociedad, que está afianzando el señorío del privilegio y el poder del dinero.

Modernizar el Estado, dentro del camino de consolidación de la democracia y dentro de este esquema, es crear el marco jurídico para erradicar la pobreza y promover el desarrollo.

Aquí está la cuestión. Discutamos y concrete-mos en acción las conclusiones hoy, para hacer

el país que nos merecemos y a la vez insertarnos en el mundo con la personalidad de un pueblo dueño de su destino.

Estas líneas son para los que creen en el hombre y en los valores de justicia y equidad, no para los que dibujan la sonrisa de los modernos esclavizadores. Este tiempo es de trabajo y de creación de alternativas.

Estamos en la creación de alternativas.

Señor presidente: nosotros creemos con honradez que no existe un plan de desarrollo. Creemos con honradez que desde hace veinte años estamos dentro de las doctrinas economicistas que para nosotros, los empíricos, no han resuelto el aumento del producto bruto interno ni han cerrado el déficit fiscal, ni han dado valor adquisitivo a nuestra moneda, ni han bajado la inflación, ni han reactivado las economías regionales, ni han incentivado el proceso de industrialización.

Señor presidente: todo esto lo decimos, insisto, con honradez porque asumimos la responsabilidad histórica de la parte que nos corresponde.

Permítanme ahora disentir y tal vez equivocarme; quiero tener la satisfacción de equivocarme en lo que voy a decir. No creo que las medidas instrumentales dadas por el doctor Cavallo sean los incentivos necesarios y fundamentales de un plan que traiga como consecuencia la reactivación de nuestra economía. Sé que esto es materia opinable pero yo doy mi opinión.

Ojalá me equivoque porque yo quiero el bien del país y el triunfo tanto de mis amigos como de mis adversarios, porque todos queremos trabajar en bien de la Argentina.

Señor presidente: voy a pedir la inserción en el Diario de Sesiones de distintos estudios relacionados con el tema de la flexibilización laboral, porque pueden servir mañana, cuando se lea lo que hemos dicho en este debate. Así se podrá conocer con tranquilidad la opinión de muchos hombres que, inclusive, no opinan como yo.

Quiero transmitir con seguridad que creemos en el dictamen que hemos firmado y que lo hemos hecho con la vocación de la responsabilidad que nos requiere intervenir en el manejo de la cosa pública. También debo decir que compartimos todas las inquietudes de los hombres que piensan de manera distinta a la nuestra, aunque en algunos aspectos tenemos posiciones coincidentes.

De cualquier modo, nuestra posición es la que ha quedado expresada. Lo hacemos así porque consideramos que nuestra responsabilidad es histórica. Procedemos de este modo, señor

presidente y señor ministro, en función de la gran limpieza moral que representa la historia de nuestro partido al servicio de los trabajadores, al servicio del entendimiento y de la gran concertación social, para que haya empresas poderosas y gremios poderosos y para que también tengamos trabajadores con pleno empleo y hombres que participen en la conducción y en las decisiones a través de los consejos de empresa.

Creemos, con la limpieza que nos da nuestra historia, que tenemos que traer cosas de afuera, pero debemos saber injertarlas, porque a veces los injertos son rechazados por el cuerpo social.

Por eso esta tarde hemos hablado así. Por eso hemos distraído la atención de la Cámara más del tiempo necesario en algunos temas que muchos pueden considerar que no eran importantes. Queríamos indicar que estamos profundamente preocupados y que conocemos el proceso de desempleo en nuestro país, que creemos en la necesidad de un subsidio, como lo pensamos, y que también creemos en la solución de un seguro, como lo pensamos, pero que especialmente conocemos en profundidad el proceso del desempleo y hemos sido partícipes de la responsabilidad de todos.

Por eso, señor presidente, asumiendo su responsabilidad, la Unión Cívica Radical solicita en este momento a este honorable cuerpo que le preste preferente atención y estudio a su despacho para evaluarlo junto con el dictamen de la mayoría, hecho también por hombres que han puesto su empeño para hacer mejores las cosas para el país, a los efectos de que éste sea el triunfo de la racionalidad en la discusión de las ideas para que nuestra Nación siga adelante, recordando que sin desarrollo y reactivación no hay empleo, y si no hay reactivación y desarrollo el proyecto de ley que en este momento estamos tratando será un subsidio por desempleo y un seguro por desempleo, pero no la promoción del empleo. (Aplausos.)

—Ocupa la Presidencia el señor presidente provisional del Honorable Senado, senador Eduardo Menem.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social. — Señor presidente: en nombre del Poder Ejecutivo voy a exponer tan brevemente como sea capaz los fundamentos políticos de la iniciativa enviada en febrero del año pasado y que luego de un largo proceso de discusión, análisis y seguramen-

te de mejoramiento, se ha plasmado en el dictamen de la mayoría que hoy este Honorable Senado de la Nación está tratando.

Lo hago no solamente en el ejercicio del derecho constitucional que como ministro-secretario del Poder Ejecutivo tengo, de concurrir y participar en este Honorable Senado de la discusión de los temas relativos a mi cartera, sino en cumplimiento de la responsabilidad republicana de dar cuenta de los actos de gobierno ante este Senado y ante la legitimidad de la soberanía popular representada.

Cuando en 1989 el gobierno del doctor Carlos Menem asumió la responsabilidad de conducir los destinos de la Nación en circunstancias particularmente complejas, el dato central que quienes lo acompañábamos en el ámbito de la cartera laboral encontramos no fue que en la Argentina existía desempleo o desocupación. Eso lo sabíamos. Lo que no sabíamos era la exacta magnitud del problema y las específicas características del desempleo que aquejaba a nuestra sociedad.

Por eso, desde agosto de 1989 el Ministerio de Trabajo, en el que yo revistaba como secretario de Trabajo en ese momento, comenzó la realización de todos los estudios necesarios para determinar exactamente la cuantía del problema y su naturaleza y para iniciar el diseño de las políticas y las soluciones que mejor pudieran coadyuvar a resolverlo.

Esta, señor presidente, no fue una mera decisión técnica. Se trata de una decisión política absolutamente profunda y deliberada, porque la determinación de instrumentar una política global del empleo supone una concepción del mismo y tomar partido en una discusión que hoy en día excede los límites de este país.

Según la posición que se tenga con relación a lo que es el empleo, a la función social que desempeña y a su relación con el conjunto de la sociedad, será la actitud que deberemos adoptar con respecto a la legislación laboral, a las políticas de empleo y a las decisiones de gobierno que tienen que asumirse debidamente.

No sólo ahora sino desde hace bastante tiempo, señor presidente, está instalada en el mundo una crítica discusión acerca de lo que es el empleo, de su relación con la sociedad y con la economía.

Si bien hay varias posiciones, dos están claramente establecidas. Una de ellas, señor presidente, sostiene que el empleo es un subproducto de la actividad económica. Dicha posición privilegia la actividad económica y deja que la cuestión del empleo se convierta en una mera variable de ajuste, una carga más contra los sectores laborales.

Si una nota caracteriza a la sociedad contemporánea, a la sociedad moderna, ya sea en su versión capitalista o socialista —me refiero a la sociedad contemporánea posterior a la revolución industrial—, es el planteo central, acerca de que el conjunto de la población puede participar en el esfuerzo productivo en mayores o menores condiciones de justicia. Si bien con menores o mayores condiciones de equidad siempre la sociedad moderna asumió que en el esfuerzo productivo debería caber la totalidad de la sociedad.

—Ingresa en el recinto el señor jefe del Gabinete de Asesores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, doctor Enrique Strega.

Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social. — Hoy en día, señor presidente, está instalada en algunos centros de pensamiento la idea de que eso no es así, de que la sociedad contemporánea, la sociedad moderna que se acerca al final de este siglo no puede ya plantearse que el esfuerzo productivo sea capaz de contener al conjunto de la sociedad.

Se plantea la sociedad de los tres tercios. De esta manera, a través de distintos mecanismos, un tercio de la sociedad será capaz de participar en el ahorro y en la inversión y recibirá como compensación las rentas de su capital.

Un segundo tercio, constituido por aquellos que no pudieron participar en el ahorro e inversión, pero pueden participar en el esfuerzo productivo aportando su trabajo, recibirán como compensación un salario.

El tercer tercio queda para esta teoría que hoy en día se encuentra bastante en boga en niveles internacionales que no comprende ninguno de estos dos roles, asumiendo como inevitable que la sociedad moderna tendrá siempre una masa estable e importante de personas, de hombres y mujeres que no van a tener lugar en el esfuerzo productivo. Y parece ser que esa actitud, que en ciertos niveles internacionales se plantea como inevitable, está como filtrada en ciertas políticas que se impulsan desde distintos lugares del mundo.

Para nosotros, para el gobierno nacional y para el partido que represento eso no es aceptable. Mi partido, y el gobierno nacional tienen una larga tradición de privilegio del trabajo como trascendente para la dignidad humana. Se trata de una visión que no acepta la posibilidad de que la sociedad consienta silente que un contingente importantísimo de sus hombres y mujeres quede fuera del esfuerzo productivo y de las posibilidades de trabajo. Ocurre que para nosotros, señor presidente, el empleo, el

trabajo, la posibilidad de participar en el esfuerzo productivo es precisamente una función social que articula a toda una sociedad.

Esta decisión del Poder Ejecutivo de ratificar su voluntad de asumir la responsabilidad de desarrollar una política activa de empleo tiene que ver con esta percepción política profunda. La sociedad que queremos construir, a la que imaginamos como buena y deseable, es aquella en la que todos los hombres tengan la posibilidad de participar en el esfuerzo productivo, es decir, de tener un trabajo, un empleo.

Esto explica quizá la decisión del Poder Ejecutivo de enviar su proyecto de ley nacional de empleo.

El artículo 1º, mantenido en el dictamen de la mayoría, dice claramente: "Artículo 1º. — El empleo es una situación social jurídicamente configurada, que a través de los mecanismos establecidos en esta ley, tiende a hacer operativo el derecho constitucional a trabajar".

Luego, con una clara definición política, continúa el artículo 1º: "Las acciones del Poder Ejecutivo dirigidas a mejorar la situación socioeconómica, en tanto estructuralmente determinada por las condiciones de ocupación de la población, adoptarán como un eje principal la política de empleo".

Finalmente, concluye el artículo 1º: "Dicha política integra, en forma coordinada, las políticas económico-sociales".

Esta portada del proyecto es la que define la actitud política y los valores políticos que se pretenden implementar a partir de la sanción de esta iniciativa.

De todas maneras, para poder interpretar un proyecto correcto, coherente y eficiente, es necesario conocer exactamente —tan exactamente como seamos capaces— la entidad y la calidad del tipo de desocupación que tenemos en la Argentina.

La desocupación no es un número, no es un índice ni es un porcentaje que se publica como si fuera el índice de precios al consumidor que elabora el INDEC. Lo puede elaborar el INDEC, pero detrás de ese número hay una situación social altamente compleja.

Sr. Solari Yrigoyen. — ¿Me permite una interrupción sobre lo que usted está diciendo, señor ministro?

Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social. — Sí, señor senador.

Sr. Solari Yrigoyen. — Señor ministro: usted acaba de citar el artículo 1º casi de memoria.

Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social. — Lo he leído, señor senador.

Sr. Solari Yrigoyen. — Sinceramente, no lo he entendido. Lo he leído muchas veces pero no lo entiendo, es confuso.

Como usted posiblemente haya sido uno de los redactores, además de la lectura, tal vez nos podría dar una explicación para que comprendamos su contenido.

Esa es la razón por la que me he permitido interrumpirlo en este momento, antes de que pase a considerar otro punto.

Muchas gracias por la interrupción que me ha concedido, señor ministro.

Sr. Presidente (Menem). — Continúa en el uso de la palabra el señor ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social. — Señor presidente: estimo que el mejor modo de responder a la inquietud del señor senador consiste en que buena parte de la exposición que pienso hacer se refiere básicamente a la explicación de este artículo 1º, porque estoy seguro de que los señores senadores que me seguirán en el uso de la palabra van a hacer las consideraciones necesarias con relación a los detalles técnicos del proyecto.

Decía que la situación de desempleo no se representa simplemente con un número, porque constituye una situación social altamente compleja en la que se deben desagregar distintos aspectos.

Para ello, el gobierno nacional contó con el inestimable apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, que nos permitió hacer un diagnóstico tipológico de las últimas dos décadas de la evolución de la desocupación en la Argentina.

Ese diagnóstico nos va a permitir conocer la causa del desempleo, las medidas que se han adoptado y los efectos que han tenido. También nos permitirá saber en qué períodos ha crecido o bajado el desempleo y cuáles han sido las situaciones socioeconómicas que han promovido un aumento o una disminución del desempleo.

Si nos remitimos a la última década y tomamos los datos de 1980, advertiremos que en ese año había 235 mil desocupados abiertos, esto es, argentinos que tenían un trabajo y lo perdieron, o jóvenes que en busca de su primer trabajo no lo encontraron.

Además, había 2.784.000 subempleados o subocupados, esto es trabajadores que tenían algún trabajo, generalmente de baja productividad y de poca significación en cuanto al nivel remunerativo.

Cuatro años más tarde, señor presidente, es decir en 1984, los desocupados urbanos plenos ascendían a 470 mil y los subocupados a poco más de tres millones.

Y en 1989, según la encuesta permanente de hogares realizada por el INDEC —todos esos datos surgen de dichas encuestas— los desocupados plenos eran 926 mil y los subocupados 3 millones 900 mil. Les recuerdo las cifras: en 1980, 235 mil; en 1984, 470 mil; y en 1989, 926 mil. En el primer quinquenio de esa década se duplicó la tasa de desocupación, y en el segundo se volvió a duplicar.

Esta realidad se agrega al crecimiento enorme de la realidad de la subocupación, que es un fenómeno universal que tiene características especiales en la realidad argentina, porque los dos componentes principales de la subocupación en la Argentina son los cuentapropistas pobres, es decir, trabajadores que se ganan la vida a través de prestaciones de baja productividad y remuneración. El segundo componente han sido los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores rurales pobres.

He leído sólo las cifras de una década, pero podría leer las referentes a dos décadas. Toda esta realidad no empezó en un día. Como señalaba, en la década del 80 empieza a aparecer la cuestión del empleo como un tema relevante para la sociedad argentina. Este es un hecho que asume el gobierno nacional en julio de 1989 y se plantea la necesidad de definir una política para afrontar esta situación.

Esta política implicaba primero definir qué se entiende por empleo. Empleo no es cualquier trabajo; no es solamente un trabajo remunerado. Empleo es un lugar en la sociedad, es el lugar que la sociedad le reconoce a la persona, no solamente para que se gane la vida, sino para definir su rol y su participación en el esfuerzo productivo, en su dignidad, en la construcción de su familia, en su participación social y por qué no decirlo, también en su participación política.

La Argentina tiene una historia gloriosa, no de ahora sino de un siglo, por la capacidad de generar lugar no solamente para los argentinos sino, como dice nuestra Constitución, para todos los hombres del mundo, esos hombres que desde hace más de cien años vinieron a poblar nuestro país, a construir su riqueza, porque precisamente este país tenía la capacidad para ofrecerles un lugar y un espacio en el esfuerzo productivo.

Esa capacidad de la sociedad argentina de generar empleo; esto es, participación en el esfuerzo productivo, es lo que permitió que la

nuestra fuera una sociedad en progresiva integración. Fue capaz de integrar en una sociedad armónicamente creciente dos oleadas masivas de inmigración, básicamente europeas. Y no solamente eso sino que además, a través del proceso de industrialización que se da un poco antes y después de la década del 40, fue capaz de integrar una enorme cantidad de migraciones nacionales internas a través del crecimiento de nuestros centros urbanos al calor del desarrollo industrial.

La función del empleo, la capacidad de definir un lugar en el esfuerzo productivo, fue lo que hizo que en la Argentina durante más de un siglo la sociedad fuera en progresiva integración, y cada vez más el sistema social era capaz de contener personas, sectores sociales, clases.

Así fue que llegamos sobre el final de la década del 50 a tener una sociedad casi totalmente integrada con asimetría, aun con injusticias, por supuesto, pero en un nivel que pocos países en América eran capaces de mostrar.

Al final de la década del 60 el proceso se detiene y comienza a revertirse. Y esta sociedad que era capaz de integrar cada vez más personas, sectores y clases a la totalidad del sistema empezó a mostrar dificultades para integrar, para definir y reconocerle a las personas un espacio, un lugar de participación en el esfuerzo productivo.

Sobre la década del 70 este fenómeno de freno de la capacidad integradora se convierte progresivamente en un fenómeno de expulsión, y ya sobre el final de la década del 60 empieza a aparecer en la Argentina un fenómeno que en su resultado es similar al de otros países de América latina, pero que en su proceso de gestación es distinto. Me refiero al fenómeno de la marginalidad, como consecuencia de lo cual alrededor, no de las ciudades sino del sistema social mismo, empezaron a surgir sectores a los que ya no llegaba la totalidad de los productos del sistema. Además, se redujo la capacidad de participar en el esfuerzo productivo, y consecuentemente la de recibir la compensación que esa participación otorga, con lo cual se empezó a dejar afuera a un creciente número de ciudadanos, definiendo un espacio social limítrofe del núcleo central del sistema social donde las prestaciones sociales y económicas del sistema ya casi no llegaban y lo hacían en muy baja medida las prestaciones salariales y sociales, como salud, educación y vivienda.

Esa falta de participación en los productos sociales del sistema es lo que definió la margina-

lidad. Su causa fue la pérdida de la capacidad de la Argentina para dar participación en el espacio productivo y en el empleo.

Pero sobre el final de la década del 70 y principios de la del 80 este proceso de progresiva expulsión de sectores sociales y de personas de la totalidad del sistema llegó a un escalón todavía más bajo. Esto es lo que dimos en llamar la exclusión, si por marginalidad entendemos el ámbito limítrofe del sistema social adonde las prestaciones sociales ya no llegan.

Así ya han aparecido en la Argentina, en términos sistemáticos, ambientes más lejanos al núcleo del sistema social, a los que no solamente no llegan las prestaciones económicas y sociales del sistema es lo que definió la marginalidad y las actitudes que se construyen en una sociedad, y aparece un ámbito extrasocial distinto y ajeno al sistema social. ¿Cuál es la causa, señor presidente? La profundización del proceso de deterioro que hizo incapaz al sistema social argentino global de darle a cada argentino la oportunidad de participar en el proceso productivo, o lo que es lo mismo, la incapacidad del sistema social de darle a los argentinos un empleo.

En cuanto a las propuestas para resolver esta situación, ha habido muchas. La más común, que hemos escuchado más de una vez y con la que nosotros no coincidimos, es la que dice que el empleo se genera con el crecimiento económico. Esta es una verdad a medias. Es cierto que sin crecimiento económico no se puede generar empleo. El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para la generación de empleo. En el estado actual del desarrollo de la economía mundial y también en el de la Argentina, ese crecimiento es una de las condiciones, mientras que la otra es que tiene que existir una voluntad deliberada de la sociedad sistemática, jurídicamente implementada, de estimular la generación de empleo y no sólo el crecimiento económico, el que por sí solo, ni en la Argentina ni en ninguna parte del mundo, en el estado de desarrollo de las economías modernas, es capaz de generar empleo.

Son necesarios el crecimiento económico —condición inexcusable—, y políticas activas de empleo. Esto es lo que ha sucedido en todas partes del mundo y es lo que demuestra también los esfuerzos fallidos que hemos tenido nosotros en los pequeños picos de crecimiento que logramos. Sin embargo, pese a ellos, no hubo crecimiento del empleo.

Precisamente la idea valorativa de que la sociedad que buscamos construir es una sociedad

basada en la participación colectiva de todos los hombres en el esfuerzo productivo y en sus frutos, así como la persuasión de que la generación de empleo no solamente exige el crecimiento económico sino también políticas activas de empleo, constituyen el fundamento de este proyecto de ley. Concretamente, me refiero al hecho de definir legalmente que el empleo es una situación social jurídicamente configurada y de ligar las decisiones del gobierno, del Poder Ejecutivo, a esta definición.

Es precisamente un compromiso político jurídicamente establecido que en el acto de evaluar una decisión debe estar siempre presente, porque es un valor que se considera superior la capacidad de generar empleo o de proteger empleo que tiene cada decisión que se adopta.

El proyecto del Poder Ejecutivo, señor presidente, no fue construido según el índice de un manual. Fue elaborado según fueron apareciendo los problemas.

A esta característica particular de la situación del empleo en la Argentina se le agregan algunos datos y fenómenos especiales de nuestro país. El más importante es la situación del empleo en negro. En todas partes del mundo hay empleo en negro. En América latina hay un volumen significativo de empleo en negro, pero el nivel que éste ha alcanzado en la Argentina en el final de la década del 80 y en estos años de la década del 90 no ha sido prácticamente alcanzado en otras partes.

Según un estudio de la OIT, a fines de 1986 Buenos Aires tenía 2.300.000 trabajadores del sector formal de la economía en negro. Nuestras estimaciones nos dicen que se produjo algún descenso de ese nivel de empleo en negro durante 1990; pero estaremos en los 2.200.000 o 2.100.000 trabajadores en estas condiciones.

Esto significa, señor presidente, que hay 4.500.000 o 5.000.000 de habitantes ligados a una situación laboral que definimos como "en negro" y que llamamos técnicamente "empleo no registrado" en el título II del proyecto del Poder Ejecutivo, término que es mantenido en el dictamen de la mayoría.

Cuando escucho la discusión sobre si las nuevas modalidades de contratación que propone este proyecto —y de las que voy a hablar en un minuto más— mejoran, empeoran o cambian la situación de los trabajadores, me pregunto: ¿de qué trabajadores estamos hablando? ¿De millón de desocupados que no tienen ninguna situación de empleo, sea regular, sea irregular, sea en negro o en blanco? ¿De los 2.500.000 trabajadores que trabajando en negro no tienen

ninguna protección laboral, ninguna situación de empleo jurídicamente configurada, como dice el artículo 1º de la ley?

Surge del texto de la ley con toda claridad que cuando nosotros proponemos este proyecto, señor presidente, y hemos dicho esto muchas veces, no estamos imaginando que vamos a cambiar el *status* jurídico del trabajador que hoy tiene trabajo. Esto está en el proyecto de ley, y todos los mecanismos previstos lo dejan en claro. Estamos hablando de generar un instrumento jurídicamente definido, pensando en los que no tienen trabajo o en los que están trabajando en negro; pero si existe la posibilidad de que el trabajo en negro se mantenga en los niveles señalados no habrá forma, ni nueva ni vieja, de competir con esa situación, porque no hay relación de trabajo más flexible que la que se desarrolla en negro.

Hay 2.500.000 argentinos que no tienen ninguna protección social, que no están amparados por ninguna organización sindical y cuya situación laboral carece de protección jurídica, salvo la que se obtendría a través de una hecatombe judicial.

Por esta razón, el proyecto de ley empieza atacando el problema por donde se debe hacerlo; esto es, poniendo una frontera tan infranqueable como sea posible para limitar el mundo del trabajo en negro, donde no existe la protección propia del derecho del trabajo, de manera que pase a integrar el mundo de la legalidad, el mundo de las relaciones jurídicas protegidas por todo el sistema de nuestra legislación laboral.

El sistema no es tema de la seguridad social, desde el punto de vista del Poder Ejecutivo. Es un sistema propio de la política laboral, un instrumento, un mecanismo ingenioso, diseñado, como muchos de ustedes saben, por un técnico importante y reconocido de la Argentina antes de nuestra gestión en el gobierno.

Por una parte, este mecanismo hace posible la regularización del empleo no registrado. Sobre este tema quiero hacer dos comentarios. El origen del empleo no registrado no está solamente en la perversidad del empleador. Es el fruto de una larga crisis estructural, uno de los múltiples mecanismos que los empresarios y trabajadores, los argentinos en general, diseñamos para enfrentar esa crisis y sobrevivir.

Entonces, como tenemos la voluntad política y la determinación de cambiar la historia y terminar con la crisis, abrimos el capítulo de esta ley nacional de empleo diciendo: este efecto de la crisis, perverso en sí mismo, y otros comportamientos que se derivan de ella pueden ser

modificados a partir de esta voluntad de cambio que quiere llevar adelante el gobierno nacional.

Por otra parte, es cierto que es muy difícil controlar policialmente la vigencia de los derechos de los trabajadores. El mecanismo propuesto, a la vez que facilita y estimula la regularización de las relaciones por parte del empleador, pone en cabeza del trabajador y de su organización sindical el contralor del proceso de regularización.

Quiero efectuar un comentario más con relación al efecto sobre la seguridad social. Suele decirse que esta decisión que se implementa en la ley nacional de empleo implica una lesión para el sistema de seguridad social. No compartimos esa crítica. Creemos, por el contrario, que es exactamente al revés: el sistema de seguridad social argentino es un sistema de reparto. Así está concebido: se recauda de los trabajadores activos en blanco que son los que aportan y el sistema reparte entre los beneficiarios de las pasividades.

Hay dos millones y medio de personas que no aportan; hay dos millones y medio de relaciones laborales que no están contenidas en la base de aporte. El hecho de incorporar al flujo de aportes de la seguridad social más de un millón de nuevas relaciones en el primer año, según nuestras estimaciones, significa nada más ni nada menos que incrementar la recaudación estructuralmente en más de un 25 por ciento en moneda constante.

El título III de la ley hace referencia a la decisión de incorporar la cuestión del desempleo con un criterio político. Diseña el tema con bastante precisión y deja librada a la participación de los actores sociales, a través de los procesos de negociación colectiva, la posibilidad de implementar los distintos mecanismos que permiten considerar al empleo como una variable que obligatoriamente debe ser tenida en cuenta para la adopción de las decisiones.

En el capítulo II de este título están las nuevas modalidades de contratación, que actualmente son cinco: dos para jóvenes y tres para adultos. Las dos primeras están ligadas al tipo de desocupado juvenil que en la Argentina existe. Con las referidas a adultos ocurre lo mismo.

Los jóvenes desocupados en la Argentina tienen, en general, entre 16 y 24 años. Buscan su primer empleo y no lo encuentran. Dentro de esta generalización hay dos tipos de desocupados; están quienes tienen alguna destreza laboral pero no la experiencia y los contactos, por lo que cuentan con enormes dificultades para ser aceptados como postulantes a algún puesto de

trabajo. También están los que con la misma edad ni siquiera tienen destreza laboral.

Las dos modalidades propuestas son las siguientes. La primera es una práctica laboral destinada a los jóvenes que tienen destreza laboral pero no la experiencia necesaria; se posibilita aquí que en el ejercicio del empleo adquieran dicha experiencia y se encuentren en mejor posición para participar de la búsqueda de trabajo dentro del sistema de relaciones laborales. La segunda es para el caso de aquellos jóvenes que no tengan capacitación alguna; se establece un mecanismo de trabajo y formación que les permita trabajar parte del tiempo para ganarse la vida y asimismo aprovechar el sistema de formación a través de los instrumentos que prevé la misma ley.

Los contratos previstos para adultos tienen características que deben ser claramente establecidas, como la determinación en el tiempo, una fuerte promoción, o requisitos formales claramente rigurosos.

La determinación en el tiempo no es una innovación de este proyecto. En la Argentina existen en la ley de contrato de trabajo vigente otras formas de contratación por tiempo determinado. Estas particulares formas de contratación tienen el requisito formal de realizarse por escrito y ser registradas ante la autoridad de aplicación y una fuerte promoción, es decir una importante rebaja en los impuestos al trabajo.

Hemos discutido largamente este tema. Desde el punto de vista del Poder Ejecutivo, señor presidente, todos los impuestos al trabajo —no importa con qué nombre estén caracterizados, bajo el nombre de aportes del trabajador o como contribuciones patronales—, constituyen salarios diferidos.

Todos los aportes destinados a seguridad social gravan el salario en sí mismo. Constituye salario diferido el que se acumula en todas las mecánicas de la seguridad social. Cuando liberamos parte de los aportes a los impuestos al trabajo, estamos compensando la posibilidad de que el trabajador se reinserte en el mercado laboral en las mismas condiciones que cualquier otro de sus pares; salvo la determinación en el plazo y la exención de los impuestos al trabajo, todas las demás condiciones laborales son exactamente las mismas.

Actualmente se da el fenómeno en algunas actividades de fractura del colectivo laboral: existen trabajadores en blanco y otros en negro; trabajadores contratados por las modalidades clásicas de la ley de contrato de trabajo y otros que realizan las mismas tareas pero que han sido contratados por una agencia de servicios even-

tuales. A esto se agrega que unos están encuadrados en determinado convenio colectivo con una representación sindical, y otros en otro convenio colectivo con otra representación sindical distinta, con la consecuente quiebra de la homogeneidad solidaria que la unidad productiva debe tener a nivel de los trabajadores.

El proyecto de ley, a través de las modalidades que plantea, persigue precisamente el objetivo de reconstitución en el tiempo de la unidad del colectivo laboral, porque la determinación del tiempo o las características registradas de una contratación no cambian las condiciones de trabajo ni el convenio aplicado ni el encuadramiento sindical ni, naturalmente, el concepto de que a igual trabajo corresponde una misma remuneración, ni ninguna otra condición que haga a la reconstitución unitaria del colectivo laboral.

Sr. Solari Yrigoyen. — ¿Me permite una interrupción, señor ministro?

Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social. — Cómo no.

Sr. Solari Yrigoyen. — Usted se refiere con claridad, señor ministro, a una situación que todos conocemos: hay trabajadores "en blanco" y trabajadores "en negro", pero usted habla como si esto ocurriera en el mejor de los mundos, como si fuera un problema ajeno al gobierno. Quiero recordarle que este Parlamento aprobó un proyecto de ley penal tributaria que ha convertido en delito el trabajo en negro y el robo de aportes previsionales. De manera que me cuesta entender cuando usted hace referencia al problema como si se tratara de una situación normal que tendríamos que aceptar.

Si hay trabajo en negro usted tiene muchos medios a su alcance para impedirlo: tiene el poder de policía, por ejemplo.

Usted dijo que no es eficaz porque no hay cantidad suficiente de agentes. Pero usted puede denunciar ese hecho ante la Justicia. Precisamente, éstos fueron los argumentos que tuvimos en cuenta cuando se sancionó la norma que estoy citando; me refiero al proyecto de ley penal tributaria. De modo que me sorprende, con el debido respeto que usted me merece, que se haga eco de una situación, pero no nos explica cuáles son las medidas que ha tomado el gobierno; no las que va a tomar a partir de este proyecto de ley. Me refiero a las que se han tomado antes de que aprobemos esta ley.

Gracias por la interrupción que me ha concedido.

Sr. Britos. — ¿Me permite una interrupción?

Sr. Presidente (Menem). — Señor ministro: ¿permite una interrupción al señor senador por San Luis?

Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social. — Sí.

Sr. Britos. — Me queda una duda sobre lo que plantea el senador Solari Yrigoyen.

Cuando el 10 de diciembre de 1983 asumió el nuevo gobierno nos encontramos con quinientas mil personas que trabajaban en "negro". Cuando asumimos nosotros en julio de 1989 nos encontramos con más de dos millones de personas en esa condición. Esto quiere decir que en el gobierno anterior al nuestro no se formó ninguna medida contra ese dolo que estaban sufriendo injustamente los trabajadores...

Sr. Solari Yrigoyen. — La ley penal tributaria es posterior, señor senador...

Sr. Britos. — ¿Y entonces por qué no la propusieron antes ustedes...?

Sr. Presidente (Menem). — Continúa en el uso de la palabra el señor ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social. — Perdonen mi falta de entrenamiento parlamentario. Supe ser secretario parlamentario en mi provincia pero he perdido un poco ese manejo.

Puedo contestar a las preguntas que cordialmente me hace el señor senador Solari Yrigoyen, pero tengo entendido que en realidad no es ese el motivo de mi presencia hoy acá. Es decir, no estamos en la situación de quien ha sido llamado a dar explicaciones en los términos de una interpelación, sino que yo he venido a ejercer mi derecho constitucional de explicar los fundamentos de este proyecto de ley.

De cualquier modo, con muchísimo gusto voy a contestar la pregunta. Quiero pedirle disculpas al senador por la respuesta porque no sé si le va a gustar. Pero lo cierto es que la situación ocupacional se destruyó en el quinquenio 1984/1989. Es en ese período cuando, por razones que podemos discutir, se llevó la desocupación del 4,7 por ciento en 1983 al 9 por ciento en 1989, que fue lo que nosotros recibimos.

Es precisamente en el quinquenio que va entre 1984 y 1989 cuando el trabajo en "negro" aumentó más del doble...

Sr. Solari Yrigoyen. — No contestó mi pregunta, señor ministro.

Sr. Presidente (Menem). — Le ruego al señor senador que no interrumpa al señor ministro, que está brindando su informe.

Sr. Solari Yrigoyen. — Señor presidente: esto es un debate. No es un liceo de señoritas donde todos deben guardar silencio. Es natural que formulemos preguntas y que nos contestemos...

Sr. Presidente (Menem). — Pero todo dentro de un orden. Hay un reglamento que debemos respetar...

Sr. Solari Yrigoyen. — Pero parece que las preguntas molestan...

Sr. Presidente (Menem). — Señor senador: el señor ministro le ha concedido dos interrupciones. Si desea interrumpirlo nuevamente lo ruego que lo solicite. Si el señor ministro acepta se va a conceder la interrupción.

Sr. Solari Yrigoyen. — Esto forma parte de la práctica parlamentaria. Si no, pareciera que todos debemos estar callados porque viene el señor ministro —cuyo gesto reconozco— y no podemos hacer ni siquiera una pregunta. Tenemos que acostumbrarnos al diálogo. Además, ya sé que no es una interpelación.

El señor ministro también puede interrumpirnos y lo vamos a conceder la palabra con todo gusto.

Para terminar repito al señor ministro que no ha contestado mi pregunta.

Sr. Presidente (Menem). — Continúa en el uso de la palabra el señor ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social. — El señor senador me había preguntado qué hemos hecho nosotros ante la situación que él planteó. Debo decir que hemos hecho bastante más de lo que se había hecho antes de que nosotros llegáramos al gobierno.

Quizás esté equivocado, pero me parece que sería bajar el tono de este diálogo si nos ponemos ahora a discutir qué y cuánto hizo el gobierno nacional. Puedo explicar todo lo que hicimos y el resultado de ello porque con el mismo estudio de la Organización Internacional del Trabajo que se ha mencionado, nosotros detectamos que el nivel de empleo en "negro" en la Argentina a mediados de 1990 había bajado con relación a los niveles que se daban a fines de 1988 y de 1989. Esto lo dije cuando comencé mi exposición.

Sin embargo, los niveles estructurales del empleo en "negro" en la Argentina y de otras formas de irregularidades del empleo no se pueden resolver sino con medidas de gobierno y no sólo con simples medidas policiales. Es decir, son necesarias medidas de gobierno que lamentablemente no se adoptaron antes. La ley penal tri-

butaria es una de esas medidas y ha tenido alguna eficiencia. Inclusive, la sola presentación de este proyecto de ley de empleo tuvo también algún efecto beneficioso. Esta es otra medida.

De cualquier modo, creo que una forma de abordar este problema en su verdadera profundidad y dimensión implica tomar decisiones que van mucho más allá de lo meramente policial.

Hacen falta acciones de gobierno audaces, inteligentes, imaginativas. Lo meramente policial es un instrumento clásico que ha revelado, no sólo aquí sino también en muchas partes, sus limitaciones. Seguramente el señor senador, si revisa la información de fin del año pasado, va a poder encontrar las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo nacional en lo que se refiere a la policía del trabajo y a las actas firmadas por el señor presidente de la Nación y los respectivos decretos que refrendan las medidas. A través de ellos se reestructuró toda la mecánica de la policía laboral en la Argentina sobre la base de un modelo distinto del que hasta ahora venía funcionando.

Pero me parece que ése no es el tema sobre el que debía informar en esta Cámara, y por eso voy a intentar continuar con lo que expresaba anteriormente.

Las otras modalidades de contratación de adultos son tres. Una para adultos desocupados, que está destinada a fomentar el empleo; otra para adultos desocupados del sector público —como usted sabe, se han hecho modificaciones importantes en la planta de personal de este sector, y en consecuencia se ha diseñado una modalidad especial, fuertemente promovida, para que estos trabajadores, básicamente de la administración central, tengan la posibilidad de una política que se ocupe de ese tema, que facilite su reinscripción en el sistema de relaciones laborales—, y una tercera que está ligada a la voluntad del crecimiento, a la de reactivación económica, que permite la aplicación de este tipo de mecanismos en nuevos emprendimientos.

Un punto sobre el cual se ha debatido mucho es el de las empresas de servicios eventuales. Es cierto —y esto todos los estudios lo demuestran— que bajo el rótulo de empresas de servicios eventuales se ha usado a estos entes como instrumento de fraude laboral para encubrir mecanismos que realmente han sido perjudiciales para los trabajadores. Una muy defectuosa regulación de las empresas de servicios eventuales posibilitó la existencia de dos tipos de ellas. Unas, razonablemente organizadas, con una propensión bastante menor al fraude laboral, y otras, que en algunos casos eran apenas un teléfono y que fueron realmente verdaderos tapa-

deros de fraude laboral. No conviene ignorar esta distinción que la realidad misma está mostrando.

Por esta razón, la deficiente regulación del sistema y algunos cambios introducidos en la ley de contrato de trabajo durante la última dictadura militar se posibilitó este mecanismo.

El proyecto del Poder Ejecutivo, que también es receptado por el despacho de la mayoría, establece un mecanismo mucho más ordenado, mucho más controlable del funcionamiento de las empresas de servicios eventuales, y además fija mecanismos de mayor automaticidad para garantizar que este tipo de problemas no se vuelva a repetir.

Al respecto cito dos ejemplos: uno es que se vuelve a instrumentar el principio de solidaridad entre la empresa usuaria y la de servicios, a efectos de que el trabajador tenga garantizada cualquier eventualidad de una contingencia laboral; y otro, que se establece la retención de las cargas sociales en la empresa usuaria, esto es en la fuente, con el fin de que se elimine la posibilidad de que el ente de servicios se convierta en un mecanismo de fraude laboral. Además, por supuesto, se da rigor y se puntualizan mucho más los mecanismos de la caracterización y tipificación del contrato de trabajo eventual.

Luego, señor presidente, se incorpora una serie de elementos relativamente nuevos, que han integrado la preocupación de los especialistas desde hace mucho tiempo, que posibilitan un cuadro jurídico que hace viable la implementación de programas de empleo, de políticas activas de empleo, otorgando los instrumentos para poder llevarlas a cabo.

Se establecen, asimismo, mecanismos que permiten la implementación de programas especiales para grupos protegidos, para discapacitados y desocupados de difícil inserción laboral.

En el capítulo IV de este título se establece un mecanismo moderno y eficiente para poder facilitar la formalización de los sistemas vinculados al trabajo informal. Se posibilita la administración racional de la reestructuración industrial con criterio preventivo sin que la decisión de reconversión industrial implique necesariamente un cataclismo social y laboral; por el contrario, que se pueda practicar la administración a través del mecanismo de la negociación colectiva.

El título IV se refiere al mecanismo del seguro de desempleo, que se diseña de acuerdo con las pautas del estándar internacional, técnicamente aceptadas. Se trata de un seguro de base contributiva capaz de otorgar prestaciones parciales o temporarias, porque se trata de un

seguro de desempleo y no de un sustituto de empleo para los trabajadores cubiertos por él, determinándose todos los mecanismos, requisitos y procedimientos necesarios para instrumentar una institución de estas características.

No quiero abundar en el tema del seguro de desempleo porque es bien conocido. Por supuesto, estoy dispuesto a contestar las preguntas que sobre el tema se me formulen.

Con respecto al título V, incorporamos con jerarquía legal dos instituciones que han venido existiendo en la Argentina y que, como decía hace unos instantes el señor senador Brasesco, han ganado importancia en el mundo.

La primera de ellas es el sistema de formación profesional. En un sistema económico e industrial, la capacitación laboral se convierte en un elemento central para la posibilidad de lograr un empleo. Con respecto al sistema que se articula, se le otorga jerarquía legal y alta prioridad como uno de los elementos centrales de la política de empleo que el gobierno propone en este proyecto de ley.

El otro elemento que se incorpora es el servicio de empleo; en realidad, un servicio social al cual no puede renunciar el Estado. Y se articulan, por supuesto, los esfuerzos de los distintos sectores sociales.

Si bien es cierto, como dijimos, que el empleo constituye una valoración social, desde el punto de vista de la política general del gobierno este servicio instrumentará esa función a través de un procedimiento claramente establecido.

Finalmente, en este título V se establecen los mecanismos para saber tanto como podamos acerca de la situación de empleo.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación tiene, no sólo ahora sino desde hace décadas, un buen servicio de estadísticas de trabajo. Se trata de un equipo de personas que cuando nosotros llegamos ya estaba allí. Están altamente capacitadas, tienen gran vocación, y de la misma manera con que lo puede hacer el equipo de formación profesional o el servicio de empleo, vienen trabajando con los elementos de que disponen y lo hacen bien. Llevan acumulada experiencia desde hace por lo menos una década.

Durante las discusiones que se produjeron al confeccionarse este proyecto señalamos también la necesidad de la rigorización del sistema de información de estadísticas laborales para no depender solamente de un número que una vez al año o dos surge de la encuesta a hogares. En realidad, la idea es contar con la posibilidad de

instrumentar un sistema que nos permita conocer con mayor detalle la situación de empleo general en la Argentina.

Con relación al servicio de empleo digamos que se organiza a través de un mecanismo fuertemente descentralizado que permita asistir a los actores sociales para el establecimiento progresivo de nuevas relaciones de trabajo.

En el título VI se propone la constitución del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Dicho Consejo sustituye y amplía las funciones que hasta hoy ha desempeñado el Consejo del Salario Mínimo y Vital.

Las diferencias son las siguientes: en primer lugar, tiene todas las funciones de ese Consejo, y además se agrega la posibilidad de discutir y adoptar consensos en materia relativa a empleo y a productividad.

En cuanto a su estructura, siendo tripartita las representaciones sindical, empresaria y estatal antes discutían un tema a tres bandas, votando a veces todas juntas y a veces en una relación de dos a una. La mayoría de esas veces los trabajadores perdían porque en muy pocas oportunidades el Estado votaba junto con ellos.

La idea es precisamente que de esta manera haya mayor capacidad de representar la realidad de la estructura del empleado en la Argentina, es decir que no se concentre tanto sino que haga posible que, del lado de los trabajadores, esté mejor representada la estructura productiva. Por eso se propone la existencia de dieciséis miembros de cada sector que permita la expresión de los trabajadores de las diferentes áreas, tanto públicas como privadas, logrando una mejor representación de los trabajadores. Lo mismo puede decirse respecto de los empleadores.

En la Argentina se discuten más de 500 convenios colectivos de trabajo, lo cual representa una enorme diversidad y pluralismo de la realidad de las relaciones laborales.

Finalmente, en lo que se refiere al Estado no como empleador sino en su papel de administrador, se propone que no tenga que votar en un sentido o en otro. Por el contrario, si las partes no se ponen de acuerdo y el Estado tiene que adoptar una decisión, se prevé que dicha decisión pueda ser recurrible tanto por los trabajadores como por los empresarios, si alguna de las dos partes no está de acuerdo, a través del mecanismo que otorgue las garantías del debido proceso.

En el título VII se hacen algunas precisiones con relación al salario mínimo, vital y móvil

no cambiando su concepto sino tratando de evitar ciertas deformaciones. Digo esto porque el salario mínimo, vital y móvil en algunas etapas de nuestra historia era mínimo algunas veces móvil y rara vez era vital.

La idea es preservar el salario mínimo y que no sea usado como índice de ajuste de cualquier cosa, porque muchas veces se lo presionaba hacia abajo, y en consecuencia en lugar de cumplir su verdadera finalidad terminaba distorsionándose.

En lo que se refiere al financiamiento, abordado en el penúltimo capítulo del proyecto en consideración, se considera que todas las cargas sociales son salarios diferentes. Y como ellas salen finalmente del salario del trabajador, el Poder Ejecutivo propone que no se aumente ninguna nueva carga social, en el entendimiento de que eso significaba aumentar una carga sobre el salario, independientemente del nombre que se lo ponga.

De los diálogos que hemos tenido con los distintos interlocutores interesados en este tema surgió un consenso que recoge el dictamen de la mayoría, que propone un modelo no exactamente igual al previsto por el Poder Ejecutivo porque prevé un pequeño incremento en los aportes: un punto a cargo de los trabajadores, un punto a cargo de los empresarios y una reasignación de un punto y medio de lo que se destina a las asignaciones familiares.

Además, se establecen ciertos aportes para las empresas públicas no comprendidas en la Ley de Contrato de Trabajo y se dispone un "mix" complejo de fondos no ya directamente ligados al salario sino a otra base, como los fondos provenientes de las privatizaciones u otros de rentas generales.

El Poder Ejecutivo no quería crear un nuevo órgano para administrar el seguro de desempleo porque pensaba que no tenía demasiado sentido incorporar nuevos institutos a una administración pública que tiene más problemas por su complicación estructural que por su tamaño. Entonces, no quisimos crear una nueva complicación estructural y por lo tanto se propuso que el seguro de desempleo fuera administrado por algunos de los organismos existentes. El consenso al que se arribó y que está reflejado en el dictamen en mayoría es que el seguro de desempleo fuera administrado a través de las estructuras de las cajas de subsidios familiares que tenemos.

En este tema habría que agregar dos elementos. El primero es que, dado que el sistema de seguro de desempleo es un sistema pensado de capitalización y que precisamente exige un pe-

ríodo de capitalización de seis meses, se ha establecido un procedimiento a través del cual hasta tanto el sistema de seguro de desempleo pueda estar en pleno régimen se dispone un mecanismo transitorio que permita hacer un puente entre hoy y el momento en que esté funcionando plenamente ese seguro para asistir a la situación de desempleados en este momento.

Este es, a grandes rasgos, el diseño del Poder Ejecutivo, en gran medida receptado por el despacho de la mayoría. Estas son las razones que han impulsado al Poder Ejecutivo para su envío y su consideración y nosotros estamos absolutamente convencidos de que precisamente en esta etapa del programa de gobierno, donde las decisiones económicas abren un horizonte de estabilidad y cercano a la reactivación, es absolutamente imprescindible que no solamente el blanqueo y las nuevas modalidades de contratación sino también el compromiso de una fuerte política de empleo acompañen en la política de crecimiento y de reactivación para garantizar que en ese proceso de reactivación y crecimiento el sector de los trabajadores tenga la participación y la parte que le corresponde.

5

CUESTION DE PRIVILEGIO

Sra. Saadi de Dentone. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra la señora senadora por Catamarca.

Sra. Saadi de Dentone. — Señor presidente: he estado escuchando con muchísima atención al señor ministro. Creo que es un proyecto muy importante; por eso lamento, señor ministro, decir que quiero en este momento plantear algo que está muy relacionado con lo que usted ha estado hablando por ser justamente el ministro de Trabajo. Se trata de una cuestión de privilegio.

Hace pocos minutos, el señor presidente de la Nación ha intervenido los dos poderes restantes de mi provincia, avasallando de esa manera el poder legítimo, las autonomías que tienen las provincias. Lo digo con profundo dolor. ¡Qué daño se está causando a las instituciones! ¡Qué daño se está causando al país! ¡Por Dios! ¿Por qué tenemos que avasallar a las instituciones? ¿Por qué atacar a las provincias y no dejar que este Poder Legislativo se pronuncie? Se está avasallando también al Poder Legislativo.

— Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 2º del Honorable Senado, senador Jorge D. Solana.

Sra. Saadi de Dentone. — Me pregunto, ¿cuántas provincias más vamos a intervenir? ¿Qué conducta nos lleva a atropellar de esta manera a la provincia de Catamarca?

Hoy los trabajadores en nuestra provincia están en la calle, están sufriendo. Ya no se los puede contener; han decretado paro por tiempo indeterminado. ¡Por Dios, señores senadores! ¿Qué está pasando en la Argentina? ¿Qué está pasando en nuestro gobierno? ¿O ya no pensamos defender a la democracia y sí actuar con autoritarismo?

Creo que esto no es lo que hubiéramos querido. No creo que sea la actitud de ninguno de los señores senadores. Todos son representantes de sus respectivas provincias. Entonces, me pregunto hoy, ¿es por esto que luchamos los argentinos? ¿O a partir de hoy no queremos más un gobierno democrático? ¿Queremos avasallar las instituciones?

Quiero aclarar ante los señores senadores que había sido intervenido el Poder Judicial. Pero no se fijó plazo para la intervención. Ayer fue convocado por nuestro bloque el señor ministro del Interior a los efectos de informarnos cuánto tiempo iba a durar la intervención al Poder Judicial. Y el señor ministro del Interior, en verdad nos "cargó" a todos los senadores que estuvimos presentes porque dijo que la duración iba a ser hasta una semana posterior a la fecha en que se produjeran las elecciones. Concurrió a mi provincia el interventor judicial a pesar de que nos opusimos porque considerábamos que los mecanismos constitucionales de nuestra provincia podían resolver el problema. Sin embargo, fue una decisión del presidente, del Poder Ejecutivo. La aceptamos y colaboramos. El Poder Ejecutivo de mi provincia colaboró con el señor interventor del Poder Judicial, a quien no conocíamos. Lo único que pedíamos era idoneidad en el desempeño de sus funciones.

Sr. Solari Yrigoyen. — ¿Me permite una interrupción, señora senadora?

Sr. Presidente (Solana). — Ruego al señor senador que no interrumpa y a la señora senadora que no acepte interrupciones; lo solicito cordialmente que concrete la cuestión de privilegio.

Sr. Solari Yrigoyen. — El reglamento la autoriza a conceder interrupciones.

Sr. Presidente (Solana). — Pero la Presidencia no la autoriza.

Sr. Solari Yrigoyen. — ¡El reglamento sí, señor presidente! Usted no puede presionar a los legisladores...

Sr. Presidente (Solana). — Yo no le autorizo la interrupción, señor senador.

Sr. Solari Yrigoyen. — Señor presidente: que usted me autorice o no me autorice no me importa nada. Tengo un reglamento y me atengo a él. Soy tan senador como usted, de manera que usted no puede proceder de una manera arbitraria.

Sr. Presidente (Solana). — La Presidencia llama al orden al señor senador.

Sr. Solari Yrigoyen. — Acá se está denunciando algo muy grave, señor presidente, como para que usted pretenda silenciarnos; se está denunciando el avasallamiento del Congreso de la Nación y de este cuerpo en particular, y eso tiene suficiente entidad como para que yo pueda solicitarlo respetuosamente, como lo he hecho, una interrupción a la señora senadora. *(Aplausos.)*

Sr. Presidente (Solana). — Solicito a la señora senadora que continúe en el uso de la palabra.

Sra. Malharro de Torres. — Y que dé la interrupción.

Sr. Solari Yrigoyen. — ¡Su actitud implica silenciar la voz de este Parlamento, señor presidente! Tengo que ser muy claro y decirlo con el gran respeto que le tengo.

Sra. Malharro de Torres. — Por otra parte, que la señora senadora conceda la interrupción.

Sra. Saadi de Dentone. — Señor presidente: concedo la interrupción al señor senador.

Sr. Solari Yrigoyen. — Muchas gracias, señora senadora.

Quería aclarar que el bloque de la Unión Cívica Radical no ha aceptado en ningún momento la intervención por decreto al Poder Judicial de Catamarca. Entendemos que las intervenciones, cuando se justifican, las debe considerar el Parlamento y que debe venir aquí el ministro del Interior a dar las explicaciones necesarias. Si nos convence y nos da argumentos y pruebas, tendrá nuestra colaboración.

Pero el Poder Ejecutivo se está tomando la práctica de prescindir del Parlamento. Tengo presente cuando se intervino la provincia de Tucumán. Nosotros pedimos que viniera el ministro del Interior a explicarnos por qué había sido intervenida. Hasta hoy no ha venido. Se nos dijo que en ese momento no lo hizo porque estaba de duelo, y nosotros lo entendimos. Pero ahora inclusive el ministro del Interior tiene la felicidad —y yo también lo felicito— de contraer nuevas nupcias, y sin embargo tampoco ha venido a este Parlamento.

De manera que impugnamos la intervención al Poder Judicial de la provincia de Catamarca que se hizo por decreto, y con mucha

mús razón vamos a impugnar la intervención que se ha hecho a los otros poderes por el mismo medio.

Mientras estábamos debatiendo aquí un proyecto de ley que interesa a la Nación ocurrieron hechos trascendentes a espaldas del Parlamento.

Le agradezco mucho a la señora senadora, en nombre de mi bloque, que haya tenido la gentileza de venir al recinto a exponer lo que está pasando en el país.

Es cierto que es muy grave la intervención por decreto a Catamarca, ya que eso tiene que hacerlo el Parlamento.

Creo que hasta deberíamos interrumpir el tema en debate para que venga inmediatamente el ministro del Interior a explicar a esta Cámara por qué mientras estamos aquí reunidos deliberando se ha tomado semejante medida que implica nada más y nada menos que avasallar la Constitución Nacional, despreciando las facultades legislativas.

En tal sentido, la señora senadora va a contar con la colaboración de nuestro bloque para que este cuerpo al que pertenecemos y adonde venimos en representación de las provincias, se aboque inmediatamente a tratar esta intervención que se ha hecho a nuestras espaldas.

Los colaboradores del señor presidente —no lo juzgo directamente a él, que tiene muchas tareas— deberían saber que mientras el doctor Menem hablaba al país nosotros estábamos en este recinto y ni siquiera pudimos tener la ocasión de escuchar sus argumentos.

Señora senadora: gracias por concederme esta interrupción.

Sr. Presidente (Solana). — Hago presente a los señores senadores que las cuestiones de privilegio no se debaten. Ruego a la señora por Catamarca que concrete la cuestión de privilegio planteada.

Sra. Saadi de Dentone. — Señor presidente: lamento decirle que voy a continuar en el uso de la palabra, porque quiero que se sepa acá, donde estoy representando a mi provincia, que la situación que se está viviendo en este momento en Catamarca es gravísima. No puedo callarme, señor presidente, porque tengo miedo de lo que va a suceder en mi provincia.

Se ha atacado sin piedad a una provincia durante ocho meses sin pruebas, sin nada; y hoy se lo hace por un decreto, porque el asunto no fue traído al Senado de la Nación para que fuera discutido a los efectos de ver si correspondía la intervención a mi provincia.

Quiero decirle, señor presidente, que el señor interventor del Poder Judicial ha declarado que

no hay motivos para que se intervengan los otros dos poderes, que la única preocupación que tenía era la de la fecha de las elecciones, para las cuales el gobernador de mi provincia le ofreció no solamente la asistencia de la policía provincial sino también de la Policía Federal y de la Gendarmería, para demostrar la transparencia del acto eleccionario, y para que no existieran dudas.

Hoy alguna parte del periodismo nos juzga, nos acusa y nos absuelve. Ayer un periodista me dijo que es un poder. Estoy asustada, muy asustada, porque la presión que se ha ejercido para esta intervención es tremenda. Han presionado al Poder Ejecutivo nacional.

Ya no entiendo qué nos está sucediendo. Si este Parlamento ya no tiene sentido; por Dios, cerremos la Cámara y que el Poder Ejecutivo directamente gobierne por decreto! Ya no tiene sentido nuestra presencia en el Parlamento, porque hoy le tocó a Catamarca, ayer le tocó a Tucumán, mañana le va a tocar a La Rioja, pasado mañana a San Luis, y después les tocará a Mendoza, a Corrientes, y seguramente al resto de las provincias.

¡Por Dios, señores senadores, no podemos continuar tratando el tema laboral cuando mi provincia está ardiendo! En este momento tenemos la Conferencia Episcopal; hay ochenta obispos en mi provincia que no entienden nada de lo que está pasando, porque está "bajando" toda la gente del interior.

Pido que traigamos ya mismo al señor ministro del Interior. Espero que ahora no tenga ningún inconveniente y que venga a este recinto a explicar los motivos. He escuchado al señor presidente de la Nación decir que se intervino a los otros dos poderes de la provincia de Catamarca, pero no explicó los fundamentos. El pueblo de Catamarca está muy dolido, está sublevado, y no quiero cargar desgracias sobre mis hombros. Si otros quieren cargar con la responsabilidad, que lo hagan, pero yo no estoy dispuesta a ello.

Quiero entonces que el ministro del Interior se haga presente en este recinto y nos informe a quienes representamos a las provincias qué ha sucedido, qué ha motivado que el señor presidente de la Nación decreta la intervención a toda la provincia. Tal vez el ministro del Interior o el presidente de la Nación han tomado conocimiento de algo que es muy grave; para eso estamos acá, para saber qué sucedió, qué motivó esto.

Evidentemente, el pueblo de Catamarca no está feliz por esta medida. Se han decretado

paros por tiempo indeterminado. Entonces, ¡por Dios, señor presidente! Hago la moción concreta de que se llame al ministro del Interior para que comparezca en este recinto e informe el porqué de la intervención a la provincia de Catamarca.

Sr. Storani. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Solana). — ¿Ha terminado, señora senadora?

Sra. Saadi de Dentone. — Sí, señor presidente.

Sr. Presidente (Solana). — La señora senadora ha planteado una cuestión de privilegio.

Sr. Storani. — Pido la palabra para referirme a la cuestión de privilegio.

Sr. Presidente (Solana). — La cuestión de privilegio pasa a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Sra. Saadi de Dentone. — ¡No, señor presidente! ¿Qué venga el ministro del Interior para explicarnos a qué se debe la intervención!

6

CUESTION DE PRIVILEGIO

Sr. Storani. — Pido la palabra para referirme a la cuestión de privilegio, como miembro de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Sr. Presidente (Solana). — El señor senador va a tratarla en la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Sr. Storani. — No, señor presidente, porque pido la palabra para una cuestión de privilegio. Voy a plantear una cuestión de privilegio.

Sr. Presidente (Solana). — Para una cuestión de privilegio tiene la palabra el señor senador por Córdoba.

Sr. Storani. — Señor presidente: no puedo dejar pasar la circunstancia de rescatar las facultades excluyentes y exclusivas del Congreso de la Nación en materia de intervenciones federales a las provincias, salvo el caso expreso que la Constitución reconoce cuando el Parlamento está en receso: en esa situación, el Poder Ejecutivo puede apelar al arbitrio del decreto para intervenir a las provincias.

Aquí ya ha ocurrido el hecho de la intervención por decreto a la provincia de Tucumán. También hemos protestado oportunamente cuando se produjo la intervención al Poder Judicial de la provincia de Catamarca por decreto. Ahora quiero dejar sentada en nombre del bloque de la Unión Cívica Radical, nues-

tra protesta ante el hecho producido hoy por decreto del Ejecutivo, estando en funciones el Parlamento.

No está en receso el Parlamento. Debe enviárenos el proyecto de ley para que discutamos las circunstancias que el Poder Ejecutivo pudiese abonar para justificar la intervención a la provincia de Catamarca. Esto no implica de ninguna manera el juicio del bloque de la Unión Cívica Radical: no abrimos juicio definitivo acerca de la cuestión de fondo.

Reclamamos el respeto que el Poder Ejecutivo debiera tener por el Congreso Nacional, y no lo está teniendo. Esta es una circunstancia grave que está contribuyendo a crear un conflicto de poderes innecesario y absurdo, por cuanto el presidente de la Nación tenía la posibilidad de enviarnos el proyecto de ley.

Por otra parte, hemos reclamado con anticipación la presencia del señor ministro del Interior.

También adhiero a la necesidad de que el señor ministro del Interior se haga presente ahora mismo en el Senado de la Nación para explicar cuáles son las razones que abonan este decreto.

Repito que no abrimos juicio sobre el fondo de la cuestión y dejo claramente sentada nuestra protesta ante el avasallamiento de la facultad constitucional del Congreso de la Nación para determinar la intervención federal.

Tal vez el Poder Ejecutivo pueda abonar el criterio sustentado en el decreto en cuestión. Lo que negamos es la facultad de hacerlo por esa vía, avasallando al Poder Legislativo de la Nación en cuanto a sus facultades constitucionales.

Esta es la situación que dejo planteada a través de una cuestión de privilegio.

7

CUESTION DE PRIVILEGIO

Sr. Genoud. — Pido la palabra para referirme muy brevemente a la cuestión de privilegio.

Sr. Presidente (Solana). — La cuestión de privilegio no se discute.

Sr. Genoud. — Se va a votar; tengo derecho a fundamentar muy brevemente mi voto.

Sr. Presidente (Solana). — Pasa a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Sr. Genoud. — ¡Tengo derecho a fundamentar mi voto!

Sr. Presidente (Solana). — El señor senador tiene la obligación de cumplir con el reglamento.

Si los señores senadores entienden que esta Presidencia está cumpliendo arbitrariamente con el reglamento, el asunto se someterá a la consideración de este Honorable Cuerpo.

Sr. Genoud. — ¡Es para fundamentar mi voto!

Sr. Presidente (Solana). — La cuestión de privilegio no se puede discutir, señor senador.

Sr. Genoud. — Quiero hacer uso del mismo derecho que ha tenido el señor senador por Córdoba y fundamentar mi voto.

Sr. Presidente (Solana). — El señor senador por Córdoba planteó una cuestión de privilegio que pasó a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Sr. Genoud. — Entonces, la planteo del mismo modo como lo ha hecho el señor senador por Córdoba.

Pido la palabra para una cuestión de privilegio.

Sra. Saadi de Dentone. — ¡Que se trate sobre tablas!

Sr. Presidente (Solana). — Para una cuestión de privilegio, tiene la palabra el señor senador por Mendoza.

Sr. Genoud. — Señor presidente: simplemente, deseo hacer un par de reflexiones, en el tono de mayor moderación que creo que exigen las circunstancias históricas que están viviendo Catamarca y el país todo.

Hago mías absolutamente todos los argumentos de carácter constitucional que fueron vertidos en este recinto por los señores senadores Solari Yrigoyen y Storani. El Poder Ejecutivo sólo puede intervenir una provincia cuando el Congreso de la Nación está en receso. Por eso es un grave desconocimiento de las atribuciones del Parlamento, que es el eje de cualquier sistema representativo, el hecho de que cuando estamos sesionando el Poder Ejecutivo ignore absolutamente a los representantes de las provincias para adoptar una decisión de tamaña importancia.

Creo, y me sumo a lo que aquí se ha dicho, que el señor ministro del Interior debe concurrir de inmediato a este cuerpo, y así lo solicito, a efectos de exponer las razones del proceder del Poder Ejecutivo.

Es preciso —y aquí pueden existir muchos matices diferentes entre las opiniones de los señores senadores— distinguir una cuestión de forma —cuando hablo de forma me refiero al marco legal y fundamentalmente al constitucional— de la cuestión de fondo. Considero que respecto a esta última no corresponde hablar en este mo-

mento; luego, cuando se abra el capítulo de discusión del tema pueden existir también distintas opiniones.

En el momento de discutir el fondo del tema no podemos dar la espalda a la realidad, como si en Catamarca no pasara nada. Lo que ocurre desde seis meses en esa provincia se refleja en todos los diarios, en la televisión y en las radios del país.

Lo que ocurre en Catamarca —y esto no supone abrir un juicio definitivo sobre todos y cada uno de los pormenores que vamos a estudiar en su momento— afecta muchas veces la credibilidad del sistema.

Por lo tanto se equivoca el Poder Ejecutivo nacional al tomar una decisión unipersonal e inconsulta para encontrar, luego de un gran debate y analizar todos los elementos probatorios que acá se puedan traer, el consenso necesario del máximo organismo constitucional de la República, como es el Congreso de la Nación.

Sr. Cass. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Solana). — El señor senador por Mendoza ha fundamentado una cuestión de privilegio que debe pasar a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

8

CUESTION DE PRIVILEGIO

Sr. Cass. — Pido la palabra para plantear una cuestión de privilegio.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por Buenos Aires.

Sr. Cass. — La Presidencia me obliga a tomar la decisión de plantear una cuestión de privilegio.

Como presidente del bloque de la Unión Cívica Radical, quiero resumir, para que quede perfectamente clara, la posición de los miembros de mi bancada que han hablado con anterioridad.

Adelanté, señor presidente, que si el Poder Ejecutivo no enviaba a este Senado de la Nación que está funcionando el decreto de intervención íbamos a tener problemas en el Parlamento y esta ley de empleo que estamos considerando iba a correr riesgos.

Señor presidente: si hay motivos fundamentales para la intervención, ¿qué dudas o qué inconvenientes tenía entonces el señor ministro del Interior para venir aquí y decir por qué motivos se intervino la provincia?

Como lo señalaron los miembros de mi bancada, no entramos en el fondo del asunto. Pero como lo hemos hecho permanentemente esta-

mos buscando la transparencia de los poderes. En la República Argentina existe una división de poderes; estamos en un estado de derecho y por lo tanto hay que respetarlo.

No es posible que en el mismo momento en que estamos discutiendo un proyecto de ley, el señor presidente de la República hable por televisión, y en un minuto manifiesta que se han intervenido los tres poderes de Catamarca, pasando luego a otro tema que puede ser importante pero que no se refiere a esta provincia.

Por ello, señor presidente, hago míos los conceptos vertidos por los miembros de mi bancada que han hablado con anterioridad. Si el señor ministro concurre a este recinto, escucharemos sus argumentos; si son conducentes, efectivos y buenos, no tenga miedo el señor ministro de cómo será la votación. Pero queremos escucharlo y debatir el tema. Esto sucede en un país que dice que tiene un gobierno republicano.

Sr. Presidente (Solana). — La cuestión de privilegio planteada por el señor senador por Buenos Aires pasa a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

9

INVITACION AL SEÑOR MINISTRO DEL INTERIOR

Sra. Saadi de Dentone. — Hago moción para que se trate sobre tablas el pedido de concurrencia del señor ministro del Interior a este recinto.

Sr. Presidente (Solana). — La Presidencia desea saber si la señora senadora formula moción de tratamiento sobre tablas de la cuestión de privilegio.

Sr. Brasesco. — Que se constituya la Cámara en comisión.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Rodríguez Saá. — Voy a hablar como presidente del bloque justicialista.

Aquí, en realidad, la señora senadora por Catamarca ha planteado una cuestión de privilegio.

Para poder hacer uso de la palabra se ha utilizado el artilugio de plantear cuestiones de privilegio, como lo han hecho varios señores senadores...

Sr. Genoud. — Es el mismo artilugio que ahora usó usted.

Sr. Rodríguez Saá. — No. A mí me dieron la palabra... (Risas.)

Sr. Genoud. — Usted tuvo ese privilegio.

Sr. Rodríguez Saá. — No. Yo había pedido la palabra.

De cualquier modo, todos queremos expresar nuestros conceptos ante los acontecimientos que conmueven al país.

En concreto, aquí se ha planteado una cuestión de privilegio que pasó a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Me veo obligado a explicar el Reglamento y a hacer un poco de docencia. La señora senadora planteó una moción de tratamiento sobre tablas y a dicha moción se refería el presidente cuando yo pedí la palabra hace un instante.

Con respecto a la cuestión de privilegio que había sido planteada anteriormente, fue correcto el tratamiento que le dio el señor presidente al indicar que pasaba a la Comisión de Asuntos Constitucionales. Nosotros la apoyamos, estamos de acuerdo con el criterio seguido y sobre esto entiendo que no hay discusión.

Ahora bien, la señora senadora planteó después una moción de tratamiento sobre tablas para que viniera ahora al Senado el señor ministro del Interior.

Creo que en este momento todos estamos con una sobrecarga emocional, que comprendo absolutamente. Es lógico que así sea ante las noticias que están conmoviendo a la opinión pública.

Por ello, entiendo que debemos actuar con gran sensatez en este tema. Solicito que tengamos la prudencia de hacer una reunión de presidentes de bloque una vez que se haya votado este proyecto de ley que estábamos considerando; es decir, propongo esa reunión una vez que se haya concluido el trámite de votación del proyecto de ley de empleo.

En esa reunión podemos discutir a fondo este asunto y luego volver al recinto. Entiendo que seguramente el señor ministro del Interior vendrá al Senado.

En consecuencia, solicito que posterguemos el tratamiento de la moción de sobre tablas formulada por la señora senadora hasta que se haya concluido la votación del proyecto de ley de empleo. Propongo que inmediatamente después hagamos una reunión de presidentes de bloque para tratar este otro tema. Nuestra bancada seguramente va a estar de acuerdo con la presencia inmediata en el Senado del señor ministro del Interior.

Sra. Saadi de Dentone. — Señor presidente: en Secretaría obra el proyecto de resolución para el que estoy pidiendo el tratamiento sobre tablas.

Sé que el proyecto de ley de empleo es muy importante y estoy de acuerdo con él. Pero es mucho más importante la situación que se está viviendo en mi provincia.

Por eso pido que llamemos al ministro del Interior para que comparezca en este recinto y venga a explicarnos por qué se ha avasallado a la provincia de Catamarca y por qué no se ha enviado el decreto de intervención, como correspondía, a este honorable cuerpo para su tratamiento.

Sr. Solari Yrigoyen. — Pido la palabra para fundar mi voto.

Sr. Presidente (Solana). — Para fundar brevemente su voto, tiene la palabra el señor senador por el Chubut.

Sr. Solari Yrigoyen. — Señor presidente: voy a apoyar la moción de tratamiento sobre tablas que se ha planteado. Este es un tema demasiado importante y nosotros no podemos darle la espalda.

Tengo la sensación de que si siguiéramos discutiendo el proyecto de ley de empleo —que es importante para el país, pero que podemos seguir debatiendo dentro de dos horas—, sería exactamente igual a interrumpir el tratamiento de la intervención a Catamarca para rendir un homenaje a la maestra de mi infancia.

El Congreso tiene funciones mucho más importantes. El Congreso no puede vivir de espaldas a la realidad. Tiene que manejar poder. Tiene que manejar los poderes que la Constitución le otorga y lo tiene que hacer en el momento oportuno.

Recuerdo que en los años de la dictadura militar brasileña me encontré en una reunión interparlamentaria con el doctor Clelio Borja, un eminente parlamentario del Brasil, quien fue ministro de Justicia de su país. Le pregunté cómo podía funcionar un parlamento con una dictadura. El me contestó de una manera muy sencilla y me dijo que el Parlamento brasileño funcionaba porque no manejaba poder; simplemente, consideraban proyectos de comunicación y rendían homenajes.

Ese no es el papel que nosotros queremos para nuestro Congreso.

Acaba de ocurrir un hecho muy grave, como es la intervención de una provincia, y debe tratarse sobre tablas. A veces consideramos con carácter de urgencia temas de mucha menor significación.

Quiero llamarme a mí mismo a la reflexión, y también lo hago a mis colegas, para que todos tomemos conciencia de que ésta es la ocasión de abocarnos inmediatamente a tratar este tema

para que venga el señor ministro del Interior y no sólo nos explique por qué ha intervenido Catamarca, sino también por qué intervino Tucumán.

No queremos que el Congreso sea un convidado de piedra, porque tenemos facultades constitucionales que nos obligan a asumir nuestros deberes. Hemos jurado sobre la Constitución Nacional, por los Santos Evangelios o por la Patria, según la forma, respetar la Constitución. Entonces, respetémosla y asumamos los derechos que nos corresponden como parlamentarios. Por eso, señor presidente, apoyo en un todo la propuesta que ha hecho la señora senadora por Catamarca.

Tenemos que abocarnos de inmediato a esta cuestión, y si hay razones de urgencia para la intervención, que venga el señor ministro acá y nos las explique. No se va a encontrar con seres irracionales o sectarios, sino con parlamentarios inteligentes y patriotas, que vamos a escuchar con atención lo que nos diga y a analizar sus argumentos.

Nos podremos poner todos de acuerdo, pero no podemos estarlo si el Poder Ejecutivo nos pisotea. Entonces, una y cien veces vamos a reclamar, porque ésa es nuestra obligación de controlar los actos de gobierno como parlamentarios de la oposición.

Así, apoyo con todo entusiasmo, porque lo considero un mandato de mi conciencia y de carácter constitucional, la moción para que, tratando esta cuestión sobre tablas, podamos abocarnos al estudio de esta grave situación con la presencia del señor ministro del Interior.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes, del Bloque Autonomista.

Sr. Romero Feris. — Señor presidente: debido a este clima, a esta situación tan difícil que se ha creado y a la cuestión que estamos tratando, en defensa de los intereses que aquí se están planteando y para buscar una coincidencia, evitando que esto siga avanzando, propongo concretamente que no sigamos tratando el proyecto de ley de empleo que estábamos considerando, sino que pasemos ya mismo a cuarto intermedio para realizar una reunión de presidentes de bloque a efectos de tratar de armonizar criterios, a fin de que venga el señor ministro del Interior a este honorable cuerpo. Entonces, señor presidente, hago moción concreta en ese sentido.

Sr. Presidente (Solana). — Está en consideración la moción de tratamiento sobre tablas formulada por la señora senadora por Catamarca.

Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Lafferrère. — Señor presidente: indudablemente la discusión desborda el Reglamento. Por eso no quisiera estar en su lugar y tener que conducir un debate tan cargado de apasionamiento que, sin duda, no pudo haber sido previsto, porque en un Reglamento es difícil prever situaciones anormales.

Creo que se trata de un tema demasiado importante como para que nos alcemos de hombros o miremos para otro lado, o no nos apasionemos, o lo tratemos demasiado a la ligera. De cualquier manera, también pienso que este debate, que no debe demorarse, no puede entorpecer el otro que estábamos llevando adelante en este recinto.

Considero que es posible armonizar ambos objetivos y no tengo duda de que en el espíritu de todos los señores senadores, de todos los bloques, la defensa de las autonomías de las provincias es un valor demasiado sentido, por el que hemos luchado demasiado tiempo, como para que podamos dejarlo pasar, así como cuando se trata de temas referentes a la vigencia de la justicia, de las libertades y del respeto de los derechos de las personas, que también son valores demasiado importantes por los que hemos luchado demasiado tiempo y que, ocurrieran en el lugar territorial de la Argentina en que ocurriesen, merecen la atención de todos los compatriotas y en particular, de todos los señores senadores.

Es por eso que entiendo la urgencia con que la señora senadora por la provincia de Catamarca pide que se trate la situación de su distrito. Comprendo el apasionamiento y también la urgencia con la que los señores senadores por el Chubut y Córdoba exigen la presencia del señor ministro del Interior. Y no tengo duda —me dirán después si estoy equivocado— de que los señores senadores del bloque justicialista tienen tanto interés como nosotros en conocer los motivos por los cuales se ha dispuesto la intervención a una provincia, intervención originada en la presión de la prensa, como dice la señora senadora, o en situaciones de hecho como seguramente sostendrán quienes han motivado esta intervención. Ello ha motivado en la opinión pública una sensación de inseguridad respecto de la vida cotidiana de Catamarca que requiere la atención de los poderes políticos. Hoy quizás estemos enfocando la cuestión de manera tardía, pero la vida de los pueblos sigue, y en última instancia nunca es tarde cuando se apunta a una solución definitiva.

Por lo tanto, me atrevo a sugerir a esta Cámara que, como hemos hecho en otras oportunidades, resolvamos la invitación al señor ministro del Interior. En tal sentido, propongo que apenas termine esta sesión se realice la reunión de presidentes de bloque para establecer el momento en que el señor ministro del Interior deba llegar a este recinto: hoy o mañana a la mañana, de modo que podamos encontrar la forma de conciliar estas pasiones, estos resentimientos que nos obligan —insisto— a prestar la atención decisiva que debemos a la situación de Catamarca.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Rodríguez Saá. — Nosotros estamos de acuerdo con los términos del planteo del señor senador por Entre Ríos si ello constituye la posición sintetizadora de su bloque.

Que se apruebe el tratamiento sobre tablas del tema referido a la concurrencia del señor ministro, se continúe con el tratamiento del proyecto que veníamos considerando, se respete la presencia del señor ministro de Trabajo —eso estamos tratando de hacerlo—, y finalizado el tratamiento del proyecto de ley de empleo hagamos con la urgencia que el caso requiere la reunión de presidentes de bloque para decidir en ese momento la hora y fecha para que concurra el señor ministro del área. Ello tendrá que ser esta noche o a más tardar mañana.

Sr. Solari Yrigoyen. — Si no, no se trata más.

—Varios señores senadores hablan a la vez.

Sra. Saadi de Dentone. — Quiero aclarar que el señor senador Rodríguez Saá ha hablado en nombre del bloque al cual en el día de la fecha he dejado de pertenecer. Hoy llegará la constancia de la conformación de un nuevo bloque.

Por lo tanto, quiero aclarar que mi moción es muy clara. Quiero y respeto muchísimo al señor ministro de Trabajo y Seguridad Social; creo que el peronismo ha defendido durante toda su vida a los trabajadores, pero el señor ministro debe comprender que hoy en Catamarca muchos trabajadores están pidiendo con urgencia la presencia del señor ministro del Interior para que venga a aclararnos aquí, a nosotros, a los representantes de las provincias, las motivaciones por las cuales ha sido avasallada la provincia de Catamarca, obrándose por decreto.

¡Basta de decretos! El pueblo argentino tiene para eso al Poder Legislativo, para actuar a través de sus órganos.

Y yo les digo a los señores senadores del bloque justicialista que tengan muy presente que hoy se trata de Catamarca. Ya tenemos la intervención en Tucumán, para la cual no hay plazo, cosa insólita. Y también la intervención al Poder Judicial de Catamarca, caso en que ocurre lo mismo: tampoco hay plazo.

Para eso fue que convocamos al señor ministro y quiero saber cuál es el plazo para la intervención a los poderes de la provincia de Catamarca.

Entonces, mi moción es concreta: solicito que el señor ministro del Interior concurre a este recinto ahora para explicarnos cuáles fueron las motivaciones del caso, al mismo tiempo que pido mil disculpas al señor ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Sé que el tema es importantísimo y lo comparto. Voy a acompañar con mi voto a este proyecto de gran trascendencia. Pero creo que en este momento hay algo más importante: la situación en mi provincia.

Sr. Presidente (Solana). — La Presidencia interpreta que la señora senadora solicita que se vote su moción de sobre tablas para que el señor ministro concurre inmediatamente a este recinto. Otros señores senadores han propiciado que se solicite la presencia del señor ministro con posterioridad a la sanción del proyecto en consideración. Ello podría ocurrir tal vez esta misma noche o mañana por la mañana.

Sra. Saadi de Dentone. — Mañana se va de luna de miel el señor ministro....

—Varios señores senadores hablan a la vez.

Sr. Presidente (Solana). — ¿Desca hacer alguna manifestación el señor senador por Córdoba?

Sr. Storani. — Sí, señor presidente. Es para referirme a la forma en que se realizará la votación. Adhiero totalmente al planteo de la presencia ahora del señor ministro.

Pido también excusa al señor ministro de Trabajo por la interrupción de este debate. Pero varios señores senadores nos hemos puesto de acuerdo en que debe dilucidarse a fondo el problema suscitado por este avasallamiento de las facultades exclusivas del Congreso de la Nación, conferida por la Constitución Nacional, para dictar la norma legal correspondiente para intervenir una provincia.

El presidente de mi bloque me autorizó a hablar en nombre de la bancada, y agregó que también soy miembro de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

No abro juicio sobre el fondo del asunto que dio motivo a la intervención a la provincia de

Catamarca. Precisamente por eso adherimos a la cuestión de privilegio planteada por la señora senadora Saadi de Dentone para que concurre ahora al recinto del Senado el señor ministro del Interior. Para que venga sin dilación, señor presidente.

Hago moción de orden de que se vote, y también de que se practique votación nominal, la presencia inmediata del señor ministro del Interior en este recinto.

Sr. Rodríguez Saá. — Pido la palabra.

Sr. Storani. — Que se vote ya, sin más dilación.

Sr. Rodríguez Saá. — Es para una aclaración, señor presidente.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Rodríguez Saá. — Señor presidente: nuestro bloque va a votar por la negativa la moción de la señora senadora Saadi de Dentone pero a favor de la propuesta del señor senador Lafferrère. Es decir que vamos a votar por la afirmativa la moción que propone la concurrencia del señor ministro del Interior, pero al mismo tiempo que continúe la sesión. Posteriormente se hará la reunión de presidentes de bloque y se decidirá la hora a la que debe venir.

Sra. Saadi de Dentone. — El señor ministro mañana se va de luna de miel.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes.

Sr. Romero Feris. — Señor presidente: insiste en lo que dije antes. El nerviosismo que existe en este cuerpo por la situación que se ha planteado se debe a que son trascendentales las cuestiones que estamos considerando, porque inclusive están en juego las facultades de este Senado.

Para serenar los espíritus y encontrar una coincidencia, creo que sería conveniente que pasemos a un breve cuarto intermedio, durante el cual se realizaría la reunión de presidentes de bloque a los efectos de lograr una solución a este problema en lugar de que esta situación se torne indefinida. Alcanzar una solución a este problema favorecerá la imagen que estamos tratando de preservar.

Concretamente hago moción de que se pase a un breve cuarto intermedio para que se realice ya la reunión de presidentes de bloque.

Sr. Solari Yrigoyen. — Hay una moción anterior, que es que se vote si se trata sobre tablas esta cuestión.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por Buenos Aires.

Sr. Cass. — Señor presidente: no se trata de buscar que se realicen votaciones para ganar o para perder. Estamos tratando de encauzar este debate, que ya está llevando bastante tiempo.

Creo que tenemos tiempo después para ir a una votación por la cuestión de privilegio presentada por la señora senadora por Catamarca.

No obstante, comparto el propósito del señor senador por Corrientes de realizar ya la reunión de presidentes de bloque y decidir en qué momento va a venir el señor ministro del Interior.

Sr. Ludueña. — Pido la palabra.

Sr. Genoud. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Solana). — Está solicitando el uso de la palabra el señor senador por Santa Cruz.

Sr. Genoud. — La he pedido primero.

Sr. Ludueña. — No, yo la pedí primero.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por Santa Cruz.

Sr. Ludueña. — Señor presidente: estoy de acuerdo con la moción formulada por el señor senador Romero Feris y apoyada por el señor senador Cass, de pasar inmediatamente a un cuarto intermedio y que los señores presidentes de bloque se aboquen al tratamiento de esta cuestión.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por Mendoza.

Sr. Genoud. — Señor presidente: me opongo a que se pase a cuarto intermedio y voy a explicar claramente por qué.

Tengo serios temores de que no se pueda reanudar la sesión por falta de quórum. No veo vocación de parte del bloque oficialista para continuar debatiendo este tema ya, con la presencia del señor ministro del Interior...

—Varios señores senadores hablan a la vez.

Sr. Genoud. — ...que creo que es el objetivo.

Por otra parte, señor presidente, hay una cuestión reglamentaria, porque se presentó una moción de orden de que se vote, y que se lo haga nominalmente. Por lo tanto, ajustándome a esa normativa, pido al señor presidente que haga cumplir el reglamento.

Sr. Presidente (Solana). — Sí, señor senador.

Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Britos. — Señor presidente: nuestro bloque ya ha adelantado su criterio de que está de acuerdo con que oportunamente venga el señor ministro del Interior.

Nosotros no aceptamos la desprolijidad del Poder Ejecutivo, pero esto no da lugar para que la bancada radical entre a afirmar que nosotros no queremos acompañarla en una medida de este tipo. Lo que simplemente hemos pedido es terminar con esto. Estamos en el tratamiento de un tema. No nos alejamos del otro tema. Pareciera que el radicalismo se ha convertido en el mejor constitucionalista. No pasó lo mismo cuando intervinieron a Cantoni en San Juan. Entonces, no pueden estar gritando tanto acá...

Sr. Genoud. — No es necesario remontarse a cincuenta años atrás. Ustedes en un año y medio han intervenido dos provincias.

Sr. Britos. — ¡No se hagan los "huevones"!

Sr. Storani. — Hago moción de orden para que se vote nominalmente...

Sra. Saadi de Dentone. — Señor presidente:...

Sr. Presidente (Solana). — Permitan terminar de exponer al señor senador. ¿Ha finalizado, señor senador?

Sr. Britos. — Sí, señor presidente.

Sra. Saadi de Dentone. — Señor presidente:...

Sr. Presidente (Solana). — La Presidencia, a esta altura del debate, interpreta lo siguiente. Ruego que escuchen los señores senadores.

Existe una moción de tratamiento sobre tablas planteada por la señora senadora por Catamarca, que debe votarse en primer término.

Sra. Saadi de Dentone. — ¿Me permite, señor presidente?

Sr. Presidente (Solana). — Después de eso, existen dos mociones: que se solicite la presencia inmediata del señor ministro del Interior —lo que obligaría a la suspensión del tratamiento del proyecto de ley que está en debate—, o que se solicite la presencia del señor ministro del Interior en cuanto termine el tratamiento de este proyecto de ley. ¿Estamos de acuerdo con eso?

Se va a votar la moción de tratamiento sobre tablas...

Sr. Romero Feris. — El pedido de cuarto intermedio...

Sr. Presidente (Solana). — Se va a votar si se considera sobre tablas la moción planteada por la señora senadora por Catamarca para que se cite al señor ministro del Interior.

Sr. Lafferrière. — Pido que se lea lo que se va a votar, señor presidente.

Sr. Solari Yrigoyen. — Que la votación sea nominal...

Sr. Presidente (Solana). — No ha sido planteado por escrito.

Sra. Saadi de Dentone. — ¿Me permite, señor presidente?

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra la señora senadora por Catamarca.

Sra. Saadi de Dentone. — A través de la Presidencia deseo hacer una aclaración, con profundo dolor, porque he escuchado al señor senador por San Luis y parece que los señores senadores tienen muy poca memoria. Y no saben o no se acuerdan —o creen no acordarse— que esto que sucede hoy en Catamarca, es posible que ocurra en otras provincias. Entonces, yo les pido a los señores senadores del bloque justicialista, porque yo soy peronista y tengo autoridad moral para hablar, que reflexionen sobre...

Sr. Sánchez. — ¡Autoridad moral tenemos todos!

Sra. Saadi de Dentone. — No, señor senador, pero acá le echaron la culpa...

Sr. Sánchez. — ¡Un momentito! Yo soy peronista desde siempre...

Sra. Saadi de Dentone. — Sí, pero el señor senador por San Luis...

Sr. Sánchez. — ¡Usted no lo puede acusar! ¡Váyase si quiere del bloque! ¡Haga lo que se le dé la gana!

Sra. Saadi de Dentone. — ¡No estoy hablando de usted, señor senador! ¡Y no me falte el respeto porque no estoy hablando de usted!

—Suena la campanilla de orden.

Sr. Presidente (Solana). — Señores senadores: ¡orden!

Sr. Sánchez. — ...estoy aclarando.

Y no le voy a faltar el respeto —escúcheme— porque es mujer, en primer lugar...

Sra. Saadi de Dentone. — Yo no le estoy faltando el respeto a usted, señor senador. Estoy hablando del señor senador por San Luis. No estoy hablando de usted, señor senador. Se da por aludido...

Sr. Sánchez. — Está hablando al voleo.

Sra. Saadi de Dentone. — No. No estoy hablando al voleo. Disculpeme. Usted está un poco nervioso, señor senador...

Sr. Sánchez. — ¡No estoy nervioso!...

Sra. Saadi de Dentone. — Entonces, no me interrumpa porque estoy en el uso de la palabra, señor senador.

Sr. Cass. — Señor presidente: nuestro bloque se va a reunir durante cinco minutos...

Sr. Britos. — Pida permiso. Pida autorización. Usted no se puede retirar. ¿Qué se cree, que esto es un partido de básquetbol?

—Varios señores senadores hablan a la vez.

Sr. Cass. — Pido permiso.

Sr. Presidente (Solana). — Señores senadores: la Presidencia, en ejercicio de atribuciones que le son propias, dispone un cuarto intermedio de diez minutos. Convoca a los presidentes de bloque para que se reúnan en la Presidencia.

—Son las 21 y 34.

—A las 22 y 52.

Sr. Presidente (Solana). — Continúa la sesión.

Tiene la palabra la señora senadora por Catamarca.

Sra. Saadi de Dentone. — Señor presidente: recién ha habido reunión de presidentes de bloque, donde la Unión Cívica Radical dijo que va a presentar una moción. Por lo tanto, voy a dejar sin efecto la mía y a adherir a la del radicalismo en el sentido de que el señor ministro del Interior concorra a la hora cero a este recinto para ser interpelado y para que nos informe los motivos que lo llevaron a intervenir al Poder Judicial y toda la provincia de Catamarca.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por Buenos Aires.

Sr. Cass. — Señor presidente: concurrí a la reunión de presidentes de bloque no para conminar sino para plantear la posición que vamos a sostener en la votación en la que se decidirá si se cita al señor ministro del Interior para que concorra al recinto a la hora cero de mañana a los efectos de dar explicaciones sobre las motivaciones que impulsaron al Poder Ejecutivo de la Nación para extender la intervención del Poder Judicial a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la provincia de Catamarca. Esto es lo que vamos a votar.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Rodríguez Saá. — El bloque Justicialista se va a oponer a la moción que se acaba de formular, y en el caso de que ella no prospere va a hacer otra distinta.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes.

Sr. Romero Feris. — Apoyo la moción de que el señor ministro del Interior concorra a la hora cero mañana a este recinto.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por el Chubut.

Sr. Solari Yrigoyen. — Señor presidente: quiero fundar mi voto en favor de la posición que ha explicitado el señor senador por Buenos Aires, presidente de mi bloque.

Si el Poder Ejecutivo ha considerado que el país tenía una urgencia extrema para que se dictara un decreto de intervención a la provincia de Catamarca marginando al Congreso, yo creo que nosotros inclusive debemos hacernos eco de esa urgencia y no postergar para el futuro un debate que debemos hacer ya mismo. La medida ilegal del Poder Ejecutivo nos está dando, inclusive, la razón en cuanto a que dentro de un rato, para darle tiempo, el señor ministro del Interior venga a este recinto, para que sea el Congreso el que tome la decisión válida sobre lo que debe pasar en la provincia de Catamarca.

Sr. Presidente (Solana). — Se va a votar la moción del señor senador por Buenos Aires, aceptada por la señora senadora por Catamarca.

Sr. Gass. — Señor presidente: es la posición del bloque radical.

Pido votación nominal.

Sr. Presidente (Solana). — La Presidencia requiere información sobre si está suficientemente apoyado el pedido de votación nominal.

—No está suficientemente apoyado.

Sr. Presidente (Solana). — Negativo.

En este momento hay en el recinto treinta y cinco señores senadores. La moción debe ser aprobada por dos tercios de los votos, es decir, por el voto afirmativo de veinticuatro señores senadores.

Sr. Gass. — Disculpeme, señor presidente. Tengo una laguna reglamentaria. Usted preguntó si la moción presentada por mí estaba suficientemente apoyada. Está suficientemente apoyada por nuestro bloque. No es una votación; es una "apoyatura".

—Varios señores senadores hablan a la vez.

Sr. Presidente (Solana). — No pregunté eso, señor senador. Simplemente, voy a someter a votación la moción del señor senador por Buenos Aires.

Sr. Britos. — Lo ha engañado, señor presidente.

Sr. Presidente (Solana). — Me informan ahora que es una moción del bloque radical. Simplemente señalé que esa moción del señor senador por Buenos Aires está admitida por la señora senadora por Catamarca.

Sr. Gass. — Lo que quiero señalar, señor presidente, ante su pregunta acerca de si la moción presentada por el presidente del bloque de la Unión Cívica Radical está suficientemente apoyada, es que está apoyada. No se va a una votación. Usted dijo "negativo", pero está suficientemente apoyada.

Sr. Presidente (Solana). — No me he referido a eso para nada.

—Varios señores senadores hablan a la vez.

Sr. Presidente (Solana). — Voy a someter a votación la moción, que debe ser aprobada por dos tercios de los votos. He señalado que hay 35 señores senadores presentes y que hacen falta 24 votos afirmativos para aprobar la moción. Los que estén por la afirmativa...

Sr. Gass. — Pido votación nominal, señor presidente.

Sr. Presidente (Solana). — La moción de votación nominal no está suficientemente apoyada.

Sr. Gass. — ¿Cómo que no está suficientemente apoyada?

Sr. Presidente (Solana). — No tiene los votos de la mayoría de los senadores presentes, de acuerdo con lo que ha establecido este cuerpo.

Sr. Gass. — Pero el reglamento dice...

Sr. Solari Yrigoyen. — Siempre que se ha pedido votación nominal en este cuerpo se ha practicado.

Varios señores senadores. — No siempre.

Sr. Solari Yrigoyen. — Todos somos conscientes, y estoy seguro de que no es la intención de los señores senadores ocultar su voto. No veo por qué el señor presidente impide la votación nominal que se ha solicitado.

Sr. Romero. — El cuerpo decide.

Sr. Presidente (Solana). — La Presidencia aclara simplemente que este cuerpo ha resuelto en dos oportunidades —en una ocasión a consecuencia de una cuestión planteada por el señor senador Berhongeray— que para procederse a la votación nominal debe haber aprobación suficiente por parte de la mayoría de los señores senadores presentes.

Sr. Romero. — Así es.

—Varios señores senadores hablan a la vez.

Sr. Presidente (Solana). — Si el cuerpo dispone otra cosa, la Presidencia va a admitirlo de inmediato.

Sr. Genoud. — Que se lea el artículo pertinente.

Sr. Lafferrière. — Que se lea el artículo pertinente del reglamento.

Sr. Britos. — ¡Que venga Berhongaray!

Varios señores senadores. — Que se vote, señor presidente.

Sr. Presidente (Solana). — Se va a votar la moción del señor senador por Buenos Aires.

Sra. Saadi de Dentone. — Que se lea el artículo pertinente.

Sr. Presidente (Solana). — Los que estén por la afirmativa sirvanse levantar la mano.

Sr. Storani. — Hemos pedido votación nominal. ¿Qué artículo del reglamento impide la votación nominal?

Sr. Solari Yrigoyen. — Esta votación va a ser ilegal, señor presidente.

Sr. Rodríguez Saá. — Pido la palabra para una aclaración.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Rodríguez Saá. — El reglamento dice que la votación puede expresarse de dos formas: por signos o nominalmente. Si algún senador solicita una votación, generalmente se hace por signos, o sea, levantando la mano. Si se solicita una votación nominal, basta que un senador se oponga para que deba decidir el cuerpo. En este caso, la votación nominal no está suficientemente apoyada; por lo tanto, la Cámara ha resuelto que se vote por signos y no nominalmente.

De manera que es correcto el procedimiento de la Presidencia.

Sr. Solari Yrigoyen. — Es una posición mor-daza. (*Risas.*)

Sra. Saadi de Dentone. — Me parece que es un hecho muy grave como para hacer bromas.

Sr. Solari Yrigoyen. — Ustedes se están riendo pero la provincia está intervenida por decreto, mientras se nos pisotea. Total, esto es una fiesta.

Sr. Genoud. — El presidente se ríe del Parlamento.

Sr. Solari Yrigoyen. — Entre risa y risa, intervinieron Tucumán, el Poder Judicial de Catamarca y ahora los demás poderes. ¡Sigamos riéndonos, señores senadores!

Sr. Presidente (Solana). — Se va a votar la moción formulada por el señor senador por Buenos Aires y apoyada por la señora senadora por Catamarca.

—La votación resulta negativa.

Sr. Presidente (Solana). — Queda rechazada la moción porque no obtuvo los dos tercios de los votos.

Sr. Rodríguez Saá. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Rodríguez Saá. — Hago moción, en nombre del bloque Justicialista, de solicitar la presencia del señor ministro del Interior con la urgencia del caso. Hemos formulado la consulta respectiva y el señor ministro nos ha comunicado que puede venir a la Cámara mañana a las 16. Solicito, entonces, que se vote la moción de convocar al señor ministro del Interior para una interpelación mañana a las 16.

Sr. Presidente (Solana). — Se va a votar la moción formulada por el señor senador por San Luis.

Sr. Solari Yrigoyen. — Pido la palabra para fundamentar mi voto.

Sr. Presidente (Solana). — Se está votando, señor senador.

Sr. Genoud. — Que venga mañana. Más vale tarde que nunca.

—La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Solana). — Queda aprobada la moción formulada por el señor senador por San Luis.

10

LEY DE EMPLEO

(Continuación)

Sr. Menem. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Solana). — Tiene la palabra el señor senador por La Rioja.

Sr. Menem. — Señor presidente: solicito que se invite nuevamente al señor ministro de Trabajo y Seguridad Social, dado que ha manifestado su intención de participar en el debate.

Sr. Presidente (Solana). — Así se hará, señor senador.

—Ingresan en el recinto y ocupan los sitios reservados a los ministros, el señor ministro de Trabajo y Seguridad Social, doctor Rodolfo Díaz, el señor subsecretario de Trabajo, doctor Enrique Osvaldo Rodríguez, y el señor jefe de Gabinete de Asesores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, doctor Enrique Strega.

Sr. Presidente (Solana). — Continúa en el uso de la palabra el señor senador por La Rioja.

Sr. Menem. — Señor presidente: hubiera querido que siguiéramos tratando este importante

proyecto en un clima un poco más pacífico porque, indudablemente, se trata de una iniciativa que tiende a crear las condiciones para que en nuestro país se puedan superar de una vez por todas las consecuencias de una crisis recurrente y permanente que desde hace tantos años sacude nuestra estructura económica y social.

Esta propuesta del Poder Ejecutivo es sumamente importante. Tanto es así que se integra con otras leyes fundamentales ya sancionadas por este Parlamento y referidas a esta necesidad expresada por la sociedad argentina con relación a provocar los cambios estructurales requeridos para salir de este estancamiento, de esta recesión, de esta crisis que tanto nos ha hecho y nos hace sufrir a los argentinos. Yo digo que se integra con las otras leyes: de reforma del Estado, de emergencia económica, de reforma tributaria; y ahora con este proyecto que introduce modificaciones importantes relacionadas con la problemática del empleo.

Este es un tema que resulta muy caro a los justicialistas. Por eso le hemos dado esta importancia y debido a ello lo venimos debatiendo desde hace mucho tiempo. No es que lo hayamos querido demorar en las comisiones sino que se trata de un régimen que generó muchas dudas.

Se trataba, señor presidente, de encontrar un equilibrio entre la necesidad de obviar todos los obstáculos para que puedan crearse puestos de trabajo y para que salga a la luz todo el trabajo en negro, y al mismo tiempo no dejar en una situación de desprotección a los trabajadores.

Es decir que el problema radicaba en encontrar ese justo equilibrio entre la necesidad de una legislación que dé respuestas al momento que vive el país —en el que la desocupación tiene que ser combatida— y el hecho de no dejar sin la cobertura legal necesaria a los trabajadores, quienes no pueden correr el riesgo de quedar nuevamente a expensas de las decisiones de la parte más fuerte en la relación laboral.

De ahí la demora. Por ello se hicieron tantos estudios, tantas consultas; ahora el proyecto ha llegado a este recinto con madurez, con muchas reflexiones al respecto y apoyado en una serie de principios prácticos jurídicos, económicos y sociológicos que han sido conciliados, según creo, en este instrumento tan importante que tenemos a nuestra consideración.

Como decía anteriormente, éste es un tema muy caro a los justicialistas. Desde el nacimiento de nuestra doctrina, desde que el general Perón asumió el poder otorgó al trabajo un valor fundamental. Por ello reivindicó al trabajo y a los trabajadores. Al general Perón le gustaba que lo llamaran presidente, también general,

pero pienso que más le gustaba que le dijeran "el primer trabajador", como reza nuestra marcha partidaria.

Pero no se trató solamente de declamaciones. La más importante legislación laboral que se dictó en el país tendiente a reivindicar al trabajo y a los trabajadores data precisamente de la época en que el general Perón adviene al poder, primero a través de la famosa Secretaría de Trabajo y después cuando asume la Presidencia en 1946.

Por eso en la Constitución de 1949 no podía estar ausente la consideración de lo que es el trabajo y lo que significa para nuestra concepción política. En dicha Constitución se consagran los derechos del trabajador. En uno de sus artículos, con referencia a este tema, dice: "El trabajo es el medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad, la causa de todas las conquistas de la civilización y el fundamento de la prosperidad general; de ahí que el derecho de trabajar debe ser protegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad que merece y proveyendo ocupación a quien la necesite...".

Aquí está quizá la clave de por qué hoy estamos considerando una ley de empleo: "...proveyendo ocupación a quien la necesite...".

El tema del empleo o del desempleo, si queremos ver el problema, indudablemente no siempre ha formado parte del discurso social. Es un problema que ha nacido y se ha incrementado en los últimos años. Es una cuestión diría contemporánea en nuestra sociedad. Recién nace a la consideración, como se ha dicho en este recinto, después de 1930, con los primeros problemas que se plantearon con relación al petróleo.

La situación se ha ido agravando en los últimos años. De una media histórica de desempleo abierto que estaba en el orden del 3,5 por ciento pasamos, en los últimos tiempos, a casi un 10 por ciento. Por eso se trata de una problemática que interesa a la sociedad, y por ello este gobierno no podía dejar de considerarla ni de plantearla.

Por estas mismas razones se obtuvieron las respuestas a que me voy a referir en las encuestas que se hicieron para determinar si esta cuestión constituye un problema que aflige a la población.

En efecto, en una encuesta realizada por Gallup sobre el proyecto de ley nacional de empleo, en octubre de 1990, el 97,9 por ciento de los encuestados entendió que la desocupación es un problema grave o muy grave; el 86,4 por

ciento se expidió señalando como importante o muy importante la regularización del empleo no registrado, es decir, el blanqueo del trabajo en "negro"; el 77,4 por ciento manifestó acuerdo o pleno acuerdo con la implementación de un seguro de desempleo; el 94,4 por ciento prefirió planes de empleo, contra un 2,5 por ciento que optó por asistencialismo en materia de elección de planes sociales. Entre un 50 y un 64 por ciento se expidió favorablemente con respecto a las diversas modalidades de contratación propuestas y un 52,2 por ciento estimó que dichas modalidades favorecerían la generación de empleo. De donde queda claro que el proyecto en tratamiento se aboca a una problemática que la sociedad argentina observa con preocupación y esperanza.

Por eso, señor presidente, ha sido oportuno el planteo de este nuevo régimen legal que viene a solucionar todos estos problemas referidos a la desocupación y a la forma de combatirla.

El fenómeno social del trabajo humano, como decía, ha sido un tema central de la cultura vigente en Occidente casi con exclusividad desde hace por lo menos ciento cincuenta años.

La sociología, la economía, la política y hasta la literatura construyeron un discurso social donde el esfuerzo colectivo humano era uno de los temas principales de interés, de explicación y de valor. En el mundo moderno el trabajo del hombre es mucho más que un hecho económico material; es la función social del trabajo, como decía el señor ministro, definitiva de la organización básica de las sociedades contemporáneas.

Cuando el justicialismo hace cuarenta años dio jerarquía constitucional a la afirmación de que "...reconoce una sola clase de hombres: los que trabajan...", no hacía otra cosa que expresar esta persuasión central: el trabajo es el análogo social de la persona humana entendida como dignidad trascendente.

Así entendido el trabajo humano, el espacio social donde se establecen las relaciones laborales, no puede ser descrito como un mercado.

La doctrina católica, desde León XIII hasta Juan Pablo II, el pensamiento político argentino y lo más destacado de la ciencia social y jurídica laboral insisten en rechazar cualquier connotación mercantil en los aspectos laborales. El trabajo no es una mercancía, el salario no es un precio. Por ello es más correcto hablar de un sistema de relaciones laborales y no de un mercado laboral.

Si partimos de la base de que el empleo es la situación de participación en el esfuerzo co-

lectivo de la sociedad, podemos decir que este sistema de relaciones laborales al que se hacía referencia se basa en un presupuesto: que las personas trabajen, o sea que la sociedad les haya definido una situación de participación en el esfuerzo productivo de ella.

Esta es una situación social básica. Sin ella no existen relaciones de trabajo ni derecho del trabajo ni salarios; la revolución productiva o la política de empleo pleno no tendrían sentido. La vieja y digna necesidad bíblica de ganarse el pan con el sudor de la frente dejaría paso a la tétrica compulsión de darse una estrategia de supervivencia.

Por eso el gobierno nacional sostiene que una política de empleo no se resuelve en las actuales circunstancias sino a través de profundos cambios estructurales.

Desde luego que a nadie se le ocurre que el tema del desempleo se va a solucionar únicamente con una ley de empleo. Esto sería una utopía. Como lo ha dicho el señor ministro, este proyecto de ley de empleo se sanciona porque también están dadas las condiciones para ello.

Creemos, así como lo cree el gobierno, que están dadas las circunstancias para sancionar un proyecto de ley de empleo porque además se han dado todos los otros pasos. Como ya expresé al principio, éstos comprenden las leyes estructurales que tienden a la reforma del Estado y a la creación de nuevas condiciones económicas, a establecer un nuevo marco fiscal, etcétera. Y con la ley que sancionamos respecto de la convertibilidad del austral se va a insertar esta política ocupacional que el Poder Ejecutivo ha propuesto a través de este proyecto de ley que estamos tratando.

Señor presidente: no voy a exponer los antecedentes de derecho comparado, como lo había previsto, porque quiero abreviar al máximo esta intervención, dado que por las situaciones que se han tratado en este recinto, que han motivado la interrupción de la sesión, se ha hecho demasiado tarde y no quiero abusar del tiempo ni de la paciencia de los señores senadores y del señor ministro. Pero debo decir, sí, que reafirmamos lo que decíamos hace algún momento.

Esta iniciativa que ha sido tan estudiada fue sometida a la opinión de la Organización Internacional del Trabajo. En efecto, el primer proyecto de ley de empleo que se elaboró en el Poder Ejecutivo mereció una consulta a ese organismo. En ese importante ámbito de estudio del derecho del trabajo se ha dicho que se trata de una pieza legislativa muy bien redactada que introduce muchas ideas nuevas en esa

rama del derecho en la República Argentina, siendo la versión en tratamiento una muy mejorada del anterior proyecto.

Por otra parte, se la ha elogiado señalándola como una iniciativa muy positiva desde el punto de vista de la promoción del empleo, especialmente ante el deterioro de la situación ocupacional en el marco de profundas reformas estructurales planteadas por el gobierno nacional.

A raíz de esa consulta a la que me acabo de referir se han formulado observaciones que han sido tenidas en cuenta en el momento de elaborarse los sucesivos dictámenes y han podido ser receptadas en el proyecto que ahora estamos tratando.

Respecto de la complejidad administrativa el informe de la OIT rescata el espíritu que la guía, poniendo de manifiesto la legítima preocupación de proteger los derechos de los trabajadores, aun a costa de un impacto neto menor que las medidas normales.

Advierto que no voy a entrar a considerar en particular las características principales de este proyecto, porque ya lo ha hecho con mucha precisión el señor ministro de Trabajo y Seguridad Social.

Pero sí quiero decir que las características principales se pueden resumir de la siguiente forma: el proyecto de ley nacional de empleo constituye una versión muy trabajada, que ha sido objeto de múltiples mejoras —como decía anteriormente— y adaptaciones en base al primer proyecto elaborado entre agosto y noviembre de 1989, pasando por el remitido por el Poder Ejecutivo al Senado de la Nación en febrero de 1990 y que tomó estado parlamentario en diciembre de ese año.

Desde entonces han tomado participación los actores sociales involucrados, organizaciones sindicales y empresariales centralmente, y se han recibido opiniones académicas y de organismos técnicos especializados, entre ellos uno a que hice referencia hace instantes, que es la Organización Internacional del Trabajo.

El tema fue tratado en cinco comisiones del Senado. Hay dos dictámenes, pero el que nos toca abordar ahora ha podido resumir las observaciones principales sobre la problemática del tema que consideramos. No obstante, creemos oportuno referirnos a los aspectos sobresalientes de este proyecto de ley de empleo que viene a ocupar un importante espacio vacante en la legislación positiva argentina.

Asumido el concepto de empleo como el de una situación social jurídicamente configurada, que mediante los mecanismos de este proyecto pretende hacer operativo nada menos que el

precepto constitucional del derecho al trabajo, la política de empleo se transforma en un eje meridiano y adquiere relevancia en la definición de las políticas económico-sociales.

En la definición del artículo 1º, señor presidente, hay dos aspectos fundamentales. El primero es la mención de que, a lo que se tiende, es a hacer operativo el derecho del trabajo. Ocurre que no basta con que los derechos estén consagrados en la Ley Fundamental; no basta con que estén consagrados en las leyes. Lo importante es que puedan tener vigencia concreta, que puedan ser aplicados. Por eso se habla de que el derecho del trabajo tiende a ser operativo.

Por tal motivo, me parece muy feliz la definición del artículo 1º, así como también me parece muy acertado esto de colocar a la política de empleo en el centro de gravedad de todas las acciones que va a llevar el gobierno de aquí en más tanto en materia económica como social.

Me parece que éste es el punto de partida o el basamento de toda una estructura que se ha montado con respecto al proyecto y que tiende a estos aspectos fundamentales. Tiende a hacer operativo el derecho de trabajar, para lo cual la política de empleo está colocada como idea fuerza metida en todas las acciones de gobierno de aquí en más.

Por eso también, señor presidente, estimamos que los objetivos específicos que promueve este proyecto pueden sintetizarse de la siguiente forma. En primer lugar, promover la creación de empleo productivo; en segunda instancia, atender procesos de reconversión productiva; en tercer término, facilitar el desplazamiento de personas hacia ocupaciones de mayor productividad e ingresos; apoyar el acceso a empleos de grupos con dificultades accesorias; colocar a la formación profesional como eje protagónico de la política de empleo; desarrollar políticas de incremento de la producción y de la productividad; proveer a la protección de los trabajadores desocupados; agilizar la movilidad geográfica y/o sectorial de los trabajadores; optimizar el mecanismo del régimen del salario mínimo, vital y móvil; promover el blanqueo de las relaciones laborales clandestinas; facilitar el tripartismo, federalización y descentralización en la gestión y ejecución de políticas, así como también todos los otros aspectos que tiendan a lograr estos objetivos fundamentales.

En materia de promoción del empleo, aspecto que ocupa uno de los capítulos fundamentales, se asume la formulación de una política de empleo integrada a las políticas económicas y so-

ciales, lo cual implica tomar posición en las grandes decisiones de gobierno, como decía hace algunos momentos.

Por ende, el proyecto contempla la necesidad de que el Poder Ejecutivo tenga a la vista el criterio de generación de empleo en el análisis y diseño de las políticas nacionales. Incrementar la utilización de la capacidad instalada; promover la inversión productiva y generadora de empleo directo o indirecto; cuantificar el efecto ocupacional de la inversión pública o con apoyo estatal; atender los efectos de la política tecnológica sobre el empleo, favoreciéndola; asociar la formación profesional con el mundo del trabajo y otorgar protagonismo a los sectores sociales a través del mecanismo de la negociación colectiva y la información y consulta, son algunas de las propuestas del proyecto en materia de promoción y defensa del empleo.

Las modalidades del contrato que se prevén han sido correctamente explicadas por el señor ministro, razón por la cual me voy a remitir a su magnífica exposición en este tema; así como también en lo que atañe a la regulación del contrato de trabajo eventual y las empresas de servicios eventuales.

También voy a pasar por alto el seguro de desempleo, la formación profesional y el empleo y estadística.

Por respeto a los señores senadores y para facilitar el trámite de esta sesión, pido una inserción que se refiere a todos estos capítulos, que coincide en un todo con la exposición que acaba de hacer el señor ministro de Trabajo.¹

Pero quiero decir a modo de cierre de esta sintética exposición, que la definición de una política nacional de empleo deberá contemplar los objetivos nacionales en la materia, sus alcances y proyecciones a partir de la incumbencia de todos los sectores involucrados. Deberá también garantizar la adecuación de las respuestas a las necesidades económicas, sociales, educativas y laborales.

Esto permitirá un incremento de la oferta disponible, una significativa mejora de la calidad de los programas de formación impartidos y una mayor optimización de los recursos disponibles.

La descentralización y la federalización real de los programas y modalidades operativas posibilitará una redistribución más justa de los recursos existentes, atendiendo más acertadamente a las demandas de los sectores productivos más dinámicos, así como a los grupos so-

ciales más afectados por los procesos de reestructuración económica y productiva.

La ley nacional de empleo define su problemática científica desde antes del establecimiento de la relación laboral. Quiero enfatizar esto, ya que se trata de una previsión: la ley de empleo define la problemática en forma previa al establecimiento de la relación laboral, asumiendo el empleo como condición de existencia de la misma y como objetivo de política social.

También tiende a garantizar jurídicamente el derecho a trabajar, a lograr una situación social de empleo. Epistemológicamente sin ignorar las virtualidades valorativas de lo filosófico, incorpora un fuerte ingrediente empírico proveniente de las ciencias sociales positivas, en la elaboración de las formulaciones jurídicas.

Es decir que aquí, señor presidente, no se ha venido a inventar nada. Se ha tomado nuestra experiencia nacional de la observación práctica de nuestra realidad, además de la rica experiencia adquirida en otros países parecidos o con similar problemática que el nuestro, donde algunas de estas instituciones ya han sido puestas a prueba y han funcionado en forma tan satisfactoria que nos permite incorporar esa experiencia a nuestro derecho positivo.

En la inserción que pedí se citan los antecedentes de derecho comparado y se alude a todos los países que han hecho experiencias muy importantes en esta materia.

Por eso decimos que este proyecto es un "armónico teórico" de este proceso de profunda crisis, y como tal constituye un horizonte abierto de posibilidades que realmente vale la pena intentar.

Haerse cargo responsablemente de estos problemas nos impone a los argentinos un proceso intelectual riguroso que respete algunos pasos inexcusables: investigación empírica, para relevar datos confiables; conocimientos científicos para disponer de hipótesis explicativas serias; reflexión teórica, para fundamentar en profundidad nuestras explicaciones; definición política, para que nuestras opciones valorativas sean explícitas y no "de contrabando"; formulación jurídica, para proponerle a la sociedad un esquema de comportamientos esperados e implementación técnica, para operar con eficiencia sobre los elementos de la situación.

Pero, en definitiva, señor presidente, todo esto que venimos diciendo apunta a ese gran objetivo que consiste en dar la posibilidad de que se solucione este grave problema del desempleo. Problema que en los últimos años, en las últimas décadas y en forma creciente se ha convertido en un verdadero flagelo, no sólo

¹ Ver el Apéndice.

para la sociedad argentina, sino también para muchos países que están en vías de desarrollo, como el nuestro.

En definitiva, de lo que se trata es de que bajo la protección jurídica que tenemos la obligación de brindar a los trabajadores, dentro de esa cobertura jurídica que constituye la ley de contrato de trabajo, se puedan generar las condiciones jurídicas, técnicas y económicas necesarias para que disminuyan los índices de desocupación, para que se reduzcan los índices de ocupación disfrazada, para que tienda a desaparecer el trabajo en negro, para que, en definitiva, el hombre argentino pueda concretar aquel precepto bíblico de ganarse el pan con el sudor de la frente y para que pueda también hacerse realidad aquella célebre máxima de Ulpiano referente a la justicia distributiva, de que este proyecto y todo lo que se haga con su aplicación permita dar a cada uno lo suyo.

Por eso vamos a apoyar la sanción de esta importante ley para nuestro derecho positivo.

Sr. Presidente (Solana).— La Presidencia informa a los señores senadores que el pedido de inserción solicitado por el señor senador por La Rioja será puesto a votación oportunamente.

Tiene la palabra el señor senador por el Chubut.

Sr. Solari Yrigoyen.— Señor presidente: es difícil, sin duda, por lo menos para mí como parlamentario, serenar los ánimos después de los hechos que hemos debatido para volver a la consideración de este tema. Pero me sobrepongo a esa circunstancia, pensando que estamos disutiendo un tema que es fundamental para la sociedad argentina. Este debate en definitiva nos propone abordar uno de los más críticos problemas sociales y económicos de nuestro tiempo.

Podría coincidir con todas las expresiones que diversos señores senadores, y aun el representante del Poder Ejecutivo, han vertido en este recinto sobre la importancia que tiene legislar sobre el tema en examen. Tanto es así que nuestro bloque, por mi intermedio, hace ya mucho tiempo que presentó un proyecto sobre este tópico, que podría titularse: "Fomento del empleo productivo y protección por el desempleo".

El señor senador Britos ha tenido la gentileza de recordar, con la hidalguía que lo caracteriza, este antecedente nuestro, que es bastante anterior al proyecto del Poder Ejecutivo. Debo lamentar que el Poder Ejecutivo no lo haya tenido en cuenta, y en caso de haberlo hecho, que

no lo dijera en su mensaje. Creo que por un principio de honestidad intelectual, si hubiese examinado nuestro aporte lo hubiera dicho.

Quiero ser muy explícito en la materia porque he dedicado muchas horas a trabajar en un proyecto de fomento del empleo y protección por desempleo. Por eso me siento moralmente obligado a recordar que muchos legisladores antes que yo se ocuparon del tema total o parcialmente. Los quiero nombrar uno por uno porque, como digo, es un principio de lealtad intelectual recordar los antecedentes que uno ha estudiado para elaborar su propuesta. Tuve en cuenta los proyectos de Augusto Bunge, Luis Agote, Diego Luis Molinari, Francisco Pérez Leirós, Benito E. Martínez, Florencio Lezica Alvear, Carlos Gustavo Gericke, Cipriano Reyes, Alberto Teisaire, Mauricio L. Yadarola, Alfredo Ferrer Zanchi, Juan Carlos Manes, Rogelio Rodríguez Díaz, José V. Liccaga, Héctor García Solá, Américo Ghioldi, Carlos A. Bravo, Cayetano Scarpello, Mario Zimny, Abdo Barcat, Roberto M. Pena, Jorge Omar Viale, Fernando de la Rúa, Eduardo A. R. Massolo, Pablo Calabrese, Domingo López, Afrio Pennisi, Adolfo Reynoso y Ricardo J. Cornaglia.

Era mi obligación citar estos antecedentes que en su momento revisé. De estos legisladores recogí las experiencias que nos legaron para redactar el proyecto que hoy, con otros aportes, constituye el dictamen en minoría que sostiene el bloque de la Unión Cívica Radical.

¿Quién puede negar que el mundo capitalista vive una crisis? Es la crisis que sufren los países industrializados desde hace más de quince años, es una crisis estructural del régimen de acumulación del capital. Pero los países en vías de desarrollo, como el nuestro y los hermanos de América latina, hemos visto el deterioro de nuestras economías precisamente en virtud del agotamiento de ese modelo de desarrollo que afecta a los países capitalistas industrializados. Pero también vivimos la crisis como consecuencia de modelos de ajuste que se están agravando y que tratan de resolver el problema con rigor y con costos sociales muy altos; tan altos que hasta hace unos años nos podía parecer inimaginable que se pudiera llegar a tolerarlos e inclusive a exaltarlos, como si fueran una conquista social, cuando no lo son.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Legislación General, senador Rubén Marín.

Sr. Solari Yrigoyen.— Entre las repercusiones más evidentes que tiene la crisis figuran la deuda externa, las tasas elevadas que tenemos

que pagar, la inflación que sufrimos, la recesión del sector industrial y la devaluación de nuestro signo monetario, pero también ocupan un lugar desgraciadamente privilegiado los costos sociales que estamos pagando: el deterioro de los salarios reales, y lo peor de todo la manera en que nos hemos sumido en un aumento notable de la desocupación y de la subocupación.

Tengo sobre mi banca estadísticas del INDEC, organismo oficial, que señalan que la suma de desocupados y subocupados en la actualidad no tiene precedentes desde que se realizan estadísticas en el país. Tenemos aproximadamente 1.100.000 desocupados y alrededor de 2.300.000 argentinos que se encuentran subempleados o sin trabajo.

Desde el punto de vista colectivo, el desempleo conduce también a un permanente derroche de recursos económicos y ocasiona grandes trastornos sociales; pero asimismo encierra peligros políticos, y por eso es que los hombres políticos y los representantes del pueblo hacemos bien en consagrarnos a su estudio para tratar de resolverlos.

El mismo Francis Blanchard, cuando se desempeñaba como director general de la Organización Internacional del Trabajo, reconoció que el problema del desempleo entraña la amenaza de desaparición de las más importantes conquistas sociales que durante muchos años fueron acumulando los trabajadores.

También tenemos que admitir, por más que luchemos por el desarrollo, la idea cada vez más generalizada de que el desarrollo económico por sí solo no soluciona el problema del empleo, como nos lo muestra la situación de los países desarrollados.

Recuerdo, por ejemplo, que en la campaña electoral del año 1981 en Francia, cuando quien fuera electo presidente, François Mitterrand, enfrentó a quien aspiraba a la reelección, Valéry Giscard d'Estaing, el tema de la creación de empleos fue el eje, y el gran debate en la televisión entre los dos estadistas se hizo sobre los cálculos que habían hecho ambos aspirantes a la primera magistratura acerca de las posibilidades que tenían de generar nuevos empleos para su pueblo.

Este, entonces, es un tema clave de nuestro tiempo. Constituye un factor esencial en la elevación del nivel de vida de nuestros pueblos. Es un aspecto fundamental de la política social de los Estados modernos, entre los cuales es nuestra aspiración que la Argentina figure.

Esta perspectiva del desempleo es la que ha orientado la concepción de nuestro bloque cuan-

do presentó por mi intermedio el proyecto al que ya hice referencia. Nosotros pensamos que no es posible disociar un tema fundamental, el de la protección de los desocupados, de otro tema todavía más importante, que constituye el centro de las preocupaciones en la materia: la adopción de las medidas necesarias para fomentar el empleo productivo.

En tal sentido, hemos seguido las orientaciones de la Organización Internacional del Trabajo, pues este organismo rector ha dicho que los países miembros, como el nuestro, deben coordinar la política de empleo con el sistema de seguridad social. La satisfacción de las necesidades esenciales de los trabajadores y de las familias no puede ser considerada como un simple gasto. Es necesario que admitamos el nexo existente entre la satisfacción de las necesidades esenciales y el desarrollo del país.

En este sentido, la llamada estrategia de las necesidades esenciales fue la que tuvimos en cuenta en el proyecto que constituyó el dictamen de la minoría. Nuestro pronunciamiento se inscribe precisamente en esta estrategia para satisfacer las necesidades vitales de los trabajadores, no como un fin en sí mismas sino como un medio para lograr el desarrollo.

Nuestro proyecto contempla la necesidad de una asistencia especializada a los desempleados e incorpora también importantes prestaciones complementarias además de las fundamentales, extendiendo la cobertura a los recién llegados al mercado laboral, es decir, a los hombres jóvenes, a aquellos que antes no obtuvieron un empleo y que también necesitan la protección de la sociedad cuando no lo alcanzan de inmediato.

El trabajo —quién puede dudarlo— es un componente esencial del ser humano, de la vida del hombre. Hace a su dignidad, al respeto a sí mismo y a su utilidad social. Cuando no se logra su satisfacción aparecen la frustración, la desesperación y la miseria, así como todas las lacras sociales que acompañan a estos sentimientos, que muestran en alguna medida la degradación del ser humano y la deshumanización de una sociedad que no comprende a través de su legislación el drama social de quienes no pueden conseguir empleo.

Estos hombres y mujeres sin trabajo son empujados —lo sabemos bien— hacia conductas destructivas y antisociales, como pueden ser el alcoholismo, la delincuencia y la adicción a las drogas, cuando no a la destrucción de la familia.

Por eso, estas consideraciones sobre el desempleo desde el punto de vista individual y colectivo han orientado la mayoría de las res-

puestas al problema que hemos intentado solucionar con nuestra iniciativa. Tratamos de atacar y modificar en gran medida las causas de este flagelo social; no nos hemos detenido exclusivamente en los efectos porque eso sería transitorio. Hemos tratado de ir a las causas y por eso privilegiarnos el momento del empleo productivo.

Los radicales nos sentimos orgullosos de haber elaborado nuestro dictamen porque tiene que ver con la Argentina de hoy, con la Argentina que vivimos, con la Argentina de los problemas actuales. Pero fundamentalmente estamos proponiendo nuevas formas para superar este estado de cosas y nos inspiramos en una vieja doctrina obrerista que mantiene nuestra ideología radical.

Para no remontarnos a los más viejos antecedentes de nuestros grandes hombres del pasado, voy a señalar el decreto 3.984, dictado en 1984 por el presidente Alfonsín, por el cual se instituyó un sistema de protección para el trabajador en estado de desempleo, para el trabajador despedido y su núcleo familiar, recurriendo a un mecanismo de prórroga del pago de las asignaciones familiares percibidas en el momento de producirse el distracto. Se daba un subsidio especial equivalente al setenta por ciento del salario mínimo vital, vigente al momento del efectivo pago, y el plazo del otorgamiento fue establecido en seis meses, prorrogable por otros tres más, cuando el beneficiario tuviera cuarenta y cinco años de edad o percibiera asignación por familia numerosa.

No quiero referirme a otros antecedentes de este decreto porque, como ya lo dijo el orador que me precedió, a esta altura del debate y debido a la hora avanzada, trataré de abreviar mi discurso.

Tengo que decir que ese decreto de 1984, dictado por el presidente Alfonsín, fue prorrogado dos veces: en 1985 por el decreto 2.485 y en 1986 por el decreto 2.533, con algunas variantes.

Es decir que mediante sucesivas prórrogas, la protección por desempleo continuó vigente, inclusive al principio de la presidencia del doctor Carlos Menem, hasta que a fines de 1989, al no ser prorrogada, se perdió esta protección eficaz, aunque pueda calificársela de precaria, para el ciudadano desprotegido por la falta de empleo.

Creemos que además del subsidio por desempleo como sistema, tal como lo hemos reglamentado en nuestro proyecto para proteger a los más necesitados, hay que establecer un seguro social por desempleo. Esta es otra cate-

goría distinta y superior. En el marco de un modelo de protección social integrada, ambas categorías —el subsidio y el seguro—, deben jugar en forma armonizada, y así lo proyectamos en nuestra iniciativa.

Por tal razón enfocamos lo que a nuestro juicio tenía importancia fundamental: incorporar la contingencia social del desempleo involuntario como un programa no transitorio sino permanente de la seguridad social argentina.

En 1983, la plataforma de la Unión Cívica Radical, hablaba de establecer un sistema de seguro de desempleo que permitiera al trabajador afrontar sin angustia los problemas del desempleo involuntario. Cuando redactamos nuestro proyecto tuvimos muy en cuenta el párrafo señalado contenido en la plataforma social del radicalismo. Pero para ser justo debo decir que durante la campaña electoral de 1989 escuché en varios lugares de la República a nuestro candidato a presidente, el doctor Eduardo Angeloz, quien desde las tribunas proclamaba con insistencia la necesidad de establecer un seguro de desempleo y de promover la creación del empleo, fomentando el juvenil y consolidando nuevos programas de empleo y formación profesional.

Para que la citada campaña realizada a través de nuestro candidato a presidente de la Nación no quedara como una simple expresión de anhelos, me puse a trabajar con un grupo de colaboradores, teniendo en cuenta los antecedentes que he citado, a efectos de transformar dicha figura en un instrumento legal aplicable.

El dictamen radical plantea, en primer término, resguardar los derechos que el subsidio por desempleo transitoriamente hubiera establecido. Nosotros hacemos un distinguo, estamos trabajando en dos niveles: uno asistencial y otro contributivo. Creo que son dos sectores que deben ser analizados por separado, cosa que no ocurre en el proyecto del Poder Ejecutivo. Mientras el subsidio trata de asegurar a quien no ha tenido trabajo o lo tuvo y lo perdió, un ingreso social mínimo que puede coincidir aproximadamente con el salario mínimo, vital y móvil; se entiende que este salario mínimo tiene que estar bien actualizado porque no puedo olvidar que hasta hace poco tiempo, durante el actual gobierno, era de apenas cuarenta mil australes. Se comprende que dicho salario mínimo, vital y móvil debe quedar periódicamente establecido de acuerdo con el nivel del costo de vida.

Además de este subsidio para asegurar el ingreso social mínimo, nos preocupa el nivel contributivo, el seguro de desempleo que está destinado a proporcionar una prestación sustitutiva del salario en actividad a quien ha perdido el trabajo.

Es bueno que digamos que esta institución que estamos legislando, al menos a través de nuestro proyecto, es de carácter permanente. Pienso que también esa es la intención de la iniciativa del Poder Ejecutivo, pero no quiero ser yo quien hable en su nombre; tal instrumento ya ha tenido sus voceros y sin duda tendrá otros.

Como decía, estamos estableciendo una institución permanente de ayuda al desocupado a través del subsidio o del seguro. Pero esta institución permanente no quiere decir que quien no tiene empleo va a recibir permanentemente el subsidio o el seguro porque entonces esto sería fomentar una nueva situación: la gente que no trabaja porque le resulta más cómodo recibir un aporte del Estado que buscar un nuevo empleo.

Queda claro que la institución es permanente y que las prestaciones, cualquiera de las dos mencionadas, son transitorias.

En nuestro dictamen hemos incorporado el requisito de un adecuado control de las situaciones de desempleo involuntario, a través de las entidades de gestión y pago de las prestaciones; me refiero a las cajas de subsidios y asignaciones familiares.

Además, se propone la creación del Sistema Nacional de Servicio de Empleo. Tratamos de no crear nuevas burocracias sino de aprovechar la experiencia de los decretos que rigieron entre los años 1984 y 1989, de modo que sean los mismos organismos que en ese entonces los aplicaron los que ahora cumplan las funciones establecidas, en caso de que nuestro dictamen resultare aprobado.

Quiero decir, señores senadores, que al confiar nosotros la operatoria del sistema de protección de desempleo a las entidades ya existentes aprovechamos la experiencia adquirida durante más de cinco años de gestión del subsidio por desempleo.

También simplificamos la recaudación de los aportes establecidos para financiar el sistema. Debo señalar que estos aportes, de acuerdo con nuestro proyecto, los tiene que hacer la parte patronal.

¿Cuál ha sido la fuente de inspiración internacional que hemos tenido en cuenta para dejar los aportes solamente en manos del sector

patronal? Ha sido la legislación vigente en los Estados Unidos de América. Con excepción de dos Estados que integran la Unión, en todos los demás ese tipo de aportes es exclusivo de los empleadores puesto que los trabajadores no pagan cotizaciones del seguro de desempleo. Nadie podrá negar el carácter capitalista y riguroso que tiene el país del Norte de nuestro continente. ¿Por qué procede así Estados Unidos? Porque la financiación del seguro contra el desempleo se asimila desde su origen a la responsabilidad empresaria por la reparación por accidentes del trabajo. Y nosotros seguimos este buen ejemplo del país del Norte de nuestro continente.

Los requerimientos de formación profesional de los trabajadores que contempla nuestro dictamen son muy importantes. Son trascendentes, porque precisamente en un mundo donde hay grandes transformaciones tecnológicas tenemos que aprovechar la situación del desempleo para darle a ese trabajador desocupado nuevos horizontes para que pueda conseguir un empleo y desempeñarlo de la mejor manera para asimilarse a los adelantos que se van produciendo en el mundo.

Desgraciadamente, esos adelantos no se traducen en una mejora del empleo sino que es al revés. La práctica está demostrando que las nuevas tecnologías tienden a suprimir puestos de trabajo y que las políticas de fomento del empleo tienen que buscar otras perspectivas. De ahí nace a veces el aumento que se produce en la actividad de los servicios para ocupar a las personas por encima del trabajo manual.

Podría citar otros argumentos en favor de nuestro proyecto de fomento del empleo y protección por desempleo que constituye, junto con una iniciativa del señor senador Losada, la base del dictamen en minoría. Pero también tengo la obligación de decir algo sobre el dictamen de la mayoría.

Entre los fundamentos que da el Poder Ejecutivo sobre la marginalidad y la exclusión social, sobre la base de los estudios realizados por el Ministerio de Trabajo, nos parece acertada la parte concreta del diagnóstico. En donde disintimos es en el marco legal y en la respuesta que da el gobierno para solucionar los problemas de ese diagnóstico.

A juicio de la bancada de la Unión Cívica Radical, el gobierno del presidente Menem se ha caracterizado por el abandono de los instrumentos vigentes de protección por desempleo. Ya dije que en 1989 interrumpió la continuidad del subsidio por desempleo. Y este no fue un hecho aislado. Se sumó también la desaparición

del Plan Alimentario Nacional, del Fondo de Medicamentos, del Plan Nacional de Alfabetización y de otras importantes experiencias sociales realizadas en el plano de beneficios a los marginados y a los trabajadores con menos recursos que implementó el gobierno constitucional anterior.

La regularización o blanqueo del empleo no registrado que el Poder Ejecutivo propone —debo decirlo de una manera categórica— viene a encubrir una formidable condonación de deuda de los empleadores con el sistema previsional. Con ella se rompe el equilibrio que debe existir entre los factores del trabajo y de la producción. La balanza del gobierno se inclina notablemente en favor de los empleadores.

La iniciativa del Poder Ejecutivo tampoco resuelve el problema más crítico representado por las diferencias de salarios pagados en negro.

La eximición total del pago de aportes, contribuciones, multas y recargos adeudados a las cajas de jubilaciones y a cualquier organismo de seguridad social constituye un hecho grave, muy grave, que introduce el proyecto del Poder Ejecutivo.

En cuanto a las nuevas modalidades de contratación laboral, a las que se ha referido el señor ministro de Trabajo y Seguridad Social, aquí presente, a nuestro juicio encubren verdaderos subsidios para los empleadores. Las relaciones laborales se volverán situaciones precarias para el trabajador, sin compensación alguna en cuanto a las garantías de protección por despido arbitrario ni a mejoras de las condiciones de trabajo.

El proyecto del Poder Ejecutivo está introduciendo modificaciones trascendentes en la Ley de Contrato de Trabajo. Inclusive, a nuestro juicio está abandonando una buena técnica legislativa. Si el Poder Ejecutivo quería proponer nuevas formas de contrato de trabajo, lo mejor hubiera sido proponer una reforma de la Ley de Contrato de Trabajo y no incluirlas un poco de soslayo en este proyecto de fomento del empleo productivo y de protección del desempleo.

Sé que el Poder Ejecutivo ha invocado repetidas veces la experiencia europea. Se ha hablado de cómo se ha transformado, por ejemplo, la legislación española, introduciendo esto que se nos quiere mostrar como una panacea, que es la flexibilización laboral.

También sé que es cierto que durante mucho tiempo en España se elogiaba en exceso la fle-

xibilización laboral y la introducción de estas formas de trabajo eventual como una buena manera de resolver los problemas laborales.

Pero mostremos también la otra cara de la moneda. En fecha muy reciente se conoció en España el informe del experto Julio Segura, encargado por el Ministerio de Trabajo de ese país para conocer con exactitud, después de una experiencia que se consideraba valiosa, cuáles habían sido los resultados.

Julio Segura es una gran figura del derecho del trabajo y también de la economía en España. Obtuvo en fecha muy reciente el premio de economía que lleva el nombre del rey Juan Carlos.

El informe Segura nos está mostrando que la flexibilización en España ha tenido desde 1980 un anverso y un reverso. Y el reverso nos muestra, entre otras cosas, que en poco tiempo los contratos temporales han tenido un alza tan considerable que de cada tres trabajadores uno se desempeña en forma temporal y los otros dos con carácter permanente. Pero la situación se agrava con las mujeres, ya que la mitad de ellas tiene trabajo permanente, y la otra mitad transitorio, como consecuencia de la flexibilización laboral.

La situación se agrava aún más con los jóvenes. En la España de hoy en día, dice el informe Segura, sólo uno de cada tres jóvenes encuentra trabajo permanente, mientras los otros dos deben conformarse con trabajos transitorios o eventuales. Además, la economía sumergida no se ha alterado.

Entonces, pongamos las dos opiniones en la balanza. Analicemos qué ha tenido de eficaz la denominada flexibilización laboral de acuerdo a la experiencia europea y qué ha tenido de ineficaz.

Podría volcar otras consideraciones sobre lo negativo del aumento del empleo temporal no sólo en España, que parece que es el país que más se ha tenido en cuenta en el proyecto del Poder Ejecutivo, sino también en otros países europeos, como Italia y Francia.

Cuando en la Argentina se habla de esta suerte de milagro de la introducción de estos trabajos eventuales para dar más empleo, en Europa se está de vuelta y se está discutiendo la validez de estos intentos de flexibilización laboral.

Creo que copiamos mal porque copiamos tarde. Llegamos a endiosar la eventualidad del empleo cuando otros países más avanzados ya están en el intento de reformularlo para dar mayores garantías al trabajo permanente.

Es que tiene que ser así, señor presidente. El hombre que trabaja, que no tiene más capital

que su salario, necesita tener seguridad en su empleo. No hay indemnización por alta que sea —en nuestro país no son altas—, que le pueda dar al trabajador y a su familia una compensación cuando pierde su trabajo sin causa justificada.

Entonces, el objetivo fundamental tiene que ser garantizar la estabilidad del trabajo permanente. Y es ahí donde nosotros no podemos coincidir con el análisis que han hecho nuestros colegas del sector mayoritario.

Pensamos que hay un exceso de voluntarismo en el proyecto del Poder Ejecutivo al creer que los mercados del trabajo pueden manejarse exactamente igual que como lo hacen los mercados de productos.

Las distintas modalidades de la contratación laboral promovida por el Poder Ejecutivo pueden conducir a una fragmentación de los regímenes asalariados del interior del país.

Debemos tener en cuenta que no es lo mismo el poder de policía del trabajo en la Capital Federal y en el Gran Buenos Aires que en el interior del país. Hay muchas provincias donde es muy deficiente este poder de policía, que es una atribución que otorga al Ministerio de Trabajo la Constitución Nacional a raíz de la reforma que propuso el radicalismo en 1957.

Decía que este poder de policía nacional es muy deficiente en las provincias. Algunos estados provinciales tienen apenas dos o tres delegaciones del trabajo y ellas no tienen jerarquía, ya que carecen de inspectores.

Por estas razones nos preocupa, como un objetivo importante, asegurar la estabilidad de la relación laboral.

Los miembros de la bancada radical no encontramos justificación alguna para excluir de una prestación básica por desempleo a más de 1.100.000 desocupados que hay en la actualidad. Este número de desocupados, en la iniciativa del Poder Ejecutivo, no está protegido, por cuanto el seguro empieza a regir después de un cierto tiempo de aplicación. De manera que automáticamente los que están ahora en esa situación de despido quedan desprotegidos.

Debo reconocer que el dictamen de la mayoría ha innovado, ha mejorado esta enorme falencia del proyecto del Poder Ejecutivo. Pero también tengo que decir que lo ha hecho de una manera muy superficial. Pensamos, no por orgullo de derecho de autor, que el enfoque que hemos dado a la situación de desempleo no es provisorio ni transitorio como el que con buena voluntad ha introducido el dictamen de la mayoría de la comisión, que preside el señor senador por San Luis, Oraldo Britos.

Por eso insistimos también en este aspecto del subsidio básico de nuestro dictamen, porque lo consideramos mucho más profundo y estable. Estamos dando en nuestro proyecto la financiación para este subsidio; en cambio, el dictamen en mayoría no.

Nos resulta criticable aprobar una ley dejando librado totalmente a la reglamentación del Poder Ejecutivo —como hace el dictamen de la mayoría— los requisitos, los plazos, los montos y las demás condiciones del subsidio, todas estas modalidades que en nuestro dictamen no se omiten sino que se legislan. Por eso pensamos que ha habido tanta buena voluntad como improvisación en el dictamen de la mayoría. A nuestro juicio no se resuelve seriamente el problema, y además abre el camino a una mayor discrecionalidad de la cobertura de las condiciones de percepción y del valor de las prestaciones.

Este Parlamento con la iniciativa de la mayoría una vez más delega facultades en manos del Poder Ejecutivo. ¿Por qué hacerlo cuando podemos legislar como lo hemos hecho en el dictamen de la minoría?

La contingencia social del desempleo no debe alentar prácticas discrecionales; debe implementarse mediante criterios objetivos, obligaciones y sanciones estrictamente definidas para evitar toda forma de abuso, fraude o desviación de sus necesidades específicas y de sus destinatarios, los trabajadores desempleados.

Voy a resumir, antes de terminar, algunos aspectos importantes del dictamen de la mayoría que merecen reparo para los integrantes de la bancada de la Unión Cívica Radical. Así se entenderá mejor por qué tenemos nuestro propio dictamen. No es simplemente para diferenciarlos, sino porque estamos orientados por criterios distintos.

Nuestro primer reparo es que las prestaciones que se atribuyen a los desempleados en el dictamen de la mayoría no hacen distinción alguno entre trabajadores con carga de familia o sin ella. Hay que hacer la diferencia porque la protección que se debe dar al desocupado que tiene esposa e hijos, no puede ser exactamente igual a la que se le da a quien no tiene cargas de familia y obligaciones alimentarias para ella.

Otra objeción es que los subsidios que se otorgan a los empleadores en materia de aportes y contribuciones a la seguridad social en todas las modalidades de contratación laboral tampoco distinguen entre pequeñas, medianas o grandes empresas. Esto no nos parece justo; hay que hacer un distinción. El gobierno está subsidiando a las empresas, pero no puede subsidiar por igual a una gran multinacional y a la pequeña em-

presa de la esquina del barrio. Hay que hacer una distinción. Y en ese sentido esta Cámara en muchas ocasiones ha establecido dicha diferencia en favor de las pequeñas y medianas empresas. Pero, no lo hace el dictamen en mayoría.

En dicho dictamen tampoco se prevé un financiamiento adecuado para sostener la organización de los servicios de empleo en todo el territorio nacional. ¿Qué va a pasar entonces, señores senadores? Se corre el riesgo de que las medidas que deben adoptarse para implementar una política activa de empleo puedan llegar a resultar a brevísimo plazo puramente declamatorias precisamente por falta de una financiación adecuada.

En este aspecto, como en tantos otros, nosotros creemos que debe tenerse en cuenta a las provincias. Este es un aspecto que nuestro dictamen ha cuidado, no sólo por el resguardo de las opiniones federales que son o deben ser tan caras para todos los miembros de este cuerpo, sino también por los argumentos que acabo de dar, relativos a la falta de eficacia que tiene la policía del trabajo que se efectúa a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en el interior del país.

No por mala voluntad ni por mala administración del señor ministro ni de sus colaboradores sino sencillamente por falta de medios, ha habido que hacer ajustes y reajustes y continuar con esas políticas de ajuste del subdesarrollo, lo cual ha llevado a que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación no esté en condiciones de actuar como corresponde.

Entonces, hay que armonizar esfuerzos entre la Nación y las provincias.

Estos son algunos de los argumentos que querríamos volcar en este debate. Razones de horario me han hecho saltar algunas otras consideraciones que tal vez no fueran tan fundamentales pero que yo juzgaba importantes.

Los hombres y mujeres del radicalismo somos conscientes de la realidad social que vivimos y asumimos el compromiso de reparar tan pronto como sea posible esta deuda que tenemos con los trabajadores desempleados, ya que no podemos olvidar nunca que nuestra causa —como lo dijera nuestro gran tribuno de las barbas fluviales, fundador del radicalismo— es la causa de los desposeídos.

Señor presidente: termino diciendo que el proyecto nacional de los hombres y mujeres del radicalismo se nutre en la libertad, que para nosotros es algo fundamental ya que hace a la dignidad del ser humano. Podemos decir que hicimos mucho en nuestro gobierno y podemos afirmar también que nuestra fuerza política está

dispuesta a hacer mucho más para ayudar al actual en la medida en que trabajemos en conjunto para afianzar un sistema social justo basado en la defensa de la libertad.

Para nosotros la libertad tiene un significado preciso y claro que para nada tiene que ver con viejas recetas liberales manchesterianas.

La libertad no existe en estado natural. Para nosotros la libertad es agrandar día a día el campo de los derechos individuales y reconocer también los derechos colectivos y los que tienen los oprimidos.

Nuestra libertad no es entonces la que pregonan en el país sin derecho fuerzas a veces extremadamente conservadoras. La libertad de los radicales no es la libertad que pueden tener los patrones para disponer de los empleos de los trabajadores a su arbitrio. La libertad no significa una cada vez mayor concentración del poder económico. La libertad no consiste en las grandes desigualdades sociales. La libertad no está en ir aumentando la fractura que existe entre los que mucho tienen y los que poco tienen. La libertad no es ni será nunca para el radicalismo la extensión de la miseria ni el aumento de los privilegios. No hay libertad sin solidaridad. No hay libertad sin justicia, y nuestra lucha política es una reacción permanente contra la injusticia. La lucha de los hombres y mujeres radicales ha sido, es y será siempre una reacción contra la injusticia.

Los radicales estamos dispuestos a ayudar al gobierno. El gobierno necesita ayuda y nosotros, como opositores, se la queremos dar. Pero la ayuda del radicalismo nunca va a ser para que nuestro pueblo resigne sus derechos. No vamos a ayudar jamás a achicar el diálogo social, a someter al hombre, al ciudadano, al vecino, al usuario, a las dominaciones de las leyes del mercado. No queremos hacerlos esclavos de los mercados. Los mercados existen, es cierto; pero tanto existen los mercados competitivos como los mercados oligopólicos y monopolísticos.

Tengan la seguridad el Poder Ejecutivo y los señores senadores de la mayoría de que los radicales vamos a ayudar en todo lo que tienda a la protección y al fomento del empleo. Los vamos a ayudar en la medida en que tiendan a desarrollar nuestra producción. La ayuda que damos en este momento es precisamente el apoyo a nuestro dictamen y las críticas que con la mejor de las intenciones le hemos hecho al dictamen de la mayoría.

Sr. Cass. — Muy bien.

Sr. Presidente (Marín). — Tiene la palabra el señor senador por el Neuquén.

Sr. Solana. — Señor presidente: es evidente que a esta altura del debate varios señores senadores han explicitado con mucha solvencia el contenido del articulado que conforma cada uno de los capítulos de este proyecto de ley. Yo me voy a referir solamente a algunos de los principios que enmarcan la filosofía del proyecto y que consisten fundamentalmente en lo que se ha dado en llamar "flexibilidad laboral".

(Lee) "Es a partir de la década de 1970 cuando las relaciones del trabajo resultan alcanzadas por los efectos de intensos cambios que conforman nuevas circunstancias dentro de las cuales se desarrollan tales relaciones.

Esos cambios en los países industrializados avanzados del Hemisferio Norte consistieron fundamentalmente en un incremento desmesurado del desempleo como consecuencia de la crisis del petróleo, y concomitantemente, en la introducción de nuevas tecnologías que implicaron procesos de automatización, con disminución de la demanda de mano de obra no calificada, aunque con incremento de la especializada.

En suma: la flexibilidad apareció entonces como un conjunto de respuestas a las nuevas circunstancias y por la conveniencia de dar satisfacción a cuatro grandes necesidades: la primera es la de un ajuste económico como consecuencia del *shock* económico de la crisis de la década del 70; la segunda es la de innovaciones tecnológicas como consecuencia de configurarse la 'sociedad informática'; la tercera es la de resolver los problemas sociales nuevos, principalmente el recrudecimiento del desempleo, y la cuarta es la necesidad de mejorar la calidad de vida, en función de nuevas aspiraciones de los individuos en su trabajo y también fuera de su vida profesional. Las respuestas a estas necesidades constituyen otros tantos objetivos socioeconómicos de la flexibilidad. Así lo reseña Humberto Podetti, en un trabajo titulado "La flexibilidad en el derecho de trabajo: noción, aspectos y meritación", publicado en una revista especializada,

La flexibilidad en la contratación se postula en el inicio de la relación laboral, o sea en la amplitud de modalidades de contratación, y en la 'salida', referente a la ausencia o a la atenuación de obstáculos para decidir la extinción de la relación de trabajo.

Para el inicio de la relación laboral, lleva a acoger contrataciones temporales y a tiempo parcial, así como también a facilitar las subcontrataciones y a legitimar las empresas de servicios temporarios, todo ello, en un contexto juri-

dico de rigidez mínima. Con esta nueva modalidad en la contratación laboral se facilita la lucha contra el desempleo.

Es que en forma opuesta a la protección del empleo aparecen otros aspectos, cuales son, los costos de la mano de obra, los costos por cargas sociales, los requerimientos actuales para lograr la disminución de los mismos en el proceso productivo y las nuevas tendencias en la negociación colectiva. Estas ya no se centran sólo en las cuestiones salariales que llevan indudablemente a buscar formas alternativas menos rígidas que las contrataciones llamadas 'típicas', con el objeto de disminuir los costos mencionados y las consecuencias que de ellos se derivan y que desembocan las más de las veces en el propio desempleo.

Con respecto a la flexibilidad en la extinción de la relación de empleo, se reprocha el intento del retorno al 'despido libre'. Aquí conviene aclarar, señor presidente, que ni siquiera en los Estados Unidos, al menos en las empresas de ciertas dimensiones, existe una libertad de despedir indeliberadamente, ya que se oponen a ella los acuerdos y prácticas relativas a quien se despide y a la promoción interna de los trabajadores. Asimismo, empíricamente no tiene cabida la idea de que la supresión de las indemnizaciones por despido reducirá el costo global de utilización de la mano de obra, con la consiguiente sustitución de capital por trabajo.

En consecuencia, lo que postula la flexibilidad laboral son medidas hacia un despido causal flexible, a través de regulaciones atinentes a las causas, a las formas y a los costos. Se amplían las causales de despido y su apreciación, así como se refuerzan las facultades disciplinarias y organizativas del empleador, se simplifican los requisitos formales, se reducen los controles y se disminuye la cuantía de las indemnizaciones, privilegiando en ello a las pequeñas y medianas empresas. La motivación de todas estas medidas se basa en el intento de dar satisfacción a nuevos requerimientos del aparato productivo en su conjunto y de las empresas como sus unidades menores.

Deseo recordar aquí la opinión del ex ministro de Trabajo José Armando Caro Figueroa, en su trabajo titulado "Flexibilidad, Acción Laboral y Crecimiento Económico", VI Convención de Bancos Nacionales del 20 de agosto de 1988. A modo de resumen sobre los distintos aspectos que integran la flexibilidad, pueden clasificárselos en 6 ítem: y que son: 1) costos de mano de obra, en particular el nivel general de los salarios y los costos de mano de obra

no salariales; 2) condiciones de empleo, en particular, protección del empleo y tipo de contrato de trabajo; 3) modalidades y hábitos de trabajo, en particular adecuación al tiempo del trabajo y a la organización del mismo; 4) disposiciones reglamentarias relativas al mercado de trabajo, en particular, reglas generales, fiscalización y reglamentación aplicable a las pequeñas empresas; 5) movilidad, en particular, en el horario, en la función, en el lugar de trabajo y en el tiempo de trabajo, y 6) enseñanza y formación.

Por último, para definir la flexibilidad en un marco más amplio que el del derecho del trabajo se dice que importa en la organización de la producción una mayor adaptabilidad a la organización productiva.

Con respecto a la movilidad de los trabajadores en los términos antes expuestos, la flexibilidad trae aparejada la debilidad de las restricciones jurídicas que regulan el contrato de trabajo, y en particular el despido. En lo que hace a la formación de los salarios, importa una mayor sensibilidad de éstos a la situación de cada empresa; finalmente, con referencia a la cobertura social, la consecuencia de la flexibilidad es la posibilidad de las empresas de sustraerse a una parte de las deducciones fiscales y sociales.

La crítica más contundente hacia la flexibilidad en la contratación se asienta en el aserto de que ella conduce a un resultado disvalioso, cual es el de "precarizar" el empleo.

La "precarización" del empleo consiste en la suma de situaciones fácticas, jurídicas, políticas y económicas que hacen que el mismo no resulte seguro, durable y cierto.

Es así que como lógica consecuencia la "precarización" del empleo produce en el trabajador inseguridad respecto a su estabilidad, durabilidad y certeza en cuanto a la continuidad del mismo. Pero no sólo eso; dicha "precarización" produce fundamentalmente la desprotección del trabajador en razón de la desaparición en la práctica de las normas que regulan el mercado de trabajo y las relaciones y condiciones laborales.

Ello a su vez importa la aparición de prácticas laborales antisociales como el denominado "mercado negro del trabajo", con las consecuencias perjudiciales que todos conocemos.

Expuesta la noción conceptual de lo que es la "precarización" del empleo, debe evitarse con sumo cuidado que la flexibilidad laboral se confunda con ella, ya que ambos deben entenderse como conceptos y situaciones absolutamente distintos, pues los fines que persiguen,

como vimos, son contrapuestos. En efecto, mayor libertad en la contratación no debe importar libertinaje en las condiciones laborales; disminución en las cargas sociales no debe traer como consecuencia la aparición de un "mercado negro de trabajo"; por último, flexibilidad en la contratación no significa libertad indiscriminada de despidos.

En realidad, la precarización es socialmente negativa en la medida en que los trabajadores que la sufren son colocados en situación de inseguridad, tanto económica como psicológica. Pero entre este mal y la pérdida de toda o casi toda chance de empleo, en ciertas situaciones debe optarse por el mal menor, sin mengua de la búsqueda de soluciones positivas y perdurables.

Un somero análisis de la cuestión muestra que aun dentro de los parámetros del derecho de *suppl opus ay or opso 'oosjap opauuq ofaqun* un corpus normativo mítico de efectividad sin defectos. Desde que existe siempre ha habido ramas más o menos favorecidas, umbrales de efectividad con consecuencias nefastas, relaciones de fuerza fluctuantes, empleadores combatientes que se rehúsan a aplicarlo y empresas que viven tranquilamente apartadas de toda reglamentación.

Por otra parte la precarización del empleo no es en todos los casos una consecuencia necesaria de la flexibilidad, ya que sin esta última ha sido y es una realidad en los países subdesarrollados, afectados de un desempleo estructural.

En nuestro país, por vía de ejemplo, no ha sido la flexibilización la que ha llevado a la pérdida de empleo estable a miles de trabajadores de la industria, con la consiguiente precarización, cuando no del desempleo total, sino las consecuencias de la gravísima crisis económica que padecemos.

Si resulta que la falta de un empleo seguro —que es en lo que consiste la precarización laboral— es la consecuencia de falencias en el sistema económico productivo, es mediante las políticas que conduzcan a la reactivación de la economía y la creación de nuevos empleos como aquélla podría ser atacada más eficazmente. La flexibilización —que en sí no es ninguna panacea ni tampoco la implantación de un sistema perverso— podría ser utilizada en forma coadyuvante o no.

En este orden de ideas se ha puesto de relieve por distintos autores la relativa ineficacia de las medidas flexibilizadoras en España para disminuir efectivamente la tasa de desempleo. Por eso no cabe esperar efectos automáticos de

cambios legislativos hacia formas más abiertas, si es que no van acompañadas de controles efectivos —no necesariamente del tipo sancionatorio tradicional—, de políticas económicas de crecimiento, y sobre todo de la introducción de nuevos usos en las relaciones de trabajo consecuentes a cambios en las actitudes de las partes sociales.

Quienes argumentan a favor de la flexibilidad, destacan que el conjunto de medidas que la engloban son imprescindibles para la subsistencia de las empresas y el logro de una rentabilidad razonable, y de ese modo hacen cierto y posible dar empleo a los trabajadores, lo cual no es dudoso que constituyen objetivos positivos. Pero enfrentados con ese punto de vista están quienes la aprecian como el conjunto de medidas para hacer posible en definitiva un *dumping* social y como un elemento susceptible de hacer retroceder el progreso social.

Un juicio tal es la consecuencia de haberse examinado una sola cara del problema, lo que da como resultado que los trabajadores, a justo título, la consideran negativa, al propio tiempo que se ocultan todos los aspectos en que la flexibilidad cumple una función positiva, inclusive para los propios trabajadores. En otras palabras, se trata de medidas que, sin ser intrínsecamente positivas o negativas, simplemente se han limitado a adoptar la organización del trabajo a las necesidades de un mundo que cambia.

Sentados estos principios elementales vemos, señor presidente, que el proyecto de ley de empleo se encarrila en el marco de estas ideas a los fines de procurar otras formas de contratación no contempladas en la Ley de Contrato de Trabajo vigente a la fecha.

Entre los nuevos institutos tendientes a paliar los efectos perniciosos y destructivos del desempleo se encuentran las modalidades de contratación denominadas "promovidas". Estas son las de trabajo por tiempo determinado como medida de fomento del empleo, para trabajadores provenientes del sector público, por lanzamiento de nueva actividad, de práctica laboral para jóvenes y de trabajo/formación.

Si bien resultaría prematuro auspiciar el éxito de estas modalidades, considero, señor presidente, que se encuadran en el marco de las legislaciones contemporáneas que han encontrado la forma, al menos parcial, de combatir el desempleo.

No obstante todo lo hasta aquí expuesto, sería injusto si dijera que esto es solo una ley de flexibilización laboral. De la simple lectura de su articulado se destacan otros institutos que hacen a la seguridad social, a la protección de

los trabajadores desempleados, a los servicios de formación, de empleo y estadística y a la regulación del empleo clandestino, entre otros, que impide la ligera denominación de este proyecto de ley como de una ley de flexibilización laboral.

Por otra parte, la reforma de la Ley de Contrato de Trabajo vigente, propiciada respecto del contrato de trabajo por temporada, eventual y de las empresas de servicios eventuales, entre otros aspectos, no hace sino ratificar lo expuesto precedentemente respecto del ámbito de las relaciones laborales que abarca este proyecto de ley.

No otra cosa cabe decir respecto de las normas innovadoras previstas para la reestructuración de sectores productivos y para el procedimiento preventivo de crisis de empresas. También resulta auspiciosa la creación del Sistema Único de Registro Laboral que incluye un Código Único de Identificación Laboral.

En suma, señor presidente, y a efectos de no reiterar lo que el propio proyecto de ley prescribe, cabe concluir que si bien no por la sanción de una ley aislada se podrán crear mejores condiciones laborales, mayor ocupación y salarios más dignos, no es menos cierto que aunque sea nos cabe la responsabilidad de procurar que ello acontezca, y con tal propósito apruebe este proyecto de ley.

No obstante ello —insisto— debe apelarse a la comunidad toda en general y a los sectores productivos y del trabajo en particular para que en forma mancomunada y solidaria alcancen los propósitos que con esta nueva ley se persiguen.

De lo contrario, este proyecto de ley será sólo una buena expresión de deseos, pues no logrará hacer desaparecer las actuales situaciones de desempleo, sino que por el contrario se correrá el riesgo de que ellas se vean acentuadas a raíz de la precarización del empleo, cuyo concepto desarrollé anteriormente.

En efecto, este proyecto de ley al igual que la flexibilidad laboral, no es bueno ni malo en sí mismo. Depende su éxito o su fracaso también de factores extrínsecos, entre los cuales ocupa preponderante lugar la política económica y social que se aplique a los fines de impulsar los buenos propósitos que se persiguen.

Sr. Presidente (Marín). — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes.

Sr. Romero Feris (Lee). — Señor presidente: estamos considerando esta noche en el Honorable

Senado este anunciado proyecto de ley nacional de empleo que ha remitido el Poder Ejecutivo.

De más está destacar, y acá también se ha dicho hoy, que este cuerpo normativo derivado de las implicancias sociales y económicas que de él se desprenden tiene suma importancia. Así lo ha entendido el Poder Ejecutivo, que considera a este proyecto como una de las herramientas legislativas fundamentales para generar los cambios estructurales que la sociedad necesita y a cuya concreta ejecución se ha comprometido públicamente.

Es decir, que de aprobarse este proyecto de ley deberá engrosar el grupo de leyes marco iniciado con las leyes de reforma del Estado, de emergencia económica y seguida por la de reforma tributaria.

Lo que señalo para destacar la importancia que el tema me merece, sobre el cual quiero dejar claramente sentada la posición del bloque Autonomista, es que el proyecto en su extensa fundamentación clarifica los objetivos y móviles de la reforma, partiendo de un diagnóstico socio-económico estructural negativo que por este cuerpo legal se intenta revertir.

Como no puede ser de otra manera, comparativos en lo esencial el cuadro descripto, la importancia del empleo y el problema social acuciante que significa la terrible contracara que sin duda tiene el desempleo.

Compartimos también el enfoque sobre la dignidad del hombre, protector de valores trascendentes, y las remisiones a las encíclicas sociales de la Iglesia que han abonado el tema, entre las que destaco la hoy centenaria *Rerum Novarum* del Papa León XIII, razón por la cual no me extenderé a fin de no abrumar, de no cansar a esta Honorable Cámara.

Coincidimos, reitero, en el objetivo final de eliminar el empleo clandestino, el famoso trabajo en negro. Por eso, ¿cómo discurrir con la promoción de los empleos? ¿Cómo no apoyar la protección de aquellos que están inmersos en la terrible contingencia social del desempleo? También es loable el fin de organizar adecuadamente la formación profesional, llevando estadísticas sobre la fuerza laboral y su compleja problemática, así como el de optimizar el salario mínimo, vital y móvil.

¿Cómo no coincidir, señor presidente —insisto—, con el objetivo de instrumentar una protección al desempleo por medio de un seguro que atenúe sus dramáticas consecuencias?

Por último, no puede dejar de ser alentadora la introducción de nuevas figuras de contrato

de empleo en la búsqueda de adecuar nuestra legislación a los profundos cambios introducidos no sólo en nuestro país sino a nivel mundial en las relaciones del trabajo, fruto del impacto de la veloz revolución científica y tecnológica, que impulsa grandes transformaciones en las sociedades y nos impone el desafío de enfrentarlos y adecuarnos a ellos, impulsando decididamente los cambios necesarios a fin de evitar de una vez por todas la marginalidad y el atraso.

Desde esta perspectiva general conviene detenernos para echar un vistazo a la experiencia comparada como la de España e Italia, que el proyecto cita en apoyo de la necesidad de creación de un organismo nacional estatal para instrumentar políticas de empleo, y que yo quiero extender a lo que, sin prejuicio ideológico, en esos países se denominó como flexibilización del sistema de relaciones laborales.

Me adelanto a expresar que la modernización del sistema laboral a las nuevas características de realidad económica y de producción de bienes y servicios definió a la flexibilidad como un fenómeno complejo que debe abarcar necesariamente en un contexto interrelacionado, no solamente los aspectos laborales y sociales sino un conjunto de mecanismos que permitan una mayor y más eficiente capacidad de adaptación del sistema económico a las circunstancias y necesidades cambiantes de la propia vida económica y social.

Pasando de esta perspectiva global y ya entrando de lleno en lo laboral debe quedar en claro que pretender identificar la flexibilidad en el mercado de trabajo con la eliminación de la protección legal a los trabajadores resulta, sin lugar a dudas, una simplificación totalmente equivocada.

Señor presidente: la legislación comparada nos deja alguna enseñanza, y por cierto no es la principal la creación de nuevos organismos burocráticos en los países antes citados.

En España, por ejemplo, se devolvió autonomía a los agentes sociales, adaptándose el sistema de relaciones económicas a las nuevas circunstancias de orden económico-social, dándose pasos muy importantes en la flexibilización de instituciones y normas concretas, que tenían una rigidez excesiva que, a la postre, conspiraba contra la clase trabajadora, a la que se debía proteger.

Por lo expuesto, debe quedar en claro que flexibilización no equivale a desprotección legal ni a pasividad del Estado ante la realidad económica y social.

El Estado, señor presidente, tiene sin lugar a dudas un papel, un rol fundamental que cum-

plir, evitando, por ejemplo, que los más fuertes se lleven por delante a los más débiles, dinamizando el proceso, alentando el diálogo fluido entre los distintos actores de la relación laboral, velando por las condiciones de trabajo e implementando medidas tendientes a reconvertir, reinsertar y potenciar la economía argentina, ya que todos sabemos que los problemas que acosan al cuerpo social no se evaporan por legislaciones declarativas y excesivamente casuísticas, por cierto impotentes por sí mismas, más allá de los nobles fines de sus redactores, para cambiar situaciones objetivas y concretas.

Vaya como ejemplo solamente la gran cantidad de cláusulas sociales insertas en las constituciones latinoamericanas a partir del advenimiento del constitucionalismo social. Las cartas fundamentales de Perú, México y Brasil, sólo por citar algunos casos, abundan en expresiones de deseos de sus redactores que, más allá de sus nobles fines y de sus indiscutibles propósitos, se han tornado por efecto de la acuciante realidad económica de estos países en meras manifestaciones abstractas que han inmovilizado por años la operatividad de las mismas.

Qué decir incluso del artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional, introducido por la reforma de 1957, para no remontarnos a los textos de la Constitución de 1949. ¿Quién puede negar los derechos y declaraciones que dicha norma contiene? Sin embargo, estos derechos se han tornado en declaraciones formales ante la impotencia de un Estado elefantiásico que todo lo quiso y nada lo pudo.

Volviendo a la experiencia europea, a partir de 1978 España se propuso dinamizar los procesos de contratación excesivamente rígidos, basada en el contrato de duración indefinida.

Es indudable que los redactores del proyecto conocen muy bien esta experiencia.

Allí, con ello se buscó un doble propósito: en primer término, reducir la incertidumbre empresarial ante un modelo de contratación rígido; en segundo lugar, facilitar la relación laboral mediante nuevas modalidades específicas, entre las que destaco los contratos de prácticas, los contratos para la formación, los contratos a tiempo parcial, los contratos de relevo y el novedoso contrato para el lanzamiento de una nueva actividad económica o empresarial.

Se buscó con estas figuras de contratación temporal aumentar el menú de opciones legales que permitiesen a las empresas, en función de necesidades productivas o de distribución, el mayor volumen posible de empleo.

Las estadísticas señalan que la experiencia ha sido positiva. Y aquí, señor presidente, quiero recordar que hace nueve años que España tiene un gobierno socialista.

Italia, por su parte, ha comprendido, después de durísimos enfrentamientos entre los agentes de la relación laboral, algunas lecciones importantes. En primer lugar, que es imprescindible que nos capacitemos para enlazar la situación del trabajo que cambia con la situación del trabajo que falta. En segundo término, que el crecimiento y el desarrollo son imprescindibles para resolver el problema de la desocupación.

Debemos enfrentar los cambios que se producen en la naturaleza del trabajo, en el cual la inteligencia y la formación del hombre son cada vez más importantes. Es de interés de todos crear el máximo de trabajo posible y asumir el cambio de su naturaleza, que se va produciendo en el mundo, del que señalo el gigantesco y conocido del sector productivo al sector servicios.

El Italia, el canciller socialista De Michelis decía que en 1980 era prácticamente imposible despedir a una persona.

Hoy —agrega— el sindicalismo aceptó allí que cuando un sector debe reestructurarse, se pueden disminuir los niveles de ocupación y es percibido como una necesidad objetiva que impide a la postre la destrucción empresarial. Esto debe hacerse con garantías que en este país cumplió la Caja de Integración, que protegió al trabajador durante su reinsertión al mercado del trabajo, y que el proyecto en debate encara en su parte pertinente.

La experiencia comparada no es necesariamente trasladable al escenario argentino —de ninguna manera, porque son circunstancias distintas—, ni los modelos carecen de fisuras. Pero sí estoy convencido de que la flexibilización sin desprotección, con el alcance antes expresado, dinamizará la economía alentando la inversión privada y también el crecimiento y el desarrollo.

Abordando el análisis concreto del articulado del proyecto en debate, lo dividiré brevemente en tres partes principales. La primera de ellas —dentro del título II— se refiere a la regulación del empleo no registrado. En este punto apeyo la intención y los objetivos del proyecto, pero he de advertir que en el mismo existen normas que en procura de allanar los fines últimos tenidos en mira podrían ocasionar un despido masivo de los trabajadores actualmente bajo situación irregular.

Sustento lo dicho en razón de las graves penalidades prescritas para quien no dé cumplimiento a lo establecido en el artículo 7º del

dictamen de mayoría. Y voy a insistir en este tema porque entiendo que podrían suscitarse diferencias entre el trabajador y el empleador, en cuanto a la fecha de ingreso y al monto de la remuneración, lo que obliga a la patronal a realizar previsiones del 25 por ciento del total de las remuneraciones para afrontar esta sanción.

Esta situación de por sí dificulta la decisión del empleador, y sumado a la duplicación de la indemnización prevista por el artículo 16 del dictamen de la mayoría para el caso de despido de un trabajador dentro de los dos años a partir de que éste haya efectuado la intimación, seguramente producirá resultados adversos a los fines perseguidos por este proyecto, o sea el distracto laboral.

Entiendo y comparto la preocupación de resguardar los derechos del trabajador, pero también debemos procurar que la excesiva protección que le demos no produzca un efecto contrario al que todos deseamos.

Asimismo, en el momento oportuno, o sea al tratarse en particular el presente proyecto, propondré —incluso lo hago ahora— la supresión de los artículos 10, 11 y 16 del dictamen de la mayoría, ya que entiendo que las situaciones que en ellos se contemplan se superponen con los alcances previstos en la ley penal tributaria y previsional.

La segunda parte en la que he dividido el proyecto para su análisis, titulada "De la promoción y defensa del empleo", prevé nuevas formas de contratación por tiempo determinado, promocionadas bajo exenciones totales o parciales de aportes patronales a los sistemas de previsión y seguridad social.

Coincido esencialmente con el tipo de relaciones previstas, que concuerdan globalmente con proyectos de mi autoría, tenidos en cuenta por el dictamen de la mayoría.

Como lo mencionó el miembro informante de la mayoría, el señor senador Britos, estos son el contrato de trabajo de plazo determinado y tiempo parcial y el proyecto de fomento de empleo para jóvenes de hasta veinticuatro años de edad.

Más allá de las coincidencias apuntadas existen también diferencias originadas en disposiciones que restringen la implementación práctica de este tipo de contratación, dificultando la flexibilización deseada, razón por la cual propondré la supresión de los artículos 31 y 35 del dictamen de la mayoría.

Entiendo que dichos artículos obstaculizan la contratación promovida ya que sus contenidos tornan de excepción para la mayoría de las empresas otro tipo de contratación.

El propio peso de los hechos demuestra que el intrincado sistema laboral y previsional argentino bajo el cual el sistema opera nos indica que será muy difícil para las empresas encuadrarse bajo esta circunstancia.

Obsérvese, señor presidente y Honorable Cámara, que no se trata para el caso de liberar al empleador de posibles deudas contraídas con el sistema, sino todo lo contrario, es decir, promocionar estas contrataciones en beneficio de un mercado laboral hoy muy deprimido, dejando que el mismo sistema eche mano a otras normas vigentes para procurar el cobro de las deudas y la sanción ejemplificadora de los deudores.

Con respecto al artículo 38 propondré una modificación con el pedido de supresión de los términos 'o que se hallaren en conflicto colectivo'. Entiendo que de esta manera el objetivo de flexibilización se logra más acabadamente, ya que la generación de un conflicto colectivo puede obedecer a innumerable cantidad de causas, no siempre generadas dolosa o culposamente por el empleador.

En lo que hace a las contrataciones para jóvenes con o sin formación laboral previa lo considero de fundamental y trascendental importancia. Sin duda éste es uno de los mayores logros del proyecto, ya que posibilita la apertura de un campo laboral para nuestra juventud, hoy limitado en función de las rígidas exigencias que impone la especialidad y el alto grado de competitividad del mercado.

La coincidencia de este punto bajo análisis con el proyecto de ley de contrato de aprendizaje presentado por el bloque Autonomista, a cuyos fundamentos me remito, permite aventurar que ésta será una de las formas de contratación más utilizada de la nueva etapa de desarrollo laboral que esta iniciativa pretende implementar.

Otra disidencia que me merece el dictamen de mayoría se centra en el artículo 59, que regula el contrato de temporada. El mismo invierte la carga de la notificación en lo que hago a la continuación del contrato de trabajo, ya que bajo el régimen de la ley 20.744 y sus modificaciones se encuentra a cargo del trabajador.

El problema se circunscribe a un problema de practicidad, ya que no es infrecuente que el trabajador mude de domicilio, resultando su localización de suma dificultad. Por ello, propongo que la obligación de notificar la voluntad de proseguir con la contratación se encuentre en cabeza del trabajador suprimiéndose el apercibimiento contenido en el último párrafo del artículo cuestionado.

En lo que hace a la tercera y última parte en la que he dividido mi análisis puntual del proyecto, ella aborda uno de los temas más caros al sentimiento social de la comunidad, o sea, la protección de los trabajadores desempleados.

Comparto la iniciativa bajo el convencimiento de que intenta una solución parcial al problema de la desocupación. Seguramente este instituto permitirá que muchas familias que hoy se encuentran bajo el flagelo del desempleo cuenten con algunos recursos que les permitan afrontar los difíciles momentos que todos ellos están padeciendo, por lo que, insisto, si no se flexibilizan más ampliamente las variables socioeconómicas, como explicara al comienzo de mi exposición, no habrá inversión, desarrollo ni tampoco empleo.

Finalmente, diré que no coincido con el artículo 102 del dictamen de la mayoría en relación al párrafo en que sienta una nueva presunción legal cuando sostiene que en los casos de renunciadas masivas se presumirá que las mismas encubren la existencia de un despido por voluntad del empleador. Resulta más conveniente evitar la regulación excesiva que esta norma contiene, sin establecer presunción alguna al respecto, ya que corremos el riesgo señalado de perjudicar sin quererlo, sin desearlo, y sobre todo queriendo todo lo contrario, los intereses del trabajador.

Señor presidente: desde una apreciación global, y luego de señalar mi discrepancia con algunos aspectos puntuales del proyecto, he tratado de aportar algunas reflexiones con el único objeto de mejorar esta iniciativa a efectos de que, según mi criterio, apunte a que el país cuente con una legislación laboral más operativa, adecuada al escenario real socioeconómico que vive hoy la República.

El pensamiento político es sólo una dimensión de la política. La otra es la actuación, la obra efectiva, la obra concreta. Con esto quiero decir que si bien discrepo con los aspectos que ya he señalado, apoyaré en general el proyecto por considerarlo un aporte concreto para dinamizar las relaciones laborales. Entiendo que representa un primer paso para avanzar en la dirección por donde ya transitan los países más desarrollados, como los que cité al comienzo de mi exposición, que reconvirtieron sus estructuras laborales rígidas en otras más flexibles, dinamizando la economía de sus sociedades con resultados sin duda altamente positivos.

El mundo atraviesa, como sabemos y hemos señalado ya, veloces y gigantescas transforma-

ciones bajo el impacto de la ciencia y de la tecnología, con las consiguientes repercusiones socioeconómicas a nivel planetario. Desde esta perspectiva es que contribuiré con mi voto favorable a la aprobación de este proyecto en general, con las disidencias que ya he señalado. Entiendo que éste es un modo de contribuir, aun con nuestras disidencias y críticas, a materializar en cierta medida algunos de los cambios que son necesarios para enfrentar y superar la crisis que estamos padeciendo.

Hoy apoyaremos este importante proyecto, que apunta a flexibilizar el mercado de trabajo sin desatender los derechos esenciales, fundamentales de la clase trabajadora. Es de esperar que estos cambios impulsen definitivamente la inversión, el desarrollo, el crecimiento, despertando las gigantescas capacidades larvadas que duermen en el seno del pueblo argentino."

Por lo expuesto, señor presidente, votaré en general por la aprobación del proyecto que estamos debatiendo.

Sr. Presidente (Marín). — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes.

Sr. Rodríguez Saá. — No se oye, señor presidente.

Sr. Aguirre Lanari. — Señor presidente: el debate al que estamos asistiendo es, sin ninguna duda, uno de los más trascendentales de los últimos tiempos, atento a la evidente importancia de la materia que consideramos, altamente polémica, como lo demuestran las marchas y contramarchas que se han sucedido durante estos últimos meses para abordar el análisis que finalmente llevará a la sanción del proyecto que estamos considerando.

Cuando hablo de marchas y contramarchas no me refiero a una cuestión abstracta sino a un asunto que a todos nos consta. Por un lado este tema ha vivido largo tiempo en el seno de la comisión. Establecida que fue en las últimas semanas una fecha para su tratamiento, éste se aceleró. Debo reconocer que quienes no integramos la Comisión de Trabajo y Previsión Social tuvimos acceso a él por invitación de sus miembros a algunas reuniones públicas en las que fueron debatidos aspectos fundamentales de esta iniciativa. En las últimas horas este mismo procedimiento no se llevó a cabo, específicamente en cuanto al dictamen de la mayoría, que para nosotros resultaba vitalmente necesario conocer, habida cuenta de que conforme con la composición del cuerpo, este dictamen seguramente ha de ser el que perfeccione la sanción que habrá de concretarse esta noche. Esto es lo que ocurrió en las últimas horas. Recién ayer al mediodía

—en realidad, debido a la hora que vivimos debiera decir anteayer— tomamos conocimiento de ese dictamen y aún nos encontramos con nuevas modificaciones que hemos tenido que estudiar con la premura y seguramente la insuficiencia que implica el apuro, insuficiencia que también estará reflejada en nuestra exposición. Creo que con la posesión de mejores datos hubiéramos encontrado elementos más eficaces para elaborar una teoría general del empleo.

Si traigo a colación esta circunstancia no es para poner piedras en el camino sino para explicar el evidente espíritu constructivo que anima a nuestros bloques, dispuestos siempre a la tarea de contribuir incluso con críticas a la sanción de leyes que pueden devenir en favor del progreso de la República.

Creo que este proyecto es muy necesario, y seguramente lo es mucho más que acierte en las soluciones que ofrece para cumplir los objetivos proclamados.

Creo también, y coincido en esto con las expresiones formuladas entre otros por el señor senador por La Rioja, que el volumen de empleo no crecerá solamente en función de una ley, sino también, y ésta es mi reflexión particular, por la expectativa que genere una política global, tal como el Senado viene analizando casi semanalmente con la concurrencia del ministro de Economía.

Es decir que el volumen de empleo no depende solamente de la voluntad del legislador sino también de una política en la que se entrelazan, en el orden interno, la política fiscal, monetaria y laboral, y en el externo la política cambiaria y la apertura de la economía a través de la ley arancelaria.

—Varios señores senadores hablan a la vez.

Sr. Aguirre Lanari. — Solicito a la Presidencia que me haga respetar el uso de la palabra, como yo respeto a los demás señores senadores. Es la segunda vez que me ocurre esto, señor presidente, quizá porque es tarde y porque hemos sido postergados en el uso de la palabra.

Sr. Brasesco. — ¿Me permite una interrupción, señor senador?

Sr. Aguirre Lanari. — Sí.

Sr. Brasesco. — Lo pido disculpas, señor senador, si lo he molestado. Le aclaro que estaba hablando con el señor presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social a efectos de concretar algunas modificaciones para el tratamiento en particular de este proyecto.

Lo pido que me disculpe si lo he molestado; soy un senador que lo atiende y que permanece en su banca.

Sr. Aguirre Lanari. — Creo que todas las conversaciones pueden hacerse guardando las formas en el lugar que corresponda.

Sr. Presidente (Marín). — Continúa en el uso de la palabra el señor senador por Corrientes.

Sr. Brasesco. — Guardé la forma y he hecho la conversación en el recinto.

Sr. Aguirre Lanari. — Creo, señor presidente, que el señor senador por Entre Ríos no ha guardado las formas porque ha distraído la atención de la Cámara, y eso yo no lo he hecho nunca.

Sabe el señor senador por Entre Ríos la consideración que tengo hacia su persona y la de los demás colegas. Pero lamentablemente es la segunda vez que me ocurre algo así. Y si los senadores no sabemos hacernos respetar como tales estamos mal sentados en estas bancas.

Sr. Brasesco. — Pero no le sucedió conmigo, señor senador. Yo tuve que hablar solo casi toda la noche.

Sr. Presidente (Marín). — Continúa en el uso de la palabra el señor senador por Corrientes.

Sr. Aguirre Lanari. — No alcancé a escuchar las recientes manifestaciones del señor senador por Entre Ríos. Por lo tanto, no sé si debo responderle.

Sr. Brasesco. — No quiero hacer una cuestión de este tema; simplemente quiero que el señor senador por Corrientes sepa que siempre he guardado las formas y los detalles. Posiblemente, dado lo avanzado de la hora y para evitar que algún otro señor senador saliera del recinto, sin ánimo de molestar a quien estaba haciendo uso de la palabra, realicé las diligencias que motivaron este pequeño incidente.

Desgraciadamente, es la primera vez que me sucede esto en el Senado, desde 1983. No sólo he sido y sigo siendo respetuoso sino que guardo las formas correspondientes, escucho a todos los senadores que hablan y permanezco en mi banca.

Por ello, le reitero al señor senador por Corrientes que será un alto honor que me dispense no el error ni la mala educación ni el mal proceder que no he cometido sino algo que fue producto de alguien que está trabajando y que a veces comete algunos errores sin intención de provocarlos.

Pero también quiero aclararle que si en alguna otra oportunidad ha sido molestado no ha sido por quien habla.

Sr. Aguirre Lanari. — Doy por superado este incidente y aclaro que no forma parte de mi manera de ser provocar hechos de esta naturaleza. Simplemente, consideré mi obligación poner las cosas en su lugar.

Con respecto al tema que estamos considerando manifesté que debía buscarse una combinación entre la legislación laboral, que en nuestro caso tiene un campo de estudio más amplio que el del proyecto de ley que tenemos en consideración, y el contexto económico en el que debe aplicarse aquella legislación, lo que nos obliga a no descuidar la relación entre lo normativo y lo fáctico, entre el derecho y la economía.

Por lo general, al referirse a los temas del derecho de trabajo no falta quienes aluden a las conquistas de los trabajadores, que habrán contribuido al fortalecimiento de su posición frente a la otra parte, la empleadora, naturalmente dotada de mayor fuerza económica. De ahí la importancia de los progresos en la relación jurídica a fin de equiparar con equidad y justicia las respectivas condiciones. Así se ha entendido tradicionalmente y el enfoque no deja de ser atractivo en el contexto histórico-económico posterior a la Revolución Industrial.

En el caso de nuestro país, la profusión legislativa en la materia se verificó en las primeras décadas de este siglo, siendo uno de los primeros ejemplos la sanción de la ley 9.688, de accidentes de trabajo.

Muchos años han pasado desde entonces, y al día de hoy las particulares circunstancias por las que atraviesa la coyuntura socioeconómica exige el replanteo de ciertos enfoques en la materia para ponernos a tono con las necesidades del momento. Resulta que en el tiempo presente la principal preocupación no pasa sólo por la protección del trabajador que cuenta con un empleo sino por asistir a quien no tiene trabajo.

Al respecto, las cifras sobre la cantidad de desocupados en el país que manejan los organismos oficiales, a los que han hecho mención el propio señor ministro de Trabajo y Seguridad Social y el senador Menem, nos llaman a la reflexión y nos colocan en el compromiso de asumir la instrumentación de medidas legales tendientes a paliar la situación de los desocupados y a fomentar la creación de nuevos puestos de empleo.

En el fondo, el debate entre flexibilidad y rigidez en las relaciones laborales no tiene otra mira que constituir uno de los aspectos que nos lleva a superar la actual crisis económica y social por la que atraviesa nuestro país.

No se me escapa, señor presidente, que esta crisis económica, con su secuela de desempleo, no es privativa de la Argentina sino que lamentablemente está muy difundida en el mundo. Aun los países más desarrollados económicamente deben hoy luchar contra el flagelo de la desocupación, la que en ciertos Estados europeos alcanza cifras alarmantes, con todas las implicancias desfavorables que dicha coyuntura determina.

Claro está que una economía altamente desarrollada puede echar mano de recursos que mitigaran el impacto negativo que provoca esta situación.

Nuestro país, que sufre una crisis gravísima como consecuencia de la falta de producción de bienes y servicios, unida a un proceso inflacionario que cíclicamente sufre rebrotes, es decir, que es atacado por recesión e inflación, debe encontrar una salida en el campo de las relaciones laborales a fin de revertir ciertos aspectos negativos como sin duda lo son el desempleo y el subempleo.

Consciente de esa realidad, el Poder Ejecutivo ha remitido el proyecto de ley nacional de empleo, que ha de constituir uno de los pilares en los que se asienta el nuevo enfoque de la política económica impulsada por el gobierno, que se iniciara con las leyes de emergencia económica y de reforma del Estado y que siguiera con la ley penal tributaria posteriormente, entre otras, para culminar recientemente con la Ley de Convertibilidad.

Con ese marco económico y jurídico debatimos hoy este proyecto. Por mi parte, soy consciente de la necesidad de la reforma de la legislación laboral. Muchas de las llamadas conquistas de los trabajadores quedaron plasmadas en nuestra Constitución Nacional mediante la incorporación del artículo 14 bis. Entonces, se consagraron en la letra de nuestra Ley Fundamental las preocupaciones que en ese momento existían en el campo de las relaciones laborales.

Las preocupaciones de hoy son distintas. Nos preocupa y nos preguntamos por qué razón hay tanto empleo en "negro"; es decir, no registrado. Nos preocupa y nos preguntamos cómo hacemos para flexibilizar las relaciones laborales y si con ello hemos de fomentar la creación de nuevos puestos de empleo. Nos preocupa y nos preguntamos cuál es la solución para la gran cantidad de desocupados y de qué modo habremos de resolver el financiamiento de los recursos económicos que la situación de coyuntura demanda, confiando y teniendo la esperanza de que la crisis no se haya convertido ya en estructural.

Estimo que el proyecto de ley de empleo pretende dar solución a los interrogantes que me he planteado. Corresponde entonces analizar su contenido y ver si constituye una respuesta adecuada.

Debo señalar en primer lugar que el proyecto que debatimos no contempla todas las cuestiones que debieran ser motivo de un urgente tratamiento dentro de la problemática laboral argentina.

Se ha señalado por más de una vez que es perentorio replantar instituciones contenidas en las leyes laborales.

Si tenemos la esperanza de que la República Argentina vaya en camino hacia un modelo económico abierto, competitivo y eficiente, inexorablemente deberá adecuar su régimen laboral vigente. De lo contrario, fracasará el intento aperturista, pues nuestros costos laborales pesarán de tal manera que harán inviable las actividades de mano de obra intensiva, alentando con ello una importación indiscriminada frente a la falta de competitividad del mercado, local y por lógica consecuencia una fuerte caída en el nivel de empleo.

No se puede ignorar la relación entre economía y derecho, ya que el empleo necesita para mantenerse o fomentarse una realidad económica que permita garantizarla.

Quiero dejar sentado mi criterio de que el proyecto por un lado peca por defecto, en cuanto no contempla la reforma de los temas a que hice referencia anteriormente. Pero también peca por exceso, pues como ya veremos al analizar su articulado, es excesivamente reglamentarista en varios tópicos cuando lo ideal hubiera sido brindar una suerte de marco jurídico para el desenvolvimiento fluido de las relaciones laborales, creando y regulando los medios de fomento del empleo y eliminando las rigideces que caracterizan nuestra legislación del trabajo.

El proyecto contempla varios temas de indudable importancia, y al mismo tiempo contiene enunciaciones generales que constituyen una enumeración programática de buenas intenciones.

Entre los temas fundamentales que se regulan podemos citar: primero, el de la regularización del empleo no registrado; segundo, el de la promoción y defensa del empleo, en que se incluyen las modalidades del contrato de trabajo; tercero, el de la protección de los trabajadores desempleados, y cuarto, el financiamiento del sistema.

Con respecto al análisis exhaustivo del articulado del proyecto, iremos formulando nuestras observaciones puntuales en cada caso.

El artículo 1º hace alusión al derecho constitucional a trabajar. Seamos cautos en este aspecto. Como bien señala un eminente tratadista de derecho constitucional —me refiero al doctor Linares Quintana—, no debe confundirse el derecho “de trabajar” con el derecho “a trabajar”. En virtud del primero todo habitante puede elegir su ocupación, desempeñarla y cambiarla por otra libremente sin otras limitaciones que las que razonablemente imponen los legítimos intereses de los demás habitantes y de la comunidad. Más adelante este autor agrega: “¿La protección constitucional y legal del trabajo, consagrada en el artículo 14 nuevo de la Constitución Nacional, significa que todo habitante que carezca de ocupación tiene el derecho de dirigirse al Estado exigiéndole que se la proporcione?”

La norma constitucional —agrega— no crea en favor del habitante un derecho subjetivo individual semejante al cual corresponde la correlativa obligación de los poderes públicos de proporcionarle una ocupación, sino que tan sólo impone al Estado el deber genérico de promover las condiciones económicas y sociales de la comunidad, de manera de posibilitar que todos los habitantes puedan obtener una ocupación y así cumplir el deber social, a la vez que ejercer el derecho de trabajar.

El artículo 2º enumera los objetivos tenidos en cuenta en el proyecto. Tengamos presente que en el inciso a) se habla de promover la creación del empleo productivo. En el inciso d) se habla de fomentar las oportunidades de empleo para los grupos que enfrenten mayores dificultades de inserción laboral. Por su parte, el inciso h) se refiere a la organización de un sistema eficaz de protección a los trabajadores desocupados.

Ya veremos si el proyecto, tal como se encuentra concebido, constituye un instrumento idóneo o no, a los fines para los que se dice está implementado, y que obviamente aparecen como plausibles. Pero la legislación, señor presidente, no debe ser una mera expresión de deseos.

El título II del proyecto contiene las normas referidas a la regularización del empleo no registrado. Coincido plenamente con la finalidad propuesta en el proyecto, al tratar de legalizar las relaciones de trabajo, objetivo plausible ya mencionado con respecto al inciso j) del artículo 2º.

Confieso que no obstante ello me han asaltado dudas en cuanto al sistema resarcitorio que propone indemnizaciones en favor del trabajador cuando se omitiera la registración correspondiente al empleo o se consignaran datos inexactos con respecto a la fecha del ingreso o a la remuneración real que él perciba.

Interpreto que la finalidad del proyecto es la de buscar la colaboración del propio trabajador, que se constituiría así en un inspector más, tanto él como las propias asociaciones sindicales, para evitar situaciones incorrectas.

Me parece bien y equitativo que se dé un plazo al empleador con el objeto de que cumpla adecuadamente sus obligaciones, en cuyo caso quedaría eximido de las indemnizaciones previstas.

Sin embargo, desde el punto de vista más ortodoxo, no deja de asaltarme alguna duda acerca de si no se abre una puerta a litigios inspirados en el interés personal o a otros de los que suelen enturbiar las relaciones laborales.

Creo que habrá que observar en la práctica la aplicación de estas disposiciones, analizando si será del caso sustituir —cuando las circunstancias así lo aconsejen— las indemnizaciones previstas por un régimen de multas u otro tipo de sanciones que se apliquen a quienes infrinjan la ley, tal como lo establece el régimen vigente, de acuerdo con la ley 18.694.

Recapitulando, señor presidente, en el proyecto en consideración resulta que se establecen dos vías aptas para combatir el trabajo informal. Una disuasiva, a través de las indemnizaciones previstas en los artículos 9º a 12, y la otra persuasiva, que el proyecto en análisis recoge en los artículos 13 y 14.

En cambio, resultaría formalmente criticable la inclusión en los artículos 9º, 10 y 11 del reajuste por desvalorización monetaria, pues no guarda coherencia con lo dispuesto por la ley 23.928, de convertibilidad, recientemente sancionada, la que prohíbe mecanismos de actualización con posterioridad al 1º de abril de 1991.

Quiero referirme ahora al Título III del proyecto en consideración, ya que por su importancia y extensión es uno de los temas centrales del texto en análisis.

Con respecto al Capítulo I del mismo, denominado Medidas e Incentivos para la Generación del Empleo, debo señalar que si bien coincide con la enunciación de los objetivos programáticos que el proyecto trae, he de efectuar reparos al artículo 22 en cuanto establece con carácter de obligación para el empleador la incorporación de tecnología, ya que ello de-

pende de la realidad económica de la empresa y del país, no pareciendo razonable que se la pretenda incluir en la categoría de obligación legal.

Con respecto al artículo 23, con la salvedad que en materia de incorporación de tecnología efectuó y que sería también aplicable al inciso a), que en cierta manera viene a contraponerse al impulso de la tecnología que parece propiciar el artículo 22, debo destacar que me parece positivo lo preceptuado en el inciso d) en cuanto estimula la inclusión en los convenios de cláusulas de productividad que serán benéficas para el país y para los propios trabajadores.

El Capítulo II introduce modalidades del contrato de trabajo. Es lo que se conoce —aunque algunos no quieren llamarlo así— como flexibilización laboral. Pero debemos ver que tal como está redactado el proyecto no se instaura una verdadera flexibilización, por cuanto el excesivo reglamentarismo y la rigidez de algunas de las disposiciones del capítulo atentan contra el fin enunciado de promover el empleo.

Considero que la instrumentación con caracteres más simples haría posible el acceso de la pequeña y mediana empresa a este tipo de modalidades contractuales, puesto que la sobreabundante regulación y la exigencia de condicionamientos difíciles de cumplir dificultarán la operatoria de la ley y el cumplimiento de sus objetivos, que no puedo dejar de compartir, resultando perjudicados aquellos a quienes se pretende beneficiar, esto es, los trabajadores y la sociedad toda.

Habida cuenta de la delicada situación por que atraviesan las relaciones socioeconómicas en el campo laboral, con las alarmantes cifras de desocupación y subocupación de las que hemos sido informados, entiendo que debería preverse un mecanismo de habilitación legal automática de las modalidades flexibles de contratación, sin esperar a que necesariamente tengan que ser habilitadas por convención colectiva, tal como lo exige el artículo 29 del dictamen de la mayoría.

Todo ello sin perjuicio de que resulte oportuno que en la convención colectiva las partes intervinientes puedan adecuar las modalidades contractuales que se pacten conforme a las características y particularidades propias de cada actividad.

La aspiración de introducir nuevas modalidades de contratación que permitan la creación de fuentes de trabajo —objetivo que persigue esta ley— puede verse frustrada o disminuida al obligarse que sea un requisito incluídible que

tales modalidades sean introducidas en los convenios colectivos en lugar de estar habilitadas en un marco legal.

Pensemos, señor presidente, que la gran mayoría de los convenios colectivos actualmente vigentes datan del año 1975 y que sobre alrededor de 700 paritarias convocadas en el año 1989 solamente se han concretado unas ciento veinte convenciones colectivas. Esto demuestra que establecer en las nuevas modalidades, teniendo como requisito exclusivo el convenio colectivo, cuya concreción vemos que no es fácil, quizás haga impracticable en los hechos a las nuevas figuras contractuales, con lo que el objetivo de fomento del empleo puede verse frustrado con las lamentables consecuencias que ello va a acarrear. En otras palabras, la flexibilización económica quedaría desvirtuada por la existencia de una disposición rígida como es el artículo 29.

En el artículo 30 se deslizó un error —por lo menos en la copia que llegó a mi poder— por cuanto la remisión que efectúa debe ser al artículo 8º y no al 9º, como dice la última modificación que conocemos. Creo que debe ser un error de máquina.

El artículo 31 hace de difícil concreción la contratación de las modalidades contractuales promovidas al establecer que es un requisito *sine qua non* la inexistencia de deudas exigibles con organismos de la seguridad social. Este artículo coloca en situación desventajosa al empleador que no teniendo trabajadores sin registrar, tuviere deudas con el sistema de seguridad social, con relación a aquel que contaba con trabajadores no declarados a los organismos de contralor, toda vez que este último bien puede plantearlos y consiguientemente eximirse del pago de aportes patronales y acceder así a modalidades flexibles de contratación, posibilidad ésta vedada al primero.

Creo que se debe dar una moratoria a este tipo de empleador sin imponerle la prohibición absoluta de acceder a las modalidades flexibles de contratación, de manera tal que si acordare la forma de pago de las cargas sociales adeudadas tuviera al mismo tiempo la posibilidad de utilizar estas modalidades contractuales.

Con relación al artículo 35 del proyecto señalo que el mismo conspira abiertamente contra la creación de nuevos puestos de trabajo, y por cuanto el proceso recesivo que el país viene sufriendo y su secuela de progresivo desempleo hará en la práctica que con estos condicionamientos sea casi de imposible cumplimiento.

Considero entonces que estos requisitos para poder contratar bajo las modalidades promo-

vidas deben ser dejados sin efecto. Adelanto mi opinión favorable a la existencia y provisión legal de estas modalidades, lo que permite a las partes involucradas —trabajadores y empleadores— relacionarse jurídicamente dentro de una gama de diversas opciones.

Cabe acotar como se ha hecho notar en este recinto, que la mayoría de estas figuras contractuales han sido tomadas especialmente de la legislación española. Obviamente, las condiciones del desarrollo económico social que caracteriza a ambos países no son idénticas. Por eso debe realizarse con cuidado la adopción de figuras jurídicas existentes en un país cuyas características son distintas de las nuestras.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente provisional del Honorable Senado, senador Eduardo Menem.

Sr. Aguirre Lanari. — Analizando en particular cada una de las figuras contractuales que el proyecto contempla, debo señalar que las exenciones del pago de los aportes patronales dispuestas en los artículos 44, para el contrato de trabajo de tiempo determinado como medida de fomento del empleo, y 47, para el contrato de trabajo de tiempo determinado por el lanzamiento de una nueva actividad, son enteramente razonables para promover este tipo de formas de contratación, si bien se limita la mentada exención al 50 por ciento de dichas cargas sociales.

Quiero agregar respecto de la figura del contrato de trabajo por tiempo determinado por el lanzamiento de una nueva actividad, que si bien el mismo está inspirado, como casi todas estas modalidades, en la legislación española vigente, su ámbito de aplicación en cuanto a las actividades que comprende ha sido reducido a dos supuestos. Primero, que se trate de la habilitación de un nuevo establecimiento; segundo, que se trate de la habilitación de una nueva línea de producción.

El artículo 48 prevé la existencia del contrato de trabajo de tiempo determinado para trabajadores provenientes del sector público. En el dictamen en mayoría se ha mejorado la redacción que contenía el proyecto del Poder Ejecutivo, por cuanto ahora se hace alusión en forma general a aquellos empleados que han dejado de prestar servicios por medidas de racionalización administrativa, mientras que en el texto remitido por el Ejecutivo debía tratarse de personal afectado por el decreto 2.476/90.

Sin embargo, entiendo que debería aclararse, ya que no es otro el espíritu de la norma, que

el personal en cuestión debe provenir del sector público nacional, provincial o municipal. Esto debe quedar sentado como interpretación auténtica.

Como en las dos modalidades anteriores, existe también una exención de cargas sociales patronales, lo cual obviamente ha de constituir un interesante incentivo para poner en práctica la figura, máxime que en este supuesto la referida exención es del ciento por ciento.

Con respecto a las modalidades de trabajo para jóvenes, ya sea con o sin formación previa, quiero expresar mi conformidad y beneplácito con la existencia y posibilidad de implementación de este tipo de contratos, cuya finalidad es abrir las puertas del mercado laboral a gran número de nuestros jóvenes, que por razones generacionales se irán incorporando periódicamente y conformando así la población económicamente activa. En estos supuestos también se prevén exenciones de contribuciones patronales, acierto que ya he destacado.

En cuanto al contrato de trabajo de temporada, el proyecto sustituye los artículos 96 y 98 de la Ley de Contrato de Trabajo. Estoy de acuerdo con la primera de las modificaciones propuestas, pero no así con la segunda, ya que con relación a esta última se cambia radicalmente el sistema de reiteración de la relación laboral, por cuanto en el régimen hasta ahora vigente —como es lógico— es el trabajador quien está obligado a manifestar su disposición de continuar desempeñando el cargo o empleo, toda vez que es el primer interesado en ello.

Por el contrario, con un criterio que no alcanzo a comprender, la propuesta de modificación del artículo 98 pone a cargo del empleador la obligación de realizar actos de difícil cumplimiento y concreción cuando el trabajador no toma iniciativa al respecto, lo que en la práctica ha de generar nuevas contingencias litigiosas.

Cabe mencionar que en caso de que el empleador no cursara la notificación a la que hace referencia el mencionado artículo, se presumirá que rescinde unilateralmente el contrato debiendo responder por las consecuencias de su extinción, lo que no guarda coherencia con la finalidad del proyecto y las modalidades propias de este tipo de contratación.

A partir del artículo 60 y hasta el 64 se agrega con muy buen criterio a la modalidad de trabajo eventual prevista en los artículos 99 y 100 de la Ley de Contrato de Trabajo —subsumiéndose en esta modalidad— el supuesto de la sustitución transitoria de trabajadores permanentes de la empresa que gozaren de licencias legales

o convencionales o que tuvieran derecho a reserva del puesto por un plazo incierto, por trabajadores temporarios. Es esta una modalidad afín a la que en el derecho español se ha denominado contrato de interinidad.

Considero enteramente acertadas y adecuadas a la realidad las previsiones del proyecto referidas a las empresas de servicios eventuales, especialmente la del artículo 65, que modifica el artículo 29 de la Ley de Contrato de Trabajo, y la del artículo 66, que incorpora el artículo 29 bis a dicho régimen.

Analizando el capítulo VI del título III —artículos 87 y siguientes—, denominado “Procedimiento preventivo de crisis de empresas”, tengo que anticipar una disidencia en cuanto a que en el dictamen de la mayoría se ha eliminado la última parte del texto que contenía el artículo 107 del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo, que expresaba: “...salvo acuerdo del empleador con la asociación sindical respectiva”, con lo cual se resguardaba la autonomía de la voluntad de las partes. De este modo, se pretende restringir la posibilidad del empleador de adoptar medidas mediante un procedimiento que puede resultar más perjudicial que beneficioso para el trabajador, dado que el mantenimiento por imperio del poder administrador de una situación de empleo que económicamente es inviable no sólo afecta derechos patrimoniales del empleador sino que puede comprometer los del dependiente.

Reitero que las reconversiones industriales y las crisis en general en las empresas deben resolverse prioritariamente en el marco de la autonomía de la voluntad colectiva. Esto es perfectamente verificable en la práctica, pues la experiencia indica que en los procesos de crisis se pactaron suspensiones, se adelantaron o fraccionaron vacaciones o se arbitraron otras fórmulas tendientes a minimizar los efectos de tales situaciones.

En cuanto al capítulo 7 del título III, denominado “Programas de emergencia ocupacional”, quiero expresar mi adhesión plena a lo que dispone el artículo 97, en cuanto se prevén acciones tendientes a generar empleo masivo a través de contratación directa del sector público para la ejecución de obras o prestación de servicios de utilidad pública y social, debiendo además poner de resalto el grado de solidaridad social que se desprende del artículo 98, en cuanto acuerda prioridad para este tipo de programas a los trabajadores desocupados sin prestaciones por desempleo.

Llegamos finalmente a uno de los temas medulares del proyecto que estamos analizando, esto es, el de la protección para los trabajadores

desempleados —título IV, artículos 99 y siguientes—. Me adelanto a expresar que dada la difícil coyuntura económica y social que sufre nuestro país, se hace imperativo encontrar una solución rápida y eficaz para el drama del desempleo, cuyas cifras son más que preocupantes, según nos informaran las autoridades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Conforme al artículo 100, la protección alcanza a todos los trabajadores cuya relación o contrato de trabajo se rija por la Ley de Contrato de Trabajo o por el régimen nacional del trabajador agrario. Cabe señalar, con relación a este último supuesto —esto es, los trabajadores rurales— que en el proyecto del Poder Ejecutivo el artículo 116 excluía del sistema de prestaciones por desempleo a los trabajadores agrarios. Con buen criterio, el dictamen incluye a los mencionados trabajadores entre los beneficiarios.

Por otra parte, y también con acierto, mantiene la idea de excluir a los trabajadores de la industria de la construcción y al personal doméstico, dadas las peculiaridades de estos regímenes, su capacidad de rotación y la existencia, para los primeros, de un fondo de desempleo.

Quizás el caso de los ex empleados del sector público sea el más discutible en lo que hace al criterio para excluirlos o no, pero no nos olvidemos de que, como contrapartida, se ha creado una figura de contratación flexible para este específico supuesto.

Para tener derecho a las prestaciones es requisito encontrarse en situación legal de desempleo, situación que se produce en cualquiera de los supuestos previstos en el artículo 102. Aquí quizá debiera mejorarse la redacción de la primera parte de este artículo, expresando que “se encontrarán bajo situación legal de desempleo los trabajadores comprendidos en alguno de los siguientes supuestos...”

Estimo que las hipótesis legales de situación de desempleo son correctas. Pero debo llamar la atención con respecto a uno de los párrafos del artículo 102, que no es conveniente y estimo debiera suprimirse. Me refiero, concretamente, al que expresa: “En los casos de renunciaciones masivas se presumirá que las mismas encubren la existencia de un despido por voluntad del empleador”. No considero acertada esta previsión por cuanto, en primer lugar, no resulta claro en qué supuestos podemos considerar que existan “renunciaciones masivas” y además la presunción es desmedida y puede prestarse a eventuales maniobras fraudulentas.

Tengamos en cuenta que, en la medida en que se amplíe el universo de potenciales beneficiarios,

ello irá en desmedro de las posibilidades financieras del sistema de protección, lo que nos obliga a ser cautos en esta materia.

Es de hacer notar el criterioso distinguo que en lo referente al plazo de carencia dispone el segundo párrafo del artículo 104, ya que resulta enteramente razonable que pueda ampliarse dicho término para los trabajadores que hayan recibido indemnizaciones o gratificaciones, toda vez que en tales casos su situación habrá tenido un paliativo.

Me queda una duda con referencia al inciso e) del artículo 103, que excluye del seguro de desempleo a los que tengan requisitos que los habiliten para el goce de beneficios previsionales, pensión, retiro, prestaciones no retributivas o jubilación por invalidez. Interpreto que esta exclusión se basa en la suposición de que quienes estén en tales condiciones pueden acceder rápidamente al beneficio previsional, lo que traería el peligro de que obtenido este, sigan cobrando maliciosamente el seguro de desempleo. Pero creo que traerá situaciones injustas, porque todos sabemos que hasta el momento la obtención de dichos beneficios demanda meses y hasta años. Mientras tanto, el futuro beneficiario carecerá de este apoyo en una situación de desigualdad con respecto a las otras justificadas hipótesis que se prevén en esta ley.

Conforme al artículo 106 se establecen diversos lapsos de duración de la prestación, en relación directa con los períodos de cotización, característica que convierte al sistema en un típico supuesto de seguro.

Estimo acertado lo dispuesto en el artículo 107, tanto en lo que se refiere al monto de la prestación como también a la fijación de topes máximo y mínimo. Claro está que como se delega su determinación en el Consejo de Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, entiendo que el organismo ha de ser cauto en la especie a fin de que el monto que se fije esté de acuerdo con las posibilidades financieras, teniendo en cuenta el número de eventuales beneficiarios.

La referencia contenida en el inciso b) del artículo 108 debe corregirse ya que se trata de las leyes 23.660 y 23.661. Pienso que tanto en este caso como en el anterior, debe tratarse de un error de tipo.

Se prevé la suspensión y la extinción de la prestación para los supuestos que contemplan los artículos 109 y 110. Con relación a este último, debo señalar que a mi juicio debería corregirse el encabezamiento de la disposición, la que podría expresar: «El derecho a la prestación se extinguirá en el caso de que el beneficiario

quedare comprendido en cualquiera de los siguientes supuestos: Creo que así se refuerza el espíritu de la norma.

Por otra parte, estimo que debería sumarse a los supuestos de extinción de la prestación el caso de quien trabajare por cuenta propia.

Con respecto a las normas de procedimiento que establece el artículo 114, quiero alertar a mis colegas en cuanto a que no se contempla en el inciso b) el caso de quien tiene domicilio en alguna provincia. No olvidemos que la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social tiene su asiento en la Capital Federal. Por ello, la ley 23.473, que dispuso su creación, establece en el segundo párrafo del artículo 9º: "Si el interesado se domiciliare en el interior del país, podrá optar por presentar recurso ante el juez federal de su domicilio, quien remitirá las actuaciones a la Cámara." Entiendo que es una previsión justa, que no debe ser soslayada en este proyecto.

Por lo expuesto, mi opinión es que debe agregarse un párrafo al artículo 114, remitiendo al artículo 9º, segundo párrafo, de la ley 23.473.

En el capítulo II del título V, denominado Servicio de Empleo, considero muy positivo el establecimiento del sistema único de registro laboral, toda vez que la concentración de las inscripciones y datos laborales y de seguridad social ha de coadyuvar al mejoramiento del sistema y a un control más eficaz, por lo que lo preceptuado en el artículo 122 merece nuestro pleno apoyo.

Por otra parte, esta disposición está vinculada con el artículo 8º, que determina que el Poder Ejecutivo reglamentará la creación de un sistema único de registro laboral que incluirá un código único de identificación laboral.

El título VII se refiere al salario mínimo vital y móvil, previsión que se adecua a la garantía establecida en el artículo 14 nuevo de la Constitución Nacional, motivo por el cual estas disposiciones son enteramente aceptadas.

Llegamos así al título VIII, que se refiere al tema del financiamiento del sistema, cuyo artículo 135 crea el Fondo Nacional de Empleo. Los fondos que se destinan a este Fondo se detallan en el artículo 137; debe destacarse que se fija en un 1,5 por ciento la contribución que se toma de los fondos de la Caja de Subsidios Familiares, gravándose también las remuneraciones de los trabajadores y creando una contribución a cargo de los empleadores.

Recordemos que en el proyecto que enviara el Poder Ejecutivo en diciembre de 1990 se tomaban tres puntos porcentuales de los fondos

asignados a las Cajas de Subsidios Familiares. Entiendo que la decisión política de bajar la proporción de los aportes al sistema presupone un estudio actuarial complejo. Me pregunto, señor presidente, si no hubiera sido conveniente mantener el porcentual que propusiera el Poder Ejecutivo, tomado de los fondos de las Cajas de Subsidios Familiares, en cuyo caso se podría disminuir drásticamente y hasta eliminar eventualmente los aportes a cargo de trabajadores o empleadores, a fin de no elevar las cargas sociales, las cuales constituirán un costo que se habrá de reflejar en la economía.

Se supone que si el Poder Ejecutivo fijó en su proyecto tres puntos porcentuales de los fondos asignados a las cajas de subsidios, ello obedeció al convencimiento y conocimiento de que esa reasignación no perjudicaría las prestaciones que esos organismos atienden.

Estimo acertada la creación de la comisión bicameral prevista en el artículo 144, por cuanto reafirma el papel protagónico del Congreso de la Nación en la supervisión del funcionamiento del sistema. Sin embargo, estimo que debió mantenerse el criterio de integración de acuerdo con el espíritu de las leyes de reforma del Estado y de emergencia económica.

El título X instituye lo que se denomina "prestación transitoria por desempleo", previsión que obedece a las urgencias propias de la situación crítica por la que atraviesa la economía nacional, circunstancia que exige la más rápida y eficaz respuesta del Estado.

En resumen, señor presidente, creo que nos encontramos ante un proyecto cuya importancia es vital para el progreso de las relaciones de trabajo y la marcha de la economía del país. Entiendo que contiene previsiones e instituciones loables, como ser todo lo referente a la registración de los contratos de trabajo, a las modalidades flexibles de contratación y al sistema de protección para los desempleados.

Es nuestra esperanza que este proyecto constituya un hito en la legislación laboral y que señale el inicio de un rumbo de recuperación del país que nos merecemos todos los argentinos.

También es plausible que todos los sectores políticos hayamos coincidido en acometer nuevas formas que en realidad no son nuevas en otras latitudes y que podrán tener mayor o menor éxito en nuestro país, pero muestran —como bien lo ha señalado recientemente el señor senador Romero Feris— cómo ha sido posible instrumentarlas en paz por ejemplo en la España de Felipe González, que no puede ser tildada de retrógrada.

Estas nuevas formas son producto de la necesidad y de la esperanza y muestran que el derecho en general y el derecho laboral en particular, que es dinámico por excelencia, debe adecuarse a la realidad económica y a las urgencias que el momento presente plantea.

Así, en este instituto que hoy vamos a sancionar, se afronta un problema que reiteradamente ha sido mencionado esta noche dentro y fuera del recinto, el que no puede ser ignorado: la desocupación y la subocupación.

También se afronta otro problema que no podemos ignorar: la falta de recursos y las carencias de vastos sectores que se encuentran en esa situación de desocupación o de subocupación. No por un espíritu demagógico sino con la intención de preservar la paz social y la seguridad a la que todos aspiramos, tenemos la obligación de intentar paliar esas difíciles circunstancias, y si es posible procurar solucionarlas.

He señalado algunas disidencias con un espíritu constructivo. Ellas buscan precisamente ayudar a concretar los objetivos loables contenidos en el proyecto de ley, respecto de los cuales ninguno de nosotros puede estar en desacuerdo. Descartaría que mis disidencias significaran un error de mi parte; reitero que han sido lanzadas con el ánimo de contribuir al éxito final de esta iniciativa.

A pesar de ellas, y teniendo en consideración los muchos aciertos de la iniciativa, que también he destacado —el acierto fundamental significa encargar nuevas situaciones con nuevos remedios—, adelanto mi apoyo en general al proyecto de ley nacional de empleo.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Misiones.

Sr. Losada. — Señor presidente: dado que los señores senadores Brasesco y Solari Yrigoyen han expresado con toda solvencia y claridad cuál es la posición del bloque radical con relación a este proyecto de ley, y teniendo en cuenta que mi intervención iba a girar en torno de la fijación de políticas sociales, en razón de lo avanzado de la hora solicito que la exposición que pensaba pronunciar sea insertada en el Diario de Sesiones.

—El texto de la inserción solicitada es el siguiente:

Señor presidente:

Resulta difícil a esta altura del debate agregar originalidad a la cuestión planteada; pero en mérito a la importancia que el tema reviste, siento la íntima convicción de fijar mi posición personal que, adelante, no será distinta a la que he sostenido sistemáticamente al debatir los grandes problemas nacionales y que puedo sintetizarla simplemente en la preocupación por la gente,

Si bien es cierto que al promover el Poder Ejecutivo nacional su proyecto de ley de empleo ya el año anterior, presentó ante la Honorable Cámara una propuesta de anexión conteniendo la legitimación de los estados provinciales mediante su participación en la elaboración de los planes y creando, además, el consejo federal; hoy ante el sesgo que ha tomado la economía argentina en los últimos meses quiero, por un imperativo de conciencia, formular algunas apreciaciones sobre este instrumento que regirá la política laboral y se me presenta como de imprevisibles consecuencias.

Hemos escuchado muchas veces que uno de los obstáculos que nuestro país presenta para atraer a los inversionistas extranjeros es el alto grado de regulación laboral vigente; también, los modelos de Italia o España han sido señalados como paradigmas para lograr el crecimiento. Yo me he preguntado entonces en qué oportunidad de su proceso histórico-económico esos países se han dado esas normas, y si en esa oportunidad lo hicieron privilegiando al capital extranjero por sobre sus propios trabajadores. Seguramente no, señor presidente.

Las políticas de desregulación, que no es el caso que debatimos sino el de una flexibilización ultrarregulatoria, se han dado frente a fenómenos explosivos de crecimiento económico como un paliativo para promover la generación del empleo como opción frente al alto grado de tecnificación que adquirieron dichos fenómenos en los países con alto grado de desarrollo, y precisamente dichas alternativas han operado como sustitutos de alto costo de inversión externa que implica la incorporación de nuevas tecnologías. Esto es decir, señor presidente, que el sistema protectorio laboral ha cedido frente a una realidad de libre juego de las leyes económicas y sobre la base de oportunidades para todos.

Por eso mis dudas frente a la realidad que nos muestra la Argentina. Por eso mi duda de que esta ley, frente a la ausencia de políticas globales nacionales, se complementa perversamente para agudizar la subocupación en la República.

En esa línea argumental es que en mi propuesta he introducido la formulación de planes concretos para la generación del empleo, tales como la cobertura general de servicios profesionales, cobertura integral de microproyectos productivos, generación de ocupación productiva, etcétera, para de ese modo lograr un instrumento legal efectivo de desarrollo en el que los estados provinciales, por otra parte, cumplan un rol protagónico a través del propuesto consejo federal.

De ese modo, por ejemplo, mediante el "crédito moral" a los nuevos profesionales, podremos poner fin al despilfarro de recursos que significan profesionales conduciendo taxis en las grandes ciudades y compatriotas que carecen de la atención en los lugares más alejados, para la que contribuyeron con sus propios recursos. Es un principio de justicia que también aliviará la cota de frustración con que vamos alimentando a las nuevas generaciones.

Otro ejemplo constituye la promoción de los microproyectos productivos que movilizarán los recursos humanos y materiales disponibles en las distintas regiones del país, evitando el desarraigo que constituyen las mi-

graciones internas con las consecuencias sociales, habitacionales y deformadoras de la cultura nacional que ello implica.

Las cooperativas, las mutuales, la concientización del trabajo solidario, entre otros, son también instrumentos válidos como generadores de empleo pero fundamentalmente creadores de fenómenos participativos y de integración que revitalizarán el tejido social argentino deteriorado por tanto desaliento.

Sr. Presidente (Menem).— Tiene la palabra el señor senador por Santiago del Estero.

Sr. Figueroa.— Señor presidente: voy a pedir que el mensaje que pensaba pronunciar sea insertado en el Diario de Sesiones¹.

Pero antes de que lleguemos a la culminación del tratamiento de este proyecto de ley, como presidente de la Comisión de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, comisión esta que también participó en la elaboración del dictamen en mayoría, no puedo dejar de elogiar la labor que ha cumplido la Comisión de Trabajo y Previsión Social y especialmente nuestro compañero, el senador Britos, ya que este proyecto se viene estudiando desde hace catorce meses, durante lo cual se han hecho consultas a todos los sectores que componen la actividad gremial sindical argentina y la empresaria y de todas ellas se ha recabado lo mejor para llegar a un proyecto de ley que consideramos necesario para afrontar la realidad económica de nuestro país.

Asimismo, también como presidente de la Comisión de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa quiero señalar que considero que todos los argumentos, los motivos sociales, políticos, jurídicos y técnicos que se han vertido han sido muy útiles, especialmente los del señor ministro de Trabajo.

De la misma manera, deseo agregar que hoy es un día especial, porque después de la sanción de la ley de Reforma del Estado, de la de convertibilidad, ahora con este proyecto que sancionaremos, vamos a marcar un hito importante en la vida económica de las micros, pequeñas y medianas empresas y así podrá comenzar a llevarse a cabo la reactivación económica y la revolución productiva.

Sr. Presidente (Menem).— Tiene la palabra el señor senador por Tucumán.

Sr. Jiménez Montilla.— Señor presidente: constanciado con las necesidades de la clase trabajadora argentina, deseo expresar también mi pensamiento en esta ocasión en que se debate este proyecto de ley nacional de empleo. Si bien es cierto que los miembros del Honorable

Senado han expresado su punto de vista desde sus respectivos criterios, la bancada justicialista, por encima de todos los aspectos, debe enfocar el problema desde el punto de vista de la justicia social, que es el pilar fundamental de su doctrina.

La clase trabajadora, sea la del esfuerzo físico o la del intelectual, se ha encontrado huérfana de la protección y del sostén de todas las necesidades, no tan sólo legales sino las demás que presiden la vida, en resguardo de su trabajo, de su bienestar y de su familia. Por eso, señor presidente, en esta hora, en nombre de los eternos principios que conforman la naturaleza humana, con toda devoción, con la mejor de las intenciones, estamos trabajando para dotar a la clase que entrega sus esfuerzos a la República, de todos los elementos necesarios en resguardo de su bienestar.

Trabajamos, señor presidente, para destruir todos los obstáculos que se opongan a la marcha del bien y para construir sobre las ruinas del mal, el monumento de las grandes verdades, llevando como artífices la justicia social en este gobierno de profundos principios democráticos.

Señor presidente: teniendo en cuenta lo avanzado de la hora, en homenaje a los señores senadores que han trabajado arduamente durante esta tarde y esta noche, en homenaje también al señor ministro de Trabajo que nos está acompañando y los funcionarios que con él han venido, y a la clase trabajadora de la República que espera ansiosamente la sanción de este proyecto de ley, voy a solicitar que se apruebe la inserción en el Diario de Sesiones del discurso que debía pronunciar¹.

Sr. Presidente (Menem).— Tiene la palabra el señor senador por el Chaco.

Sr. León.— Señor presidente: con gran respeto he escuchado las exposiciones de los señores senadores.

Realmente, tengo certidumbre de la buena fe sobre sus trabajos y de la inteligencia con que han expresado sus ideas, pero quiero manifestar mi convencimiento, mi estado de ánimo especial frente a la situación económica que está viviendo el país, dejando constancia de mi voto en contra de este proyecto de ley. Esto es así ya que tengo mis serias dudas de que tal iniciativa sirva, sea útil para los fines con que está siendo fundamentada.

Sr. Presidente (Menem).— Se va a votar en general el proyecto.

¹ Ver el Apéndice.

¹ Ver el Apéndice.

Se procederá a llamar a los señores senadores a los efectos de obtener quórum

—Así se hace.

Sr. Jiménez Montilla. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Tucumán.

Sr. Jiménez Montilla. — Han sido varios los señores senadores que solicitaron la inserción de sus respectivos discursos y no he escuchado...

Sr. Presidente (Menem). — Una vez que se cuente con quórum, pasarán a ser votados los pedidos de inserción.

Sr. Jiménez Montilla. — Solicito disculpas, señor presidente, por esta interrupción.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Brasesco. — Aprovechando que estamos sin quórum, deseo manifestar que, como para las inserciones en el Diario de Sesiones que yo había solicitado prácticamente había consentimiento en el momento oportuno —no sé si será cuando terminemos de votar en general o en particular—...

Sr. Presidente (Menem). — Antes de votar en general el proyecto, la Presidencia pondrá a consideración todos los pedidos de inserción solicitados.

Sr. Brasesco. — Muchas gracias, señor presidente.

—Luego de unos instantes:

Sr. Cass. — Ya hay quórum, señor presidente.

Sr. Rodríguez Saá. — Deseo formular una moción acerca de la votación...

Sr. Presidente (Menem). — En primer término había solicitado la palabra su compañero de bancada por San Luis.

Sr. Britos. — Señor presidente: yo quería solicitar que la votación se hiciera por títulos.

Sr. Presidente (Menem). — Si hay asentimiento, la votación se hará por títulos. Por supuesto, aclarando que en cada caso, cada señor senador podrá plantear las modificaciones que correspondan a cada artículo.

—Asentimiento.

Sr. Presidente (Menem). — En primer término, corresponde votar las solicitudes de inserción formuladas por los señores senadores.

—La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Menem). — Se procederá en consecuencia¹.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar en general el proyecto.

Sr. Brasesco. — ¿El dictamen de la mayoría?

Sr. Presidente (Menem). — Sí, en general.

Sr. Cass. — Nosotros tenemos un dictamen, señor presidente.

Sr. Rodríguez Saá. — Es obvio que hay dos dictámenes. Pero, al haber dos dictámenes y ustedes no solicitar el rechazo en general, se entiende que todos queremos que se apruebe en general. En particular se votarán los dictámenes en mayoría y en minoría...

Sr. Brasesco. — El problema es sencillo, señor presidente. Al no haber aconsejado ninguno de los dos dictámenes el rechazo en general, se sobreentiende que lisa y llanamente tendremos que someter a votación en general el dictamen de la mayoría. Si éste es aprobado, se empieza a tratar en particular el dictamen de la mayoría, porque acá no ha habido un rechazo en general de ninguna de las bancadas.

Sr. Rodríguez Saá. — ¿Cómo no lo vamos a votar en general?

Sr. Cass. — Hay dos dictámenes. Los dos son...

—Varios señores senadores hablan a la vez.

Sr. Presidente (Menem). — Señores senadores, si me permiten, debo decir que ésta es una discusión inoficiosa porque siempre que hay una votación se sobreentiende que se vota primero el dictamen en mayoría. Cuando se dice que se va a votar en general se está aludiendo al dictamen en mayoría.

Sr. Cass. — Exactamente.

Sr. Presidente (Menem). — Con esa aclaración, se va a votar en general.

—La votación resulta afirmativa.

Sr. Rodríguez Saá. — Que quede constancia de que el bloque radical ha votado en general por la negativa.

Sr. Cass. — El dictamen de ustedes.

—Varios señores senadores hablan a la vez.

Sr. Presidente (Menem). — Queda aprobado en general.

Sr. Brasesco. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

¹ Ver el Apéndice.

Sr. Brasesco. — Señor presidente: creo que siempre hay que admitir algunos cortes publicitarios jocosos a los efectos de romper el tedio, el aburrimiento de muchos señores senadores. *(Risas.)*

Como se ha propuesto que en particular se vote por títulos, en el título I...

Sr. Presidente (Menem). — Si me permite que ponga a votación en particular el dictamen en mayoría, el señor senador tendrá oportunidad de hacer las observaciones que considere oportunas.

En consideración en particular. Conforme al criterio aprobado, se va a votar por títulos.

—Se enuncia el título I, capítulo I, artículos 1º a 6º.

Sr. Brasesco. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Le voy a ceder primero la palabra al señor miembro informante.

Sr. Britos. — No tengo nada que agregar, señor presidente.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Brasesco. — Señor presidente: el título I comprende los artículos 1º a 6º. El bloque de la Unión Cívica Radical solicita las siguientes modificaciones: en primer lugar, que se sustituya el artículo 2º del dictamen de la mayoría por los artículos 2º, 3º y 4º del proyecto actualizado del señor senador Hipólito Solari Yrigoyen, que hace suyo el bloque. En segundo término, que se sustituya el artículo 5º del dictamen de la mayoría por los artículos 5º a 10 del proyecto del señor senador Hipólito Solari Yrigoyen, que hace suyo el bloque. Por último, que a continuación del artículo 6º del dictamen de la mayoría se incorporen los artículos 11 a 17 del proyecto del señor senador Hipólito Solari Yrigoyen.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Britos. — La comisión no acepta las modificaciones propuestas, señor presidente.

Sr. Presidente (Menem). — Antes de proceder a la votación de este título I, la Presidencia advierte que tiene un solo capítulo, no obstante lo cual se lo numerará capítulo I. Esta Presidencia considera que correspondería que se lo denominara capítulo único.

Sr. Britos. — De acuerdo, señor presidente.

Sr. Presidente (Menem). — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el título I con la modificación propuesta por la Presidencia y aceptada por la comisión.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el título II, capítulo I, artículos 7º a 19.

Sr. Brasesco. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Brasesco. — Señor presidente: no vamos a proponer modificaciones a este título, pero la misma observación que hizo la Presidencia con respecto al título anterior es válida en este caso. En efecto, debe sustituirse la denominación "capítulo I" por "capítulo único".

Sr. Britos. — La comisión está de acuerdo, señor presidente.

Sr. Presidente (Menem). — Se va a votar el título II con la modificación propuesta y aceptada por la comisión.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el título III, capítulo I al VII, artículos 20 al 98.

Sr. Britos. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Britos. — Señor presidente: desco recordar al cuerpo que en Secretaría obra una corrección respecto del artículo 30. Donde dice: "... los registros establecidos en el artículo 9º...", debe decir: "... los registros establecidos en el artículo 8º..."

Sr. Presidente (Menem). — La Presidencia informa al señor senador que en Secretaría consta la modificación.

Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Brasesco. — Señor presidente: el título III va desde el artículo 20 al artículo 98. Nuestro bloque va a proponer sustituir el artículo 20 del dictamen de mayoría por los artículos 18 al 21, inclusive, del proyecto del senador Hipólito Solari Yrigoyen, adoptado por nosotros en nuestro dictamen. Del mismo modo, proponemos sustituir el artículo 21 por los artículos 18 al 21 inclusive; el 23, por los artículos 25 y 26; el 70, por los artículos 18 al 24; y el 99, por los artículos 27 y 28.

Sr. Presidente (Menem). — La Presidencia se permite informar al señor senador que el artículo 99 pertenece a otro título.

El cuerpo está considerando el título III, que incluye hasta el artículo 98.

Sr. Brasesco. — Perfecto: tiene razón, señor presidente.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por San Luis.

Sr. Britos. — Señor presidente: la comisión no acepta la propuesta.

Sr. Presidente (Menem). — Se va a votar el título III con la modificación propuesta por el señor senador por San Luis al artículo 30.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el título IV, capítulo I, artículos 99 al 116.

Sr. Brasesco. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Brasesco. — Señor presidente: propongo la sustitución del artículo 99 por los artículos 27 y 28 del proyecto del senador Solari Yrigoyen, que ha adoptado nuestro bloque. Del mismo modo, sustituir el artículo 100 por los artículos 30 y 31; el artículo 101 por el artículo 29; el artículo 102, por los artículos 32 a 40; el artículo 105, por los artículos 32 a 37; el artículo 106, por los artículos 49 a 60; el artículo 107, por los artículos 54 y 57; el artículo 108, por el artículo 49; el artículo 109, por el artículo 45; el artículo 110, por el artículo 48; el artículo 111, por el artículo 70; el artículo 112, por el artículo 71; el artículo 113, por los artículos 72 a 75; el artículo 114 por el artículo 76; y el artículo 116 por el artículo 22.

Sr. Britos. — La comisión no acepta las modificaciones propuestas.

Sr. Presidente (Menem). — Si no se hace uso de la palabra se va a votar el título IV, con la sustitución de "capítulo I" por "capítulo único", del dictamen en mayoría.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el título V, capítulos I a 3, artículos 117 a 126.

Sr. Brasesco. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Brasesco. — Señor presidente: propongo sustituir el artículo 117 por el artículo 24 del proyecto del señor senador Solari Yrigoyen. Del mismo modo, el artículo 118 por el artículo 65; el artículo 119 por el artículo 59; el artículo 123 por los artículos 11 a 17; y el artículo 124 por los artículos 9º y 10.

Sr. Britos. — La comisión no acepta las modificaciones propuestas.

Sr. Presidente (Menem). — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el título V, tal como figura en el dictamen en mayoría.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el título VI, capítulo I, artículos 127 a 130.

Sr. Presidente (Menem). — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el título VI del dictamen en mayoría, con la sustitución de "capítulo I" por "capítulo único".

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el título VII, capítulo I, artículos 131 a 134.

Sr. Presidente (Menem). — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el título VII del dictamen en mayoría, con la sustitución de "capítulo I" por "capítulo único".

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el título VIII, capítulos I y II, artículos 135 a 143.

Sr. Brasesco. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Brasesco. — Señor presidente: propongo sustituir el artículo 135 por los artículos 61 a 63 del proyecto del señor senador Solari Yrigoyen. Del mismo modo, el artículo 139 por el artículo 62; y el artículo 142 por los artículos 66 a 69.

Sr. Britos. — La comisión no acepta las modificaciones propuestas.

Sr. Presidente (Menem). — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el título VIII, capítulo I y II, artículos 135 a 143 del dictamen en mayoría.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el título IX, capítulo I, artículo 144.

Sr. Presidente (Menem). — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el título IX del dictamen en mayoría, con la sustitución de capítulo I por capítulo único.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el título X, capítulo I, artículo 145.

Sr. Brasesco. — Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem). — Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Brasesco. — Señor presidente: solicito la sustitución del artículo 145 por los artículos 57 a 60 del proyecto del senador Hipólito Solari Yrigoyen, que fuera presentado el 16 de abril de 1991.

Sr. Presidente (Menem).— Tiene la palabra el señor miembro informante del dictamen en mayoría.

Sr. Britos.— La comisión no acepta, señor presidente.

Sr. Presidente (Menem).— Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el título X, capítulo único, artículo 145, tal como figura en el dictamen en mayoría.

—La votación resulta afirmativa.

—Se enuncia el título XI, capítulo único, artículos 146 a 149.

Sr. Presidente (Menem).— Tiene la palabra el señor senador por Entre Ríos.

Sr. Brasesco.— Dejamos constancia de que mantenemos las normas del dictamen en minoría en todo lo que atañe a este título y capítulo.

Sr. Presidente (Menem).— Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el título XI, capítulo único, artículos 146 a 149, tal como figura en el dictamen en mayoría.

—La votación resulta afirmativa.

Sr. Presidente (Menem).— Queda sancionado el proyecto de ley¹. Se comunicará a la Honorable Cámara de Diputados.

Sr. Gass.— Pido la palabra.

Sr. Presidente (Menem).— Tiene la palabra el señor senador por Buenos Aires.

Sr. Gass.— Quiero dejar constancia de que cumpliendo con sus obligaciones el bloque de la Unión Cívica Radical ha prestado el quórum correspondiente.

Sr. Presidente (Menem).— Se tiene presente lo manifestado por el señor senador.

Continúa la sesión de conformidad con el plan de labor oportunamente aprobado.

—Luego de unos instantes:

Sr. Presidente (Menem).— Puesto que no hay quórum, queda levantada la sesión.

—Son las 2 y 41 del jueves 18 de abril de 1991.

MARIO A. BALLESTER,
Director del Cuerpo de Taquígrafos

¹ Ver el Apéndice.

II

APENDICE

I

SANCION DEL HONORABLE SENADO

LEY DE EMPLEO

TÍTULO I

Ámbito de aplicación, objetivos y competencia

CAPÍTULO ÚNICO

Artículo 1º — El empleo es una situación social jurídicamente configurada, que a través de los mecanismos establecidos en esta ley, tiende a hacer operativo el derecho constitucional a trabajar. Las acciones del Poder Ejecutivo dirigidas a mejorar la situación socioeconómica, en tanto estructuralmente determinada por las condiciones de ocupación de la población, adoptarán como un eje principal la política de empleo. Dicha política integra, en forma coordinada, las políticas económico-sociales.

Art. 2º — Son objetivos de esta ley:

- Promover la creación del empleo productivo a través de las distintas acciones e instrumentos contenidos en las diferentes políticas del gobierno nacional, así como a través de programas y medidas específicos de fomento de empleo;
- Prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión productiva y de reforma

estructural sobre el empleo, sin perjuicio de salvaguardar los objetivos esenciales de dichos procesos;

- Inducir la transferencia de las personas ocupadas en actividades urbanas o rurales de baja productividad e ingresos, a otras actividades de mayor productividad;
- Fomentar las oportunidades de empleo para los grupos que enfrentan mayores dificultades de inserción laboral;
- Incorporar la formación profesional como componente básico de las políticas y programas de empleo;
- Promover el desarrollo de políticas tendientes a incrementar la producción y la productividad;
- Atender la movilidad sectorial y geográfica de la mano de obra, de modo de contribuir a una mayor adecuación entre la disponibilidad de mano de obra y la generación de puestos de trabajo.
- Organizar un sistema eficaz de protección a los trabajadores desocupados;
- Establecer mecanismos adecuados para el funcionamiento del régimen del salario mínimo vital y móvil;

- j) Promover la regularización de las relaciones laborales, desalentando las prácticas evasoras;
- k) Implementar mecanismos de participación tripartita y federal en el nivel de toma de decisiones, y de federalización y descentralización municipal en el nivel de ejecución y gestión.

Art. 3º — La política de empleo comprende las acciones de prevención y sanción del empleo no registrado, de servicios de empleo, de promoción y defensa del empleo, de protección a trabajadores desempleados, de formación y orientación profesional para el empleo y las demás previstas en esta ley. Su formulación y ejecución es misión del Poder Ejecutivo a través de la acción coordinada de sus distintos organismos.

Art. 4º — Inclúyese como incisos 21, 22 y 23 del artículo 23 de la Ley de Ministerios (t.o. 1983) los siguientes:

- 21. Entender en la elaboración de políticas y programas de empleo.
- 22. Entender en la elaboración de estadísticas, estudios y encuestas que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática de empleo, la formación profesional y los ingresos.
- 23. Intervenir en la definición de contenidos y el diseño de los censos y encuestas que proporcionen un mejor conocimiento de la problemática de empleo, la formación profesional y los ingresos.

Art. 5º — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social será la autoridad de aplicación de esta ley y deberá elaborar regularmente el Plan Nacional de Empleo y Formación Profesional. Asimismo, podrá delegar parcialmente las facultades de policía derivadas de la aplicación de políticas fijadas por esta ley mediante convenios celebrados con las provincias.

Art. 6º — El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, establecerá un mecanismo de coordinación interministerial para facilitar la aplicación de esta ley que asegure una fluida información, la adopción de criterios comunes y una adecuada ejecución de las medidas.

Título II

De la regularización del empleo no registrado

CAPÍTULO ÚNICO

Empleo no registrado

Art. 7º — Es obligación del empleador registrar la relación o contrato de trabajo. Su incumplimiento dará lugar a las consecuencias previstas en este capítulo.

Art. 8º — Se entiende que la relación o contrato de trabajo ha sido registrado cuando el empleador hubiere inscripto al trabajador:

- a) En el libro especial del artículo 52 de la Ley de Contrato de Trabajo, o en la documenta-

- ción laboral que haga sus veces o en los previstos en los regímenes jurídicos particulares;
- b) En todos los registros de seguridad social.

Las relaciones laborales que no cumplieren con los requisitos fijados en los incisos precedentes se considerarán no registradas.

A fin de facilitar esas inscripciones, en el plazo de (90) noventa días de sanción de esta ley, el Poder Ejecutivo reglamentará la creación de un sistema único de registro laboral, que incluirá un código único de identificación laboral, una boleta única de pago de aportes y contribuciones emergentes de la relación laboral y el establecimiento de sistemas informáticos integrados de registros, de acuerdo a lo previsto en los artículos 122 y siguientes.

Art. 9º — El empleador que no registrare una relación laboral abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a una cuarta parte de las remuneraciones devengadas desde el comienzo de la vinculación, computadas a valores actualizados según índice de precios al consumidor nivel general, elaborado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

En ningún caso esta indemnización podrá ser inferior a tres veces el importe mensual del salario que resulte de la aplicación del artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo.

Art. 10. — El empleador que consignare en la documentación laboral una fecha de ingreso posterior a la real abonará al trabajador afectado una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas desde la fecha real de ingreso hasta la fecha falsamente consignada, computadas a valores actualizados.

Art. 11. — El empleador que consignare en la documentación laboral una remuneración menor que la que perciba el trabajador, abonará a éste una indemnización equivalente a la cuarta parte del importe de las remuneraciones devengadas y no registradas, debidamente actualizadas desde la fecha en que comenzó a consignarse indebidamente el monto de la remuneración.

Art. 12. — Las indemnizaciones previstas en los artículos 9º, 10 y 11 procederán cuando el trabajador o la asociación sindical que lo represente intime al empleador de forma fehaciente, dentro del plazo de seis (6) meses de iniciada la relación laboral o de producido el registro defectuoso, a fin de que proceda a la inscripción, establezca la real fecha de ingreso o verdadero monto de las remuneraciones. Cuando cualquiera de los supuestos anteriores, indistintamente, se hubieran producido con anterioridad a la vigencia de esta ley, el plazo de seis (6) meses se computará a partir de dicha vigencia.

Con la intimación el trabajador deberá indicar la real fecha de ingreso y las circunstancias verídicas que permitan calificar a la inscripción como defectuosa. Si el empleador diera total cumplimiento a la intimación dentro del plazo de treinta (30) días, quedará eximido del pago de las indemnizaciones antes indicadas.

Art. 13. — Si dentro del plazo de noventa (90) días a partir de la vigencia de la presente ley, el empleador registrare la relación o contrato de trabajo o rectificare la falsa fecha de ingreso y tales circunstancias fueren

consignadas en la documentación laboral respectiva y comunicadas fehacientemente al trabajador en el mismo plazo, quedará eximido del pago de aportes patronales, contribuciones, multas y recargos adeudados por esa causa a cualquier organismo dependiente del sistema de seguridad social, incluyendo obras sociales.

Los deudores ejecutados judicialmente podrán allanarse a la demanda para acogerse al beneficio que se establece en este artículo, pero serán a su cargo las costas y honorarios de ambas partes.

Art. 14. — En los casos previstos en el artículo anterior el empleador quedará eximido del pago de las indemnizaciones que correspondieren por aplicación de los artículos 9º, 10 y 11 de la presente ley.

Art. 15. — Para la percepción de las indemnizaciones previstas en los artículos 9º, 10 y 11 de la presente ley, no será requisito necesario la previa extinción de la relación de trabajo.

Art. 16. — Si el empleador despidiere sin causa justificada al trabajador dentro de los (2) años desde que éste le hubiere cursado de modo justificado la intimación prevista en el artículo 12, el trabajador despedido tendrá derecho a percibir el doble de las indemnizaciones que le hubieren correspondido como consecuencia del despido. Si el empleador otorgare efectivamente el preaviso su plazo también se duplicará.

La duplicación de las indemnizaciones tendrá igualmente lugar cuando fuere el trabajador el que hiciere denuncia del contrato de trabajo fundado en justa causa, salvo que la causa invocada no tuviera vinculación con las previstas en los artículos 9º, 10 y 11, y que el empleador acreditare de modo fehaciente que su conducta no ha tenido por objeto inducir al trabajador a colocarse en situación de despido.

Art. 17. — Cuando las características de la relación existente entre las partes pudieran haber generado en el empleador una razonable duda acerca de la aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo, el juez o tribunal podrá reducir la indemnización prevista, en los artículos 9º, 10 y 11, hasta una suma no inferior a dos veces el importe mensual del salario que resulte de la aplicación del artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo.

Con igual fundamento los jueces podrán reducir el monto de la indemnización establecida en el artículo anterior hasta la eliminación de la duplicación allí prevista.

Art. 18. — Será nulo y sin ningún valor todo pago por los conceptos indicados en los artículos 9º, 10 y 11, que no se realizare ante la autoridad administrativa o judicial.

Dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha en que quede firme la resolución que reconozca el derecho a percibir dichas indemnizaciones o de la resolución homologatoria del acuerdo conciliatorio o transaccional que versare sobre ellas, la autoridad administrativa o judicial, según el caso, deberá poner en conocimiento del sistema único de registro laboral o, hasta su efectivo funcionamiento, de la caja de asignaciones familiares correspondiente, las siguientes circunstancias:

- a) Nombre íntegro o razón social del empleador y su domicilio;
- b) Nombre y apellido del trabajador;

c) Fecha de comienzo y fin de la vinculación laboral, si ésta se hubiere extinguido;

d) Monto de las remuneraciones abonadas al trabajador.

Constituirá falta grave del funcionario actuante si éste no cursare la comunicación referida en el plazo establecido.

No se procederá al archivo del expediente judicial o administrativo respectivo hasta que el funcionario competente dejare constancia de haberse efectuado la comunicación ordenada en este artículo.

Art. 19. — A los efectos de lo dispuesto en los artículos 9º, 10 y 11 de esta ley, sólo se computarán remuneraciones devengadas hasta los dos (2) años anteriores a la fecha de su entrada en vigencia.

Título III

De la promoción y defensa del empleo

Capítulo I

Medidas e incentivos para la generación del empleo

Art. 20. — El Poder Ejecutivo incorporará el criterio de la generación de empleo en el análisis y diseño de las políticas nacionales que tengan una incidencia significativa en el nivel y composición de empleo.

Art. 21. — A los efectos del artículo anterior, además de las medidas específicas que contempla la presente ley, el Poder Ejecutivo instrumentará acciones dirigidas a:

- a) Elevar los niveles de utilización de la capacidad instalada en un contexto de crecimiento económico;
- b) Facilitar la inversión productiva en el sector privado, en particular la que genere mayor impacto ocupacional directo o indirecto;
- c) Establecer la exigencia para los proyectos de inversión pública y para aquellos de área privada en la programación de la inversión pública nacional, de cuantificar sus efectos ocupacionales y el costo por unidad de empleo;
- d) Incluir proyectos de alta incidencia ocupacional en la programación de la inversión pública nacional;
- e) Atender a los efectos sobre el empleo de las políticas tecnológicas de modo que, a la par de buscar una mayor eficiencia económica en áreas prioritarias, preserve para otros sectores un balance más equilibrado en el uso de recursos;
- f) Atenuar los efectos negativos en el empleo de los sectores en declinación y áreas geográficas en crisis;
- g) Desarrollar una asociación más estrecha entre la capacitación y formación de la fuerza laboral y el sistema productivo;
- h) Regular y armonizar la fuerza de trabajo con el crecimiento productivo.

Art. 22. — La incorporación de tecnología constituye una condición para el crecimiento de la economía nacional. Es un derecho y una obligación del empresario

que la ley reconoce, garantiza y estimula, y en la medida que afecte las condiciones de trabajo y empleo debe ser evaluada desde el punto de vista técnico, económico y social.

Art. 23. — Las comisiones negociadoras de convenios colectivos tendrán obligación de negociar sobre las siguientes materias:

- a) La incorporación de la tecnología y sus efectos sobre las relaciones laborales y el empleo;
- b) El establecimiento de sistemas de formación que faciliten la polivalencia de los trabajadores;
- c) Los regímenes de categorías y la movilidad funcional;
- d) La inclusión de una relación apropiada entre la mejora de la productividad, el aumento de la producción y el crecimiento de los salarios reales;
- e) Implementación de las modalidades de contratación promocionadas previstas en esta ley;
- f) Las consecuencias de los programas de reestructuración productiva, en las condiciones de trabajo y de empleo;
- g) El establecimiento de mecanismos de oportuna información y consulta.

La falta de conclusiones sobre cualquiera de estas materias, no impedirá la homologación del convenio.

Art. 24. — Sustitúyese el artículo 198, de la Ley de Contrato de Trabajo (t. o. 1976), por el siguiente:

Jornada reducida. La reducción de la jornada máxima legal solamente procederá cuando lo establezcan las disposiciones nacionales reglamentarias de la materia, estipulación particular de los contratos individuales o convenios colectivos de trabajo. Estos últimos podrán establecer métodos de cálculo de la jornada máxima en base a promedio.

Art. 25. — Derógase el artículo 173 de la Ley de Contrato de Trabajo. En consecuencia denúciase el convenio cuatro (4) y el convenio cuarenta y uno (41) de la Organización Internacional del Trabajo, ratificados por las leyes 11.726 y 13.560, respectivamente.

CAPÍTULO II

Modalidades del contrato de trabajo

Disposiciones generales

Art. 26. — Ratifícase el principio de indeterminación del plazo, como modalidad principal del contrato de trabajo, de acuerdo a lo establecido en el primer párrafo del artículo 90 de la ley 20.744.

Con relación de las modalidades de contratación previstas en esta ley, en caso de duda se considerará que el contrato es por tiempo indeterminado.

Art. 27. — Las modalidades de contratación previstas en esta ley, pueden ser promovidas o no promovidas. Son promovidas las de trabajo por tiempo determinado como medida de fomento del empleo, para trabajadores provenientes del sector público, por lanzamiento de

nueva actividad, de práctica laboral para jóvenes y de trabajo-formación. Son no promovidas las contrataciones de temporada y eventual.

Art. 28. — Regirá el principio de igualdad de trato entre los trabajadores permanentes y los contratados bajo cualquiera de estas modalidades, debiendo ser los salarios, las condiciones de trabajo y las garantías para el ejercicio de sus derechos colectivos, iguales para todos los trabajadores de la misma categoría de la empresa o establecimiento. La violación de este principio traerá aparejada la multa prevista en el artículo 13 de la Ley de Contrato de Trabajo, respecto del acto discriminatorio.

Art. 29. — Las modalidades promovidas se habilitarán a través de las convenciones colectivas de trabajo, garantizando al trabajador los requisitos mínimos establecidos en esta ley.

A los efectos del párrafo anterior deberán reunirse las comisiones negociadoras de las correspondientes convenciones colectivas de trabajo, las que tendrán un plazo de sesenta (60) días, a partir de la promulgación de esta ley, para concluir el tratamiento de los temas. Los respectivos acuerdos se formalizarán en un instrumento especial, el que será homologado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Art. 30. — Los contratos de trabajo que se celebren bajo modalidades promovidas deberán instrumentarse por escrito, debiendo entregarse copias del contrato al trabajador y a la asociación sindical que lo represente.

El empleador deberá efectuar los registros establecidos en el artículo 8º y registrar el contrato en el sistema único de registro laboral o ante la autoridad de aplicación si éste no fuera aún operativo, en el plazo de treinta (30) días.

Art. 31. — Para poder contratar bajo las modalidades promovidas el empleador no deberá tener deudas exigibles con los organismos previsionales, de asignaciones familiares, obra social, FONAVI y Fondo Nacional de Empleo.

Art. 32. — Al celebrarse contratos de trabajo bajo algunas de las modalidades promovidas por esta ley, el empleador deberá informar tales circunstancias a la asociación sindical, de conformidad con el procedimiento y forma que deberá prever la convención colectiva de trabajo.

Asimismo, de oficio o a instancia de la asociación sindical respectiva, la autoridad de aplicación verificará el cumplimiento de las condiciones establecidas en este capítulo, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 43 de la ley 23.531, y el artículo 26 del decreto 467/83.

Art. 33. — En ningún caso el número total de trabajadores contratados según las modalidades promovidas por esta ley, podrá superar el treinta por ciento (30 %) del plantel total permanente de la empresa o establecimiento.

Bajo la modalidad de contrato de trabajo por tiempo determinado para trabajadores provenientes del sector público, el número total de trabajadores contratados no podrá ser superior al quince por ciento (15 %) del plantel total referido en el párrafo anterior.

Art. 34.— Los contratos celebrados según las modalidades previstas en este capítulo se convertirán en contratos de trabajo por tiempo indeterminado en los siguientes supuestos:

- a) Cuando no se dé cumplimiento a los requisitos formales o sustanciales específicos para estos tipos de contratación;
- b) Cuando pasados los treinta (30) días de iniciada la relación laboral, no se cumpliera con lo dispuesto en el artículo 30;
- c) Cuando se excediera el plazo máximo previsto para la modalidad respectiva;
- d) Cuando al vencimiento del plazo convenido y sus prórrogas el trabajador continuase prestando servicios en la empresa;
- e) Cuando excediera el porcentaje permitido por la presente ley, respecto de los contratos en exceso.

Art. 35.— Los contratos bajo modalidades promovidas sólo podrán celebrarse cuando los nuevos contratados lo sean en exceso del plantel total promedio de los últimos doce (12) meses.

Se prohíbe el encadenamiento de contratos temporales para cubrir un mismo puesto de trabajo una vez cumplido el plazo máximo de duración de estos contratos según el artículo 39.

Art. 36.— Los contratos celebrados bajo cualquiera de las modalidades promovidas concluirán a la finalización de su plazo. El empleador deberá preavisar con treinta (30) días de anticipación a la finalización del contrato o abonar una indemnización sustitutiva del medio mes de sueldo cuando el plazo de vigencia no exceda de un (1) año y de un (1) mes cuando lo supere.

Art. 37.— Los trabajadores contratados bajo cualquiera de las modalidades mencionadas en esta ley deberán ser inscritos en la obra social correspondiente al resto de los trabajadores del plantel de la empresa. Idéntico criterio se seguirá para la determinación de la convención colectiva de trabajo aplicable y del sindicato que ejerce su representación.

La cobertura asistencial del trabajador y su grupo familiar primario comenzará desde el inicio de la relación laboral, sin la exigencia de período de carencia alguna, de conformidad con lo dispuesto por las leyes 23.660 y 23.661.

Art. 38.— No podrán realizar contrataciones bajo modalidades promovidas, quienes hayan producido despidos colectivos por cualquier causa en los seis (6) meses anteriores a la contratación o que se hallaren en conflicto colectivo.

El empleador deberá abstenerse de suspender o despedir colectivamente trabajadores durante los seis (6) meses posteriores a la celebración de contratos bajo estas modalidades. La violación de esta disposición convertirá tales acuerdos en contratos por tiempo indeterminado.

Art. 39.— El plazo mínimo de estos contratos será de die (10) meses y el máximo no podrá exceder de vein-

ticuatro (24) meses incluidas las renovaciones que se produzcan, las que de concertarse serán por períodos de seis (6) meses como mínimo.

Art. 40.— En los contratos celebrados bajo las modalidades promovidas, salvo las previstas para jóvenes, la extinción de la relación de trabajo al vencimiento del plazo pactado o sus respectivas prórrogas, dará lugar a la percepción de una indemnización equivalente a medio salario mensual, tomando como base la última remuneración percibida durante la vigencia del contrato, la que se acumulará a la indemnización sustitutiva del preaviso en el caso de que éste no se hubiera otorgado.

Art. 41.— En cualquiera de las modalidades promovidas, la ruptura del contrato sin causa justificada por parte del empleador dará lugar a la aplicación del primer párrafo del artículo 95 de la Ley de Contrato de Trabajo.

Contrato de trabajo de tiempo determinado como medida de fomento del empleo

Art. 42.— El contrato de trabajo por tiempo determinado como medida de fomento del empleo es el celebrado por un empleador y un trabajador inscrito como desempleado en la red de servicios de empleo.

Art. 43.— Los puestos de trabajo permanentes que hubieran quedado vacantes durante los últimos seis (6) meses no podrán ser cubiertos por personal contratado bajo esta modalidad, salvo acuerdo en negociación colectiva en el supuesto de la declaración de emergencia ocupacional.

Art. 44.— El empleador será eximido del pago del cincuenta por ciento (50 %), de las contribuciones patronales por este tipo de contrato al Instituto Nacional de Previsión Social, al INSSJP, a las cajas de asignaciones y subsidios familiares, al FONAVI y al Fondo Nacional de Empleo.

Contrato de trabajo de tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad

Art. 45.— El contrato de trabajo de tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad es el celebrado para la habilitación de un nuevo establecimiento o de una nueva línea de producción, debiendo constar en su instrumentación la naturaleza de la nueva actividad.

Art. 46.— Cualquiera sea la fecha de celebración de los contratos establecidos bajo esta modalidad, su vigencia cesará a los tres (3) años de iniciada esta nueva actividad.

Art. 47.— El empleador será eximido del pago del ciento por ciento (100 %) de las contribuciones patronales por este tipo de contrato, al Instituto Nacional de Previsión Social, al INSSJP, a las cajas de subsidios familiares, al FONAVI y al Fondo Nacional de Empleo.

Contrato de trabajo de tiempo determinado para trabajadores provenientes del sector público

Art. 48.— El contrato de trabajo de tiempo determinado para trabajadores provenientes del sector pú-

blico es el celebrado, con vista a su reinserción laboral, entre un empleador privado y un trabajador que ha dejado de prestar servicios en el sector público, por medidas de racionalización administrativa.

Art. 49. — Los puestos de trabajo permanentes que hubieran quedado vacantes durante los últimos seis (6) meses, no podrán ser cubiertos por personal contratado bajo esta modalidad.

Art. 50. — El empleador será eximido del pago del ciento por ciento (100 %) de las contribuciones patronales por este tipo de contrato, el Instituto Nacional de Previsión Social, al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, a las cajas de subsidios familiares, a las obras sociales, el Fondo Nacional de la Vivienda y al Fondo Nacional de Empleo, las que serán abonadas en su totalidad por el Estado, según las formas que establezca la reglamentación y por un plazo no superior al tiempo de duración máxima prevista para esta modalidad.

Art. 51. — Los contratos para jóvenes son los celebrados entre los empleadores y jóvenes de hasta veinticuatro (24) años de edad, en busca de su primer empleo.

Pueden ser: de práctica laboral, para jóvenes con formación previa, para perfeccionar sus conocimientos; y de trabajo - formación, para jóvenes sin formación previa, con el fin de adquirir una formación teórico-práctica para desempeñarse en un puesto de trabajo.

Art. 52. — Los jóvenes de 14 a 16 años quedan sujetos a lo dispuesto por la Ley de Contrato de Trabajo, en su artículo 187 y concordantes, en todo lo que no sea expresamente modificado por esta ley.

Art. 53. — En todos los casos el empleador extenderá un certificado a la conclusión del contrato que acredite la experiencia y la formación adquiridas en el puesto de trabajo, el que deberá ser convalidado por la autoridad de aplicación.

Art. 54. — *Contrato de práctica laboral.* Serán requisitos para celebrar este contrato:

- a) Que los trabajadores acrediten formación técnica, profesional o laboral que los habilite para esa práctica laboral, mediante una certificación reconocida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social;
- b) Que la práctica laboral sea adecuada al nivel de formación.

Art. 55. — *Contrato de trabajo - formación.* El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá formular el plan general de alternancia de formación y práctica laboral, al que deberán adecuarse estos contratos.

La práctica laboral será realizada en la empresa.

La formación podrá realizarse en la empresa cuando esta cuente con un centro especializado para tal fin, en su defecto quedará a cargo de un organismo de los comprendidos en el capítulo I, título V, de esta ley.

Entre un cuarto y la mitad de tiempo de trabajo deberá dedicarse a la formación, proporción que podrá concentrarse o alternarse con la de trabajo efectivo de la empresa.

La remuneración del tiempo de trabajo en la empresa estará a cargo del empleador. La remuneración del

tiempo empleado en la formación del trabajador estará a cargo del Fondo Nacional de Empleo, debiendo la reglamentación establecer el método a ese fin y la subvención a la empresa que forme al trabajador en su centro especializado.

Art. 56. — Cuando el contrato cesare en su vigencia por cumplimiento del plazo, el empleador no estará obligado al pago de indemnización alguna al trabajador.

Art. 57. — Los empleadores que adopten esta modalidad de contratación quedan exentos de las contribuciones patronales al INSSJP, al Instituto Nacional de Previsión Social, a las cajas de subsidios familiares y al FONAVI, emergentes de los contratos establecidos según estas modalidades, durante el primer año de contratación. Durante el lapso posterior dicha exención será del cincuenta por ciento (50 %).

Contrato de trabajo de temporada

Art. 58. — Sustitúyese el artículo 96 de la Ley de Contrato de Trabajo por el siguiente:

Caracterización:

Habrá contrato de trabajo de temporada cuando la relación entre las partes, originadas por actividades propias del giro normal de la empresa o explotación, se cumpla en determinadas épocas del año solamente y esté sujeta a repetirse en cada ciclo en razón de la naturaleza de la actividad.

Art. 59. — Sustitúyese el artículo 98 de la Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976), por el siguiente:

Con una antelación no menor a treinta días respecto del inicio de cada temporada, el empleador deberá notificar en forma personal o por medios públicos idóneos a los trabajadores de su voluntad de reiterar la relación o contrato en los términos del ciclo anterior. El trabajador deberá manifestar su decisión de continuar o no la relación laboral en un plazo de cinco (5) días de notificado, sea por escrito o presentándose ante el empleador. En caso de que el empleador no cursara la notificación a que se hace referencia en el párrafo anterior se presumirá que rescinde unilateralmente el contrato y, por lo tanto, deberá responder por las consecuencias de la extinción del mismo.

Contrato de trabajo eventual

Art. 60. — Cuando el contrato de trabajo eventual tuviera por objeto sustituir transitoriamente trabajadores permanentes de la empresa que gozaran de licencias legales o convencionales o que tuvieran derecho a reserva del puesto por un plazo incierto, en el contrato deberá indicarse por escrito el nombre del trabajador reemplazado.

Si al reincorporarse el trabajador reemplazado, el trabajador contratado bajo esta modalidad continuare prestando servicios, el contrato se convertirá en uno por tiempo indeterminado. Igual consecuencia tendrá la continuación en la prestación de servicios una vez vencido el plazo de licencia o de reserva del puesto del trabajador reemplazado.

Art. 61. — Se prohíbe la contratación de trabajadores bajo esta modalidad para sustituir trabajadores que transitoriamente no prestaran servicios normalmente en virtud del ejercicio de los derechos que resulten de la aplicación de los artículos 5º, inciso d), y 16, inciso i), de la ley 23.551 y del artículo 14 del decreto 467/88.

Art. 62. — Las empresas que hayan producido suspensiones o despidos de trabajadores por falta o disminución de trabajo, durante los doce meses anteriores, no podrán ejercer esta modalidad para reemplazar al personal afectado por esas medidas.

Art. 63. — En los casos que el contrato tenga por objeto atender las exigencias extraordinarias del mercado, tales como acumulación de tareas por excesos de pedidos, deberán reunirse los siguientes requisitos:

- a) En el contrato se consignará por escrito, con precisión y claridad la causa que lo justifique;
- b) La duración de la causa que diera origen a estos contratos no podrá exceder de seis (6) meses por año y hasta un máximo de un (1) año en un período de tres (3) años.

Art. 64. — El empleador no tiene el deber de preavisar la finalización del contrato. La extinción del mismo a la finalización de la obra, tarea asignada, o cese de la causa que lo diera origen no darán lugar a la percepción de indemnización alguna por ese motivo. En cualquier otro supuesto serán de aplicación las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo.

De las empresas de servicios eventuales

Art. 65. — Derógase el último párrafo del artículo 29 de la Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976), y que se sustituye por el siguiente:

Los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales habilitadas por la autoridad competente para desempeñarse en los términos de los artículos 99 de la Ley de Contrato de Trabajo y 60 a 64 de la presente, serán empleados en relación de dependencia de las empresas de servicios eventuales.

Art. 66. — Incorpórase como artículo 29 bis de la Ley de Contrato de Trabajo (texto ordenado 1976) el siguiente:

Artículo 29 bis: El empleador que ocupe trabajadores a través de una empresa de servicios eventuales habilitada por la autoridad competente, será solidariamente responsable con aquella por todas las obligaciones laborales, y deberá retener de los pagos que efectúe a la empresa de servicios eventuales los aportes y contribuciones respectivos para los organismos de la seguridad social y depositarios en término a la orden de aquéllos.

Las empresas de servicios eventuales podrán estar constituidas por personas físicas o de existencia ideal, debiendo estas últimas estar constituidas con objeto único.

Art. 67. — Las empresas de servicios eventuales estarán obligadas a caucionar una suma de dinero o valores además de una fianza o garantía real. Los montos y condiciones de ambas serán determinadas por la reglamentación.

Art. 68. — Las violaciones o incumplimientos de las disposiciones de esta ley y su reglamentación por parte de las empresas de servicios eventuales serán sancionadas con multas, clausura o cancelación de habilitación para funcionar, las que serán aplicadas por la autoridad de aplicación por los procedimientos previstos en la ley 18.692.

Todo ello sin perjuicio de las responsabilidades que puedan corresponder a la empresa usuaria en caso de violación del artículo 65 de la presente ley de acuerdo a las disposiciones de la ley 18.692.

Art. 69. — Si la empresa de servicios eventuales fuera sancionada con la cancelación de la habilitación para funcionar, la caución no será devuelta y la autoridad de aplicación destinará las mismas a satisfacer los créditos laborales que pudieran existir con los trabajadores y los organismos dependientes del Sistema de Seguridad Social. En su caso, el remanente será destinado al Fondo Nacional de Empleo. En todos los demás casos en que se cancela la habilitación, la caución será devuelta en el plazo que fije la reglamentación.

CAPÍTULO III

Programas de empleo para grupos especiales de trabajadores

Art. 70. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social establecerá periódicamente programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral. Estos programas deberán atender a las características de los trabajadores a quienes van dirigidos y tendrán una duración determinada. Sin perjuicio de los enumerados en este capítulo, podrán incorporarse otros programas destinados a otros sectores de trabajadores que así lo justifiquen.

Art. 71. — Estos programas podrán contemplar, entre otras medidas las siguientes:

- a) Actualización y reconversión profesional hacia ocupaciones de expansión más dinámica;
- b) Orientación y formación profesional;
- c) Asistencia en caso de movilidad geográfica;
- d) Asistencia técnica y financiera para iniciar pequeñas empresas, principalmente en forma asociada.

Art. 72. — Programas para jóvenes desocupados. Se considerará como tales a aquellas personas desocupadas entre catorce (14) y veinticuatro (24) años de edad. Los programas deberán atender al carácter cambiante y transitorio de la etapa juvenil y a las condiciones socio-económicas de sus hogares. Las medidas que se adopten para crear nuevas ocupaciones deberán incluir capacitación y orientación profesional, prestadas en forma gratuita y completadas con otras ayudas económicas cuando se consideren indispensables.

Art. 73. — Programas para trabajadores cesantes de difícil reinserción ocupacional. Se considerará como tales a aquellas personas desocupadas que cumplan algunas de las condiciones siguientes:

- a) Que su calificación o desempeño fuere en ocupaciones que se consideren en obsolescencia o en vías de desaparecer;
- b) Que sean mayores de cuarenta años;
- c) Que superen los seis (6) meses de desempleo;
- d) Que hayan finalizado el período de cobertura del sistema integral de prestaciones por desempleo, por causa no imputable al trabajador.

Estos programas deberán atender a características profesionales y sociales de los trabajadores en relación con los requerimientos de las nuevas ocupaciones y a la duración prolongada del desempleo.

Art. 74. — Programas para grupos protegidos. Se considerarán como tales, a aquellas personas mayores de 14 años, calificadas como liberados, aborígenes, excombatientes, rehabilitados del alcoholismo y la drogadicción y otros que determine la reglamentación.

Estos programas tenderán a la integración social de sus beneficiarios mediante su reinserción laboral. Las empresas o entidades que participen en estos programas recibirán los beneficios establecidos en los artículos 76 y 77 de esta ley.

Art. 75. — Programas para discapacitados. Se considerarán como discapacitados a aquellas personas mayores de catorce (14) años, calificadas como tales de acuerdo a la ley 22.431.

Los programas deberán atender al tipo de actividad laboral que las personas puedan desempeñar, según su calificación y aptitud debiendo contemplar, entre otros los siguientes aspectos:

- a) Promoción de talleres protegidos de producción; apoyo a la labor de las personas discapacitadas a través del régimen de trabajo a domicilio y prioridad en el otorgamiento o concesión de uso de bienes de dominio del Estado nacional o de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, conforme lo establecen los artículos 11 y 12 de la ley 22.431;
- b) Fomentar la ocupación de personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4 %) del personal (artículo 8º, ley 22.431) en los organismos públicos nacionales, incluidas las empresas y sociedades del Estado;
- c) Impulsar que en las convenciones colectivas se incluyan reservas de puestos de trabajo para discapacitados en el sector privado.

Art. 76. — Los empleadores que contraten trabajadores discapacitados por tiempo indeterminado gozarán de la exención prevista en el artículo 44, sobre dichos contratos por el período de un año, independientemente de las que establecen las leyes 22.431 y 23.031.

Art. 77. — Los empleadores que contraten un cuatro por ciento (4 %) o más de su personal con trabajadores

discapacitados y deban emprender obras en sus establecimientos para suprimir las barreras arquitectónicas, gozarán de créditos especiales para la financiación de dichas obras.

Art. 78. — Los contratos de seguros de accidentes de trabajo previsto en el artículo 7º de la ley 9.688 no podrán discriminar ni en la prima ni en las condiciones en razón de la calificación de discapacitado del trabajador asegurado.

CAPÍTULO IV

Fomento del empleo mediante nuevos emprendimientos y reconversión de actividades informales

Art. 79. — Se establecerán programas dirigidos a apoyar la reconversión productiva de actividades informales para mejorar su productividad y gestión económica, y a nuevas iniciativas generadoras de empleos.

Se considerarán como actividades informales, aquellas cuyo nivel de productividad esté por debajo de los valores establecidos periódicamente por el Consejo Nacional del Empleo y la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, o bien presenten otras características asimilables según lo establezca dicho Consejo.

Art. 80. — En estos programas se promoverán las pequeñas empresas, microemprendimientos, modalidades asociativas como cooperativas de trabajo, programas de propiedad participada, empresas juveniles y sociedades de propiedad de los trabajadores.

Art. 81. — Se establecerán para esta modalidad de generación de empleos, conjunta o alternativamente, las siguientes medidas de fomento, con los alcances que fije la reglamentación:

- a) Simplificación registral y administrativa;
- b) Asistencia técnica;
- c) Formación y reconversión profesional;
- d) Capacitación en gestión y asesoramiento gerencial;
- e) Constitución de fondos solidarios de garantías para facilitar el acceso al crédito;
- f) Ampliación de los porcentajes establecidos en el artículo 33, para la modalidad de contrato de trabajo por lanzamiento de nueva actividad, en los establecimientos de menos de diez (10) trabajadores;
- g) Prioridad en el acceso a la modalidad de pago único de la prestación por desempleo prevista en el artículo 116.

Art. 82. — Los proyectos que se incluyan en estos programas requerirán declaración expresa de viabilidad económica formulada a partir de estudios técnicos específicos, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Art. 83. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá constituir y mantener un banco de proyectos, definir los lineamientos básicos para su diseño y ejecución y brindar asistencia técnica para su ejecución y evaluación.

CAPÍTULO V

Reestructuración de sectores productivos

Art. 84. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá declarar en situación de reestructuración productiva, de oficio o a petición de las partes interesadas, a las empresas o sectores productivos privados, públicos o mixtos, cuando se encuentren afectados, efectiva o potencialmente, por reducciones significativas del empleo, de acuerdo al procedimiento previsto para la emergencia ocupacional.

Art. 85. — En los sectores declarados en reestructuración productiva, antes de la adopción de medidas que afecten al empleo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, convocará a la comisión negociadora del convenio colectivo respectivo a negociar sobre las siguientes materias:

- a) Un programa de gestión preventiva del desempleo en la empresa o sector;
- b) Las consecuencias de la reestructuración productiva en las condiciones de trabajo y de empleo;
- c) Medidas de reconversión profesional y de reinserción laboral de los trabajadores afectados.

Art. 86. — En los sectores declarados en situación de reestructuración productiva, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá:

- a) Promover la constitución en el marco del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, de una comisión técnica tripartita para realizar un estudio sobre la situación sectorial que permita conocer las posibilidades de formación profesional planteadas;
- b) Autorizar la ampliación de un diez por ciento (10 %) de los límites fijados en el artículo 33 de la presente ley para contratar a trabajadores afectados por la reestructuración durante un plazo de doce (12) meses como mínimo en la misma región de su residencia;
- c) Elaborar un programa de empleo y de reconversión profesional destinado a los trabajadores afectados utilizando todas las posibilidades que brinda esta ley.

CAPÍTULO VI

Procedimiento preventivo de crisis de empresas

Art. 87. — Con carácter previo a la comunicación de despidos o suspensiones por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas, que afecten a más del quince por ciento (15 %) de los trabajadores en empresas de menos de cuatrocientos (400) empleados; a más del diez por ciento en empresas de entre cuatrocientos (400) y mil (1.000) empleados y a más del cinco por ciento (5 %) en empresas de más de mil (1.000) empleados deberá sustanciarse el procedimiento preventivo de crisis previsto en este capítulo.

Art. 88. — El procedimiento de crisis se tramitará ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a instancia del empleador o de la asociación sindical de los trabajadores.

En su presentación, el peticionante fundamentará su solicitud, ofreciendo todos los elementos probatorios que considere pertinentes.

Art. 89. — Dentro de las cuarenta y ocho (48) horas de efectuada la presentación el ministerio dará traslado a la otra parte y citará al empleador y la asociación sindical a una primera audiencia dentro de los cinco (5) días.

Art. 90. — En caso de no existir acuerdo en la audiencia prevista en el artículo anterior, se abrirá un período de negociación entre el empleador y la asociación sindical, el que tendrá una duración máxima de diez (10) días.

Art. 91. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de oficio o a petición de parte podrá:

- a) Recabar informes aclaratorios o ampliatorios acerca de los fundamentos de la petición;
- b) Realizar investigaciones, pedir dictámenes y asesoramiento, y cualquier otra medida para mejor proveer.

Art. 92. — Si las partes, dentro de los plazos previstos en este capítulo, arribaren a un acuerdo lo elevarán al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien dentro del plazo de diez (10) días podrá:

- a) Homologar el acuerdo con la misma eficacia que un convenio colectivo de trabajo;
- b) Rechazar el acuerdo mediante resolución fundada.

Vencido el plazo sin pronunciamiento administrativo el acuerdo se tendrá por homologado.

Art. 93. — A partir de la notificación, y hasta la conclusión del procedimiento de crisis, el empleador no podrá ejecutar las medidas objeto del procedimiento, ni los trabajadores ejercer la huelga u otras medidas de acción sindical.

La violación de esta norma por parte del empleador determinará que los trabajadores afectados mantengan su relación de trabajo y deba pagárseles los salarios caídos.

Si los trabajadores ejercen la huelga u otras medidas de acción sindical, se aplicarán las sanciones previstas en la Ley de Conciliación Obligatoria.

Art. 94. — Vencido los plazos previstos en este capítulo sin acuerdo de partes se dará por concluido el procedimiento de crisis.

CAPÍTULO VII

Programas de emergencia ocupacional

Art. 95. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social podrá declarar la emergencia ocupacional de sectores productivos o regiones geográficas en atención a catástrofes naturales, razones económicas o tecnológicas, bajo las formas previstas en el artículo 97.

Art. 96. — A efectos del artículo anterior se establece que:

- a) La declaración de la emergencia ocupacional podrá ser requerida por la autoridad local u organismo provincial competente o declarada de oficio por la autoridad de aplicación;

- b) Las causales de emergencia ocupacional mencionadas serán consideradas en cuanto tengan repercusión en los niveles de desocupación y subocupación de la zona afectada, y cuando supere los promedios históricos locales, una vez efectuado el ajuste correctivo de las variaciones cíclicas estacionales normales de la región.

Art. 97. — Los programas de emergencia ocupacional consistirán en acciones tendientes a generar empleo masivo por un período determinado a través de contratación directa del sector público para la ejecución de obras o prestación de servicio de utilidad pública y social, e intensivos en mano de obra.

Art. 98. — Los programas de emergencia ocupacional se ejecutarán en la zona de emergencia más altamente poblada dentro de la zona declarada en emergencia ocupacional, y sus beneficiarios serán los residentes en las áreas más próximas a la ejecución de las obras, dándole prioridad a los trabajadores desocupados sin prestaciones por desempleo.

Título IV

De la protección de los trabajadores desempleados

CAPÍTULO ÚNICO

Sistema integral de prestaciones por desempleo

Art. 99. — La protección que se instituye a través de la presente ley regirá en todo el territorio de la Nación de conformidad con sus disposiciones y las normas reglamentarias que se dicten.

Art. 100. — Las disposiciones de este título serán de aplicación a todos los trabajadores cuya relación o contrato de trabajo se rija por la Ley de Contrato de Trabajo o por el Régimen Nacional del Trabajador Agrario. No será aplicable a los trabajadores comprendidos en el Régimen de la Industria de la Construcción, al personal del servicio doméstico y a quienes hayan dejado de prestar servicios en el sector público afectados por medidas de racionalización administrativa.

Art. 101. — Las prestaciones que se otorguen tienen por objeto paliar la privación de remuneraciones sufridas por aquellos que, queriendo y pudiendo trabajar, hayan perdido su trabajo y se encuentren en situación legal de desempleo, conforme lo dispuesto por el artículo 102.

Art. 102. — Se encontrarán bajo situación legal de desempleo los trabajadores comprendidos en los siguientes supuestos:

- Despido sin justa causa (artículo 243, Ley de Contrato de Trabajo);
- Despido por fuerza mayor o por falta o disminución de trabajo no imputable al empleador (artículo 247, Ley de Contrato de Trabajo);
- Resolución del contrato por denuncia del trabajador fundado en justa causa (artículo 242, 243 y 246, Ley de Contrato de Trabajo);
- Extinción colectiva total por motivo económico o tecnológico de los contratos de trabajo;

- Extinción del contrato por quiebra o concurso del empleador (artículo 251, Ley de Contrato de Trabajo);
- Expiración del tiempo convenido, realización de la obra, tarea asignada, o del servicio objeto del contrato;
- Muerte, jubilación o invalidez del empresario individual cuando esto determine la extinción del contrato;
- No reiniciación o interrupción del contrato de trabajo de temporada por causas ajenas al trabajador.

En los casos de renunciaciones masivas se presumirá que las mismas encubren la existencia de un despido por voluntad del empleador.

Las situaciones dudosas deben resolverse a favor del trabajador desempleado. Si la duda recayere sobre la existencia de la relación laboral o la justa causa del despido se requerirá actuación administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, de los organismos provinciales o municipales del trabajo o de las cajas de subsidios familiares para que determinen sumariamente la verosimilitud de la situación invocada. De esa actuación no podrá hacerse valer en juicio laboral.

Art. 103. — La solicitud de la prestación deberá realizarse dentro del plazo de noventa (90) días a partir del cese de la relación laboral.

Cuando la solicitud se presentase fuera del plazo, los días que excedan de aquél serán desconocidos del total del período de prestación que le correspondiere.

Art. 104. — La percepción de las prestaciones luego de presentada la solicitud, comenzará luego del cumplimiento del plazo de carencia que podrá establecer el Consejo del Empleo la Productividad y el Salario, Mínimo Vital y Móvil, el que no podrá exceder de sesenta (60) días corridos.

Podrá establecerse un período de carencia de hasta ciento veinte (120) días corridos en los casos de trabajadores que hubieran percibido indemnizaciones de los artículos 243 y 247 de la Ley de Contrato de Trabajo, o gratificaciones por cese de la relación laboral dentro de los seis (6) meses anteriores a la presentación de la solicitud.

Art. 105. — Para tener derecho a las prestaciones por desempleo, los trabajadores deberán reunir los siguientes requisitos:

- Encontrarse en situación legal de desempleo y disponible para ocupar un puesto de trabajo adecuado;
- Estar inscrito en el sistema único de registro laboral o en el Instituto Nacional de Previsión Social hasta tanto aquél comience a funcionar;
- Haber cotizado al Fondo Nacional de Empleo durante un período mínimo de doce (12) meses durante los tres (3) años anteriores al cese de la relación o contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo, o al Instituto Nacional de Previsión Social por el período anterior a la existencia del registro único;

- d) Los trabajadores de las empresas de servicios eventuales habilitadas por la autoridad competente tendrán un período de cotización mínimo de noventa (90) días durante los doce (12) meses anteriores al cese de la relación que dio lugar a la situación legal de desempleo;
- e) No reunir los requisitos que lo habiliten para el goce de beneficios previsionales, pensión, retiro o prestaciones no contributivas o jubilación por invalidez;
- f) Haber solicitado el otorgamiento de la prestación en los plazos y formas que correspondan.

Art. 106. — El tiempo total de prestación estará en relación al período de cotización dentro de los tres (3) años anteriores al cese de la relación o contrato de trabajo que dio origen a la situación legal de desempleo con arreglo a la siguiente escala:

Período de cotización	Duración de las prestaciones
De 24 a 35 meses	10 meses
36 meses	15 meses
De 12 a 23 meses	6 meses

Para los trabajadores comprendidos en el inciso d) del artículo anterior la duración de las prestaciones será de un (1) día por cada tres (3) de servicios prestados con cotización, computándose a ese efecto exclusivamente, contrataciones superiores a treinta (30) días.

Art. 107. — La cuantía de la prestación por desempleo para trabajadores convencionales o no convencionales no será inferior al 60 % de la mejor remuneración mensual que haya percibido el trabajador en los seis (6) meses anteriores al cese de la relación o contrato de trabajo que dio lugar a la situación legal de desempleo. En ningún caso la prestación mensual podrá ser inferior al mínimo que a ese fin determine el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, ni superior a cuatro veces dicho monto. Asimismo dicho consejo queda facultado para aumentar el porcentaje establecido en el primer párrafo del presente artículo.

Art. 108. — Las siguientes prestaciones formarán parte de la protección por desempleo:

- a) La prestación económica por desempleo establecida en el artículo anterior;
- b) Prestaciones médico-asistenciales de acuerdo a lo dispuesto por las leyes 23.660 y 23.661;
- c) Pago de las asignaciones familiares que correspondieren a cargo de las cajas de subsidios familiares;
- d) Cómputo del período de las prestaciones para la liquidación de beneficios previsionales.

Art. 109. — La percepción de las prestaciones se suspenderá cuando el beneficiario:

- a) No comparezca ante requerimiento de la autoridad de aplicación sin causa que lo justifique;

- b) No dé cumplimiento a las obligaciones establecidas en los incisos a) y c) del artículo 112;
- c) Cumplimiento del servicio militar obligatorio, salvo que tenga cargas de familia;
- d) Ser condenado penalmente con pena de privación de la libertad salvo que tenga cargas de familia;
- e) Contrato de trabajo de duración determinada por un plazo menor a doce (12) meses.

La suspensión de la prestación no afecta el período de prestación que le restaba percibir al beneficiario pudiendo reanudarse al finalizar la causa que le dio origen.

Art. 110. — El derecho a la prestación se extinguirá en el caso de que el beneficiario quede comprendido en los siguientes supuestos:

- a) Haber agotado el plazo de duración de las prestaciones que le hubieren correspondido;
- b) Haber obtenido el beneficio jubilatorio, pensión, retiro o beneficio previsional no contributivo o jubilación por invalidez;
- c) Contrato de trabajo por un plazo superior a doce (12) meses;
- d) Haber obtenido las prestaciones por desempleo mediante fraude, simulación o retención;
- e) Continuar percibiendo las prestaciones cuando correspondiere su suspensión;
- f) Incumplimiento de las obligaciones establecidas en los incisos d) y e) del artículo 112;
- g) No haber declarado la percepción de indemnizaciones de los artículos 245 y 247 de la Ley de Contrato de Trabajo, o gratificaciones por cese de la relación laboral correspondientes a los últimos seis (6) meses.

Art. 111. — Los empleadores están obligados a:

- a) Efectuar inscripciones del artículo 8º de esta ley;
- b) Ingresar sus contribuciones al Fondo Nacional de Empleo;
- c) Ingresar los aportes de los trabajadores al Fondo Nacional de Empleo siendo agente de retención responsable.
- d) Proporcionar a la autoridad de aplicación la documentación, datos y certificaciones que reglamentariamente se determinen;
- e) Comprobar fehacientemente que el trabajador, en el caso de que fuere preceptor de prestaciones por desempleo, hubiere cursado la correspondiente baja al momento de incorporarse a la empresa.

Art. 112. — Los beneficiarios están obligados a:

- a) Proporcionar a la autoridad de aplicación la documentación que reglamentariamente se determine, así como comunicar los cambios de domicilio o de residencia;
- b) Aceptar los empleos adecuados que le sean ofrecidos por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y asistir a las acciones de formación para las que sea convocado;

- e) Aceptar los controles que establezca la autoridad de aplicación;
- d) Solicitar la extinción o suspensión del pago de prestaciones por desempleo, al momento de incorporarse a un nuevo puesto de trabajo;
- e) Reintegrar los montos de prestaciones indebidamente percibidas de conformidad con lo que determine la reglamentación;
- f) Declarar la percepción de indemnizaciones de los artículos 245 y 247 de la Ley de Contrato de Trabajo o gratificaciones por cese de la relación laboral, correspondiente a los últimos seis (6) meses.

Art. 113. — Con independencia de las sanciones previstas en el capítulo único del título II de la presente ley, las acciones u omisiones contrarias a las obligaciones dispuestas en el presente Capítulo serán consideradas como infracciones y sancionadas de acuerdo a lo establecido para las deudas previsionales, conforme determine la reglamentación.

Art. 114. — Las normas de procedimientos a aplicar serán las siguientes:

- a) La resolución de la autoridad de aplicación de reconocimiento, suspensión, reanudación y extinción del derecho a las prestaciones de desempleo deberán fundarse y contra ella podrá interponerse reclamación administrativa o judicial;
- b)
 1. Cuando la actuación administrativa sea denegada expresamente podrá formularse recurso por ante la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social en el plazo de treinta (30) días siguientes a la fecha en que sea notificada la denegación;
 2. Si no recae resolución expresa en la reclamación administrativa en el plazo de cuarenta y cinco (45) días de presentadas, el interesado podrá requerir pronto despacho y si transcurrieren otros treinta (30) días sin emitir resolución se considerará que existe silencio de la administración y quedará expedita la vía judicial;
- c) En todo lo no contemplado expresamente por esta ley regirá supletoriamente la ley 19.549 de Procedimientos Administrativos.

Art. 115. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como autoridad de aplicación de esta ley tendrá facultades para aumentar la duración de las prestaciones conforme las disponibilidades financieras del sistema.

Art. 116. — La reglamentación contemplará la modalidad de pago único y anticipado de las prestaciones como medida de fomento de empleo, para beneficiarios que se constituyan como trabajadores asociados o miembros de cooperativas de trabajo existentes, a crear u otras formas jurídicas de trabajo asociado en actividades productivas, en los términos que fije la misma.

TÍTULO V

De los servicios de formación, empleo y estadística

CAPÍTULO I

Formación profesional para el empleo

Art. 117. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social deberá elaborar programas de formación profesional para el empleo que incluirán acciones de formación, calificación, capacitación, reconversión, perfeccionamiento y especialización de los trabajadores tendientes a apoyar y a facilitar:

- a) Creación de empleo productivo;
- b) Reinserción ocupacional de los trabajadores desocupados;
- c) Reasignación ocupacional derivada de las reformas del sector público y la reconversión productiva;
- d) El primer empleo de los jóvenes, su formación y perfeccionamiento laboral;
- e) Mejora de la productividad y transformación de las actividades informales.

Art. 118. — Serán atribuciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

- a) Integrar la formación profesional para el empleo en la política nacional laboral;
- b) Coordinar la ejecución de programas de formación profesional para el empleo con los organismos del sector público nacional, provinciales o municipales del sector público, a través de la celebración de convenios;
- c) Validar la certificación de calificaciones adquiridas en contratos de práctica laboral y de trabajo-formación;
- d) Formular los programas de alternancia de formación y práctica laboral en los contratos de trabajo-formación.

CAPÍTULO II

Servicio de empleo

Art. 119. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social organizará y coordinará la red de servicios de empleo, gestionará los programas y actividades tendientes a la intermediación, fomento y promoción del empleo y llevará el registro de trabajadores desocupados.

Art. 120. — La red de servicios de empleo tendrá como función la coordinación de la gestión operativa de los servicios de empleo, a fin de garantizar la ejecución en todo el territorio nacional de las políticas del sector.

Art. 121. — Las provincias podrán integrarse a la red de servicios de empleo por medio de convenios con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por los cuales se tenderá a facilitar la descentralización a nivel municipal de la gestión de dichos servicios.

Asimismo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social promoverá la integración de la red de servicios de empleo de las organizaciones empresariales, sindicales y otras sin fines de lucro.

Art. 122. — El sistema único de registro laboral concentrará los siguientes registros:

- a) La inscripción del empleador y la afiliación del trabajador al Instituto Nacional de Previsión Social, a las cajas de subsidios familiares y a la obra social correspondiente;
- b) El registro de los contratos de trabajo bajo modalidades promovidas según las prescripciones de esta ley;
- c) El registro de los trabajadores beneficiarios del seguro de desempleo.

Art. 123. — El Poder Ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tendrá a su cargo la organización, conducción y supervisión del sistema único de registro laboral, a cuyo fin tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Coordinar las acciones de los organismos mencionados en el artículo 122, de modo de obtener el máximo de uniformidad, celeridad y eficacia en la organización del sistema;
- b) Elaborar el padrón único base del sistema único de registro laboral, con los datos existentes en el Instituto Nacional de Previsión Social, al que se se agregarán los de los otros organismos mencionados en el artículo 122 y los que surjan de los nuevos empadronamientos;
- c) Aprobar los formularios de inscripción de los obligados al registro;
- d) Disponer la habilitación de las distintas bocas de recepción de las solicitudes de inscripción de los obligados al registro sobre la base de las oficinas existentes en los organismos mencionados en el artículo 122;
- e) Disponer la compatibilización y posterior homogeneización de los sistemas y procedimientos informáticos de registros mencionados en el artículo 122 a fin de establecer un sistema integrado conforme lo dispuesto en el artículo 8º de esta ley;
- f) Disponer el adecuado, inmediato y exacto conocimiento por parte de los organismos mencionados, de los datos que conforman el sistema único de registro laboral, facilitando sus respectivas tareas de fiscalización y ejecución judicial;
- g) Diseñar y hacer aplicar la boleta única de pago de aportes y contribuciones emergentes de la contribución laboral;
- h) Establecer el código único de identificación laboral.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social designará el funcionario que ejercerá las atribuciones enumeradas, fijando su jerarquía y retribución.

Art. 124. — El Instituto Nacional de Previsión Social, las cajas de subsidios familiares y las obras sociales, o en su caso, el ente que los sustituya, deberán poner a

disposición del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social los datos y los medios necesarios para la creación y organización del sistema único de registro laboral.

CAPÍTULO III

Estadísticas laborales

Art. 125. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social diseñará y ejecutará programas de estadísticas e información laboral, los que deberán coordinarse con el Instituto Nacional de Estadística y Censos e integrarse al Sistema Estadístico Nacional, según la ley 17.022. A tales fines deberá:

- a) Elaborar encuestas e investigaciones sobre relaciones laborales;
- b) Organizar un banco de datos;
- c) Intervenir en la definición de contenidos y el diseño de los censos y encuestas que realicen los organismos oficiales en lo referente al empleo, la formación profesional, los ingresos y la productividad.

Art. 126. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suministrará al Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil la información necesaria para cumplir lo dispuesto por el artículo 127 de esta ley y coordinará con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos el seguimiento de los precios y la valorización mensual de la canasta básica.

TÍTULO VI

Del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil

CAPÍTULO ÚNICO

Art. 127. — Créase el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil con las siguientes funciones:

- a) Determinar periódicamente el salario mínimo vital y móvil;
- b) Determinar periódicamente los montos mínimos y máximos y la modificación del porcentaje de la prestación por desempleo;
- c) Aprobar los lineamientos, metodología, pautas y normas para la definición de una canasta básica que se convierta en un elemento de referencia para la determinación del salario mínimo vital y móvil;
- d) Constituir en su caso las comisiones técnicas tripartitas sectoriales referidas en el artículo 86, inciso a);
- e) Fijar las pautas de delimitación de actividades informales de conformidad con el artículo 79 de esta ley;
- f) Formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y formación profesional;
- g) Proponer medidas para incrementar la producción y la productividad.

Art. 128. — El Consejo estará integrado por dieciséis (16) representantes de los empleadores y dieciséis (16) de los trabajadores, que serán ad honorem y designados por el Poder Ejecutivo y por un presidente designado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y durarán cuatro (4) años en sus funciones.

La representación de los empleadores estará integrada por dos (2) del Estado nacional en su rol de empleador, dos (2) de las provincias que adhieran al régimen del presente título, en igual carácter y doce (12) de los trabajadores, que serán ad honorem y designados ramas de actividad propuestos por sus organizaciones más representativas.

La representación de los trabajadores estará integrada de modo tal que estén contenidos tanto los trabajadores del sector privado como los del sector público y las distintas ramas de actividad, a propuesta de la central de trabajadores con personería gremial.

Art. 129. — Las decisiones del Consejo serán tomadas por mayoría de dos tercios. En caso de no lograrse ésta al término de dos (2) sesiones su presidente laudará respecto de los puntos en controversia.

Art. 130. — A petición de cualquiera de los sectores representados en el Consejo, se podrá modificar el monto del salario mínimo vital y móvil establecido.

Título VII

El salario mínimo vital y móvil

CAPÍTULO ÚNICO

Art. 131. — El salario mínimo vital y móvil garantizado por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y previsto por el artículo 116 de la Ley de Contrato de Trabajo (t.o. 1976) será determinado por el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil teniendo en cuenta los datos de la situación socioeconómica, los objetivos del instituto y la razonabilidad de la adecuación entre ambos.

Art. 132. — Todos los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo, de la administración pública nacional y de todas las entidades y organismos en que el Estado nacional actúe como empleador, tendrán derecho a percibir una remuneración no inferior al salario mínimo vital y móvil que se establezca de conformidad a lo preceptuado en esta ley.

Art. 133. — El salario mínimo vital y móvil no podrá ser tomado como índice o base para la determinación cuantitativa de ningún otro instituto legal o convencional.

Art. 134. — El salario mínimo vital y móvil tendrá vigencia y será de aplicación obligatoria a partir del primer día del mes siguiente de la publicación; excepcionalmente, se podrá disponer que la modificación entre en vigencia y surta efecto a partir del día siguiente de su publicación.

En todos los casos, dentro de los tres (3) días de haberse tomado la decisión deberá publicarse por un día en el Boletín Oficial o en otros órganos periodísticos que garanticen una satisfactoria divulgación y certeza sobre la autenticidad de su texto.

Título VIII

Del financiamiento

CAPÍTULO 1

Art. 135. — Créase el Fondo Nacional del Empleo, con el objeto de proveer al financiamiento de los institutos, programas, acciones, sistemas y servicios contemplados en la presente ley.

Art. 136. — El Fondo Nacional del Empleo se constituirá con recursos de tres tipos distintos:

- a) Aportes y contribuciones establecidos en el artículo 137, inciso a), a fin de que el Fondo financie el sistema integral de prestaciones por desempleo como destino específico;
- b) Recursos fiscales extraordinarios, a fin de que el Fondo financie programas y proyectos tendientes a la generación de empleo productivo;
- c) Recursos fiscales ordinarios, a fin de que el Fondo financie los servicios administrativos, de formación y de empleos encomendados al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Art. 137. — Los recursos destinados al Fondo Nacional del Empleo son los siguientes:

a) Aportes y contribuciones:

1. Uno y medio (1,5) punto porcentual de la contribución a las cajas de subsidios y asignaciones familiares según lo establecido en el artículo 138 de la presente ley;
2. Una contribución de dos por ciento (2 %) sobre las remuneraciones pagadas al personal de las empresas públicas comprendido en el régimen de la Ley de Contrato de Trabajo, a cargo de dichas empresas;
3. Una contribución del tres por ciento (3 %) del total de las remuneraciones pagadas por las empresas de servicios eventuales, a cargo de dichas empresas;
4. Una contribución del uno por ciento (1 %) de las remuneraciones sujetas a contribuciones previsionales, a cargo del empleador;
5. Un aporte del uno por ciento (1 %) de las remuneraciones sujetas a aportes previsionales a cargo del trabajador.

Si las condiciones financieras del sistema integral de prestaciones por desempleo lo permiten, el Poder Ejecutivo podrá, previo informe a los sindicatos y consulta a la Comisión Bicameral previstas en el artículo 144 de esta ley, reducir cada uno de los aportes y contribuciones establecidos en los puntos 1, 4 y 5 de este inciso hasta en veinticinco por ciento (25 %);

b) Aportes del Estado:

1. El diez por ciento (10 %) de los ingresos que por cualquier concepto genera la transferencia de patrimonio del Estado con motivo de las privatizaciones realizadas por la

Ley de Reforma del Estado modificándose el inciso c) del artículo 13 del decreto 1.103 del 20 de octubre de 1989, reglamentario de la ley 23.696.

2. Las partidas que asigne anualmente la Ley de Presupuesto.
3. Los recursos que aporten las provincias y, en su caso los municipios, en virtud de los convenios celebrados para la instrumentación de la presente;

c) Otros recursos:

1. Donaciones, legados, subsidios y subvenciones y todo ingreso compatible con la naturaleza y fines del fondo.
2. Las rentas provenientes de la inversión de las sumas ingresadas al Fondo por cualquier concepto.
3. Las actualizaciones, intereses, cargos o multas originados en infracciones a las normas de la presente ley.
4. Los saldos no utilizados de ejercicios anteriores.
5. Los recursos provenientes de la cooperación internacional en la medida que fueren destinados a programas, acciones y actividades generadoras de empleo y de formación profesional, previstas en la presente ley.

Art. 138. — Sustitúyese el artículo 23 de la ley 18.017, modificado por la ley 23.568, por el siguiente:

Fijase como aporte obligatorio de los empleadores comprendidos en el ámbito de la Caja de Subsidios Familiares para Empleados de Comercio, la Caja de Subsidios Familiares para el Personal de la Industria y la Caja de Asignaciones Familiares para el Personal de la Estiba, Fluviales y de la Industria Naval, el nueve por ciento (9 %) sobre el total de las remuneraciones incluido el sueldo anual complementario. De ese nueve por ciento (9 %), uno y medio puntos (1,50) porcentuales serán destinados al Fondo Nacional del Empleo, y los siete y medio puntos (7,50) porcentuales restantes, a la correspondiente caja de asignaciones familiares.

Art. 139. — La recaudación de los aportes y contribuciones prevista en el artículo 137 será efectivizada a través de las cajas de subsidios y asignaciones familiares, de acuerdo a lo que establezca la reglamentación, las que tendrán las mismas facultades con respecto al cobro de los aportes y contribuciones del Fondo Nacional del Empleo que las que confieren las leyes 18.017, 22.161 y concordantes.

Art. 140. — Las cajas de subsidios familiares transferirán a la cuenta del Fondo Nacional del Empleo en el plazo de cinco (5) días de su recaudación las sumas percibidas conforme lo dispuesto por el artículo 137 y artículo 138.

Art. 141. — El Fondo Nacional del Empleo, creado por la presente ley, se constituirá como cuenta especial presupuestaria en la dependencia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Las sumas recaudadas para el Fondo Nacional del Empleo no podrán destinarse a otro fin que el expresamente dispuesto en esta ley. El funcionario que autorizara una utilización distinta será responsable pecuniaria y penalmente por tal circunstancia.

CAPÍTULO II

Administración y gestión del Fondo Nacional del Empleo

Art. 142. — El pago de prestaciones, la recaudación de aportes y contribuciones y su control, estarán a cargo de las cajas de asignaciones y subsidios familiares, conforme lo determine la reglamentación de esta ley.

Art. 143. — El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social propondrá al Poder Ejecutivo nacional en un plazo de sesenta (60) días las normas reglamentarias mencionadas en el artículo anterior.

TÍTULO IX

Organismo de contralor

CAPÍTULO ÚNICO

Art. 144. — Créase una Comisión Bicameral integrada por tres (3) senadores y tres (3) diputados la que tendrá por función la de supervisar el cumplimiento de la presente ley, quedando facultada para requerir todo tipo de información de los organismos gestores y de la autoridad de aplicación de la misma.

La comisión estará integrada por el presidente y vicepresidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado de la Nación y el presidente de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la misma cámara, y los presidentes de las comisiones de Legislación del Trabajo, de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.

Dicha comisión designará dos síndicos quienes actuarán con amplias facultades de supervisión y control del cumplimiento de la ley, debiendo intervenir en el presupuesto y balance confeccionados en relación a los fondos que esta ley establece. Los síndicos tendrán obligación de remitir mensualmente un informe a la Comisión Bicameral y a la autoridad de aplicación.

TÍTULO X

Prestación transitoria por desempleo

CAPÍTULO ÚNICO

Art. 145. — Institúyese una prestación por desempleo con carácter transitorio hasta tanto comience a efectivizarse el beneficio establecido en el título IV de esta ley. Los requisitos, plazos, montos y demás condiciones serán establecidos por la reglamentación que se dictará o implementará dentro de los 30 días de sancionada la presente.

El pago de esta prestación deberá comenzar a realizarse en un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días de sancionada la presente ley.

Dicha prestación se financiará con los recursos establecidos en los artículos 137 y 138 de esta ley y será gestionada con intervención de las cajas de subsidios y asignaciones familiares.

TITULO XI

Disposiciones transitorias

CAPÍTULO ÚNICO

Art. 146. — Los aportes y condiciones establecidos por el título VIII de la presente ley serán exigibles a partir de los sueldos devengados desde el primer día del mes siguiente al de vigencia de la presente ley.

Art. 147. — El Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo comenzará a efectivizar las prestaciones enunciadas en el título IV, capítulo único, a los ciento

ochenta (180) días de dictada la presente ley. El requisito previsto en el inciso c) del artículo 105 podrá ser acreditado conforme lo establezca la reglamentación.

Art. 148. — Facúltase al Poder Ejecutivo nacional para gestionar con los gobiernos provinciales la firma de los convenios y acuerdos necesarios para la ejecución de esta ley.

Art. 149. — Derógase toda disposición que se oponga a la presente ley.

Art. 150. — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional. Saludo a usted muy atentamente.

II

INSERCIONES

I

SOLICITADAS POR EL SEÑOR SENADOR BRASESCO

A

La pobreza y la cuestión ocupacional
Doctor Edison Otero

La pobreza es, en definitiva, una manifestación específica de un crecimiento económico distorsionado y dependiente, propio de los países latinoamericanos. La Argentina, ya desde las primeras décadas de este siglo, inició un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones, modelo que se aceleró y reafirmó a partir de la Segunda Guerra Mundial y que parece haberse cerrado desde comienzos de la década de los años setenta, particularmente luego de la primera crisis del petróleo.

La quiebra de este modelo se tradujo en un deterioro de la demanda de trabajo, un crecimiento del trabajo no registrado de la informalidad y precarización de los puestos de trabajo, al mismo tiempo que se deterioraron los ingresos salariales.

El resultado de esta crisis de larga duración que sufrimos los argentinos es la incorporación de amplios grupos de la población a condiciones de privación. La pobreza posee una conformación multifacética en la que se combinan y potencian distintos tipos de necesidades, las que afectan distintas áreas de la vida, desde la biológica a la social.

El impacto de la crisis económica actual ha transformado la composición de los distintos grupos sociales que forman nuestra sociedad. A aquellos sectores histórica y estructuralmente pobres que han sufrido desde el comienzo las vicisitudes económicas actuales, se han sumado otros, configurando una complejidad que se agrega a la usual heterogeneidad de los sectores carenciados.

Cuando hablamos de pobres nos referimos a personas con necesidades básicas insatisfechas, subalimentadas, con niveles crecientes de analfabetismo, sin atención médica suficiente, habitando viviendas precarias, en fin, con carencias graves.

Tales manifestaciones afectan al hogar, comunidad de consumo y particularmente a algunos grupos de población: los niños, los adolescentes, las mujeres,

En nuestro país existen hoy en día más de ocho millones de pobres, según distintas estimaciones realizadas, que no han sido controvertidas.

El estado de la insatisfacción de las necesidades de vida más elementales alcanzaría por lo tanto a alrededor de un cuarto de la población total.

Una de cada cuatro familias argentinas sufre condiciones de marginalidad social; por esta vía de segmentación y exclusión se las condena a vivir fuera del mercado, excluidas socialmente y en definitiva con una posibilidad cada vez más estrecha de participación política.

Una situación semejante es desconocida en la Argentina de este siglo, si estas condiciones se mantienen y profundizan generarán transformaciones cualitativas en la forma de ser de los argentinos, impulsando la desaparición de los sectores medios de la sociedad y de su cultura. La Argentina se preció de constituir una sociedad con un alto grado de integración y movilidad social, una difundida valoración de la equidad y el igualitarismo, altos estándares alimentarios en todos sus estratos sociales, etcétera, al punto que nunca dejamos de observar, no sin cierto orgullo, la situación de los demás países de nuestra región. Hoy esos elementos básicos que definían una identidad nacional peculiar están en franco proceso de desintegración.

Se abre así el interrogante sobre cuál finalizará siendo el carácter de lo argentino, de continuar este proceso de desintegración, para dar pie a la consolidación de otros atributos básicos diferentes.

Al inicio de nuestra exposición dijimos que la pobreza es el resultado de un crecimiento económico distorsionado y dependiente que ha entrado en crisis. Esta afirmación surge nítidamente de los análisis estadísticos. El caso típico de la familia pobre es el de un hogar con una relación entre activos y pasivos normal, pero donde los últimos, o bien no consiguen trabajo, o bien

se desempeñan en ocupaciones que les proveen un ingreso muy bajo que los coloca en una situación de carencias básicas.

Hablar de pobreza es en definitiva, referirse a una situación de distorsión y atraso ocupacional.

Detrás de cada familia pobre hay un desocupado o un subocupado. Las distintas formas que asume la subocupación pueden sintetizarse en siete formas básicas.

En primer lugar, las dificultades para encontrar empleo desalientan a muchos potenciales postulantes a buscar trabajo, es así que la tasa de actividad global, es decir, la población económicamente activa sobre la población total, cayó a 37,6 %. Esos potenciales buscadores de empleo, que no lo hacen, suman alrededor de 604.000 personas. Es lo que se conoce como desempleo oculto.

En segundo lugar, la Argentina tiene 900.000 desocupados, personas económicamente capaces que quieren trabajar, buscan empleo y no lo encuentran, ni siquiera una hora por semana.

En tercer lugar existen en nuestro campo alrededor de 500.000 campesinos pobres. A pesar del desarrollo agrícola de nuestro país hay minifundistas y cosecheros sin propiedad de la tierra. En su mayoría habitan fuera de la región pampeana. Esta cantidad de pobres del campo significa un cuarenta por ciento de la mano de obra rural.

El 8 % de la fuerza de trabajo urbana está ocupada en una actividad tan insatisfactoria y mal remunerada como el servicio doméstico. Se trata de cerca de 800.000 personas, en su mayoría mujeres. De este sector no puede decirse que está plenamente aprovechado en un sentido productivo genuino, ni que obtenga ingresos compatibles con una adecuada satisfacción de sus necesidades vitales.

En quinto lugar, en las regiones urbanas ha crecido una cantidad muy importante de trabajadores, alrededor de 1.500.000 de personas ocupadas en lo que se conoce como sector informal urbano. Este sector presenta un conjunto de características peculiares, se trata principalmente de familiares no remunerados, cuenta-propistas de bajo nivel de calificación, y de asalariados de microempresas. Una característica central de este sector es que están ocupados en actividades productivas de servicios o de bienes de bajo nivel de productividad, de escaso uso de capital y tecnología, con alta rotación y de bajos niveles de ingreso.

En sexto lugar, el empleo público no nacional —provincias y municipios— ha crecido fuertemente en estos años. En los últimos cuarenta años el empleo público aumentó menos que el del sector privado, gracias a que el empleo público nacional creció poco.

La ocupación en las provincias y municipios creció mucho más que los servicios prestados, funcionando el empleo excedente como un sustituto de un subsidio de desempleo. Este mecanismo ha estado asociado a la crisis de las economías regionales. Las ocupaciones generales por esta vía suman algo más de 400.000, con ingresos de bajo nivel.

Finalmente, tenemos el subempleo visible, es decir, trabajadores que quieren trabajar a tiempo pleno pero que están ocupados menos de 35 horas semanales. Suman algo menos de 900.000.

Este panorama preocupante se agrava si lo comparamos con los datos históricos de subutilización de la fuerza de trabajo en nuestro país. La comparación entre 1980 y 1990 muestra la multiplicación por cuatro de los desocupados urbanos y de los subocupados visibles y el agravamiento de las otras formas de subocupación.

Esta dinámica de la situación ocupacional se traduce en el avance de todos los indicadores de la existencia de necesidades básicas insatisfechas. Por ejemplo la tuberculosis crece en el país. A pesar de ser un mal ciento por ciento curable, cuyo tratamiento data de la década del cuarenta, hoy un argentino muere de tuberculosis cada ocho horas. En 1989 fallecieron 1.030 personas y se registraron 13.000 nuevos enfermos, estando centrado el problema en personas de 15 a 40 años. El crecimiento de este tipo de enfermedades está directamente vinculado a carencias socioeconómicas.

Esta realidad constituye un desafío para los argentinos, al igual que para los habitantes de los demás países de la región con panoramas iguales o peores que el nuestro.

Solo la acumulación de nuevo capital productivo de bienes o servicios en un marco de crecimiento económico puede resolver el drama de la pobreza. Por ello, ante la crisis, es necesario buscar alternativas que permitan mejorar la distribución de los costos del ajuste y retomar el proceso de crecimiento en forma de maximizar la generación de empleo y absorber los niveles actuales de subutilización y los aumentos esperados de la fuerza de trabajo, por vía de los jóvenes que ingresen al mercado de trabajo y del aumento de la actividad de hombres, y sobre todo de mujeres que no buscan trabajo, desalentadas por las dificultades existentes para encontrar colocación.

En el caso argentino es necesario hacer crecer una economía que ha permanecido estancada durante dos décadas. La existencia de graves desequilibrios económicos impone ajustes. Pero no todos los ajustes tienen los mismos costos sociales y dan los mismos resultados.

Las experiencias son diversas y aleccionadoras. Por ello es necesario elaborar alternativas que enfrenten los desequilibrios atenuando entre otras cosas los efectos sobre el empleo, distribuyendo con mayor equidad los costos del ajuste, sentando las bases para retomar una dinámica de inversión y crecimiento económico. Sin esta dinámica no existe ninguna posibilidad de superar el desempleo ni de impedir un mayor deterioro.

Una condición de base, en un ambiente de libertad y democracia, para motorizar el desarrollo económico es la movilización de la sociedad alrededor de los objetivos y estrategias definidos. Para ello es necesario una política de concertación en los ámbitos político y social que ponga en tensión todas las energías capaces de enfrentar a la crisis. Para que esto tenga éxito es necesario que entre los participantes de los acuerdos se repartan equilibradamente costos y beneficios.

Considerando que se acordó una política de ajuste macroeconómico que promueva la inversión productiva y el crecimiento, está dada una condición necesaria —pero no suficiente— para resolver el problema de la pobreza, ni tampoco el del empleo.

Existen modelos de desarrollo muy diferentes. Por ejemplo, una modernización apresurada, drástica, sin buen criterio, sin consenso y sin solidaridad social puede resultar un esquema de eficacia con marginalidad y exclusión, que termine con una brutal polarización social y concentración económica.

Otro modelo de crecimiento que avance sin vacilaciones en la implementación de las reformas estructurales, pero buscando regular sus efectos, desarrollando acciones que equilibren los costos y aseguren una distribución más equitativa de las cargas, será más eficaz para combatir la pobreza y seguramente también para motorizar el crecimiento. En definitiva el hombre, sus conocimientos, y su participación activa en el esfuerzo colectivo es cada vez más una pieza fundamental de la modernización de la economía, del desarrollo de su competitividad, y del éxito de una inserción vigorosa en la economía mundial, camino que nos permitirá crecer y vencer a la marginalidad y las carencias. Para lograr el pleno desarrollo de la potencialidad de las personas se requiere el consenso, y sin equidad no hay consenso.

De todos modos la superación de la pobreza y de su causa principal, las distintas formas de subutilización de la fuerza de trabajo no es tarea de corto plazo.

Para dimensionar el esfuerzo necesario para superar esta situación debemos colocarnos en una dinámica de crecimiento ideal durante la década de los años noventa, para evaluar las tasas de inversión y crecimiento necesarias a fin de obtener resultados completamente exitosos.

Nuestro país tiene una población económicamente activa de alrededor de 12.000.000 de personas con una tasa de crecimiento de 1,5 % anual. Es decir, que cada año ingresan al mercado de trabajo 180.000 personas. Esta cantidad de puestos de trabajo es el mínimo que se debe generar cada año para que no se deteriore aún más la situación ocupacional.

Considerando que existen en torno de 500.000 desempleos ocultos, quienes ante una reactivación económica recomenzarían a buscar colocación, se deben generar 50.000 puestos más por año, para terminar de absorber el desempleo oculto en la década. Esto es relativo ya que lo más probable ante la existencia de mayor demanda de mano de obra es que los 500.000 se lancen rápidamente a la búsqueda de trabajo. Ante la existencia de 900.000 desocupados, de los cuales solo 200.000 corresponderían a una tasa normal de desempleo friccional, de acuerdo a las tasas históricas de nuestro país, tenemos 700.000 trabajadores a los que se debe colocar en el mercado de trabajo durante la década. Esto nos da un promedio de 70.000 por año. El desafío es en consecuencia, generar 300.000 puestos de trabajo por año.

300.000 puestos de trabajo anuales son factibles de ser generados en condiciones ideales de crecimiento prestandole particular atención a las políticas de empleo. Representan el objetivo máximo al que podemos aspirar. Hablar de esta cantidad de empleos netos a crear, es ponerse como meta un crecimiento de 2,7 % anual de los puestos de trabajo. Ello implica que teniendo en cuenta un crecimiento de la productividad de entre 4 y 5 %, de acuerdo a experiencias interna-

cionales comparables, el producto bruto interno debería crecer alrededor de 7 % anual, sumando 2,7 % más 4,3 % de crecimiento del empleo y la productividad por año.

Este es un esfuerzo posible, para una transformación exitosa, según resultados obtenidos en otras experiencias, pero constituye una expansión que la economía argentina no alcanzó en el último medio siglo.

Si tomamos como costo promedio de la creación de cada puesto de trabajo 30.000 dólares, estimación modesta y muy gruesa, la magnitud de la inversión requerida es de 9.000.000.000 de dólares por año. Esto es alrededor de un 14 % del producto bruto interno total. Si a ello le agregamos un 10 % del producto, que es la estimación habitual que se realiza sobre la inversión de reposición, se llega a una tasa bruta de inversión posible pero elevada del orden del 24 % del producto bruto interno, cuando hoy en día no excede el 12 % y en las mejores épocas llegó al 22 % del producto. Estos resultados que serían óptimos no disminuirían, de todos modos las tasas de subocupación. Se detendría su agravamiento y, sin duda, el progreso de la situación general mejoraría también sus condiciones de trabajo y de vida, sentando las bases para resolver este problema posteriormente, de continuarse con el esfuerzo que implica esta dinámica de crecimiento.

Este cuadro puede impresionar como exageradamente pesimista, pero se corresponde con la realidad que vivimos cotidianamente y con los datos que surgen de encuestas y de estudios de institutos, oficiales y privados, realizados por expertos de la economía del trabajo altamente calificados.

En perspectiva se debe afirmar que los resultados de los procesos de transformación y crecimiento llegan luego de esfuerzos constantes y prolongados, sostenidos a lo largo de varias décadas.

En función de este análisis es necesario que en el marco de políticas de ajuste, que busquen una distribución equitativa de los esfuerzos y un impulso veloz al crecimiento económico se implementen políticas sectoriales que le den prioridad al factor empleo en los programas de inversión.

Una política de empleo explícita implica que el objetivo ocupacional incida en las decisiones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo, y en las políticas sectoriales. Implica además la definición y aceptación de instrumentos específicos para fomentar el empleo. La política de empleo persigue, al mismo tiempo, aumentar los ingresos de los grupos más pobres y una distribución más justa de los costos del proceso de ajuste en el corto plazo y de los beneficios del desarrollo en el mediano y largo plazo.

Los lineamientos generales para retomar el crecimiento con una composición del producto y una estructura del gasto público, que contribuyen a aumentar el empleo, pueden ser insuficientes para alcanzar rápidamente niveles previos de ocupación. Esto hace necesario utilizar instrumentos específicos cuyo propósito directo sea proteger el desempleo, reducirlo y dar acceso a ocupaciones productivas a un mayor número de trabajadores. Son varios los instrumentos que tienen esa finalidad. Se pueden mencionar entre ellos: el seguro y/o subsidio de desempleo, las distintas formas de programas

especiales de empleo que consisten en la contratación directa de trabajadores por entidades del sector público para la realización de obras o prestación de servicios con la finalidad principal de generar empleos, los programas de apoyo a la creación de microempresas y emprendimientos asociativos en general. También las iniciativas para incentivar la contratación laboral a través de reformas en la legislación que posibiliten por medio de la negociación entre empresarios y trabajado-

res la concreción de acuerdos que responden a las necesidades que plantea la realidad de las empresas y al objetivo de crear nuevos puestos de trabajo.

Dentro de estas políticas de empleo se le debe otorgar gran importancia a los programas de formación profesional. La capacitación y la calificación de la mano de obra constituye un elemento central al servicio de la modernización y reestructuración de la economía argentina.

B

Flexibilidad laboral y cambio estructural:

El caso argentino

Doctor Adrián O. Goldín *

Mercados de trabajo en la Argentina, hoy

Lejos en el tiempo ha quedado la relativa prosperidad, el modelo de acumulación, los procesos de producción, la composición y apetencias de la clase trabajadora y los hábitos políticos de los años 40, época en que el Sistema Argentino de Relaciones del Trabajo adquirió las formas que todavía exhibe.

La economía argentina padece hoy una crisis profunda: su comprometida situación global corporizada en un estancamiento persistente y altas e irreductibles tasas de inflación viene produciendo señales de constantes empeoramientos desde la década del 70.

En este marco, hubo de producirse un inevitable deterioro de su capacidad para generar empleo. El desempleo abierto y el subempleo urbanos registran un crecimiento alarmante que ha llegado a duplicar con exceso las tasas que uno y otro fenómeno registraban en la década de los 70, advirtiéndose además su creciente incidencia sobre jefes de hogares, así como una preocupante exacerbación del desempleo en los estratos más desfavorecidos de la sociedad.

Aunque de modo sólo incipiente e inorgánico, los procesos de incorporación de una nueva tecnología ya han hecho su aparición en la Argentina. De un lado, habrá que considerar su incidencia en la supresión de puestos de trabajo, en la creación de otros, y globalmente, en los niveles generales de empleo. Por otro lado, convendrá tener en cuenta que las posibilidades que brindan las nuevas técnicas de diseño y fabricación asistidas por la nueva tecnología informatizada aceleran el agotamiento del modelo de producción en grandes series, y su sustitución por el de la fabricación de series cortas capaces de satisfacer un mercado de productos más diversificado. Estos y otros fenómenos desencadenados por las nuevas tecnologías imponen la concepción de nuevos procesos de producción, nuevas formas de organización del trabajo, nuevos ritmos y métodos para su ejecución, una transformación notable de las funciones de supervisión y ejecución, nuevos perfiles de formación y calificación del personal; en el campo empresarial, nuevas formas de organización en las que prevalecen las pequeñas empresas versátiles y capaces de responder rápidamente a los posibles cambios de la demanda, gestándose de ese modo un proceso de descentralización en presencia en curso en nuestro país por estas y otras razones.

Son también notables los cambios que viene experimentando la composición de la clase trabajadora, afectada por un proceso de deshomogeneización que deja a la vista en su seno expresiones cada vez más nítidas de pluralismo social. El proceso de innovación tecnológica, así como la creciente terciarización de la economía —en nuestro caso distinta de la que es propia de la etapa posindustrial— generan una reducción del número de obreros industriales y el crecimiento correlativo del de administrativos y técnicos. Esa expansión del sector servicios se traduce también, por sus propias modalidades, en horarios laborales y formas de contratación no convencionales. Crecen las expectativas de vida, envejece la población e irrumpen masivamente en el mercado de trabajo mujeres y jóvenes, denotándose con las singularidades propias de esa oferta. Se asiste, finalmente, a un proceso agudo y preocupante de segmentación del mercado de trabajo en el que junto a los trabajadores incorporados al sector formal de la economía, coexisten otros, absorbidos por mercados de trabajo periféricos y sustraídos de ese modo a los mecanismos de protección legal y de defensa sindical.

En el plano político, la sociedad argentina percibe por fin a la democracia, al estado de derecho y al sistema de libertades de la Constitución Nacional como valores superiores. Ello se traduce no sólo en la toma de decisiones por mayoría; también en la preservación de los derechos de las minorías, en el pluralismo esta vez ideológico de la clase trabajadora y en expectativas crecientes de bienestar social —mejor calidad de vida y de trabajo, niveles superiores de equidad social, resistencia a la marginación— alentadas por el acceso a la cultura y a la información y una conciencia más profunda de la dignidad del hombre.

Por último, pero no por ello menos importante, se reconoce el agotamiento de los proyectos de autarquía económica y la necesidad de alcanzar niveles adecuados de competitividad para insertarse en un mercado internacional en el que las economías nacionales experimenten una interdependencia cada vez más marcada.

* Profesor Titular de Derecho Social (UNLP). Ex Subsecretario de Trabajo de la Nación.

Un Sistema de Relaciones del Trabajo detenido en el tiempo

El Sistema Argentino de Relaciones de Trabajo permanece anclado en aquellos tiempos de sus albores, indiferentes al parecer ante cambios tan dramáticos. Desde esa óptica, las impugnaciones al viejo modelo no parecen gratuitas ni ligeras.

Organización sindical

Sólo su preservación anacrónica justifica que en la Argentina democrática que privilegia su sistema constitucional de libertades subsista aún un modelo de organización sindical que gira en torno del sindicato único, vertical y altamente centralizado impuesto por la ley, sometido a un alto grado de reglamentarismo legal y de intervencionismo administrativo y judicial, y por todo ello de dudosa compatibilidad con múltiples aspectos del principio de la libertad sindical. Sólo de ese modo se entiende un modelo de acción sindical sobrepolitizado, denotado por una definida adscripción partidaria que lo lleva con frecuencia a privilegiar consideraciones de ese rango antes que sindicales o aún político-sociales; que con frecuencia responde con más fidelidad a los intereses del aparato que a los de las categorías cuya representación ejerce; que entroniza la unidad impuesta por la ley como supervalor al que se subalternizan y aún inmolan otros valores tan caros al asociacionismo obrero como la libertad sindical, la autonomía, la democracia interna, el principio de pureza, la inserción compatible con el contexto político institucional democrático, etcétera (el indiscutible valor de la unidad sindical en libertad, pierde esa condición y se degrada, por exceso, en disvalor); que se reconoce tributario del Estado y demanda bajo diversas formas el tutelaje pocas veces desinteresado del Ministerio de Trabajo, al que por esa razón necesita adicto y por ello teñido de tonalidades corporativas; que despliega una acción sindical sostenida sobre un estilo propio de la prosperidad y el crecimiento ilimitados hoy ausente, privilegiando un reivindicacionismo puramente nominal que como tal se demuestra inexorablemente condenado al fracaso; que no ha sabido hasta hoy alumbrar cursos de acción y ni siquiera un debate coherente acerca de los cambios que las nuevas tecnologías imponen a los procesos de producción y sus efectos sobre los mercados de trabajo; que resiste y teme hacerse cargo y gestionar cuotas mayores de autonomía colectiva —nuevos y mejores instrumentos para el progreso y el cambio— y prefiere descansar sobre renovadas demandas de intervencionismo paternalista del Estado.

La negociación colectiva

También obedece a la subsistencia caduca del sistema de relaciones del trabajo de décadas pasadas, la permanencia de un modelo de negociación colectiva rígido, centralizado, altamente intervenido por el Estado (determinación de las representaciones negociadoras, controles de legalidad y oportunidad para la homologación, rol arbitral en las comisiones paritarias de interpretación); que no abre espacios a la dinámica y feraz diversificación y descentralización de la negociación colectiva por sectores de actividad, regiones, empresas o

establecimientos ni por consiguiente a su articulación ordenadora; que deja en las sombras de la indefinición las diversas cuestiones de la sucesión y concurrencia de convenios colectivos; que degrada el papel protagónico y progresivo de los acuerdos informales de empresa al desconocer su dimensión colectiva; que preserva una concepción inmovilista y regresiva acerca de la decisiva problemática de las relaciones entre el convenio colectivo y la ley; que revela su ineptitud para servir de marco jurídico promocional de procesos de concertación social.

El conflicto social

Es por lo mismo que sigue vigente todavía un régimen normativo que, inspirado en el modelo de la "comunidad organizada", reniega y desconfía del conflicto social. Es en ese fontanal ideológico en el que abreva el régimen de arbitraje obligatorio generalizado legislativamente durante el período constitucional 1973/1976, el marcado intervencionismo estatal del conjunto de las normas referidas al conflicto, la atribución del Ministerio de Trabajo de juzgar la legalidad e ilegalidad de las huelgas con posibilidades sólo marginales y tardías de revisión judicial y la carencia de una cultura de la autocomposición y gestión autónoma y racional de los conflictos. Contradictoriamente, pero abrevando también en cauces del pensamiento autoritario (esta vez de distinto cuño), se constata una insensibilidad a veces salvaje por los derechos de los otros integrantes de la comunidad al goce de los servicios esenciales y una correlativa resistencia a toda reglamentación que armonice los derechos de los trabajadores afectados a esos servicios con los de jerarquía por lo menos no inferior del resto de la sociedad.

Empresas y participación

Ese anclaje en el pasado se reconoce en los ámbitos empresarios en una concepción autoritaria, paternalista y no participativa de las relaciones laborales, en la carencia de una auténtica doctrina empresarial acerca de las cuestiones relativas al trabajo humano, en cursos de acción para los debates legislativos signados tan sólo por la preocupación de preservar espacios de poder, en una frecuente e indisoluble invocación militante del intervencionismo autoritario estatal, cuando de las relaciones del trabajo se trata. Esa actitud reificante de las empresas de cara a la participación no ha tenido contrapeso eficiente en una cultura sindical también escasamente participativa y en políticas estatales desentendidas de mecanismos de integración social tan valiosos. Se entiende entonces por qué más de 30 años después de su consagración constitucional, la participación en sus diversas formas sigue ausente del sistema argentino de relaciones de trabajo privándole de herramientas insustituibles para su transformación. Se explica también en éste junto a otros factores vinculados con la acción sindical y el modelo de negociación colectiva, las hasta hoy insalvables dificultades para alcanzar expresiones más o menos orgánicas de concertación social.

Las relaciones individuales

El arcaísmo institucional se expresa en el ámbito de las relaciones individuales del trabajo en un régimen ju-

rídico elaborado en muchos aspectos más para su tratamiento en juicio que para su aplicación práctica en los tiempos y lugares de trabajo, una correlativa hiperjudicialización de los conflictos (mal resueltos por una justicia laboral superada por la exageración litigiosa), una sistemática carencia de instrumentos de gestión colectiva y autónoma de las relaciones del trabajo; una retórica y voluntarista proclividad a consagrar, sostener y declamar derechos que no se gozan; una frecuentemente poco meditada interacción del régimen contractual con el de la seguridad social que induce insostenibles distorsiones; una limitada conciencia sobre los efectos secundarios de normas que protegen a algunos trabajadores mientras desprotegen e inhiben el acceso de muchos más al mercado de trabajo; una errática política para la creación heterónoma de estatutos profesionales; una frecuente indiferencia y ajedad por las proyecciones de ciertas normas sobre la problemática del empleo, la producción, la productividad y la creación de riqueza; una proliferación casuística que cercena sin utilidad evidente la aptitud de adecuación y diversificación del convenio colectivo; una generalizada instalación del fraude laboral genérico y del específico fraude propio del campo de la colocación, cuya neutralización se confía a una administración del trabajo impotente por graves carencias estructurales, fenómeno que se agrava por una actitud prescindente de los protagonistas sociales frente a la propagación de esos flagelos. Se constata, en fin, la ausencia de una concepción sistemática y racional de la protección apoyada en ideas claras acerca de cuáles aspectos y no otros demandan el no sustituirlo por el amparo legal.

El papel del Estado

Como se desprende de lo ya expuesto, esa anacrónica condición de nuestro sistema de relaciones del trabajo compromete también al Estado, involucrado en una gestión de acentuado intervencionismo paternalista y frecuentemente "interesado", con eje en una administración del trabajo paralizada por una férrea centralización a la que no está en condiciones de atender, y por un viejo modelo de gestión operativa propio de realidades superadas hace ya mucho y que por lo tanto le reducen a un regresivo papel en la conservación de lo caduco y le priva de constituirse en agente del cambio y del progreso social.

Superar el pasado

Parece entonces evidente que este anacrónico Sistema de Relaciones del Trabajo —alimentado también por las leyes sindicales de reciente sanción— carece de capacidad para afrontar los desafíos de hoy. Poco sirve ante la crisis, la inflación y el desempleo; mal podrá tener respuestas para el cambio tecnológico, las mutaciones sociales y el devenir de los nuevos tiempos políticos; poco puede hacer para acompañar un proceso de crecimiento económico con justicia social en una economía competitiva y eficaz inserta en un mercado internacional cada vez más interdependiente.

Los tiempos históricos se aceleran, las innovaciones tecnológicas alcanzan velocidades vertiginosas, las relacio-

nes sociales y económicas experimentan irreversibles mutaciones; los argentinos no podremos acompañar los hechos que vienen sino dejando de lado un Sistema de Relaciones del Trabajo diseñado al modo del 45, del 53 o del 74; al modo de lo que ya pasó.

Transformación básica y estructural en los mercados de trabajo; el signo de la incertidumbre

Nuestro sistema de relaciones del trabajo, abroquelado en el pasado, ha revelado ya su ineficiencia e inadecuación ante fenómenos nuevos o de novedosa intensidad que parecen haberse adueñado del escenario de la economía y de las relaciones sociales. Un marco distinto, crítico y cambiante al cual a esta altura de los tiempos de su instalación es ya problemático atribuirle carácter coyuntural, marginal o meramente transitorio; parece exteriorizar en cambio una transformación básica y estructural que da inicio a un nuevo tiempo signado por el agotamiento irreversible del viejo modelo de acumulación, el impacto transformador de la nueva tecnología, la caducidad de los proyectos autárquicos y la internacionalización de la economía.

El logro de una cierta certidumbre acerca del carácter básico y estructural de la transformación y de la necesidad de emprender un proceso de ajuste de la economía y adoptar un nuevo modelo de acumulación y crecimiento compatible con aquella, convive con una profundización de la crisis, así como con el despliegue de un diversificado abanico de alternativas estratégicas de cara a la innovación tecnológica y a los rumbos de la reconversión industrial, factores que contribuyen a entronizar la incertidumbre como uno de los elementos paradigmáticamente más estables de las relaciones económicas del futuro inmediato.

Mercado de trabajo y modelo de acumulación y crecimiento

Los mercados de trabajo internos y externos no podrán al solo influjo de declaraciones voluntaristas permanecer al margen de las vicisitudes que atraviesa el sistema económico; de ello ya no necesitamos pruebas en la Argentina. Por el contrario, será indispensable dotarlos de aptitud para acompañar el nuevo modelo de crecimiento en cuyo marco den respuesta adecuada a las señales que reciban desde el sistema de producción.

Puede entonces afirmarse que es imprescindible diseñar un nuevo conjunto de regulaciones, instituciones, prácticas y conductas que operen en el mercado de trabajo y que guarden rigurosa coherencia estructural con el modelo de crecimiento y acumulación que se ponga en ejecución; pero con asiento en idéntica lógica, cabe sostener también que una alteración de las reglas de juego de los mercados de trabajo que no se inserte en un nuevo modelo de crecimiento en línea con el cambio básico en los factores que lo determinan, muy difícilmente produzca otro resultado que el de cambio del signo ideológico de la inadecuación, probablemente nutriendolo de contenidos, aún más regresivos de inequidad social. Sobre estos aspectos volvemos más abajo.

Dimensión nacional de transformaciones y propuestas

En los países desarrollados con economías de mercado, la crisis desatada a partir del *crack* petrolero de 1973, la caducidad del modelo de acumulación vigente hasta entonces, el avance de la inflación y el crecimiento preocupante del desempleo, estimuló, como hoy sucede entre nosotros, la puesta en marcha de un polémico proceso de reconsideración de las regulaciones imperantes en los mercados de trabajo. Surge entonces el debate acerca de la flexibilidad o rigidez de esas regulaciones y de la necesidad de promover y abordar su revisión.

Si bien es posible advertir ciertos paralelismos en diversos factores y objetivos reconocibles en los fenómenos desencadenados en aquellos países y en el nuestro, sería un gravísimo error relegar a un segundo plano la presencia simultánea de definidas notas que singularizan unas y otras situaciones de partida. Los diversos niveles nacionales de desarrollo económico y social, su heterogéneo marco jurídico, el variado estado de avance de sus procesos de incorporación de nueva tecnología, la configuración singular de sus actores sociales, su inserción ideológica, sus relaciones de poder y el estilo de su cultura industrial, la heterogénea aptitud de cobertura de sus sistemas de seguridad social, el diferente modelo de organización política del Estado y el sentido e intensidad de su intervención en las relaciones del trabajo, el distinto grado de evolución y eficacia de los instrumentos de la participación y los mecanismos de elaboración del consenso social, dejan pocas dudas en el sentido de que los procesos tendientes a la elaboración de nuevas regulaciones y la promoción de nuevas conductas en los mercados de trabajo deben estructurarse en torno de consideraciones de carácter prevalentemente nacional.

Habrà entonces que dar todos los debates —no bastan los que se han agotado por el impulso de acontecimiento económicos y sociales propios de otras circunstancias— y asegurarse de dejar a un lado la poca versátil tendencia a incorporar acríticamente instrumentos del cambio elaborados al ritmo de realidades distintas; pero con igual energía será necesario desarmar las prevenciones de quienes sostienen que todo lo que ya está es “nuestro”, y sólo por eso bueno, u oponen una resistencia cerril y aldeana a contemplar y considerar el rico laboratorio que constituyen las otras experiencias nacionales.

*Nuevas regulaciones; autonomía colectiva y consenso social**a) Sindicatos y empresas*

Las nuevas regulaciones, instituciones y comportamientos que reclaman los nuevos mercados de trabajo sólo se instalarán de modo estable, cobrarán eficacia y servirán a los propósitos de la recuperación y al crecimiento económico y del progreso social si son prioritariamente producto de la negociación y del consenso. Ya elaboración puramente heterónoma de los cambios puede devenir autoritaria y lacerar al sistema constitu-

cional de libertades, en particular las del área colectiva; la ausencia del consenso en su implantación deparará ásperas resistencias y comprometerá su operatividad plena; pero además (y quizás antes) una tal conducta configuraría un nuevo episodio de exacerbación del intervencionismo estatal, esta vez de signo diverso, pero también denotado por su ineptitud para mitigar los estragos de la crisis y responder con eficacia a la dinámica y cambiante diversidad de los nuevos procesos de producción.

Huelga entonces señalar la importancia que tendrá la actitud con la que los interlocutores den la cara a este nuevo desafío. Como se puntualizara en el Informe Aureau, será necesario reclamar de los empresarios mayor conciencia de su dimensión social y de sindicatos y trabajadores una mejor comprensión de su dimensión económica. Si las nuevas formas de organización del trabajo demandaran otras cualificaciones, autodisciplina y decisiones autónomas, dedicación al logro de productos de calidad, descentralización de responsabilidades, etcétera, en palabras de un distinguido especialista alemán, las empresas sólo podrán transitar el camino de la recuperación industrial con el concurso de la fuerza del trabajo y no contra ella.

A su vez, si la instalación de un nuevo modelo de acumulación y de mercados de trabajo que guarden con el coherencia estructural responde con fidelidad al devenir de los nuevos tiempos, los sindicatos tendrán que optar por asumir responsablemente su parte en el liderazgo del proceso de cambio, preservando y promoviendo al interior del mismo los intereses que representan, si no quieren ser arrollados antes pronto que tarde por el avance incontenible de los hechos.

b) El papel del Estado

La dignidad del hombre sigue siendo el valor supremo, las desigualdades subsisten y los intereses generales deben ser aún preservados de avasallamientos sectoriales. Por razones éticas y políticas, el Estado no puede dejar de dispensar el rol tutelar, arbitral y promotor que la sociedad le confía. No propiciamos en consecuencia su ausencia en los mercados de trabajo; se trata en cambio de regular su intervención en oportunidad e intensidad de modo que no nulifique el papel prioritario reservado a los propios actores sociales en el diseño y adecuación de nuevas regulaciones y comportamientos compatibles con el nuevo modelo de crecimiento.

Un sistema de relaciones del trabajo predispuesto para el cambio

El imperativo de poner en práctica ese nuevo modelo en un contexto signado por la incertidumbre, el tantas veces alegado carácter dinámico y cambiante de los nuevos sistemas de producción, la necesidad de que las nuevas regulaciones y comportamientos en los mercados de trabajo sean en lo esencial producto de la autonomía y libertad de los protagonistas sociales, gocen por lo tanto de su consenso y guarden coherencia con aquel modelo, alumbran la evidencia de que el

cambio estructural de los mercados de trabajo reposa menos en las regulaciones mismas (múltiples, diversas, provisorias, cambiantes) que en las fuentes de producción de esas normas (Giugni). Dicho de otro modo, la posibilidad de que los mercados de trabajo acompañen de modo no traumático la gestión de la crisis y el funcionamiento del nuevo modelo de acumulación de capitales demanda como indispensable prerequisite contar con un sistema de relaciones del trabajo dotado de la capacidad de producir, promover y hacer lugar de modo ágil y flexible a nuevas regulaciones y nuevos comportamientos.

Descartada la figura mitológica del legislador omnisciente, parece evidente que concebir desde la teoría un sistema de regulaciones de los mercados de trabajo que no vaya siendo reacción tempestiva y circunstanciada a cada una de las señales que envía un sistema productivo signado por la incertidumbre, los acuciantes indicadores de la crisis, el dinamismo de los nuevos procesos, la acentuación de los tiempos tecnológicos y las mutaciones de las expectativas sociales, importa al modo del viejo aforismo "colocar el carro delante de los caballos" produciendo "soluciones" para hechos que tal vez no ocurran o que reclamen otras.

Se trata en cambio de predisponer el instrumental de búsqueda, privilegiar y enriquecer el funcionamiento de los mecanismos de regulación, redefinir en suma el sistema de relaciones del trabajo hasta reconocer en sus actores y sus instituciones condiciones eficientes para protagonizar el cambio.

El Sistema de Relaciones del Trabajo predispuesto para el cambio en la Argentina requiere, en gruesas líneas, otro modelo de organización y acción sindical, una nueva estructura y modalidades de la negociación colectiva y la concertación, una concepción democrática, dinámica y pluralista del conflicto social, una reconsideración y revalorización de la participación, nuevas técnicas y estrategias para la regulación heterónoma del mercado de trabajo, y un papel distinto reservado a la intervención del Estado, protagonizado desde un Ministerio de Trabajo reconvertido en línea con modernas tendencias de gestión operativa. Las críticas al viejo modelo expuestas en los primeros capítulos de este documento agregan "a contrario" algunos contenidos específicos de la propuesta reformista.

Los senderos de la reforma

No se nos escapa que los tiempos políticos y las relaciones de fuerza en las instancias parlamentarias y las tribunas de debate no permiten alentar expectativas consistentes en el sentido de que se pueden producir en lo inmediato los cambios legislativos (al menos, todos los cambios) que recompongan el marco jurídico óptimo para el desarrollo del nuevo Sistema de Relaciones del Trabajo.

No por ello habrá que dejarse ganar por el descreimiento o el inmovilismo. Mucho es lo que puede hacerse mientras se transitan las instancias democráticas camino a una reforma institucional del Sistema de Relaciones del Trabajo. De un lado, convendrá promover y sostener un debate elevado, tolerante en la diversidad de pensamientos y signado por la búsqueda del consenso (pero expurgado de todo ventajismo oportunista o concesionismo demagógico), que permita al conjunto de la sociedad advertir de qué modo directo e intenso estas cuestiones afectan su propio devenir, y por qué en consecuencia debe reclamar en ellas un protagonismo que hoy no tiene y nunca debió resignar. De otro lado, habrá que procurar que las políticas globales del Estado que avanzan sobre el campo de las relaciones del trabajo, las específicas que sostienen y orientan el funcionamiento de la administración del trabajo y el ejercicio de las facultades reglamentarias en el marco de la Constitución y de las leyes se identifiquen en cuanto sea posible con los perfiles del nuevo modelo. Con análogo propósito, servirá valerse de los instrumentos de la difusión y la divulgación, el asesoramiento, la persuasión y otros modos compatibles con el sistema de libertades de promover nuevas conductas. Esos cursos de acción allanarán el camino de la reforma y constituirán en su conjunto, tal vez, la más feraz de sus instancias.

Sobre expresiones, principios y valores

Creemos haber hablado de algo más que de la flexibilidad de los mercados de trabajo, expresión que ha sido llenada con tan diversos contenidos e intencionalidades que ha terminado instalando el eje del debate sobre la pugna entre la toma de ventajas sectoriales y las prevenciones ideologistas, en lugar de dejarlo descansar sobre las necesidades del crecimiento y el acceso a niveles superiores de equidad social.

Propiciamos en cambio una revisión profunda del Sistema Argentino de Relaciones del Trabajo que le rescate de un pasado en el que parece haber quedado anclado, lo ponga en línea con los tiempos por venir y le haga apto para producir y promover las nuevas regulaciones y comportamientos que ellos imponen. En esta propuesta, la flexibilidad es propiedad valiosa de actores, regulaciones y mercado, pero no es un universo ni un principio.

El trabajo que se ofrece y demanda en los mercados es inseparable del hombre que lo presta en la dimensión de su trascendente dignidad; éste sí es un principio. Sin embargo, no hay progreso social sin un elevado nivel de actividad económica; una sociedad justa debe construirse sobre una economía sana (del informe Dahrendorf). No es posible entonces concebir eficacia económica sin eficacia social (por razones éticas); pero tampoco esta última sin aquélla (por razones técnicas); una y otra tienen idéntica jerarquía en un programa de progreso.

C

El debate sobre la flexibilidad laboral en Europa
y en la Argentina *

José Armando Caro Figueroa.

I. Introducción

Abordaré el análisis de los problemas vinculados con el grado de "rigidez" o "flexibilidad" de los sistemas europeo y argentino de relaciones de trabajo, dividiendo la ponencia en dos capítulos: uno destinado a presentar aspectos del debate sobre flexibilidad laboral en Europa; otro centrado en la situación del Sistema Argentino de Relaciones de Trabajo (SART) y los debates más recientes sobre su grado de "rigidez" o "flexibilidad".

En ambos bloques habré de recurrir a las técnicas comparativas que sigo considerando útiles para los análisis de la estructura y la dinámica de los sistemas de relaciones de trabajo. En concreto, me parecen particularmente interesantes las reflexiones que pueden extraerse del ejercicio de comparar la realidad laboral argentina con la europea, aun cuando deban vencerse las dificultades propias de operar en un campo conflictivo tanto para el conocimiento científico como para las relaciones económicas y sociales.

Si bien, la elección de la óptica comparativa se explica por sí sola ante un Congreso internacional, permitame abundar en su justificación frente a posiciones "autárquicas", hasta hace no mucho tiempo hegemónicas y que hoy parecen perder terreno, en tanto se constata que, incluso en sectores políticos y científicos antes enrolados en la defensa vigorosa de aquel "aislacionismo", comienza a madurar un giro hacia posiciones más aperturistas.

Esta reconversión, que no deja de resultar positiva, parece configurar una nueva línea de tendencia: más abierta, menos provinciana. En una palabra, más acorde con los tiempos que se viven a escala mundial. Y es positivo que aquello que hace unos meses se calificaba de herético o esotérico, comience a ser visto como interesante o útil.

El incipiente debate argentino sobre "rigidez-flexibilidad" en el que abundan citas doctrinarias, referencias legislativas y apelaciones a criterios de las organizaciones de intereses de otros países, es una muestra de un giro globalmente positivo; aunque, y frente a manifestaciones extremas que llegan a propiciar la traslación mecánica, la copia literal incluso, de determinados instrumentos europeos, siempre es bueno llamar la atención sobre la prudencia con que deben ser utilizadas las técnicas comparadas. Señaladamente en el campo de las relaciones de trabajo donde los contextos culturales, políticos y económicos juegan, como veremos, un papel decisivo.

La elección de Europa (de la Europa democrática y capitalista se entiende), que para nada niega la utilidad o el interés de otros experimentos comparativos con diferentes puntos de referencia, se explica por tres

razones. Una primera, personal: el modelo europeo ¹ de relaciones de trabajo es —junto con el argentino— el que conozco con mayor detalle. Una segunda, histórica: el modelo europeo ha tenido (pese a opiniones desinformadas) una estimable influencia en la configuración de nuestro sistema laboral. Y una tercera, técnica: fue en Europa donde el debate científico y social sobre "rigidez-flexibilidad" alcanzó más intensidad, mayor riqueza y un alto grado de elaboración teórica y práctica ².

II. El final del debate en Europa

A diferencia de lo que suele ser habitual en Argentina donde los debates, además de sobre-ideologizarse, tienden a eternizarse sin producir conclusiones ni resultados concretos que se traduzcan en medidas operativas, en Europa el debate sobre "rigidez-flexibilidad", luego de alcanzar su punto culminante y de dar sustento a operaciones reformistas de diferente signo e intensidad, ha pasado a un discreto segundo plano ³.

* Ponencia al Primer Congreso Internacional de Política Social, Laboral y Previsional, Buenos Aires, octubre de 1989.

¹ La expresión "modelo europeo" no pretende, desde luego, afirmar la existencia de un conjunto cerrado y uniforme dadas las evidentes distancias que separan a cada sistema nacional de relaciones de trabajo. Pretende, más bien, señalar la existencia de algunos elementos comunes, de algunos principios y precedentes comunes, a partir de los cuales es posible hablar de submodelos nacionales. La libertad sindical, la autonomía colectiva, las diferentes manifestaciones de "democracia industrial, el contexto político democrático y el contexto económico capitalista, la apertura al exterior (internacionalismo sindical, competitividad empresarial, intercambios científicos y procesos de armonización), son algunas de las señas de identidad común cuya homogeneidad me parecen útiles a los efectos del análisis que efectuó en esta ponencia.

² Entre las monografías más recientes editadas en castellano, destaco tres publicaciones colectivas: a) *Estudios sobre flexibilidad laboral y nuevos comportamientos sindicales - Seminario italo-español de derecho del trabajo* ("Revista de la Universidad Complutense", Madrid, 1987); b) *La flexibilidad de los mercados de trabajo* (revista "Trabajo y Sociedad" del Instituto Internacional de Estudios Laborales, Madrid, enero de 1987); c) *El debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo* (dirigido por J. L. Malo de Molina, Editorial Papeles de Economía Española, Madrid, 1988).

³ Las pocas referencias al binomio "rigidez-flexibilidad" aparecen circunscriptas a cuestiones muy concretas y siempre como parte de análisis comparativos. Como puede comprobarse compulsando, por ejemplo, los más recientes índices de las revistas especializadas.

El debate europeo fue tan "interesante e interesado" (Rodríguez Piñero) como riguroso y profundo. Es decir, diferente a nuestras primeras escaramuzas cargadas de dogmatismos, descalificaciones a científicas e interpretaciones partidistas de cuya inconsistencia y fragilidad daría cuenta un repaso a las posiciones mantenidas, entre 1983 y 1989, por las principales fuerzas políticas argentinas.

1. Los ejes del debate

Volviendo a Europa, señalo que el debate "rigidez-flexibilidad", fue antes que nada, un debate sobre las fuentes reguladoras de las relaciones de trabajo. Esto es, sobre el papel de la ley, la negociación colectiva y la autonomía individual a la hora de regular la prestación del trabajo asalariado y dependiente; un debate acerca de la jerarquía de las fuentes normativas de los ámbitos exclusivos y de los ámbitos concurrentes de cada uno de estos instrumentos y sobre los mecanismos de articulación de unos y otros.

Las posiciones podrían, a efectos analíticos, reconducirse a tres formulaciones:

a) Suprimir, o reducir, la intervención tutelar del Estado⁴ potenciando el papel de la autonomía individual (*desregulación*).

b) Abrir dentro del marco jurídico estatal nuevos espacios a la negociación colectiva, deslegalizando determinadas instituciones, ampliando los supuestos de "disponibilidad colectiva" (Goldin) y revisando el concepto de orden público laboral (*flexibilidad*) y,

c) Modificar el sentido o la intensidad de las normas tutelares estatales (*neoregulación*).

Por supuesto, los debates y las actitudes de los operadores sociales se movieron lejos de esta simplificación expositiva, y las soluciones finalmente adoptadas recogieron, con importantes matices a nivel nacional, elementos de cada una de tales formulaciones.

2. Algunos contenidos del debate

Las materias o instituciones concretas sometidas a revisión desde la óptica de su rigidez o flexibilidad, fueron las siguientes:

A) *Modalidades de contratación laboral*, para introducir nuevos tipos contractuales y permitir a los empleadores (también, en determinados casos, a los trabajadores) elegir, dentro de un amplio menú, el tipo de vínculo jurídico-laboral que más se correspondiera con la evolución previsible de los mercados y el giro de la empresa. Estas reformas, fuertemente influidas por la presión de índices de desempleo por entonces en vertiginoso ascenso, erosionaron el otrora sacrosanto principio de estabilidad en el empleo (Durán López)

⁴ La desregulación, que se concreta en una suerte de intervencionismo de signo contrario, es la posición definida en Europa por los parientes ideológicos del liberalismo argentino. Bien es verdad que sus invocaciones al contrato individual y al derecho civil como fuente de regulación del trabajo asalariado, no han pasado de elaboraciones teóricas.

entendido como sinónimo de contrato de duración indefinida y jornada completa.

B) *Modalidades del despido*, para facilitar la extinción de relaciones de trabajo (especialmente las que reconocen causas económicas o tecnológicas) y reducir los costos de las medidas de ajuste del volumen de mano de obra empleada a los requerimientos del giro empresarial.

C) *Ordenación del tiempo de trabajo*, para, de un lado, hacer posibles las medidas reduccionistas de la duración y, de otro, facilitar una distribución más flexible del tiempo de trabajo que permitiera ajustar la prestación a los ritmos del proceso productivo (sin vulnerar, se entiende, derechos básicos del trabajador).

D) *Regulación de los salarios*, para favorecer su fijación descentralizar y acentuar su vinculación con la situación de la economía nacional, del sector y de la empresa y con la productividad del trabajador.

E) *Determinación del contenido de la prestación* a cargo del trabajador, para reformular el concepto de "categoría profesional" (que anteriormente fijaba aquellos contenidos y sus límites de un modo cerrado), introducir la polivalencia y favorecer la movilidad funcional de la mano de obra.

F) *Modalidades de participación de los trabajadores en la empresa* y los instrumentos de control del proceso productivo, para —simultáneamente— reforzar los poderes de dirección del empresario y promover la "cooperación conflictiva" (Rodríguez Piñero) de los trabajadores y sus representantes.

3. El contexto de la flexibilización

Pero el análisis resultaría incompleto y correríamos el riesgo de sacar conclusiones apresuradas —incluso de equivocarnos— sino incorporáramos imprescindibles referencias a los elementos contextuales del proceso europeo de flexibilización. Riesgo que suele ser peligroso cuando las técnicas comparadas pretenden ponerse al servicio directo de las políticas laborales públicas. Especialmente peligrosos son aquellos experimentos comparativos (ante todo los propuestas de "trasvases mecánicos") que sólo toman en cuenta el limitado universo de las normas jurídicas.

Cuando se recurre a las técnicas comparativas dentro del ámbito europeo, los datos contextuales —con ser importantes— pasan a un segundo plano, en tanto se opera dentro de un espacio considerablemente homogéneo en lo cultural, político, social y económico. Precisamente por operar sobre una cantidad de elementos comunes, las tareas de amortización de normas, comportamientos y criterios que la Comunidad Europea lleva adelante desde su creación, con ser complejas, presentan menos problemas que un hipotético intento de armonización de los sistemas de relaciones de trabajo argentino y europeo⁵.

⁵ La existencia de un acervo cultural común, de un lenguaje común y de criterios estadísticos comunes, facilitan las tareas de armonización. No obstante y para dar una idea de la complejidad de las tareas, cabe recordar que la Propuesta de 5ª Directriz lleva casi 20 años apañándose sin que hasta ahora se haya alcanzado un acuerdo.

La situación cambia radicalmente cuando se pretende aplicar estas técnicas sobre realidades tan heterogéneas como la argentina y la europea. Teniendo en cuenta, además que la caracterización del entorno es aún más difícil que la descripción de cómo evolucionan y se resuelven los conflictos laborales en cada país. Entre otras razones, porque los textos científicos y los documentos de operadores sociales y analistas no incluyen referencias concretas a este marco general que dan por sobreentendido.

Dificultades, sin duda, superables y que no alcanzan para descalificar un instrumento de utilidad para los políticos y los científicos sociales; aunque sea preciso extremar precauciones y redoblar el esfuerzo analítico a fin de jerarquizar tan valiosa herramienta.

Hechas estas consideraciones metodológicas, destaco algunos de los elementos del contexto dentro del cual tienen lugar el debate y los procesos europeos de flexibilización:

—Consenso político y social amplio sobre las bases constituyentes, los valores y las instituciones del sistema político (democracia) y del sistema económico (capitalismo).

—Estabilidad de ambos sistemas que, a partir de aquel consenso, se asienta sobre la supremacía de la política, sobre las corporaciones, la separación de roles entre partidos políticos, sindicatos y organizaciones de empleadores y el respeto a los derechos de propiedad y de huelga, con sus límites constitucionales.

—Capitalismo posindustrial en expansión y con un apreciable nivel de equidad social.

—Cultura laboral (de trabajadores y empleadores) con base en la participación, la ética de trabajo y la responsabilidad y en ciertos elementos de solidaridad.

—Cultura sindical de cooperación-conflictiva, construida alrededor de la supremacía de la democracia, de la libertad sindical y la autonomía colectiva.

—Cultura empresarial con ojos en la competitividad nacional e internacional y la autonomía respecto del Estado, que acepta (y en algunos casos, promueve) modelos de participación de los trabajadores.

—Los procesos europeos de flexibilización se han desarrollado contando, además, con:

A) Una estructura sindical libre y democrática que, reitero, opera respetando aquellos consensos básicos.

B) Un modelo de negociación colectiva flexible y autónomo, no sólo por la inexistencia de topes salariales impuestos por los gobiernos^{5 bis} y por la admisión

^{5 bis} Si bien, salva emergencias, los gobiernos no imponen topes a los salarios, sus decisiones macroeconómicas y sus recomendaciones tienen enorme influencia sobre las partes que, por lo demás, actúan dentro de las restricciones propias de economías de mercado relativamente abiertas

(no sólo jurídica) de la negociación priorativa, sino por la libertad que tienen los actores sociales a la hora de elegir su estructura funcional, sus ámbitos y su encuadramiento jurídico y,

C) Un sistema de seguridad social universal, igualitario y suficiente.

Sólo contando con todos estos elementos es posible, desde mi punto de vista, comprender el proceso europeo de flexibilización y sus resultados globalmente positivos, tanto desde una óptica económica como desde una óptica social.

4. Los resultados del debate

Señalé antes que el debate europeo sobre "rigidez-flexibilidad", lejos de ser un intercambio estéril de puntos de vista, se tradujo en nuevas concepciones acerca del funcionamiento de los sistemas de relaciones del trabajo y del papel de los actores sociales.

Insistiendo en el intento de identificar y presentar líneas de tendencia muy globales, enumero algunas de las consecuencias prácticas de aquel debate.

En primer lugar, una profunda reelaboración teórica acerca del papel de la norma estatal conduce a una cierta "retirada" de la ley como instrumento regulador de los mercados de trabajo. La intervención legislativa tiende a subordinarse, en determinados casos, a la existencia de acuerdos sociales previos y, siempre, a las necesidades de "armonización" del marco jurídico dentro del espacio comunitario europeo⁶. Además, las nuevas normas estatales del trabajo, generalmente incorporan mecanismos de articulación con la negociación colectiva.

En segundo lugar, puede afirmarse que los sistemas de relaciones de trabajo reconvertidos son, globalmente, bastante más flexibles que hace unos años, en tanto permiten a las unidades económicas adaptarse con mayor rapidez a los cambios del entorno, la tecnología y los mercados.

Por último, el debate ha aportado una nueva, consolidada y pulida técnica de análisis y gestión de las relaciones laborales.⁷

Sin embargo, sería erróneo pensar que, tras el debate, los sistemas europeos de relaciones de trabajo han encontrado un nuevo equilibrio o han logrado suprimir los conflictos políticos o de intereses. Antes bien, aquéllos

⁶ Un reciente documento de expertos analiza comparativamente las principales instituciones de los sistemas europeos de relaciones de trabajo, en el marco de la política de armonización dictada para alcanzar la cohesión económica y social comunitaria.

⁷ Las posibilidades analíticas de esta nueva tecnología son exploradas, para el caso español, por F. Durán López, T. Sala Franco, A. Montoya Melgar (*El ordenamiento laboral español y los límites a la autonomía de las partes y a las facultades del empresario*, Ed. MTSS, Madrid, 1987).

mantienen su dinamismo⁹, y éstos encuentran nuevas formulaciones a partir de que se constata la superación de la crisis económica.

Luego de una "primera ola" de cambios intensos diseñados para hacer frente a la crisis, el nuevo marco económico poscrisis comienza a perfilar una "segunda ola" en la cual se revisan, nuevamente, los instrumentos y se insinúan algunos reflujos.

De modo que cualquier referencia que hagamos respecto al problema de la "rigidez-flexibilidad" en Europa, debo estar atenta a este dinamismo y a los cambios contextuales que influyen en el funcionamiento de las relaciones de trabajo.

Y me parece importante destacar esto en la Argentina, donde solemos resistirnos a sacar conclusiones de los cambios operados en el entorno, por significativos que sean.

Las nuevas formulaciones laborales europeas asumen tres hechos importantes:

- Superación de la crisis.
- Reforzamiento de la internacionalización de los mercados⁹.
- Consolidación del dinamismo tecnológico.

A partir de estos elementos es posible intentar un análisis del estado actual de los sistemas laborales europeos y de las nuevas tendencias, no siempre consolidadas ni traducidas aún en normas.

Comenzaría por apuntar un cierto rebrote de las demandas sindicales de intervención legislativa directa.

⁹ A partir de la información contenida en el Cuadro I, es posible construir el siguiente índice de "movilidad legislativa" para comparar el estado de la legislación laboral sobre materias concretas en Europa y la Argentina, según se haya reformado o no entre 1982 y 1988:

	%		%
Bélgica	76	Dinamarca	45
Alemania R. F.	75	Grecia	85
España	75	Francia	90
Irlanda	20	Italia	70
Luxemburgo	50	Países Bajos	45
Portugal	50	Reino Unido	100
Argentina	0		

Quiere decir entonces que los extremos están representados por el Reino Unido (100 % de "movilidad legislativa") y la Argentina (0 % de "movilidad legislativa").

Otro tanto ocurriría si comparásemos la movilidad o esclerosis de los convenios colectivos.

⁹ Con la puesta en marcha en 1993 del "gran mercado interior", se harán efectivas la libre circulación de trabajadores, capitales y mercancías dentro del espacio único comunitario.

¹⁰ Sobre la "crisis de representatividad" pueden verse los artículos de M. E. Casas Baamonte, Mariucci, Romagnoli y Rodríguez Piñero en revista "Relaciones Laborales", Ed. La Ley, 1988-II.

Si bien no cabe hablar de un retorno a la cultura sindical intervencionista, sí puede constatar-se un reflotamiento concreto y acotado de demandas legislativas vinculadas, por un lado, con lo que se ha dado en llamar "crisis de representatividad" sindical¹⁰ y, por otro, con la nueva situación económica y los efectos no queridos de la flexibilización.

En concreto, un repaso a las instituciones antes analizadas revela las siguientes tendencias:

A) *Modalidades de contratación*: Las mejoras en los niveles de ocupación han desplazado el eje de las preocupaciones sociales, de la cantidad a la calidad de los empleos. Nuevas demandas sindicales pretenden reducir los tipos contractuales, frenar su utilización o, en todo caso, evitar su desnaturalización y uso fraudulento. Los gobiernos, aun mostrando una cierta sensibilidad sobre el tema del fraude, son muy cautos a la hora de aprobar nuevas intervenciones de control.

B) *Modalidades de despido*: Prácticamente concluida la parte más significativa de los ajustes de planillas y habiéndose decantado los sistemas por facilitar la "flexibilidad de entrada", no hay mayores tensiones respecto de los mecanismos de despidos disciplinarios o económicos que, en los últimos diez años, se han simplificado, abaratado y agilizado, sin llegar a destruir el entramado legal garantista.

C) *Tiempo de trabajo*: Luego de las últimas intervenciones legislativas sobre duración de la jornada laboral (Francia-1982; España-1984), el protagonismo en a materia se traslada a la negociación colectiva (el convenio metalúrgico alemán es el ejemplo paradigmático), donde las concesiones empresariales para reducir la jornada encuentran contrapartida en las concesiones sindicales que "liberalizan" la distribución del tiempo de trabajo. Hoy se trabaja menos en cómputo anual, pero el empleador cuenta con mayor poder de distribución de ese tiempo; y todo hace prever que este esquema (convenios de reducción de jornada con mayores facilidades de distribución) habrá de mantenerse en el futuro próximo.

D) *Contenido de la prestación*: Reducida al máximo la intervención estatal en la determinación de contenidos (las ordenanzas laborales españolas constituyen, quizá, el último exponente de una herencia a extinguir) y abiertas las puertas a nuevos y más flexibles agrupamientos profesionales, de oficio y de tareas, corresponde a la negociación colectiva (especialmente en el ámbito de la empresa) el tratamiento del tema. Las soluciones son múltiples, pero todas apuntan a recoger las demandas de las nuevas formas de organización del trabajo (NFOT) y de las nuevas tecnologías, reforzando la movilidad de la mano de obra. Sin grandes resistencias sindicales, los conflictos terminan solucionándose en la negociación colectiva.

E) *Salarios*: La articulación, la descentralización y las políticas salariales "responsables" forman parte de la cultura laboral europea. El fin de la crisis ha dejado atrás la excesiva centralización salarial que acompañó a los Pactos Sociales y a la política de concertación. La diversificación, las demandas sindicales (en algunos casos acogidas por los gobiernos) de participación en beneficio y los llamados "salarios flexibles" como los recientemente pactados en las grandes empresas italia-

nas¹¹, han tomado el relevo. Aunque, en ocasiones resurgen demandas gubernamentales (no atendidas hasta ahora por los sindicatos) para retornar a la centralización entendida como vía para la "moderación" salarial.

F) *Participación de los trabajadores*: Conocida es la diversidad de modelos de participación de los trabajadores en la empresa (desde la cogestión alemana al control obrero en Italia). También, el surgimiento de una importante cantidad de nuevos instrumentos y modalidades participativas que comprenden, incluso, el puesto de trabajo y las tareas concretas de cada trabajador. Los actores sociales, conscientes de la importancia que esta participación adquiere para la buena marcha de las empresas, están empeñados, de un lado, en promover aquella pluralidad de canales y, de otro, en perfeccionar y homogeneizar los modelos participativos centrales; se pretende atenuar su contenido conflictivo y potenciar su perfil de cooperación y control. Los trabajos preparatorios de la Quinta Directriz y del Reglamento de la Sociedad Anónima Europea, avanzan en esta dirección buscando armonizar intereses y posiciones en conflicto. En este campo, cabe esperar un reforzamiento de los canales participativos, especialmente los de información, consulta y control, como complemento de un modelo de relaciones de trabajo menos intervenido por el Estado.

En resumen, la reformulación del papel de la ley viene acompañada de un reforzamiento de la negociación colectiva que se generaliza como técnica de tratamiento de los conflictos y cuyos contenidos se enriquecen.

III. El caso argentino

No queda tiempo para un análisis en profundidad sobre el estado actual del Sistema Argentino de Relaciones de Trabajo (SART) de modo que, invirtiendo el esquema seguido en el apartado anterior, me referiré en primer término a los elementos contextuales vinculados con la problemática laboral; luego, a las principales instituciones del sistema; y, por último, a las recientes propuestas de flexibilización formuladas por algún segmento de Gobierno.

1. Un contexto diferente

A lo largo de la presentación del caso europeo he pretendido poner de manifiesto, con intencionalidad comparativa, hechos y circunstancias que estimo pueden ayudar a comprender nuestros problemas y a resituar un debate indudablemente importante.

¹¹ Me refiero a los acuerdos colectivos en las empresas italianas Olivetti y Fiat. En concreto, el convenio de la Fiat, firmado en julio de 1989 establece una nueva estructura salarial con una parte variable denominada "premio performance de grupo" que se calcula sobre 4 índices de situación: a) situación comercial, b) situación industrial, c) relación entre capital invertido neto y patrimonio neto, y d) índice de calidad.

Veamos ahora algunos de los elementos contextuales que no son propios, advirtiendo que si bien es cierto nuestra realidad político-laboral presenta sus propias señas de identidad, ello no alcanza para dar la razón a quienes suelen convertir la frase "Argentina es diferente" en una suerte de moción de orden para cerrar los debates.

A) Comenzando por las cuestiones más polémicas, pero incluíbles en un análisis comprensivo de las relaciones laborales, entiendo que existe un amplio consenso, no tan amplio pero significativo, acerca de que nuestro sistema político debe ser de corte pluralista y occidental.

B) Puede afirmarse, también, que existe un extendido consenso a la hora de caracterizar nuestro actual modelo económico como un capitalismo, con grandes espacios intervenidos, tutelados o asfixiados por el Estado, sustancialmente autárquico y con pequeños oasis de capitalismo de mercado y segmentos ligados al tráfico económico internacional; y un consenso menor, pero también significativo, en el sentido de que, tras tantos fracasos, es aconsejable cambiar, reforzando el área de mercado y nuestros vínculos con la economía mundial.

Las referencias comparativas a la Europa Occidental de nada sirven si lo que se pretende es construir una "democracia orgánica" o de corte corporativo, o si el objetivo es cerrar las fronteras y terminar de estatizar nuestra economía y nuestra sociedad. Por el contrario, adquieren plena significación dentro de un proceso democrático y pluralista en lo político, que busque —si simultáneamente— eficacia económica (productividad) y eficacia social (distribución equitativa). Dicho en otras palabras, no hay reforma política duradera, ni reforma económica viable, sin una reforma laboral que tenga a la democracia y la productividad como marco y objetivo.

Cualquier propuesta de flexibilización laboral es inviable, y adelanto opinión sobre la tercera parte de este capítulo, si no se asienta en un amplio consenso político y social sobre aquellos temas constituyentes y no se inscribe en el marco de una profunda reforma laboral.

El cuadro I pretende poner de manifiesto las diferencias contextuales a tener en cuenta en el análisis comparado de los sistemas laborales argentino y europeo. La profundidad de estas diferencias marca los límites de operaciones reformistas circunscritas al marco jurídico.

Precisamos construir los consensos imprescindibles para sanear nuestras instituciones y nuestra economía y reconvertir al Estado, Comenzando por un compromiso de coherencia que reconozca que no es posible hablar de democracia y mantener enclaves corporativos o comportamientos no democráticos en el interior de las organizaciones sociales; que no es posible hablar de productividad y crecimiento económico conservando arcaicos privilegios o manteniendo rigideces tan antieconómicas como socialmente ineficaces.

Si no somos capaces de transformar la cultura y los comportamientos de la clase política, de los sindicatos y de los empleadores, terminaremos legislando para el Boletín Oficial, pero no lograremos superar la decadencia. Pues, también en nuestro caso es verdad que "no se cambia la sociedad por decreto" (Crozier).

2. Las instituciones laborales

En otras oportunidades¹² me he extendido en el análisis de las principales características e instituciones del Sistema Argentino de Relaciones de Trabajo, de modo que aquí, en homenaje a la brevedad, me limitaré a un repaso genérico.

Nuestro Sistema, además de haber demostrado su incapacidad para atender a los objetivos de modernización económica y social, está, en mi opinión, políticamente agotado y resulta técnicamente obsoleto.

Incluso es posible poner en duda que contemos con un verdadero "sistema" si atendemos a sus abrumadoras incoherencias; resultantes de superponer filosofías autoritarias y principios democráticos, criterios autárquicos y requerimientos aperturistas, comportamientos corporativos y demandas de solidaridad, normas constitucionales y normas anticonstitucionales, abusos de derecho y derechos fundamentales desconocidos, normas "prosindicales" hasta el privilegio y comportamientos antisindicales hasta la ilegalidad, convenios internacionales ratificados y prácticas que los desconocen, libertad para los aparatos y restricciones a los derechos sindicales individuales.

En tanto la política parece haber renunciado hace muchos años a gobernar las relaciones de trabajo¹³, nuestro marco jurídico es un mosaico de concesiones a presiones corporativas.

Todo ello unido a la gran ficción que representa un marco jurídico presuntamente tutelar y excelente, desnaturalizado por modalidades "derogatorias" unilaterales o pactadas¹⁴, como resultado de lo cual el área de no-derecho seguramente sea más amplia que el sector formal del sistema de relaciones de trabajo.

Quiero volver sobre una idea anterior y señalar que nuestro modelo laboral no es para nada original; al punto que tras cada institución y cada norma es posible identificar precedentes generalmente europeos, de variada procedencia temporal e inspiración ideológica. Pero mientras nuestras fuentes de inspiración han cambiado

cientos de veces, nosotros seguimos empeñados en conservar como inmutables principios importados de Europa donde tuvieron vigencia hace treinta o cuarenta años.

Veamos el estado actual de algunas cuestiones o instituciones concretas. Comenzando por la distribución de roles entre la ley y la negociación colectiva. Así como en otras áreas parecen consolidarse tendencias desestatalizadoras, la cultura laboral intervencionista permanece sólidamente arraigada en la doctrina de nuestros actores sociales. Pero sucede que, como veremos luego, aunque nos decidiéramos a potenciar el papel de los convenios colectivos el panorama no cambiaría sustancialmente, dado el alto grado de rigidez estructural y funcional de nuestros 600 convenios colectivos históricos, más parecidos a resoluciones burocráticas que a frutos de la autonomía colectiva.

La difundida judicialización de los conflictos expresa otra particularidad de nuestro modelo laboral. Negativa, no sólo en cuanto genera una enorme burocracia pública y privada y alienta incertidumbres, sino en tanto revela la incapacidad de los canales autónomos para solucionar los conflictos de aplicación e interpretación de normas. La gestión judicial de la conflictividad (especialmente de la microconflictividad) ha sido reemplazada en Europa, hace tiempo ya, por formas de gestión autónoma.

A) *Modalidades de contratación*: Insuficientes para atender a los nuevos requerimientos económicos y sociales, sus formulaciones técnicamente defectuosas las convierten en poco fiables y escasamente operativas, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (Pyms). El fraude y la desnaturalización de las empresas de servicios eventuales sirven para abrir brechas en el marco jurídico tutelar.

B) *Modalidades de despido*: Una inadecuada regulación de los despidos por causas económicas o tecnológicas, que no contempla formas de gestión colectiva y autónoma de las reducciones de plantilla, alienta la conflictividad judicial. Su costo resulta, en determinados supuestos (que no en todos), relativamente elevado y las recientes reformas parecen haber acentuado esta característica.

C) *Tiempo de trabajo*: Con jornadas máximas legales excesivas y trabas considerables a la distribución flexible que hacen inviables, incluso, los pactos de liberalización distributiva.

D) *Salarios*: El panorama de la determinación de los salarios no es más alentador. A los problemas de su insuficiente cuantía, pérdida de poder adquisitivo y otras dificultades derivadas de las altas tasas de inflación, se añaden la rutina de su determinación centralizada y una cierta propensión a demandar o fijar salarios sin relación con la situación económica nacional, la situación del sector o de las empresas concretas ni con la productividad del trabajo.

Y no sólo me refiero a la inveterada (y pluripartidista) costumbre de intervenciones estatales centralizadas, sino a la fijación convencional en unidades mal configuradas y también centralistas, y al extraño efecto "imitación" que hace que los salarios de los sectores económicamente más dinámicos y sindicalmente mejor orga-

¹² Ponencia a la Convención Anual de la Asociación de Bancos Argentinos (Ed. Tesis, Buenos Aires, 1989).

¹³ En el panorama laboral argentino está clara la preeminencia de las corporaciones y subcorporaciones sobre la política y los partidos políticos a la hora de tomar decisiones sobre las relaciones de trabajo; esto ocurrió tanto en períodos democráticos como en períodos autoritarios. Para comprender los alcances de este hecho sobre la estructura del sistema político argentino, resulta esclarecedor el trabajo de Salvador Giner y J. Pérez Yruela analizando el corporatismo (V. *Corporatismo: el estado de la cuestión*, en "Revista Española de Investigaciones Sociológicas", número 31, Madrid-1985).

¹⁴ En ciertas ocasiones, los empleadores logran sortear rigideces a través de acuerdos poco "ortodoxos" y nada transparentes con direcciones sindicales que sostienen que "todo es negociable".

nizados se extiendan¹⁵, desafiando la lógica económica, a otras unidades. En este orden, los diversos menismos de "enganche" (hoy acertadamente derogados) fueron la expresión de una rigidez extrema.

E) *Categorías profesionales*: Estructuración rígida de la movilidad funcional y definición del contenido del trabajo desfasada respecto de los cambios operados en los procesos productivos, caracterizan a las "categorías" fijadas por los "estatutos profesionales" y por los convenios colectivos;

F) *Participación de los trabajadores en la empresa*: No contamos con una cultura participativa suficientemente arraigada en el sistema de relaciones de trabajo. A las resistencias empresariales y a la inexistencia de un interés manifiesto de trabajadores y sindicatos por promover formas participativas, hay que sumar dos nuevos elementos: a) Interferencias burocráticas de los aparatos sindicales externos sobre delegados y comisiones internas; y b) Línea sindical errática (fruto quizá de carencias estructurales del modelo y de la inexistencia de cauces no sindicales de participación en la empresa), que pasa abruptamente de la confrontación al "acuerdismo".

Por concluir el análisis en paralelo con el de la primera parte, aludiré a otras tres áreas:

- Seguridad social.
- Negociación colectiva.
- Estructura sindical.

1. *Seguridad social*: Toda política de ajuste económico, y algunas consecuencias de la flexibilización laboral (no todas), requieren como condición de viabilidad y eficacia, una red de protección social solidaria y un conjunto de servicios vinculados con la dinámica del mercado de trabajo (formación profesional, colocación, orientación profesional). Sobre todo se pretenden ajustes no-traumáticos y se procura no profundizar los niveles de inequidad social.

De allí la importancia que adquiere el contar con un sistema de seguridad social sancado, suficiente, bien gestionado, además de universal y solidario.

Esto también es cierto para el caso argentino. Ninguna política de reforma o flexibilización atenta a las consecuencias sociales, puede ignorar las deficiencias de nuestros rudimentarios, empobrecidos e incompletos sistemas de seguridad social, de formación profesional y de servicios al mercado de trabajo.

¹⁵ En verdad, este efecto no es tan "extraño" como parece. Según Llach (*Estructura y dinámica del empleo en Argentina*, "Boletín Techint", número 231/1988) el argentino es un mercado de trabajo "baumoliano", donde "los aumentos de salarios en los sectores de alta productividad marginal —económicamente 'justificados'— se transfieren sin embargo velozmente a los sectores de productividad estacionaria. Las consecuencias son presiones inflacionarias y estancamiento económico". Si esto es así, cabría reflexionar sobre la cuota de responsabilidad de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) en la "stancificación" argentina.

2. *Negociación colectiva*: El eje de cualquier política democrática de reforma laboral o de flexibilización del mercado de trabajo, sin connotaciones autoritarias, unilaterales o regresivas, es la negociación colectiva. Una propuesta reformista o flexibilizadora o bien opera partiendo de un modelo abierto, elástico y adecuado de negociación colectiva o debe comenzar por reformar este importante canal de la autonomía colectiva.

Convendría recordar que la negociación colectiva, instrumento nacido en Europa y propio de las economías capitalistas tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Ordenar aspectos de las relaciones individuales y colectivas de trabajo.
- Resolver los conflictos de intereses propios de la prestación del trabajo dependiente, dando una cierta estabilidad a aquellas relaciones.
- Hacer efectiva la participación de los trabajadores en la producción.
- Mejorar la productividad.
- Contribuir a un reparto más equitativo de la riqueza.

Cualquier modelo concreto de negociación colectiva es, por otra parte, el resultado de la confluencia de:

- Una estructura de sujetos y ámbitos (funcionales, territoriales, personales).
- Mecanismos de articulación entre las distintas fuentes reguladoras de las relaciones de trabajo (ley, convenios colectivos sucesivos o de ámbitos superpuestos, contratos individuales).
- Contenidos.
- Comportamientos de los actores.
- Submodelo de conflictos y,
- El andamiaje jurídico que lo regula.

La historia laboral argentina y las recientes experiencias muestran que nuestro modelo de negociación colectiva, por diversas circunstancias, no ha funcionado satisfactoriamente y resulta inadecuado para cumplir con un mínimo de eficacia aquellas funciones. Más aún, constituye un verdadero obstáculo a cualquier política reformista o flexibilizadora no regresiva.

La suspensión del derecho a negociar colectivamente decidida por políticas autoritarias, los errores y abusos de 1975¹⁶, inflación crónica, inestabilidad económica y laboral, la obstinada defensa sindical de un modelo caduco, el intervencionismo estatal, y la concepción empresarial que ve en él una fuente de dificultades antes que de oportunidades¹⁷, han influido en la lenta degradación del instrumento.

¹⁶ Sobre este período, puede consultarse el excelente análisis de J. C. Torre, *Los sindicatos en el gobierno 1973-1976* (Ed. Ceal, Buenos Aires 1983).

¹⁷ Llach señala que "en ausencia de competencia externa, los empresarios industriales preferirán trasladar a los precios las demandas salariales "exageradas" de su personal, antes que tener conflictos en la empresa" (op. cit. p. 95). Si esto es así, cabría reflexionar sobre la cuota de responsabilidad de los empleadores en la "stancificación" argentina.

Un repaso al modelo realmente vigente puede darnos algunas claves de esta decadencia:

A) *Estructura de ámbitos*: Ámbitos territoriales centralizados, residuo inercial de la distribución territorial de industrias y servicios de los años 50 (el convenio colectivo de ámbito nacional excluyente es el más difundido). Ámbitos funcionales definidos según los diagramas y procesos productivos de los años 50 y 60, superponiendo convenios por oficios y convenios por ramas con desconocimiento del principio de "unidad de empresa"¹⁸ y escaso desarrollo de la negociación colectiva formal por empresa¹⁹. Ámbitos personales con importantes grupos profesionales excluidos y otros "cautivos" del convenio único por presión del sindicato único con personería gremial.

B) *Estructura de sujetos*: Monopolio del derecho a la negociación colectiva (y de todas funciones sindicales), impuesto por la ley en favor del sindicato único, en abierta violación del principio de libertad sindical; y, en conexión con lo anterior, desconocimiento jurídico y práctico del convenio de eficacia limitada.

Del sujeto empresarial destacan formas organizativas no plenamente representativas a efectos de la negociación colectiva vinculante, con una cierta subrepresentación de Pymes y empresas del interior.

C) *Articulación*: Importantes dificultades prácticas (jurídicas y culturales) para articular la negociación colectiva, prohibición de los acuerdos peyorativos y reglas legales de solución de los conflictos de sucesión o concurrencia de normas caracterizadas por su indefi-

nición y falta de claridad, que juegan un papel rigidizante central, desalientan la negociación e incrementan la conflictividad y la litigiosidad.

D) *Contenidos*: Pobreza y falta de actualización son las notas más destacadas en lo que a contenidos de los convenios se refiere. Resultado atribuible al congelamiento apuntado, a una cultura empresarial poco dispuesta a incorporar nuevas materias y a una insuficiente reflexión sindical acerca de las posibilidades extrasalariales de la negociación. Las cláusulas (pactadas o legales) de indexación son otro elemento de distorsión de nuestro modelo de negociación colectiva.

E) *Comportamientos*: Estado intervencionista (que interviene casi siempre cediendo a demandas que en tal sentido le formulan los actores sociales); empresarios reticentes a reconocer espacios a la participación de los trabajadores; sindicatos organizados según fórmulas de centralismo burocrático que rechazan cualquier modalidad de redistribución de poderes hacia el interior del sindicato único, y defienden acriticamente el modelo, son las notas que caracterizan el comportamiento genérico de cada uno de los actores.

F) *Medidas de presión*: El análisis de sus señas de identidad, nos muestra un submodelo conflictual caracterizado por: "huelgas articuladas"; reiteración de las medidas de presión impuesta por la inflación; resistencia sindical y vacío legislativo sobre cláusulas de paz social; y ciertos abusos del derecho de huelga en servicios esenciales.

G) *Negociación informal*: El modelo "real" incluye un importante espacio ocupado por negociaciones informales (principalmente salariales y de ámbito empresarial) que, de un lado, comparten muchas de las deficiencias apuntadas para el sector formal y, de otro, carecen de la principal virtud de los acuerdos autónomos; cerrar conflictos por su fuerza vinculante.

3. *Modelo sindical*: El modelo sindical argentino se asienta, desde 1945, en las premisas estructurales y culturales que enunció brevemente.

El eje estructural (impuesto por la acción convergente de la ley sindical, la ley de obras sociales y la ley de convenciones colectivas y de las presiones de los sindicatos "promocionados" sobre los poderes públicos) es el sindicato único que detenta el monopolio legal representativo a efectos de negociación colectiva, medidas de conflicto y participación. Sin embargo, en los hechos este sindicato único no es sinónimo de unidad de acción dada la existencia de más de 1.200 sindicatos únicos con personalidad gremial y la fuerte partidización que se expresa en las permanentes divisiones en el seno de la confederación única. Históricamente la unidad de acción se logró alrededor de políticas de confrontación (contra las dictaduras²⁰, con-

¹⁸ Un ejemplo puede graficar este punto: un empresario propietario de un barco pesquero operando en el puerto de Buenos Aires, debe "administrar" o aplicar 28 convenios colectivos diferentes al personal con el que se vincula en esa operatoria.

¹⁹ El siguiente cuadro muestra las limitaciones en nuestra negociación colectiva y la escasa incidencia de los convenios de empresa:

País	Población ocupada	Nº total de convenios colectivos	Convenios empresas % del total
España	12.000.000	5.000	69 (a)
EE.UU.		178.000	60 (b)
Alemania RF		45.000	40 (c)
Argentina	10.000.000	612	25 (d)

(a) González de Lena, F., *La negociación colectiva en España*, en revista "Economistas", Mayo-1989.

(b) Windmuller, John P., *Nueva consideración de la negociación colectiva en los países industrializados*, Colec. Informes OIT, Ed. MTSS, Madrid-1989.

(c) *Ibidem*.

(d) Aldao Zapiola.

En Italia, el 50 % de los trabajadores industriales está amparado por alguno de los 9.000 convenios de empresa, con una población ocupada de 20 millones.

²⁰ Conviene precisar, por razones de rigor histórico, en esta unidad de acción sindical frente a las dictaduras fue siempre parcial, pues en todas las experiencias autoritarias de los últimos 40 años, existieron sectores sindicales "participacionistas" que negociaron --y acompañaron en diversos tramos-- con los gobiernos militares.

tra los gobiernos radicales y, en un caso, contra la política económico-laboral del gobierno peronista) y de simple "agregación" de las demandas obreras.

Funcionalmente, el modelo presenta una suma de agrupamientos por oficios, profesionales, categorías, industrias, ramas de actividad y empresas, con predominio del sindicato único por rama de actividad y de ámbito nacional. Su dinámica interna presenta rutinas centralistas, algunas zonas de comportamientos no democráticos y una considerable burocratización u oligarquización (Michels), que se manifiesta no sólo en la vitalidad de la forma "unión", sino en el control del aparato externo sobre los delegados de fábrica.

De la cultura sindical y con incidencia en la temática "rigidez-flexibilización", destacan: * La sobrepolitización de la acción sindical, acompañada de una deficiente inserción en el sistema democrático; * Una estrecha dependencia del Estado y de las políticas públicas en detrimento de la autonomía colectiva; * Resistencia a los cambios; * Defectuosa caracterización de la crisis y propuestas voluntaristas; * Rechazo a descentralizar la negociación colectiva; y * preferencia por la gestión judicial de los conflictos.

Si en Europa es posible hablar de "crisis de representatividad", en la Argentina sabe hablar de una "crisis de identidad" y de "eficacia" (que se expresa en la muy limitada capacidad para participar en los procesos de ajuste y preservar determinados intereses de los trabajadores) del sindicalismo real. Mientras que la definición de una nueva identidad pasa por una profunda reelaboración de criterios y actitudes ante el sistema político y los problemas económicos, superar la "crisis de eficacia" requiere un debate profundo en el seno de los sindicatos, con la participación de los trabajadores.

El análisis de las propuestas de flexibilización laboral debería, quizá, comenzar con una pregunta prioritaria: ¿El modelo sindical histórico, tal y como se expresa a finales de los años 80, está capacitado para impulsar o acompañar políticas de reformas o ajuste del Sistema Argentino de Relaciones de Trabajo?

Como no es la primera vez en nuestra historia que gobiernos democráticos deben afrontar crisis económicas, puede resultar útil a los efectos que aquí interesan, recordar las actitudes sindicales de entonces: a) En 1952 y 1973 (Presidencias de Perón), el vértice confederal acompañó las medidas de ajuste y disciplinó a los disidentes interviniendo sindicatos²¹; b) En 1975 (Presidencia de Isabel Perón), el movimiento sindical cerró filas contra la política de ajuste, con las consecuencias conocidas; c) En 1962-66 (Gobierno Radical) el sindicalismo privilegió la estrategia político-partidista, en algunos casos en conexión con militares golpistas, y rechazó en bloque las propuestas de política económica; d) En 1983-89 (Gobierno Radical) el sindicato único reiteró su esquema y mantuvo en jaque al presi-

dento Alfonsín y, si bien obtuvo importantes concesiones en favor de los aparatos durante la "etapa restauradora", el balance de su eficacia es negativo desde una óptica democrática y desde los intereses concretos de los trabajadores.

De algún modo los conflictos que hoy sacuden a la cúpula sindical giran alrededor de estos dos modelos, de estas "dos almas" de fuerte peso en las tradiciones y comportamientos del vértice sindical. De un lado, los que proponen el modelo "Espejo-Vuleitch-Rucci"²² de subordinación sindical a las directivas partidarias; de otro los que defienden la continuidad de la línea "Alonso-Casildo Herreras-Ubaldo" de confrontación, toma de distancia y condicionamiento sindical al gobierno.

3. Política laboral y flexibilización

Quisiera presentar algunos tipos u opciones teóricas de actuación política sobre los Sistemas de Relaciones de Trabajo, dejando de lado tanto las opciones rupturistas como las meramente conservadoras²³.

Por su amplitud o intensidad, aquellas opciones pueden clasificarse en tres grupos:

A) *Reforma laboral integral*²⁴ que comprende las bases constituyentes del Sistema (estructura y dinámica sindical y patronal, negociación colectiva, subsistema conflictual, participación de los trabajadores, seguridad social, etc.) y el bloque "laboral-económico" (relaciones individuales de trabajo en sus diferentes "momentos" y condiciones de trabajo, regulaciones y servicios al mercado de trabajo, etcétera). En ambos terrenos, la operación "reformista" no se circunscribe a las reglas jurídicas, sino que pretende alcanzar a los comportamientos y actitudes de las partes y requiere operar sobre la cultura laboral dominante.

B) *Ajuste general de las reglas del mercado de trabajo* que comprende sólo a las normas (estatales o pactadas) que regulan el funcionamiento del mercado de trabajo, sus principales instituciones y servicios.

C) *Ajuste restringido* al marco jurídico de alguna de las instituciones del mercado de trabajo. Por ejemplo, modificaciones limitadas a la legislación sobre modalidades de contratación.

²² Por los secretarios generales de la CGT en cada período.

²³ Una aproximación al análisis de las opciones "ruptura-reforma-restauración" durante el gobierno Alfonsín puede verse en mi artículo *La política laboral durante la transición democrática argentina*, FLACSO, Buenos Aires, 1989.

²⁴ Así se demoninó la propuesta global hecha en 1986 por el ministro Barrionuevo, que contemplaba una primera etapa "laboral constituyente" a la que debía seguir la etapa "laboral económica". Durante este período, dicho sea de paso, no se formuló ninguna propuesta de "flexibilización" de los contratos laborales tal y como la que por estos días se analiza en la Argentina.

²¹ Sobre las intervenciones ordenadas por CGT sobre sindicatos confederados, ver Doyon, M.; *La organización del movimiento sindical peronista 1946/1955* (en "Desarrollo Económico", N° 94, Buenos Aires, 1984).

Por sus modos de instrumentación, estas opciones políticas pueden, a su vez, ser: a) Unilaterales: cuando el Estado asume en solitario las tareas sin contar con los interlocutores sociales, reservándose el papel protagonista. b) Negociadas: cuando los cambios son precedidos de negociaciones (con o sin acuerdo) entre los interlocutores sociales. Pudiendo identificarse un tercer género en el que el protagonismo es asumido por la negociación colectiva. Las tres opciones suponen sindicalismo autónomo, pues un sindicalismo dependiente del Estado o "vertical" respecto del gobierno, convierte a las políticas en realmente unilaterales.

Desde luego, ni las operaciones reformistas ni los ajustes son opciones política o económicamente "neutrales"; tienen en todo caso una intencionalidad (declarada o no) y están encaminados a producir efectos sobre los sistemas de relaciones de trabajo y la posición relativa de los actores.

En este orden, las medidas pueden apuntar a reducir o aumentar el nivel de regulación efectiva de los trabajadores, reforzar o limitar el poder de dirección del empleador, agilizar o ralentizar la incorporación de nuevas tecnologías, potenciar o debilitar a los sindicatos, acompañar medidas de ajuste económico, facilitar políticas económicas aperturistas o autárquicas, etcétera.

La construcción de un modelo completo de reforma o ajuste depende de factores políticos (opción ideológica, base electoral y fortaleza del gobierno, consenso público, etcétera); de factores económicos referidos a la situación del aparato productivo²⁵ y a la fase del ciclo económico en que se encuentra; y del diagnóstico elaborado por los operadores reformistas acerca del estado del sistema de relaciones de trabajo.

Conviene, entonces, desmitificar la temática de la flexibilidad rechazando la supuesta precisión matemática de las medidas flexibilizadoras y negando que éstas tengan, por definición, efectos económicos y sociales automáticos y simultáneamente positivos.

4. Las recientes propuestas del gobierno

Abordando la última parte de esta ponencia, diría que la "propuesta curia" es una propuesta interesante, pero limitada, de dudosa viabilidad y probablemente ineficaz.

Interesante, en tanto reabre un debate sobre los límites del sistema argentino de relaciones de trabajo y aparece como la primera propuesta no restauradora que en lo

"laboral económico" se presenta en nombre del Justicialismo. Limitada, en tanto propone cambiar sólo el marco jurídico que regula las modalidades de contratación sin atacar los restantes factores de rigidez que paralizan a nuestro sistema laboral y su mercado de trabajo. Y políticamente inviable (aunque esta valoración no puede ser definitiva en un escenario tan cambiante como el argentino) a la luz de las resistencias generales en importantes sectores sindicales y el apoyo un tanto débil que le prestan las organizaciones de empleadores²⁶.

Pero la caracterización como "probablemente ineficaz" es la que requiere mayor fundamentación. Aunque muchas de las reflexiones expuestas en capítulos anteriores sirven a esta finalidad, reseco algunos argumentos complementarios.

—La inexistencia de un nivel suficiente de consensos básicos (es decir no ya sobre el ajuste propuesto, sino sobre las bases constituyentes del sistema político y del modelo económico (Buchanan) y sus reglas de juego entre las fuerzas política, primero, y los sectores sociales —incluidos los trabajadores, no sólo los sindicatos—, después²⁷.

—La situación real del sistema argentino de relaciones de trabajo indica que sólo una reforma laboral integral es capaz de alcanzar, simultáneamente, niveles de eficacia política (compatibilización de los conflictos de trabajo con el funcionamiento de una democracia pluralista), eficacia económica (apoyo al crecimiento, mejora de la productividad y de la competitividad internacional de nuestra producción) y eficacia social (ajuste no traumático, distribución equitativa de costes y beneficios del ajuste).

—El dar por inmodificable un sistema de seguridad social amorfo, no solidario en razón del papel corporativo de las obras sociales y aquejado de una crisis financiera crónica.

—El operar sobre una cultura, petrificada a nivel de los vértices de los actores sociales, y no suficientemente madura para abordar las tareas de reforma y flexibilización, a nivel de trabajadores y empleadores.

Pero el factor que más nítidamente contribuye a sostener el calificativo de "probablemente ineficaz", es el que la propuesta se detiene de un modo expreso a las puertas de los elementos con mayor peso en el nivel de rigidez del sistema, tales la estructura sindical y el modelo de negociación colectiva.

²⁵ La flexibilización del mercado de trabajo, con independencia del modelo que se elija y de la intensidad y direccionalidad de los cambios, está estrechamente vinculada con políticas económicas de integración al mercado mundial. De modo que sería sencillamente absurdo proponer medidas flexibilizadoras manteniendo políticas económicamente autárquicas. Quienes pretendan mayor flexibilidad en lo laboral, deben estar dispuestos a renunciar a los privilegios propios de la autarquía.

²⁶ En términos muy generales puede decirse que los empleadores argentinos no están muy motivados ni encuentran prioritarias políticas laborales flexibilizadoras. Al parecer asignan un papel secundario a las relaciones laborales: lo que puede atribuirse a los costos laborales bajos, a las vías de escape (flexibilidad fraudulenta o "do facto") y a la vigencia del principio "todo es negociable".

²⁷ Me refiero a las aportaciones de Buchanan (premio Nobel de economía 1986) sobre lo que él denomina "constitución de la política económica". Pueden consultarse sus obras *El análisis económico de lo político*, *El cálculo del consenso*, etcétera.

CUADRO 11

IMPORTANCIA RESPECTIVA DE LA LEY Y EL CONVENIO EN LOS DISTINTOS CAMPOS DEL MERCADO DE TRABAJO²

	Duración del trabajo	Tiempo parcial	Contratos de duración determinada	Trabajo temporal	Salarios mínimos	Indización de salarios	Despidos colectivos	Despidos individuales	Formación profesional
Belgica	L CC	++ CC	L CC	++ ++	L CC	++ ++	L CC	++ ++	L ++
Dinamarca	L CC	++ ++	— CC	L ++	— CC	L CC	++ CC	++ CC	L ++
IRPA	L CC	== ++	L CC	++ ++	— CC	Prohibido L	++ ++	L CC	++ ++
Grecia	L CC	++ ++	— CC	L ++	L ++	L ++	++ ++	L CC	L ++
España	L CC	++ ++	L CC	++ ++	L ++	L ++	++ ++	L CC	L ++
Francia	L CC	++ ++	L CC	++ ++	L ++	L ++	++ ++	L CC	L ++
Irlanda	L CC	== ++	— CC	L ++	L ++	L ++	++ ++	L CC	L ++
Italia	L CC	== ++	L CC	++ ++	Prohibido CC	L ++	++ ++	L CC	L ++
Luxemburgo	L CC	== CC	L ++	L ++	L ++	L ++	++ ++	L ++	L ++
Países Bajos	L CC	== ++	L CC	++ ++	L ++	L ++	++ ++	L CC	L ++
Portugal	L CC	++ ++	L ==	L ==	L ==	L ==	++ ++	L ++	L ++
Gran Bretaña	L CC	— ++	— CC	— ++	L CC	L ++	++ ++	L CC	L ++
Argentina ³	L CC	L ==	L ==	L ==	L ==	L ==	L ==	L ==	L ==

¹ El cuadro base está tomado del artículo "La negociación colectiva en la Comunidad Europea" (Agustín Martínez Cardenoso), *Revista Económica* Nº 37 - 1989-Madrid.

² Cada casilla incluye 2 tipos de información.

³ El asunto se regula por la ley L por convenio colectivo CC no se regula por L. CC — —.

la legislación ha cambiado / + + no ha cambiado desde 1982 ==

⁴ Fuente: Elaboración propia. Las recientes reformas sobre utilización de salarios y despidos, con fuerza del período considerado. En 1985 se introdujeron modificaciones menores y por decreto al régimen de empresas de servicios eventuales.

Fuente: CE Europe Social. La dimensión social del Mercado Interior, número especial 1988.

D

Reflexiones sobre la flexibilidad

Alberto L. Rimoldi.

Dado que la flexibilidad se originó prácticamente en los países europeos es oportuno mencionar que días atrás, en un Congreso Internacional que se realizó en la ciudad de Buenos Aires y del cual participaron algunas personalidades europeas, una de ellas el doctor Julio Sánchez Pierro, director de Relaciones Laborales de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales —CEOE— y negociador ante la Comunidad Económica Europea —contaba que en aquellos países ya habían bajado los decibelios a este tema y están tratando de ponerlo en un tono menor. Y por un tácito acuerdo entre todos han buscado una nueva palabra cual es la de "adaptabilidad". Ya no quieren hablar de flexibilidad porque ésta desata instantáneamente un debate, si se quiere ideológico, que torna muy difícil entrar en un análisis más racional y constructivo.

Entre nosotros, siendo un tema que se manejaba más bien intelectualmente, irrumpió de pronto en la escena pública a raíz de un proyecto oficial, o relativamente oficial porque hubo áreas del Gobierno que negaron su autoría o participación en él (y con esto no hago un juicio de valor). Y así como irrumpió desapareció, pero desató, no obstante, un debate sin duda interesado. Desde el sector empresario escuchamos afirmaciones, como, por ejemplo, que la flexibilización iba a permitir destrabajar la economía. En el otro extremo, el de los dirigentes sindicales, unos guardaban silencio sorprendidos por el proyecto, otros expresaban su franca oposición.

Creo que este tema debe ser ubicado en su contexto original y ver de qué manera se proyecta sobre nosotros.

Es sabido que la cuestión de la flexibilidad aparece en Europa a comienzos de los años 70 a raíz de la crisis del petróleo (complicada ensiguila por el impacto tecnológico), crisis que modificó las reglas de juego de la economía y cambió el ritmo de crecimiento de esos países. Países que después de haber absorbido una gran cantidad de mano de obra proveniente del sur de Europa y del norte de África, comenzaron a expulsar a esos trabajadores, adaptaron su crecimiento económico y produjeron una enorme masa de desempleados. Inclusive hoy circulan por Europa entre 8 y 10 millones de desocupados.

Es decir, que los esfuerzos y distintas alternativas que idearon los gobiernos, los sindicatos y los empleadores han tenido un resultado bastante escaso en reducir este flagelo del desempleo. Pero en lo que quiero poner el acento es que se trata de un fenómeno que ocurre en países ricos, que no dejaron de ser ricos, que aunque a otro ritmo, siguieron creciendo y que tienen incluso un marco cultural dado por un conjunto de instituciones que le da una estabilidad totalmente diferente a la nuestra, que somos un país que padece una crisis de crecimiento y que además se ha ido empobreciendo.

De manera que los escenarios son totalmente diferentes. En Europa este tema dio lugar a negociaciones, acuerdos, leyes, estudios, investigaciones y a una pro-

ducción literaria sumamente importante. Debe tenerse en cuenta que son países donde existe una desarrollada filosofía y metodología del consenso, que se practica en la mayoría de ellos mediante organismos institucionalizados. La participación es una herramienta puesta en práctica. Los Consejos de Empresa han tenido un enorme desarrollo y ahora están renaciendo y refortaleciéndose en la vida interna de las empresas.

También ha habido una importante innovación legislativa. Por ejemplo, entre los años 1982 y 1988 la legislación de países como Alemania, Italia, España, se ha modificado en lo que afecta a las relaciones laborales en un porcentaje que va del 60 % al 80 %. En casos extremos, como el de Inglaterra, entre los mismos años, se ha producido una modificación legislativa del 100 %. En cambio, en nuestro país, en esa época, no se produjo ninguna renovación legislativa porque incluso algunas leyes que se sancionaron y son conocidas como el "Paquete Alderete", tampoco significaron una modificación del modelo acuñado hace ya varias décadas y que viene poniéndole el marco a las relaciones del trabajo.

La negociación colectiva y además, su hermana mayor, la concertación, han tenido en Europa un desarrollo y aplicación extraordinarios. No hace falta ponerme a recordar aquí que la negociación colectiva en nuestro país ha tenido un desarrollo muy escaso. Nuestros convenios colectivos son paupérrimos. Con la ley 14.250 dictada en el año 1952 hemos negociado 6 o 7 veces, y las últimas tampoco podemos decir que hayan sido realmente negociaciones de convenio, porque lo que se ha discutido era básicamente el salario, el que en definitiva tampoco se "discutió", porque se acunaba un porcentaje de aumento que luego se repetía, misteriosamente, en los 620 convenios colectivos de trabajo. De manera que también en esto somos diferentes.

Ni qué decir que se trata de países con democracia y sistemas de gobierno consolidados, que han adaptado sus modelos. Estos países han modificado 3 o 4 veces en la última década los modelos de relaciones laborales, mientras que nosotros no hemos producido ningún cambio en ese aspecto.

Además, y fundamentalmente, todo proceso de flexibilización necesita un sistema de seguridad social que funcione y dé respuesta a las emergencias sociales que produce, tal como ocurre en los países europeos. Ellos tienen un marco dando el proceso de la conflictiva "flexibilidad" tiene una sustentación y un campo de desarrollo totalmente diferentes, con lo cual estoy queriendo decir que trasladar este fenómeno a nuestras "conflictividades tradicionales" sin adecuada traducción me parece una cuestión aventurada.

Además son países donde la participación de los trabajadores en la distribución de la riqueza es importante por cuanto está enraizado un principio de equidad social muy firme y asumido por toda la sociedad.

Y tampoco podemos dejar de mencionar un enorme pragmatismo político en su clase dirigente.

Nosotros no tenemos ese marco de referencia que tienen los europeos, nosotros más bien tenemos un modelo cristalizado de relaciones del trabajo. Entonces, más que ponernos a discutir sobre la flexibilización deberíamos actuar para modificar un modelo que se caracteriza por la "confrontación". Porque todas estas cosas que estamos diciendo en torno a la flexibilización requieren un modelo de "participación" creador e integrativo.

Entonces se nos plantea el gran dilema: ¿nos lanzamos tras la búsqueda de un modelo ideal o tras un modelo posible?

Nuestro modelo empezó a funcionar con las características actuales a mediados de los años 40 y no se podrá cambiar de la noche a la mañana. Porque como cualquier modelo tiene sus raíces e intereses políticos, económicos y sociales. El gran desafío es por eso pensar en un "modelo posible" para que en la Argentina podamos vivir un proceso de adaptabilidad. Y ese gran desafío implica producir un cambio desde adentro del modelo, asumiendo la enorme cuota de responsabilidad que corresponda a los distintos sectores. En esta hipótesis de cambiar el modelo desde adentro con cambios de actitudes, de comportamientos, deberíamos elegir las materias que ayuden a producir el cambio. Para hacer un rápido menú circunscripto al tema de las relaciones del trabajo podríamos pensar, por ejemplo, en los problemas de la estabilidad en el empleo, los sistemas de contratación laboral, la jornada de trabajo en sus distintas modalidades, el salario, los sistemas de productividad, la polyvalencia profesional o funcional, el empleo juvenil o el trabajo clandestino, entre otros muchos.

Ahora bien, ¿de qué herramienta dispone hoy el sector empresarial y el sector de los trabajadores para poder encaminar este proceso? Yo creo que todavía estamos en deuda realmente con la negociación colectiva, cuyo desarrollo podría transformarla en una herramienta eficaz para llenar esta suerte de vacío que ha producido el no utilizarla o confiar demasiado en el Estado.

¿Y con qué criterio deberíamos desarrollar la negociación colectiva? Pensamos que hay que producir una suerte de descentralización. Nuestro sistema de organización sindical y también de organización empresarial ha llevado a concentrar el poder de decisión de la negociación en las cúpulas. Deberíamos, sin embargo, distinguir lo que hace al interés nacional de lo que hace al interés de una rama de actividad, de una empresa e, incluso, de un sector interno de una empresa.

Si nosotros fuéramos capaces de descentralizar con la metodología de la negociación colectiva estos cuatro niveles e, inclusive, operar a través de ellos, lograríamos despolitizar la negociación, profesionalizar sus distintos niveles y acercarla a los problemas. Y esta suerte de proceso de descentralización llevaría a que las

soluciones se logren con un consenso mucho más participado, más cerca de los problemas y más adecuado a las distintas situaciones. Cuando quisiéramos acordar estaríamos dinamizando un proceso de "adaptabilidad" que hasta hoy no hemos logrado movilizar de ninguna manera.

Pensemos que en nuestro país se firman aproximadamente 620 convenios de los cuales solamente el 25% son convenios de empresa, el resto son convenios de rama y de carácter nacional. En todos los países europeos, en E.E.U.U., y en la mayoría de los países con un alto grado de desarrollo en relaciones laborales, sabemos bien que entre el 60 % y el 70% de los convenios que se firman son convenios de empresa. Aun en países europeos donde se negocian convenios de rama, sin embargo, se dejan muchas cuestiones vinculadas al sistema de las relaciones laborales para ser completados o negociados a nivel de la unidad productiva, que no es otro que el de la empresa.

Nosotros tenemos una cantidad ínfima de convenios de empresa y el sistema no los ve con buenos ojos ni los promueve. Es decir, a contramarcha de la historia. También habría que producir una descentralización en la fecha de negociación. Por razones político-institucionales desde hace años se viene convocando a las 620 paritarias al mismo tiempo, lo cual se transforma en un hecho esencialmente político en el país. La cuestión merece ponerse en un marco mucho más nacional y diversificado.

Para terminar diríamos que en este proceso los principales protagonistas son las partes y que si hubiera que compartir un objetivo común sería el de "crecer con el mundo". Y si nos propusiéramos "crecer con el mundo" necesariamente deberíamos entrar en un proceso de adaptabilidad y de negociación, porque no se podrá crecer con el mundo sin eficiencia, sin competitividad, sin creatividad y sin adecuarse a las exigencias de los mercados internacionales.

Por eso, más que enredarnos en el debate sobre la flexibilidad como si la flexibilidad en sí misma fuera una solución, creo que los argentinos deberíamos, con los pies en nuestra realidad, preguntarnos si nuestros sistemas de relaciones laborales, de obras sociales y de seguridad social dan respuesta a las necesidades concretas de los trabajadores, de las empresas, de la sociedad y a nuestras aspiraciones de desarrollo.

"Si la respuesta fuera 'No', (de nuestra parte estamos convencidos de que es 'No'), lo que deberíamos procurar es fijar prioridades dentro del menú de problemas que integrarían un proceso de adaptabilidad, elegir las más urgentes y buscarles "soluciones posibles", poniendo en práctica la metodología más eficaz. La legislativa, cuando haya que modificar o sustituir instituciones sociales obsoletas, la negociación colectiva cuando las partes deban adecuar por sí mismas sus particulares reglas de juego.

De esta forma habremos dado los primeros pasos para demostrar que la "adaptabilidad" en la Argentina también es posible.

E

BASES Y PUNTOS DE PARTIDA PARA UNA TEORIA CRITICA DEL DERECHO DEL TRABAJO. "LA DESMISTIFICACION DE LA DENOMINADA «FLEXIBILIZACION» LABORAL"

Por Moisés Meik y Oscar Zas.

I) Introducción

Se trata de abordar el tema de la supuesta crisis del derecho del trabajo y el de la recurrente invocación de su necesaria "flexibilización", "desregulación", "adaptabilidad" u otros términos análogos.

Se impone formular, previamente, algunas precisiones conceptuales y metodológicas a fin de encuadrar el contenido y propósito de este informe, habida cuenta de la vastedad y complejidad de las cuestiones en debate.

El derecho es, por una parte, un conjunto de normas dirigidas a regir la conducta de los seres humanos en sus relaciones entre sí y, por otra parte, la forma de estas relaciones al ejecutarse¹.

El derecho del trabajo como rama del derecho participa, naturalmente, de esta definición.

Así, el derecho del trabajo es, por un lado, idealidad normativa, deber ser, o disposición obligatoria dada por un grupo dotado del poder de emitirla y hacerla cumplir, y, por otro, es la propia conducta humana conformante de la relación social, o ser —en el caso: las relaciones surgidas del suministro de la fuerza de trabajo—, limitada por el criterio de validez aportado por esa idealidad; es decir, en cuanto a este segundo aspecto concierne, la relación social establecida por el trabajo es simultáneamente una actividad material, una actividad económica de producción e intercambio de bienes y una actividad jurídica por cumplirse ajustándose a un sistema de reglas obligatorias².

El derecho del trabajo como instrumento de mediación e institucionalización del conflicto entre el trabajo asalariado y el capital tiene una esencial incidencia económica y para su análisis es necesario abordar cuestiones vinculadas con el ejercicio del poder dentro y fuera de la empresa.

Sin dejar de lado el aspecto económico, prestaremos especial atención a la dinámica del poder en el desarrollo de las relaciones laborales, en el proceso de elaboración de las normas, y en la eficacia o ineficacia de las mismas.

Para emprender el abordaje propuesto partiremos de un "saber situado", reconociendo nuestro "ser en situación"³; esto es, de una lectura crítica de nuestro sistema jurídico laboral, sin recurrir a extrapolaciones fragmentadas de otros sistemas que responden a diferentes procesos históricos.

Por último es preciso puntualizar que el derecho del trabajo, situado en el marco del conflicto entre los trabajadores y los empleadores, deja poco margen para la neutralidad o la asepsia. En esta materia, el jurista —lo quiera o no— adoptará posturas que, con distintos matices, serán favorables a una u otra de las partes.

II) Lineamientos del ordenamiento normativo laboral argentino

1. La ley 20.744

La Ley de Contrato de Trabajo consagra el régimen normativo básico del sistema de relaciones individuales del trabajo.

Según el mensaje del Poder Ejecutivo al Congreso de la Nación al presentar el proyecto de la citada ley sancionada en 1974, "...las invocaciones recogidas por el proyecto de ley de contrato de trabajo no provocarán desvíos en nuestro marco socioeconómico de vigencias...". Al decir de Krotoschin queda aclarado con esto y el contenido de la ley lo afirma, que no se introducen cambios referidos al sector empresario.

Esta constatación nos conduce a indagar acerca del sentido y razón de ser del derecho del trabajo en este marco socioeconómico.

El derecho del trabajo tiene un carácter ambivalente; por un lado, mediatiza, institucionaliza, y contribuye a justificar la relación de cambio de la fuerza de trabajo por el salario y, por el otro, confiere un estatuto protector de los trabajadores, limitando los poderes del empresario y garantizando a aquéllos algunos medios de defensa y lucha⁴.

Este carácter dinámico del derecho del trabajo está condicionado preponderantemente por dos factores: la correlación de fuerzas entre el colectivo de trabajadores y el sector empresario, por una parte y por la otra, la orientación y la eficacia de la acción estatal.

En ese marco, resulta oportuno recordar que la Ley de Contrato de Trabajo originaria se inspiró básicamente en un anteproyecto elaborado por la Confederación General del Trabajo y el Ministerio de Trabajo de la Nación, cuyas líneas sustanciales privilegiaban la recepción de la jurisprudencia y doctrina de orientación más tuitiva elaborada en torno a la ley 11.720 sancionada en la década de 1930.

¹ Rendón Vázquez, Jorge, *El derecho como norma y como relación social. Introducción al derecho*, Lima, Tarpuy S.A., 1984.

² Rendón Vázquez, Jorge, *Derecho del trabajo. Introducción*, Lima, Editorial Tarpuy S.A., página 17.

³ Feinmann, José Pablo, *Postmodernidad y sujeto*, "Revista UnoCero", junio 1986, páginas 44 y siguientes.

⁴ Krotoschin, Ernesto, *Aspectos sistemáticos e ideológicos de la Ley de Contrato de Trabajo*, D.T. XXXIV, página 853.

⁵ Jeammaud, A., *Les fonctions du droit du travail*, en *Le droit capitaliste du travail*, páginas 132 y siguientes; Presses Universitaires de Grenoble, 1980.

En ese contexto histórico fue posible la consagración legal de importantes aportes doctrinarios en materia de prevención del fraude laboral, que reconocen su inspiración en la fecunda tarea del doctor Enrique Fernández Giamatti, y el establecimiento de un conjunto de presunciones tendientes a cubrir deficiencias probatorias en favor del trabajador.

Asimismo se incorporaron normas que establecían tibios mecanismos de contralor sindical y de injerencia de la autoridad de aplicación a fin de asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones del empresario.

La ley 20.744 también otorgaba expresamente al trabajador, en caso de alteraciones esenciales del contrato, o de ejercicio ilegítimo del *ius variandi*, la posibilidad de accionar judicialmente en procura del restablecimiento de las condiciones alteradas, a través de un procedimiento sumarísimo, con la prohibición de innovar en las condiciones y modalidades de trabajo, salvo que éstas sean generales para el establecimiento o sección, hasta la sentencia definitiva (artículo 71).

Contemplaba la figura del salario mínimo profesional, cuya fijación debía realizarse en las convenciones colectivas de trabajo, cuando en éstas no se pudieran establecer salarios profesionales, salvo falta de acuerdo, en cuyo caso la determinación correspondía al organismo a cargo de la fijación del salario mínimo vital. El monto de esta remuneración no podría ser inferior, en ningún caso, al salario mínimo vital más una proporción sobre el mismo que debía establecer la reglamentación, consagrándose, en caso de modificación del salario mínimo vital durante la vigencia del convenio colectivo, el reajuste automático del salario mínimo profesional en idéntica proporción y a partir de la misma fecha (artículos 131 y 132.)

En caso de modificación de los salarios profesionales, en oportunidad de la renovación de las convenciones colectivas o por acto que haga sus veces, otorgaba a los trabajadores que percibían sueldos superiores a los profesionales el derecho a un incremento proporcional, acordado respecto de estos últimos (artículo 133).

Con todo, y pese a que en esa época el movimiento sindical tenía una mayor fuerza negociadora y de presión que en la actualidad, no se llegó a introducir en el texto definitivo la propuesta de establecimiento de un sistema de estabilidad en el empleo que negara eficacia extintiva al despido injustificado.

En esta misma línea transaccional se inscribe la consagración del sistema de trabajo por equipo identificable con el mero sistema de turnos rotativos, sin necesidad de acreditar condiciones objetivas que justifiquen aquella modalidad, lo cual ya en 1974 "flexibilizaba" en un sentido favorable a las aspiraciones empresariales.

Asimismo, en materia de sanciones disciplinarias, el artículo 72 reservaba al empleador un poder amplio, sólo tímidamente contrarrestado por la concesión al trabajador del derecho a ser oído previamente.

En esta cuestión se confirma claramente el respeto absoluto de la teoría de la soberanía patronal, lo que

revela inequívocamente el carácter asimétrico de las obligaciones de las partes en el contrato de trabajo. El empresario, en el sistema social vigente, asume un poder punitivo y sancionador que en otras relaciones contractuales está reservado al poder estatal.

Las mismas observaciones resultan aplicables al despido disciplinario en el cual el empleador, por sí y ante sí goza del poder de apartar definitivamente al trabajador de la empresa, quedándole a este último, como único recurso, para el caso de arbitrariedad en la decisión segregatoria, recurrir a la Justicia para obtener una tardía y escasa reparación pecuniaria.

En la potestad empresarial de sancionar y despedir en las condiciones descriptas se advierte indiscutiblemente un aspecto altamente "flexibilizador" del ordenamiento normativo, en tanto se "privatiza" una competencia, que sólo correspondería ejercer al Estado, a propuesta del empresario.

La ley 20.744 ya "flexibilizaba" el principio de la contratación por tiempo indeterminado (artículo 100), al regular modalidades "flexibles" como el contrato a plazo fijo, el contrato de temporada y el contrato eventual (artículos 99/109).

Permitía la suspensión por falta o disminución de trabajo no imputables al empleador hasta un máximo de treinta días en un año con pérdida de la remuneración (artículo 237).

En materia de extinción del contrato de trabajo por causas económicas y por fuerza mayor, el régimen originario también era sumamente flexible, en la medida que otorgaba al empleador el poder de despedir unilateralmente pagando una remuneración; mientras en otros ordenamientos normativos, se impone un procedimiento administrativo previo a la extinción a fin de que la autoridad de aplicación autorice o no los despidos propuestos.

2. La mutilación regresiva de 1976

La lógica del poder al servicio de una determinada política socioeconómica, explica el sentido de la reforma laboral regresiva introducida por la dictadura militar instalada en marzo de 1976.

En el tema que nos ocupa se operó una desregulación salvaje de la Ley de Contrato de Trabajo, que fue complementada con la hibernación del Derecho Colectivo de Trabajo, a través de la penalización del derecho de huelga, la suspensión de la negociación colectiva, la intervención de los sindicatos y un proceso de represión política que tuvo como principales destinatarios a los trabajadores y a los dirigentes sindicales.

La regla estatal 21.297, mutiladora de la Ley de Contrato de Trabajo, eliminó sistemáticamente todos los tibios mecanismos de contralor sindical tendientes a asegurar el cumplimiento de las obligaciones del empleador y restringió ampliamente las facultades de la autoridad de aplicación en tal sentido.

Derogó o modificó expresamente normas de prevención del fraude laboral y consagradoras de principios de protección del trabajador.

Eliminó la regulación expresa del salario mínimo profesional y de su ajuste automático en función de la variación del salario mínimo vital, y la normativa referida a los salarios profesionales.

Eliminó las mínimas limitaciones al ejercicio unilateral del poder disciplinario, cuales eran el simbólico derecho del trabajador a ser oído previamente y la ausencia de cómputo de una sanción disciplinaria transcurridos 12 meses desde su aplicación.

Se impusieron modificaciones claramente favorables a los intereses del empleador en el régimen de obligaciones laborales, tendientes a incrementar el poder unilateral de aquél. En ese sentido, se eliminó del originario artículo 71 (actual artículo 66) la facultad expresa del trabajador, en caso de modificaciones esenciales del contrato o de ejercicio ilegítimo del *ius variandi*, de accionar judicialmente en procura del restablecimiento de las condiciones alteradas, a través de un procedimiento sumarísimo con la prohibición de innovar en las condiciones y modalidades de trabajo, salvo que éstas sean generales para el establecimiento o sección, hasta la sentencia definitiva.

Con todo, se discute en doctrina y jurisprudencia si a pesar de la modificación legal, el trabajador puede reclamar el restablecimiento de las condiciones alteradas, a través de la genérica acción de cumplimiento contractual contemplada en el Código Civil (artículo 505, inciso 1) con el simultáneo planteo de una medida de no innovar (cfr. artículo 230, C.P.C.C.N.); o, en todo caso, el reclamo de daños y perjuicios provenientes del incumplimiento contractual (artículos 519 a 522, Código Civil). También podría retener la prestación en ejercicio de la excepción de incumplimiento contractual (cfr. artículos 510 y 1.201, Código Civil).

Asimismo, se derogó el reconocimiento expreso del derecho de retención de tareas, sin pérdida ni disminución de la remuneración, si le fuere exigida la prestación de tareas en violación a las normas sobre higiene y seguridad en el trabajo, en caso de peligro inminente de daño, o configuración de incumplimiento de la obligación, mediante constitución en mora, o si habiendo mediado declaración, de insalubridad del lugar por parte del organismo competente, el empleador no realizara los trabajos o proporcionara los elementos establecidos por dicha autoridad.

En este supuesto, también se discute si después de la reforma el trabajador tiene derecho a retener las tareas.

En materia de suspensiones impuestas en violación de las exigencias legales, impuso el requisito de impugnación para la procedencia de los salarios de suspensión; además, derogó el artículo 242 que contemplaba la posibilidad del trabajador de considerarse despedido en caso de suspensiones menores de 30 días no aceptadas, que resultasen agravantes o injuriosas. De todos modos, la jurisprudencia, pese a la referida derogación, reconoce

el derecho a extinguir el contrato, por la vía de la injuria genérica del artículo 242 del texto actual de la ley, cuando medie suspensión injuriosa.

Se eliminó la consagración expresa de las situaciones derivadas del riesgo propio de la empresa como excluyentes de falta o disminución de trabajo no imputable al empleador, en los supuestos de suspensiones y despidos fundados en esa causal.

Se introdujo en el actual artículo 29 la posibilidad de contratación a través de agencias de servicios eventuales autorizadas por la autoridad de aplicación, en los supuestos de relaciones eventuales.

Pese a la reglamentación establecida a través del decreto 1.455/85, este mecanismo se constituyó en la práctica en la vía más idónea de fraude a los derechos de los trabajadores y de segmentación del sector laboral, con el correlativo incremento del poder empresario. Los datos obtenidos a través de los litigios ventilados en los tribunales del trabajo reflejan en mínima parte las proporcionadas alcanzadas por la utilización de este mecanismo en supuestos de contratos de trabajo con vocación de permanencia, magnitud que no es desconocida ni siquiera por los partidarios del sistema.

En cuanto a las indemnizaciones por distintos supuestos de despido injustificado, se operaron las siguientes regresiones: se derogó el último párrafo del originario artículo 266 (actual 245) que incrementaba en un 50 por ciento las indemnizaciones por antigüedad previstas en regímenes particulares y estatutos profesionales; se redujo a la mitad la reparación en caso de despido por causa de maternidad o embarazo; fue modificado el artículo 271 (actual artículo 250) otorgando indemnización por cumplimiento íntegro del contrato, a plazo fijo, mediando preaviso, siempre que el contrato no haya sido inferior a un año, mientras que la norma originaria no imponía límite temporal alguno; modificó la norma sobre los plazos de preaviso otorgado por el empleador, limitándolos a uno y a dos meses cuando la antigüedad del trabajador no excediese de cinco y diez años, respectivamente, mientras que el texto originario le concedía tres meses cuando la antigüedad excediese de diez años.

3. Período constitucional iniciado en 1983

Salvo alguna reforma aislada, como la referida a la fecha de inicio del cómputo y al índice aplicable en la indexación de los créditos laborales, y a la reciente eliminación del tope de la base remuneratoria para el cálculo de la indemnización por despido (artículo 48 de la ley 23.697), el régimen normativo básico de las relaciones individuales del trabajo es el impuesto autoritariamente en 1976.

Cabe puntualizar al respecto que se encuentra pendiente de tratamiento en la Cámara de Diputados de la Nación, con despacho favorable de la mayoría, un anteproyecto de reforma integral del sistema normativo básico de relaciones individuales del trabajo, cuyo análisis exhaustivo excede el objetivo de este informe, pero que propone una mayor protección normativa para los trabajadores en varias instituciones. No resulta ocioso señalar que en dicha iniciativa la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador alcanza a los derivados de toda fuente normativa, incluido el propio contrato de trabajo, de modo

⁹ Según el Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas, el 30,2 % de los detenidos desaparecidos denunciados en la comisión eran obreros y el 17,2 % empleados; *Nunca más*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1984, páginas 296 y 375.

que el trabajador en toda supuesta resignación peyorativa de su parte, tal como lo reconocen otras legislaciones⁷.

⁷ En los últimos tiempos se ha suscitado un interesante y encendido debate jurisprudencial respecto del alcance del principio de irrenunciabilidad. Existen dos posiciones bien definidas: para la primera, en base a una interpretación literal del artículo 12 de la Ley de Contrato de Trabajo (t.o.), la irrenunciabilidad sólo se extendería a los derechos nacidos de las llamadas normas imperativas o de orden público, es decir, las leyes, convenciones colectivas de trabajo y laudos con fuerza de tales; en cambio, para la segunda corriente, serían irrenunciables todos los derechos del trabajador, cualquiera fuere la fuente jurídica.

En doctrina merecen destacarse los siguientes trabajos:

López, Justo, *El contrato en el derecho laboral. Convenio colectivo y contrato individual del trabajo*, L.T. XXXIII, página 11; De la Fuente, Horacio, *Renuncia de derechos y modificaciones del contrato de trabajo*, L.T. XXXIV, página 1; *Protección del salario frente al empleador. Nulidad de los acuerdos que reduzcan el salario*, en *Estudios en homenaje a Pla Rodríguez*, Editorial Amalio Fernández, Montevideo, II, página 61; *De nuevo sobre la renuncia de derechos y las modificaciones del contrato de trabajo: estado actual de la controversia*, L.T. XXXV, página 903; Etala, Carlos Alberto, *La rebaja remuneratoria y el consentimiento del trabajador*; Goldin, Adrián, *Acuerdo modificatorio del contrato de trabajo en perjuicio del trabajador: injusta amenaza y lesión subjetiva*, L.T. XXXIV, página 401; Zas, Oscar, *El principio de irrenunciabilidad y la rebaja remuneratoria*, D.L. 1986, página 481, *El plenario 177 de la C.N.A.T., la rebaja de categoría y el principio de irrenunciabilidad*, L.T. XXXV, página 401; García Martínez, Roberto, *La irrenunciabilidad y el orden público laboral*, D.T. 1986-B, página 1751; Vázquez-Vialard, Antonio, *Validez de los acuerdos modificatorios de las condiciones de trabajo fundadas en derechos nacidos de normas no imperativas*, L.T. XXXIV, páginas 241 y 481, *El principio de irrenunciabilidad: estado actual de la doctrina judicial y de los autores*, D.T. 1986-B, página 1215, *Aplicación de los principios generales del derecho del trabajo, con especial referencia al de irrenunciabilidad*, D.T. 1988-A, página 545; Ramírez Bosco, Luis, *La derogación convencional de cláusulas contractuales más favorables*, T. y S.S., 1985, página 740; Álvarez, Eduardo O., ponencia presentada ante el X Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, San Salvador de Jujuy, abril de 1988.

En materia jurisprudencial merecen destacarse los siguientes fallos: C.N.A.T., Sala VI, sentencia 21.356, 14-5-85, "Bariain, Narciso T. c/Mercedes Benz Argentina S.A.", dejado sin efecto por la C.S.J.N., por considerarlo carente de suficiente fundamentación; Sala VII, 30-11-88, "Bariain, Narciso T. c/Mercedes Benz Argentina S.A.", T. y S.S. 1988, página 1126; Sala VI, sentencia 21.834, 14-8-85, "Regiardo de Henri, Irma c/E.F.A."; Sala IV, sentencia 61.296, 17-6-88, "García, Miriam Mabel y otros c/John Wyeth Laboratorios"; Tribunal de Trabajo Nº 2 de Morón, "Trapiella c/Volkswagen S.A.".

La dinámica de la vida política, en especial, el aumento progresivo del poder de los grandes grupos económicos, con el correlativo incremento de su influencia respecto de la orientación y eficacia de la acción del Estado, explica la falta de tratamiento legislativo del mencionado anteproyecto.

Este cuadro de situación, unido a la prédica constante en favor de la "privatización", la "desregulación" y la "flexibilización", a través del fuego cruzado desde distintas usinas ideológicas y medios de comunicación interesados, explica también el veto impuesto por el anterior gobierno constitucional a varias leyes laborales. Entre ellas, la de reformas a la ley 9.688 de accidentes del trabajo, que recientemente dio lugar a un nuevo texto legal, pero en el que no se incluyó, como en la ley vetada, la modificación del artículo 17. A través de la norma vetada el trabajador que iniciara una acción de reparación por un infortunio laboral, fundado en la opción prevista en la citada norma, y viese frustrada su pretensión a una indemnización fundada en el derecho civil (artículo 1.109 y 1.113, Código Civil), podía ser acreedor a la indemnización tarifada, prevista en la ley especial, por aplicación subsidiaria de esta norma. Para evitar un nuevo veto del Poder Ejecutivo nacional anterior, los legisladores soslayaron la necesaria reforma y, por ello, seguimos teniendo un texto legal absurdo que impide la aplicación de la norma más beneficiosa a través del principio *ius novit curia*, pese a tratarse de una norma de orden público, y, por ende, irrenunciable, como lo sostiene un sector de la doctrina laboral, criterio ya sostenido en 1919 por el doctor Colmo.

En cuanto a las relaciones colectivas de trabajo, recién en 1988 fue restablecido, con algunas modificaciones, el régimen de convenciones colectivas de trabajo (leyes 23.545 y 23.546) y se sancionó una nueva ley de asociaciones sindicales (23.551).

Los condicionamientos impuestos por el cuadro de situación descrito precedentemente se patentizan claramente en los avatares sufridos por el trámite parlamentario del proyecto de ley de asociaciones sindicales.

La comparación de algunas instituciones y normas de la ley con el proyecto aprobado por el Senado de la Nación en septiembre de 1986, y la lectura del decreto reglamentario, permiten comprobar la tesis expuesta. Los objetivos de este informe impiden un análisis exhaustivo del régimen en cuestión, pero —de todos modos— el muestreo será suficiente para confirmar el planteo inicial.

En primer lugar, resulta oportuno recordar la intensa acción desplegada por el "lobby parlamentario" de las principales organizaciones empresariales en los días previos a la sanción definitiva del proyecto, para lograr una normativa acorde a sus intereses sectoriales, al menos, en tres temas: 1) el intento de limitar el ejercicio del derecho de huelga, a través de la sustitución de la frase "y otras medidas de acción directa" por "y otras medidas legítimas de acción sindical"; 2) la incorporación de una medida cautelar de suspensión de la prestación laboral de los dirigentes sindicales amparados por la tutela sindical, sin esperar la conclusión del proceso judicial de exclusión de esa garantía y 3) el propósito de limitar al máximo las facultades de los representantes sindicales en la empresa. Las crónicas periodísticas de la época dan cuenta de esos hechos.

Veamos, por ejemplo, la normativa referente a la representación sindical en la empresa. Según el proyecto aprobado por el Senado los delegados del personal, las comisiones internas y organismos similares, ejercerán en los lugares de trabajo, la siguiente representación: a) de los trabajadores ante el empleador, la autoridad administrativa del trabajo y la asociación sindical, y b) de la asociación sindical ante el empleador y el trabajador (artículo 41). La ley restringió la representación de los trabajadores ante la autoridad de aplicación a los supuestos en que ésta actúe de oficio en los lugares en que ejerza la representación mencionada (artículo 40).

La limitación de las facultades de los representantes sindicales revela indiscutiblemente la presión sectorial ejercida. El artículo 45 del proyecto establecía textualmente:

"Los representantes sindicales tendrán derecho a:

a) Controlar la aplicación de las normas legales o pactadas, pudiendo requerir, previa comunicación a la asociación sindical respectiva, la intervención de la autoridad administrativa del trabajo y participar en las inspecciones que ésta disponga, a las que podrán concurrir con sus asesores, que tendrán libre acceso a los lugares de trabajo.

b) Acceder a la información general acerca de la gestión empresarial mediante la celebración de reuniones periódicas y ajustándose a los procedimientos que de común acuerdo se establezcan.

Los empleadores evacuarán consultas referidas a la actividad de la empresa y sus programas de trabajo como medio de posibilitar una razonable participación informativa de los trabajadores.

La información se brindará con carácter previo a la adopción de medidas por la empresa, pudiendo la representación sindical emitir opinión. Igualmente tendrán las asociaciones sindicadas con personería gremial.

c) Reunirse periódicamente con el empleador, levantándose acta. Lo acordado será obligatorio. A estos efectos ambas partes podrán concurrir con sus asesores.

d) Ser consultados previo al ejercicio del poder disciplinario del empleador y en los supuestos de suspensiones y despidos por razones económicas, tecnológicas y de fuerza mayor.

e) Presentar ante los empleadores y autoridades administrativas del trabajo, las reclamaciones individuales y colectivas de los trabajadores, previa comunicación a la asociación sindical respectiva".

Por su parte, el artículo 46 imponía a los empleadores las siguientes obligaciones:

a) Facilitar un lugar adecuado para el desarrollo de las tareas de la representación sindical, teniendo en cuenta el número de personal y modalidad de trabajo y carteleras para información a los trabajadores.

b) Facilitar a la representación sindical cada tres meses la información detallada en el artículo anterior y concretar las entrevistas del inciso c) del mismo artículo.

c) Conceder a cada uno de los representantes sindicales para el ejercicio de sus funciones, un crédito de

horas mensuales retribuidas y acumulables de acuerdo a la siguiente escala:

1. Hasta 100 trabajadores, 15 horas.
2. De 101 a 250 trabajadores, 20 horas.
3. De 251 a 500 trabajadores, 30 horas.
4. De 501 a 750 trabajadores, 35 horas.
5. De 751 en adelante, 40 horas.

La ley limita severamente las referidas facultades.

En esa inteligencia, se elimina la posibilidad de requerir la intervención de la autoridad de aplicación, para controlar el cumplimiento de las normas legales o pactadas, y se limita la participación de las inspecciones que aquélla disponga a los casos en que proceda de oficio, sin el derecho de concurrir con sus asesores (artículo 43, inciso a). El decreto reglamentario 467/88 avanza aún más, claro está, en el sentido limitativo de los derechos sindicales. En una regulación de dudosa constitucionalidad, al no adecuarse plenamente a la directiva impuesta por el artículo 86, inciso 2) de nuestra Carta Magna, dispone que la verificación que efectúe el delegado se limitará a la comprobación del cumplimiento de la legislación laboral y previsional, eliminando la referencia a las normas convencionales, y que deberá ser acompañado para ese cometido por los inspectores de la autoridad de aplicación respectiva, pudiendo actuar sólo como veedor (artículo 26).

No se contempla el derecho sindical de información acerca de la marcha de la empresa. Llama poderosamente la atención que la legión de flexibilizadores, súbitamente volcados a la defensa irrestricta del convenio colectivo de trabajo, como mecanismo idóneo de "adaptabilidad" del derecho del trabajo a las nuevas circunstancias derivadas de la crisis económica y del cambio tecnológico, no digan una sola palabra acerca de esta legítima aspiración del movimiento sindical. Es más, un proyecto de ley presentado durante el gobierno constitucional anterior fue titulado de "socializante" por algunas organizaciones empresariales. Nos remitimos nuevamente a los periódicos de la época.

Cabe puntualizar que fue en los Estados Unidos donde surgió la obligación legal de informar a raíz de la interpretación jurisprudencial del deber de negociar de buena fe, introducido por la Ley Wagner en 1935. Como se advertirá, el origen histórico de esta institución está libre de toda sospecha. Sobre este tema volveremos más adelante.

En cuanto al derecho de reunión con el empleador, no contempla la expedición de acta, ni la obligatoriedad de lo acordado, ni reconoce a los representantes sindicales el derecho de concurrir con sus asesores.

Limita sensiblemente la posibilidad de formular reclamos de los trabajadores que representan en dos aspectos: en el marco de la ley, las reclamaciones sólo podrán ser formuladas a los empleadores, y en todo caso, deberán requerir autorización previa a la asociación sindical (artículo 43, inciso c). Adviértase la clara limitación a un mecanismo legítimo de morigeración del poder del empresario.

Elimina el derecho a ser consultados previamente al ejercicio del poder disciplinario y en los supuestos de suspensiones y despidos por razones económicas, tecnológicas y de fuerza mayor. Cabe formular aquí las mismas observaciones que en lo referente al derecho a la información.

Suprime la obligación de los empleadores de facilitar cartelera para información a los trabajadores.

Eliminan toda referencia a la cantidad de horas retribuidas para el ejercicio de las funciones sindicales, remitiendo a la convención colectiva aplicable la regulación de esta cuestión, con lo que se "flexibiliza" claramente la materia, pues los sindicatos con pobre poder de negociación —como veremos más adelante, en general, ha disminuido sensiblemente ese poder— van a ver notablemente limitadas sus aspiraciones en esta materia. El decreto reglamentario, en una regulación de dudosa constitucionalidad (artículo 28), permite al empleador, mientras el delegado permanezca en su función, reducir o aumentar el crédito de horas mensuales retribuidas, en tanto iguale o supere la cantidad que establezca la convención colectiva aplicable.

Por último, la ley eleva de cinco a diez la cantidad de trabajadores necesarios para la elección de un representante, y eleva, correlativamente, la base, por lo cual disminuye cuantitativamente la presencia sindical en la empresa. Hay que reconocer, es cierto, que exige en los establecimientos que tengan más de un turno de trabajo, un delegado como mínimo por turno, mientras el proyecto aprobado por el Senado no hacía referencia alguna al respecto.

Un proceso similar se operó en el régimen de tutela de los dirigentes sindicales.

En cuanto a los sujetos amparados por la tutela el proyecto comprendía a los trabajadores que desempeñaran cargos electivos o representativos en asociaciones sindicales legalmente reconocidas, con lo cual se extendió a las que tenían personería gremial y a las simplemente inscritas (artículo 49); en cambio, la ley restringe la protección a las que tengan personería gremial (artículo 48).

El proyecto establecía en su artículo 52 que desde la convocatoria a elecciones por una asociación sindical el empleador no podrá modificar las condiciones de trabajo, ni disponer despidos de los trabajadores ni sus representantes. Esta norma no aparece en la ley.

En cuanto a los postulantes para un cargo de representación sindical, el proyecto extendía la tutela hasta un año desde su postulación (artículo 53), mientras la ley la limita a seis meses (artículo 50). El decreto reglamentario dispone con dudosa constitucionalidad (artículo 29) que igual efecto a la no oficialización producirá la circunstancia de que el candidato incluído en una lista oficializada obtenga un número de votos inferior al cinco por ciento de los votos válidos emitidos.

El artículo 54 del proyecto disponía que los trabajadores que sean fundadores de una asociación sindical o de seccionales que figuren en el acta privada de

fundación, gozarán de estabilidad por el término de un año, a partir de la fecha de dicha acta. La ley no contiene una norma similar.

A los dirigentes que debieran desempeñar sus funciones fuera de la empresa, el proyecto les otorgaba el derecho de gozar licencia automática y el tiempo de desempeño de aquellas funciones era considerado tiempo de trabajo a todos los efectos (artículo 49). La ley, por su parte, reconoce la licencia automática, pero sin goce de sueldo, y el tiempo de desempeño de las funciones sindicales no será computado para determinar promedios de remuneraciones (artículo 48).

Para que surtiera efecto la tutela conferida a los dirigentes sindicales electos, la designación debía ser comunicada al empleador por cualquier medio que posibilitara acreditar que hubiera tomado conocimiento de la misma (artículo 51, inciso b); en cambio, la ley impone la forma escrita (artículo 49, inciso b).

La ley introduce la medida cautelar tendiente a suspender la prestación laboral del dirigente sindical, cuando la presencia de éste en su puesto o el mantenimiento de las condiciones de trabajo pudieran ocasionar peligro para la seguridad de las personas o los bienes de la empresa (artículo 52, párrafo 1º *in fine*). En esta materia, como en tantas otras, el decreto reglamentario avanza inconstitucionalmente en beneficio del empresario al ampliar los supuestos de procedencia de esta medida (artículo 30, párrafo 1º).

La ley también introduce la opción de los dirigentes sindicales electos y no electos, amparados por la estabilidad, de considerarse en situación de despido indirecto (artículo 52, párrafo 4º). El decreto reglamentario extiende inconstitucionalmente esa posibilidad para los representantes electos, a los casos en que el empleador no hiciere efectiva la reinstalación o no restableciera las condiciones de trabajo alteradas, dentro del plazo que fije a ese efecto la decisión judicial firme que le ordene hacerlo, o dentro del quinto día de quedar notificado de la decisión firme que rechazare la demanda articulada por el empleador para obtener la exclusión de la garantía (artículo 30, párrafo 3º).

Por último, cabe señalar que el decreto reglamentario incorporó un mecanismo inconstitucional, en virtud del cual el empleador podrá liberar de prestar servicios al trabajador amparado por la tutela sindical, con la obligación de comunicarlo al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dentro de las 48 horas hábiles, y de mantener el cumplimiento de los deberes legales y convencionales, derivados de la relación laboral y de las funciones sindicales, en el caso de delegados en ejercicio de su cargo (artículo 30, párrafo 1º *in fine*).

En ese supuesto, el empleador deberá promover dentro de los 15 días, acción declaratoria para que se compruebe la concurrencia de los motivos fundados que autoriza el artículo 78, L.C.T. (t.o.) o, en su caso, requeri la exclusión de la tutela (artículo 30, párrafo 2º).

Se advierte aquí claramente de qué manera lo que no se pudo introducir en la ley, se pretendió incorporarlo en el decreto reglamentario —naturalmente, poniendo seriamente en cuestión la constitucionalidad de la reglamentación—, con el objeto de limitar aún más los alcances de la tutela sindical.

III) La aplicación real de las normas laborales

Se observa en nuestro país un fenómeno similar al operado en los restantes países de América latina: el incumplimiento puro y simple de muchas normas laborales.⁸

Las normas laborales son en su mayoría limitativas del poder absoluto de los empresarios, por lo que, correlativamente, implican una protección aun cuando sea débil— de los trabajadores. De ahí el interés objetivo de aquéllos de incumplirlas parcial o totalmente, ya sea oblicuamente a través de mecanismos de fraude, o lisa y llanamente en forma directa, con la ventaja de obtener una reducción de costos, y el consecuente incremento de las ganancias, y de disminuir o eliminar las trabas al libre y discrecional manejo del poder en la empresa, lo que también se traduce —a corto o largo plazo— en un incremento de las ganancias.

Esta situación no constituye una exclusividad de América latina, ni mucho menos de nuestro país. Pero dados los objetivos trazados en la introducción de este informe, nos interesa analizar cómo opera y a qué causas responde la ineffectividad o el incumplimiento de las normas laborales en la Argentina.

1. La estructura del ordenamiento normativo

La ausencia de un sistema de estabilidad en el empleo que torne ineficaz el despido injustificado explica una serie de incumplimientos de obligaciones a cargo del empleador durante el desenvolvimiento de la relación laboral, sin su respectiva sanción jurídica.

En efecto. El sistema de despido libre con la única obligación de pagar una indemnización escasa —debido a los bajos salarios— no opera como disuasivo de la voluntad empresaria (artículo 245, L.C.T., modificado por el artículo 48 de la ley 23.697). En ese marco, el trabajador ante el peligro siempre latente de la pérdida del empleo —situación agravada en la actualidad ante el aumento de los porcentajes de desempleo y subempleo—, con sus graves secuelas de orden económico, social y psicológico, se ve constreñido a “aceptar” fraudes o incumplimientos perjudiciales a sus derechos; por ejemplo: suscripción de recibos en blanco, pagos “en negro”; simulación de figuras contractuales no laborales; pagos inferiores a los previstos en normas legales; convencionales o contractuales; inobservancia de la normativa sobre higiene y seguridad en el trabajo; renuncia a derechos adquiridos.

Si bien el cumplimiento parcial de obligaciones laborales, no impide al trabajador reclamar la diferencia,

aunque hubiere recibido el pago sin reservas, este derecho queda limitado al plazo de la prescripción (artículo 260, L.C.T. —t.o.—). Teniendo en cuenta que este plazo ha sido reducido de 4 a 2 años a través de la regla estatal 21.297 (artículo 256, L.C.T. —t.o.—), se observa claramente que una gran cantidad de incumplimientos pueden ser “blanqueados”.

De todos modos, el efectivo ejercicio de la autotutela individual, sin acudir al recurso extremo de la extinción de la relación, en cuyo caso el trabajador debe invocar y acreditar la inobservancia por parte del empleador de las obligaciones resultantes del contrato que configuren injuria y que, por su gravedad, no consienta la prosecución de la relación (artículo 242, L.C.T. —t.o.—), queda seriamente restringido por ciertas interpretaciones jurisprudenciales de discutible fundamentación jurídica.

En este marco se inscribe cierta corriente jurisprudencial restrictiva en cuanto al alcance del principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales⁹.

Así, en caso de alteración unilateral de condiciones esenciales del contrato de trabajo o de ejercicio ilegítimo del *ius variandi* alguna interpretación jurisprudencial no le reconoce al trabajador otra alternativa que el despido, pese a que por aplicación del régimen general de las obligaciones le asistiría el derecho de reclamar el restablecimiento de las condiciones alteradas, o, en todo caso, el derecho de retener la prestación a su cargo.

En este supuesto, de no ejercer el trabajador la opción extintiva, se opera en la práctica una suerte de “aceptación” del incumplimiento, con el agravante de que para cierta corriente jurisprudencial, ello constituye una aceptación de las nuevas condiciones contractuales¹⁰.

En esta materia tan dinámica se advierte frecuentemente en cierta doctrina y jurisprudencia una confluencia de las teorías contractualista e institucional en la formulación de postulaciones favorables a la ampliación de los poderes unilaterales del empleador.

Así, en una interpretación sumamente discutible de artículo 58 de la L.C.T. (t.o.) se atribuye el carácter de consentimiento tácito del trabajador a una disminución de sus derechos —por ejemplo la remuneración— al silencio o ausencia de reclamo al respecto. De este modo, quedaría configurado el “acuerdo” relativo a las nuevas condiciones contractuales. Esta interpretación ha sido desechada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.¹¹

⁹ Idem nota 7.

¹⁰ Según el fallo plenario 177 de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo dictado *in re*: “Serra Héctor Victorio c/ Empresa de Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA)”: “En el caso de que al trabajador se le rebaje unilateralmente de categoría, si optó por mantener el vínculo, sólo tiene derecho a percibir la remuneración fijada para aquélla en la cual efectivamente prestó servicios”, D.T. 1972, página 450.

¹¹ C.S.J.N., 12-3-87, “Padín Capella, Daniel c/ Litho Formas S.A.”, D.L. XXIX, páginas 210/6, con comentario de Oscar Zas.

⁸ Oscar Hernán Uriarte, señala textualmente: “Y finalmente existan dudas acerca de la necesidad real y de los efectos de la flexibilización: si lo que se flexibiliza en Europa es un grado de protección ‘rígida’ no alcanzado en Latinoamérica, ¿qué cosa es lo que vamos a flexibilizar?; ¿qué efectos tendría la flexibilización operando sobre tan bajos niveles?; y para peor, ¿no será, tal vez, que en América latina se ha ‘flexibilizado’ desde siempre por la vía directa del mero incumplimiento?”; *Las relaciones de trabajo en América latina*, D.T. XLIX-B, página 1284.

Frente a esta aplicación concreta de la teoría contractual no se sigue idéntico camino cuando se niega al trabajador la posibilidad de reclamar el cumplimiento del contrato de trabajo en casos de alteración unilateral ilícita del empleador.

En base a la teoría institucional y comunitaria de la empresa, se sostiene que los deberes de colaboración y solidaridad impuestos a ambas partes por el artículo 62 de la L.C.T. (t.o.), conducen a exigir al trabajador conductas de lealtad que lo ligan a la suerte de la empresa. Esta teoría supone la organización de la empresa bajo la forma de una sociedad jerarquizada, en la cual se le reconocen al jefe de empresa prerrogativas importantes y a los trabajadores se les exige su participación activa en la vida empresarial, sin que esa participación pueda cuestionar aquella autoridad.

Es necesario puntualizar que la teoría institucional puede asumir formas progresistas, en el sentido de otorgar una mayor amplitud y eficacia a la lógica de la protección de los trabajadores, en la medida que impone más límites a los poderes empresariales.

De todos modos, creemos que la relación trabajador-empleador que determina las obligaciones genéricas de las partes, se da dentro de los términos de un contrato de cambio. Y la comunidad (grupo) que constituye una empresa modaliza en algunas circunstancias los deberes de las partes, pero no es fuente autónoma de obligaciones especiales del trabajador que lo llevarán, por ejemplo, a resignar parte de su salario o a aceptar modificaciones del contrato en su perjuicio, so pretexto de las necesidades de la "comunidad empresarial"¹².

2. Orientación y eficacia de la acción del Estado

La deuda externa como factor que impuso una profunda reestructuración económica y social originó un cambio cualitativo en el carácter del Estado, dando lugar a la constitución del denominado Estado deudor.

La enorme transferencia de recursos desde el Estado hacia los grupos económicos dominantes y hacia los acreedores externos, durante el proceso de formación, consolidación y estatización de la deuda externa argentina, condiciona enormemente la capacidad del Estado para elaborar una política socioeconómica, tendiente —en el tema que nos ocupa— a asegurar la efectiva vigencia de las normas laborales.

La marcada escasez de medios materiales y de personal capacitado y adecuadamente remunerado es la característica más notoria de nuestro sistema de policía del trabajo.

Paralelamente, existe una marcada ofensiva neoliberal destinada a cuestionar el rol del Estado en materia económica y social, so pretexto de la ineficiencia de la acción estatal, y de la consiguiente superioridad en este terreno de la acción de los particulares.

Por otra parte, se señala con pretensión de objetividad que el fracaso del contralor estatal en la aplicación de las normas laborales revela *per se* la ineficacia del sistema; por lo que resultaría inoperante incrementar la acción estatal en este campo, ya sea, aumentando el número de efectivos, mejorando su formación y sus ingresos, dotando a la administración laboral de medios materiales modernos o, inclusive, imponiendo sanciones penales para los infractores.

Se pretende, de ese modo, ocultar la naturaleza política del problema. En efecto. La ausencia de un adecuado control estatal del cumplimiento de las normas laborales no es una cuestión de mera insuficiencia financiera o de inoperatividad intrínseca de la acción estatal, sino la manifestación de una opción política.

El Estado no es neutro, y en esta materia su ineficacia conduce a la proliferación y consolidación de las transgresiones normativas de los empleadores, máxime frente al marcado carácter autoritario de la estructura jurídica de la empresa argentina, a la debilidad de los mecanismos normativos de autotutela individual —agravados como señalamos por decisiones jurisprudenciales discutibles— y a la debilidad creciente del poder de presión y control de los sindicatos.

3. Debilitamiento de las estructuras sindicales

Por distintos motivos, en la actualidad las organizaciones sindicales carecen de la capacidad negociadora y de presión con que contaban, por ejemplo, hace 15 años. El aumento de la desocupación y subocupación, la creciente precarización del empleo y el incumplimiento liso y llano de las normas laborales, alejan a un número cada vez mayor de trabajadores de los sindicatos.

Esta debilidad favorece, a su vez, el incremento del fraude a los derechos de los trabajadores y del incumplimiento normativo, al no existir mecanismos de contrapoder, o al menos de contrapeso eficaz del ejercicio unilateral y discrecional del poder empresarial.

Esta debilidad se acentúa debido a la inexistencia de normas que concedan a los sindicatos la posibilidad de ejercer alguna facultad en tal sentido. Ya señalásemos anteriormente la orfandad normativa en la materia.

IV) La denominada "flexibilidad" laboral

En este contexto histórico, caracterizado por un ordenamiento normativo laboral escasamente limitador del poder empresarial, con el agravante en muchos casos del incumplimiento de las normas, por estructuras sindicales sumamente debilitadas en su poder de presión y negociación y un Estado imposibilitado de ejercitar eficazmente la policía del trabajo, hace su irrupción la teoría "flexibilizadora".

Precisamente, se comienza a introducir en el debate este planteo hace algunos años, más precisamente durante el anterior gobierno constitucional. Como siempre la "moda" llegó a estas playas mucho tiempo después de haberse originado en el "norte". Pero, aquí no nos interesa indagar acerca del debate suscitado más allá de nuestras fronteras, sino desentrañar su origen y alcance en nuestro país.

¹² Fernández Madrid, Juan Carlos y Caubet, Amán-da Beatriz, *Leyes fundamentales del trabajo y sus reglamentos y anotaciones complementarias*, Editorial Pulsar S.R.L., 1989, página 34.

Nos parece conveniente, a los efectos de clarificar la exposición, recurrir a la metodología de la formulación de tesis. Nuestra línea argumental reposa en tres tesis esenciales:

1. La flexibilización laboral es un planteo que responde a la lógica de la acumulación del capital

A esta altura del debate, resulta casi obvia esta formulación¹³. En efecto, el derecho del trabajo opera en el marco del conflicto entre el sector empresario y el trabajador, por lo que la pretensión de una progresiva disminución del carácter protector de las normas laborales y el consiguiente aumento del poder empresarial —a ello tiende, precisamente, el planteo “flexibilizador”—, responda a la lógica de la acumulación del capital.

Esta embestida ideológica aprovecha el desequilibrio marcado en favor del capital existente en la actualidad en la correlación de fuerzas entre ambos sectores en pugna. La “flexibilización” laboral es, justamente, uno de los mecanismos para consolidar y profundizar esta tendencia.

2. El planteo flexibilizador procura consolidar la regresión operada en el ordenamiento laboral, institucionalizar el incumplimiento normativo de hecho y abrir nuevos espacios al poder empresarial

Como hemos señalado al describir el marco normativo, todo intento, concretado o no, de reforma de la legislación laboral en un sentido protector de los trabajadores, formulado desde la instalación del gobierno constitucional de 1983, ha motivado una incesante y sistemática acción de desprestigio dirigida desde los sectores empresariales y sus ideólogos.

Argumentos tan remanidos como el supuesto carácter inhibitorio de una normativa laboral protectora en el aumento de la inversión creadora de nuevos empleos, la necesidad de “adaptación” del derecho a la “realidad económica”, la necesidad de evitar el incremento de los costos laborales para no disminuir la rentabilidad empresarial, son empleados a tal fin.

El planteo, por cierto, no es novedoso. Los ejemplos históricos abundan, pero en el contexto histórico en que nos hemos planteado este enfoque, resulta ilustrativo recordar algunos pasajes del mensaje de elevación de la regla estatal 21.197, mutiladora de la Ley de Contrato de Trabajo. Veamos el siguiente párrafo:

“El proyecto, entonces, tiende a resguardar el principio de equidad, contenido esencial de la norma jurídica en cuanto reguladora de conductas. En consecuencia, se derogan o modifican las normas que por

violentar ese principio, llevan inexorablemente al deterioro de las relaciones en el campo empresario-laboral, con su secuela inevitable de merma en las fuentes de trabajo y de la producción de bienes, con la consiguiente afectación del interés general de la comunidad.”

Es decir, ya en abril de 1976 —fecha de inicio de la etapa más negra y regresiva en la historia del derecho laboral argentino— se apelaba al fácil recurso —facilitado enormemente por un marco de desactivación salvaje de los mecanismos del derecho colectivo de trabajo y una salvaje represión política dirigida especialmente a los trabajadores y dirigentes sindicales— de derogar o modificar normas que establecían un mínimo contenido protector de los trabajadores en comparación con otros ordenamientos normativos.

Basta confrontar el aumento progresivo del desempleo y subempleo, la drástica disminución de la participación de los asalariados en el ingreso nacional y la sensible reducción del salario real, operados desde la mutilación de 1976 en adelante, para demostrar la falacia del supuesto carácter inhibitorio de la creación de empleos que tendría el derecho del trabajo.

Al respecto es recurrente en el enfoque “flexibilizador” afirmar que como el trabajo sería un “bien escaso”, se impondría “flexibilizar” los procedimientos de despido y las modalidades de contratación laboral a fin de repartir los empleos existentes entre la mayor cantidad de trabajadores. Por otra parte, no tendría sentido hablar de un derecho del trabajo para una minoría de trabajadores “privilegiados” cuando existe una legión creciente de desocupados.

En este enfoque se observan varios argumentos que merecen serios reparos. En primer lugar, el trabajo no es un “bien”; en todo caso, la fuerza de trabajo es un bien que se intercambia por el salario en el marco jurídico del contrato de trabajo. Por otra parte, uno de los principios que guían la acción de la Organización Internacional del Trabajo señala que el trabajo no es una mercancía.

En segundo lugar, la escasez aparentemente insuperable o estructural de empleos no es un problema insalvable, sino que está vinculada a determinada estructura socioeconómica que no es inmodificable. En efecto, El marco de una economía de mercado la creación de empleos depende sustancialmente de la iniciativa de los empresarios, por lo que no resulta imputable, ni al derecho del trabajo, ni a los trabajadores ocupados, el aumento creciente de los niveles de desocupación y subocupación y la falta de apertura de nuevas fuentes de trabajo.

El discurso que califica a los trabajadores ocupados como “privilegiados” es un recurso ideológico y mistificador que opera —consciente o inconscientemente— como culpabilizador de aquéllos de un proceso en el cual no tienen responsabilidad alguna y, contribuye, en definitiva, a la fragmentación y enfrentamiento entre distintos sectores de la clase trabajadora, desplazando hacia este ámbito el eje del conflicto social básico de nuestra sociedad, con el consiguiente aumento del poder empresario.

¹³ “La demanda de flexibilidad laboral ha sido históricamente una reivindicación empresarial, identificable con una explícita solicitud de menores costos sociales y mayor gobernabilidad del factor trabajo y para ello, en lo jurídico-laboral, de una mayor flexibilidad normativa concretizable en una reducción del garantismo legal, reglamentario y convencional”; Sola Franco, Tomás, *El debate sobre las políticas de flexibilidad laboral y el derecho del trabajo*, J.T. XXXVII, página 336.

Sostener dogmáticamente la teoría de la escasez del trabajo es desconocer las posibilidades amplísimas de desarrollo de la actividad humana en el conocimiento y dominio de la naturaleza. El enorme progreso científico y tecnológico operado en lo que va del siglo respalda esta afirmación¹⁴.

En este marco opera —al decir de Sala Franco— una razón no alegada, pero existente, del discurso “flexibilizador”: la modificación de la relación de fuerzas entre empresarios y trabajadores (el “chantaje histórico de la crisis”). Los empresarios —agrega el citado autor español— no ignoran que la situación de paro generalizado es un momento idóneo para abolir o disminuir ciertos derechos laborales adquiridos históricamente. Se habla así de “reconquista del poder empresarial”. La ofensiva empresarial de corte neoliberal, esto es, la oferta de empleo precario, sólo resulta explicable en un contexto de desempleo masivo, siendo inimaginable en tiempos de pleno empleo¹⁵.

La observación precedente resulta aún más verificable en nuestro contexto donde, debido a la estructura normativa y a su funcionamiento en la realidad, tal como fuera descrito anteriormente, la relación de fuerzas es ampliamente favorable al sector empresarial.

En esa inteligencia, se propugna la ampliación de las modalidades de contratación precaria, superando la estructura normativa existente e institucionalizando el fraude laboral y el incumplimiento operado, por ejemplo, a través de la contratación eventual en forma directa o por medio de agencias de servicios eventuales, con la posibilidad para el empleador de extinguir libremente la relación laboral sin responsabilidad indemnizatoria alguna; se pretende la consagración normativa de la orientación jurisprudencial regresiva en materia de irrenunciabilidad de derechos del trabajador, de la eliminación de los actuales límites legales al ejercicio libre y discrecional del *ius variandi*, bajo la atractiva presentación de la movilidad funcional y geográfica.

Esta dinámica social conduce indefectiblemente a una consolidación y profundización del poder empresarial, y a un correlativo debilitamiento y segmentación del sector laboral, con lo cual, el proceso se retroalimenta, con el peligro cierto que se produzca la desaparición lisa y llana del derecho del trabajo y la vuelta a la “libre contratación” del derecho civil decimonónico, y sus secuelas de miseria y marginación para amplios sectores sociales.

Para no pecar de tremendistas y agoreros, sería interesante indagar acerca de cuál es el ofrecimiento de los sectores empresariales a cambio de semejante regresión social. Aquí aparece nuevamente el latiguillo del desempleo y de la necesidad de producir un proceso de acumulación y desarrollo previo a la distribución que sólo será posible en el mediano plazo. En otros términos, se asume el compromiso político, pero no exigible jurídica-

mente de crear nuevos empleos, a cambio de la “flexibilización” laboral y del incremento de la productividad. La distribución vendrá pasado mañana. Evidentemente, el esquema se asemeja a un contrato de adhesión, aunque de carácter colectivo. Más adelante volveremos sobre la cuestión.

El fracaso de la experiencia española y francesa en materia de empleo nos exime de todo comentario. Incluso, en España se ha iniciado un proceso en cuyo transcurso los sectores sindicales que habían prestado inicial consentimiento al desmontaje de los mecanismos legales protectores han comenzado a tomar distancia de este tipo de política ante su ineficiencia en la creación de nuevos puestos de trabajo y ante la postergación de la implementación de mecanismos de distribución de la riqueza acumulada durante un lapso en el cual se impuso un sacrificio económico a la clase trabajadora. La huelga general llevada a cabo en diciembre de 1988, con amplia adhesión, es elocuente al respecto.

La dinámica de la acción sindical nos lleva a analizar una de las estrategias manejadas por el sector empresario para la consolidación y profundización de su poder. Se trata de la acción enderezada a la neutralización y —de ser posible— a la eliminación de las estructuras sindicales como elementos dinamizadores de la acción colectiva de los trabajadores en contradicción con los intereses patronales.

La reestructuración económico-social que se intenta implementar requiere un manejo libre y discrecional de la mano de obra para adaptarse a las fluctuaciones del mercado, trasladando de ese modo los riesgos económicos a los trabajadores, quienes en la práctica se ven constreñidos a conceder a los empleadores una suerte de subsidio que, paradójicamente, viene a reemplazar a los subsidios otorgados por el Estado, que éste suspendió por medio de la ley de emergencia económica 23.697, con la particularidad que esta suerte de asunción de las pérdidas recae sobre el conjunto de los trabajadores y deja de ser selectiva beneficiando a todas las empresas.

En ese marco, se impone la neutralización del movimiento sindical —hoy ya sumamente debilitado— y su posterior desaparición. Esto explica la ofensiva desatada durante el transcurso del trámite parlamentario de la ley de asociaciones sindicales descrita precedentemente; embate que no ha concluido, pues desde distintos sectores se propugna la modificación de esa ley o, en todo caso, la declaración judicial de inconstitucionalidad de alguna de sus normas, tal el caso, del sistema de tutela de los dirigentes sindicales, so pretexto de la supuesta violación del derecho de propiedad del empresario y su correlativa facultad de organización y dirección de la empresa. Nuevamente la teoría de la soberanía patronal absoluta como latiguillo para legitimar el poder ilimitado del empleador.

3. La “flexibilización” es una palabra nueva para un problema viejo

Del análisis expuesto surge claramente que la “flexibilización” es una palabra que se inserta en el conflicto estructural de la sociedad capitalista existente desde hace tres siglos y responde a la lógica de uno de los sectores en pugna: el empresariado.

¹⁴ Sverdliek, Arnaldo Lucio, “¿Es realmente el trabajo un bien escaso?”, ponencia presentada ante el X Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, San Salvador de Jujuy, abril de 1988.

¹⁵ Sala Franco, Tomás, op. cit., en nota 13, página 357.

Más allá de las cuestiones semánticas interesa indagar acerca de la función ideológica y mistificadora de la denominada "flexibilización" laboral.

Resulta oportuno transcribir las palabras pronunciadas por Gunter Kopke, director del Instituto Sindical Europeo, en mayo de 1985:

"La reivindicación de flexibilidad reviste frecuentemente un carácter casi mítico, que oculta las realidades y los verdaderos objetivos perseguidos. El hecho de que, en los comportamientos humanos, la flexibilidad sea generalmente considerada como una virtud, contrariamente a la rigidez, otorga de entrada una ventaja psicológica a quienes reclaman más flexibilidad"¹⁶.

La función ideológica y mistificadora del discurso jurídico tiende a presentar como aceptable y justa para sus destinatarios determinada regulación, en cuya adopción no participaron y a quienes, en la práctica, tal normativa perjudica.

No se trata de sostener en forma esquemática que el derecho es mera hipocresía, sino que ciertas palabras, como por ejemplo: "flexibilización" son utilizadas por los sectores dominantes para ocultar la verdadera realidad, y darles la apariencia de justas.

El caso de la "flexibilización" es paradigmático. Obsérvese que el término "desregulación" produce un cierto rechazo emocional y sólo es utilizado por quienes plantean en forma abierta e ilimitada una mayor desprotección laboral.

En derecho del trabajo es amplio el catálogo de palabras utilizadas con un sentido mistificador; verbigracia: principio protectorio; orden público económico; interés general; bien común; solidaridad social; justicia social; equidad; interés de la empresa diferenciado del interés particular del empresario.

Tomemos el ejemplo del principio protectorio. Es recurrente en ciertos planteos flexibilizadores concluir recordando que las propuestas deben significar un afianzamiento del principio protectorio.

Es curioso, pero esta invocación aparece en el mensaje de elevación del proyecto de la regla estatal 21.297, en estos términos:

"Las modificaciones propuestas al régimen de contrato de trabajo, en modo alguno lesionan el principio protectorio insito en el derecho laboral, ni cercenan ningún derecho inalienable del trabajador".

La mutilación operada en el texto de la Ley de Contrato de Trabajo con un sentido claramente desfavorable a los trabajadores, y el descenso pronunciado en su nivel de vida, dejan al descubierto la mistificación del referido mensaje.

Si convenimos que la "flexibilización" es una propuesta empresarial tendiente a disminuir los costos laborales y aumentar su poder, en detrimento —obviamente— de los trabajadores, no se advierte de qué modo va a resultar afianzado el principio protectorio.

Similar enfoque puede formularse con relación al "orden público económico"; al "interés general"; al concepto de "interés de la empresa diferenciado del interés del empresario". En estos supuestos, se pretende ocultar, diluir o —en todo caso— postergar el conflicto, en aras de un interés común que estaría por encima de los sectores en pugna y que implicaría un justo equilibrio de los derechos de ambas partes. Si se descubre el velo se observa que esas nociones carecen de la generalidad predicada, toda vez que generalmente son productos de una orientación netamente favorable al sector empresarial —en el caso del concepto de bien común u orden público económico—, sin participación alguna de los trabajadores en su diseño y en la fijación de sus alcances y contenidos y otras veces —es el caso de la postulación del interés general de la empresa— responden a la formulación unilateral del empleador sin ninguna inferencia de los trabajadores.

La condición esencial de estas operaciones ideológicas consiste en asegurar la eficacia de las normas en cuestión a través de su postulación como formulaciones independientes y justas, insospechables de manipulaciones interesadas.

Los sectores con poder para imponer normas necesitan asegurar el consenso social, legitimando su poder, y brindando la imagen de operadores jurídicos justos.

A través de estos mecanismos se trata de lograr consenso social en los sectores sindicales y en la clase trabajadora en general, acerca de la conveniencia y legitimidad de las propuestas regresivas.

V) Variantes en las propuestas flexibilizadoras

Existen, básicamente, dos manifestaciones del enfoque "flexibilizador". La primera procura una suerte de desregulación salvaje de toda la legislación laboral, por más débil que fuere su carácter protector; es decir, una vuelta al sistema de libre contratación del derecho civil. Esta variante prácticamente no cuenta con seguidores en nuestro medio, al menos explícitamente.

La variante "aggravada" procura lograr el consenso de los sectores sindicales; por lo tanto, propugna la utilización de la negociación colectiva como herramienta idónea para su implementación.

Ilama poderosamente la atención que los mismos sectores doctrinarios que durante el período de ataque más salvaje al derecho del trabajo, especialmente al derecho colectivo, hablaban de la crisis del convenio colectivo, hoy se hayan transformado en entusiastas defensores de esta fuente normativa.

No se tratará, como señala el profesor Sala Franco, del "chantaje histórico de la crisis", a través del cual, los sectores del empresariado, aprovechando la correlación de fuerzas favorable, con la consiguiente debilidad del movimiento sindical, intentan introducir la desprotección laboral a través de un mecanismo que —en principio— si se lo analiza en forma descontextuada, produce adhesión por tratarse de un ejercicio de la participación de los sectores interesados.

Resulta oportuno a esta altura del informe puntualizar que los sectores empresariales y sus voceros ideológicos han asumido claramente la ofensiva en este campo, con lo cual pretenden colocar al sector sindical y a los juristas que no comparten el planteo flexibiliza-

¹⁶ Citado por Fontana, Beatriz Inés, "La llamada flexibilización del derecho del trabajo", ponencia presentada ante las II Jornadas Nacionales de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Buenos Aires, septiembre de 1989.

dor en una actitud simplemente defensiva, dejando traslucir que no existe otra alternativa oponible. Es preciso puntualizar que se trata de una hipótesis rebatible, y en esa inteligencia al final de este informe formularemos algunas propuestas.

Creemos imprescindible alertar a los dirigentes sindicales acerca del alcance de la ofensiva y de sus consecuencias sociales de mayor marginación y miseria para amplios sectores de la sociedad. El ejemplo español, sin que ello implique una extrapolación de realidades distintas es elocuente en cuanto a que el sacrificio asumido por los trabajadores no fue correspondido por los empresarios, ni por el Estado.

En el marco de esta corriente flexibilizadora se inscribe la propuesta de articulación de la negociación colectiva que prioriza el convenio de empresa —objetivo largamente anhelado por los sectores empresariales—, con la posibilidad que éste derogue un convenio de actividad en sentido perjudicial al trabajador; que defina a los acuerdos interiores de empresa o establecimiento como convenios colectivos, con lo cual se evita la incorporación de sus normas más favorables a los contratos individuales de trabajo; que postula la ratificación expresa de la derogabilidad de una norma de un convenio por otro posterior en perjuicio del trabajador; que pretenda la ratificación de cierto criterio jurisprudencial que limita el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales a los derivados de las normas legales y convencionales; e, incluso, que proponga otorgar al convenio colectivo la facultad de modificar *in petus* normas contenidas en la ley, operando así un resquebrajamiento del orden público laboral.

Se apela, para recubrir de rigor científico, a la propuesta reseñada a la necesidad de producir un cambio en el método normativo, so pretexto de una necesidad de aliviar a los poderes legislativos estatales en su pesada carga y permitirle cumplir eficientemente su función en los cometidos indelegables. Nuevamente hace su aparición en escena el ambiguo principio de subsidiariedad, en virtud del cual el Estado debería ocuparse de las cuestiones que no puedan atender eficientemente los particulares. Parece ser que la fijación de las condiciones de trabajo es un tema de incumbencia exclusiva de los particulares.

A través de este argumento ciertamente seductor puede llegar a producirse un traslado de la atención de lo sustancial a lo formal. Esto es, no interesa el contenido de las normas, sino quién las dicta. Con lo cual surge nuevamente el tema del poder en la elaboración y la eficacia de las normas. Ya señalamos cuál es en la actualidad la correlación de fuerzas entre los antagonistas sociales. La conclusión es obvia.

En este punto hay que señalar que el sistema laboral argentino se ha edificado históricamente a través de la norma estatal como fuente jurídica esencial. Ello responde fundamentalmente a la posibilidad que han tenido los sindicatos de operar como grupos de presión en los poderes públicos en la discusión de las leyes laborales. La Ley de Contrato de Trabajo es un ejemplo elocuente en tal sentido. El caso más reciente es el de la eliminación del tope de la base remuneratorio de la indemnización por despido (artículo 48, ley 23.697), que en este marco socioeconómico hubiera

sido imposible incorporar en los convenios colectivos, salvo casos aislados; en todo caso, no se hubiera podido convenir con carácter general.

Y aquí aparece la otra característica que diferencia a la ley del convenio colectivo: su efecto abarcador, y en cierta medida pedagógico y concientizador de los derechos laborales. Una norma o una institución consagrada en un convenio colectivo sólo es conocida por un reducido número de trabajadores y, salvo algunos convenios de sindicatos más importantes, prácticamente no genera ningún efecto multiplicador de nuevas regulaciones. En cambio, la ley tiene mayor capacidad de difusión en el tiempo y en el espacio. Cabe recordar el rol que desempeñó la ley 20.744 en la conciencia de los trabajadores argentinos, como una suerte de libro de cabecera en materia de derechos laborales.

VI) Algunas propuestas

1. Teniendo en cuenta el grado de incumplimiento de la normativa laboral vigente, se impone —en primer lugar— instrumentar mecanismos idóneos para asegurar su eficacia.

En este aspecto, es menester implementar un sistema moderno de inspección con amplias facultades en materia de prevención y de detección de incumplimientos para su sanción con adecuada observancia del principio de defensa en juicio.

El Estado no debe desentenderse en la cuestión social, so pretexto de insuficiencia presupuestaria y reducción del gasto público pues la defensa de la plena vigencia del derecho individual y colectivo de trabajo es indispensable no sólo para los trabajadores; sino para toda la sociedad, pues está en juego la viabilidad del sistema democrático para asegurar la existencia de condiciones dignas de vida para todos.

En esa misma línea, deberían dictarse normas que otorgaran facultades amplias en esta materia a los sindicatos.

2. Atento la extremada "flexibilidad" de la normativa laboral argentina se impone, en primer lugar, su afianzamiento, y el correlativo rechazo de toda propuesta que implique en forma directa o indirecta, disminuir aún más la exigua protección de los trabajadores.

Pero, cabe aún ir más allá, asegurando la efectiva vigencia en la práctica de los principios protector, de irrenunciabilidad y de indemnidad del trabajador y de ajenidad de los riesgos del empresario, precisamente, debido a la situación de crisis general o particular de cada empresa, circunstancia en la cual se debilita aún más la capacidad negociadora de los trabajadores y el poder de los sindicatos.

Resulta prácticamente extorsivo utilizar la excusa de la crisis para desproteger aún más a los trabajadores.

Coincidimos con Palomeque López cuando señala que: "La crisis económica es una noción que ha acompañado al derecho del trabajo, al menos en forma intermitente, a lo largo de su todavía corta andadura histórica"¹⁷.

¹⁷ Palomeque López, Manuel Carlos, *Un compañero de viaje histórico del derecho del trabajo: la crisis económica*, T. y S.S. XI, páginas 585 y siguientes.

Como bien señala Montoya Melgar, de ser cierto el argumento de que las crisis económicas vedan, no ya el progreso, sino el mero mantenimiento de las ventajas reconocidas a los trabajadores por el derecho del trabajo, es más que probable que éste no existiera. Porque, por desgracia, en las sociedades con economía de mercado, la crisis es la normalidad y los momentos de prosperidad, auge y desarrollo económico son, en todo tiempo, extraordinarios e insólitos¹⁸.

Necesidades sociales impostergables imponen afianzar la protección laboral de grandes sectores sociales, como los desocupados y los supuestos "cuentapropistas" que, constituyen, en realidad, en la estructura económica, personas tan subordinadas como los trabajadores empleados. Resulta idóneo a tal fin extender a esas personas los mecanismos del derecho colectivo, en especial, la libertad sindical para la defensa de sus intereses en forma colectiva. En ese marco estimamos inconstitucional y, obviamente, regresivo, el artículo 19 del decreto reglamentario de la Ley de Asociaciones Sindicales que pretende reconocer los derechos derivados de la libertad sindical solamente a los trabajadores dependientes.

No es cierto que la crisis conduzca indefectiblemente a una mayor desprotección. En todo caso, lo que corresponde indagar es cuál es la correlación de fuerzas de los sectores sociales y quiénes causaron la crisis y quiénes se beneficiaron con ella, para formular un juicio contextualizado.

En materia de negociación colectiva debería consagrarse el principio de la norma más favorable para resolver el conflicto de concurrencia de distintos niveles de negociación. Se deberían incorporar progresivamente regulaciones más protectoras que, en principio, no sería viable extender a todas las actividades. Este es el caso de la estabilidad absoluta. A tal efecto, debería revertirse la tendencia regresiva de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en esta materia.

Debería asegurarse en forma amplia e irrestricta el ejercicio del derecho de huelga, porque el conflicto social sigue latente y no consideramos viable restringirles a los trabajadores el ejercicio de la autotutela de sus intereses. El afianzamiento y profundización del sistema democrático exige este respeto. Debería, en consecuencia, ser superada la concepción que reconoce a la autoridad administrativa del trabajo la facultad de expedirse acerca de la legalidad o ilegalidad de una medida de acción directa, transfiriendo al Poder Judicial dicha competencia.

3. Por último, y no por ello menos importante, sino tal vez con carácter imperioso, se impone la consagración de fórmulas de democratización real y no meramente formal de las relaciones laborales dentro y fuera de la empresa.

El derecho del trabajo, aun a pesar de su carácter ambivalente, es un elemento esencial de la democracia. No existe democracia cuando los frutos del trabajo humano no están al alcance de todos los hombres.

Creemos, por lo tanto, que la democratización en el sentido apuntado es condición previa para cualquier estrategia de concertación o pacto social. No se trata de oponerse dogmáticamente a este mecanismo institucional. Lo que se impone es determinar con qué capacidad de negociación y de presión cuenta el movimiento obrero para afrontar este desafío.

Desechamos, por ende, las teorías que postergan el libre juego democrático para una etapa posterior al crecimiento y desarrollo.

Esta concepción desarrollista resulta seriamente cuestionada. Luego de la primera década del desarrollo de las Naciones Unidas, que identificaba desarrollo con el desarrollo económico, y a este último con el crecimiento del producto nacional, se comprendió que puede haber desarrollo económico sin progreso social y que la mejora en la situación social no es una mera consecuencia automática del crecimiento del producto nacional¹⁹.

Para lograr que el desarrollo económico redunde en progreso social, debe asegurarse la participación efectiva de los sectores sociales en la amplia discusión del modelo de acumulación y distribución, que debe determinarse simultáneamente.

Para que la participación sea real debe consagrarse legalmente el más amplio derecho de información de los sindicatos acerca de todas las cuestiones vinculadas a la política estatal y a la marcha de la economía en general y de las empresas en particular, y que tengan relación con las condiciones de vida de los trabajadores. En este marco, postulamos la operatividad amplia del artículo 3º de la Ley de Asociaciones Sindicales, que reza:

"Entiéndese por interés de los trabajadores todo cuanto se relacione con sus condiciones de vida o de trabajo. La acción sindical contribuirá a remover los obstáculos que dificulten la realización plena del trabajador".

Esta norma da por tierra con la concepción mistificadora que pretendía limitar la acción sindical a lo meramente económico, con el objeto de aislar al sindicato de la acción política. En la práctica resulta muy difícil, en ocasiones imposible, separar lo político de lo sindical, porque la acción política es, en todo caso, un instrumento de la acción sindical y un objetivo político puede constituir a mediano o largo plazo el medio para alcanzar una reivindicación sindical. La participación en la concertación y toda otra acción tendiente a mejorar la situación de la clase trabajadora, necesariamente está vinculada a lo político. La acción desplegada para obtener la sanción de una ley que beneficie a los trabajadores o la oposición a una política económica son ejemplos claros en tal sentido.

La participación debe ser amplia y no debe descartarse que asuma un carácter contestatario, pues de la discusión y de la confrontación de proyectos surge una sociedad más democratizada y más vigorosa.

¹⁸ Montoya Melgar, Alfredo, *Los sindicatos ante la crisis económica*, T. y S.S. XIV, página 773.

¹⁹ Diffieri, Jorge A., "Participación democrática en el desarrollo nacional", Encuentro sobre la administración democrática del trabajo ante la crisis, Brasília, 1/4 de septiembre de 1987, CIAT-OIT, página 11.

El concepto amplio de acción sindical no descarta la adhesión del movimiento sindical, o de algún sindicato en particular a una ideología política determinada, a un partido político, o a un candidato, siempre que lo decida democráticamente el órgano deliberativo de la asociación sindical, con la mayoría especial contemplada en los estatutos, y sin que el incumplimiento de lo que se decida motive sanciones disciplinarias, conforme lo establecía expresamente el artículo 20, inciso e) del proyecto de ley sindical aprobado por el Senado en septiembre de 1986, a lo que habría que agregar —según nuestro parecer— la necesidad de constituir un patrimonio

independiente para la reunión de fondos destinados al apoyo político específico con libre y voluntaria cotización por parte de los afiliados.

La adhesión a una ideología, partido o candidato no implica sumisión del sindicato al mismo. En esta materia, entendemos que debe asegurarse la independencia del movimiento sindical para cuestionar, si lo considera oportuno, proyectos o decisiones políticas adoptadas por las fuerzas políticas a las que dio apoyo, en la medida que puedan afectar la situación de los trabajadores.

F

Empresas y sindicatos: la actividad económica y el empleo

El crecimiento

Doctor Osvaldo Valiño.

La tendencia, declinante de la actividad económica en la Argentina alcanza en los últimos tiempos cifras verdaderamente alarmante.

La discusión de esta hora tanto desde la órbita gubernamental como desde la visión del empresariado pasa por el tipo de cambio, los precios, las tarifas. Pocos son los que hablan de salarios. Menos aún son los que hablan de empleo. Hasta el propio gobierno decidió postergar el tratamiento legislativo del denominado proyecto de ley de empleo ingresado en el Senado de la Nación.

El deterioro del salario real incide ya sobre la economía en forma de menores ventas, en una recesión generalizada. Un reciente informe de la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA) que agrupa a la banca extranjera pronostica para el resto de febrero y marzo que se profundizará la caída del poder adquisitivo del salario, en un fuerte descenso del nivel de actividad por alta incertidumbre y alza de las tasas de interés.

La remuneración de los asalariados en la industria manufacturera se halla en niveles inferiores al 10 por ciento del valor de producción bruto del sector. Algunos irresponsablemente afirman que en los últimos tiempos el salario creció notablemente en la Argentina si se lo toma en término de dólares, lo que constituye en sí mismo una verdadera falacia más grave aún si proviene de altas autoridades nacionales: toman el salario comparándolo en términos nominales sin tener en cuenta el valor real de su poder de compra.

El costo de la canasta familiar para el mes de febrero con una hipótesis inflacionaria del 28 por ciento, tendrá este mes un valor de australes 8.510.347 (diario "Clarín", 17-2-91, Suplemento Económico, página 3), lo que traducido a australes 9.500 por dólar, lo ubica a una cifra cercana a los u\$s 900. En contrapartida el salario mínimo vital se halla anclado en australes 720.000.

Lo grave de toda esta situación descripta es que al profundizarse la recesión en el mercado interno no sólo provocará una caída mayor del nivel salarial sino lo que es peor aún, acentuará el desempleo. En un trabajo anterior publicado en octubre de 1990, basé de mi exposición en el Congreso de la FAES, celebrado en el Centro Cultural General San Martín de la ciudad de Buenos Aires, previnimos sobre tal situación, y que a la reducción de puestos de trabajo en el sector público, la iba a acompañar su correlato en el sector privado, como consecuencia de la recesión provocada por la política económica en curso. En enero último la industria automotriz, por caso, registró una abrupta caída de la actividad: cayó un 35,2 % la producción de automotores en comparación con el mes anterior, según informe elaborado por ADEFA (Asociación de Fábricas de Automotores) que estimó en 6.290 unidades la producción automotriz de la primera mitad del año. La caída asciende al 48,1 % si se compara la cifra de producción con el promedio aritmético del último decenio para el mismo mes. La empresa Renault que fue disminuyendo su plantel de personal como consecuencia de despidos escalonados, acaba de anunciar que se dedicará a la comercialización en el país de toda la gama de automóviles Volvo y chasis para colectivos de la misma marca. Este caso puntual de una empresa que disminuye la producción y comienza a dedicarse a la comercialización de productos de importación marca a no dudarlo una señal preocupante en el campo productivo y su correlato en el mercado del trabajo.

Hoy en el país, pese a que existe una suerte de "prurito" erróneo acerca del elevado costo de la mano de obra, lo que es sumamente costoso es producir, pero no a causa de aquél, sino por los diferentes factores anteriormente mencionados: tarifas, presión impositiva, incertidumbre por la situación económica.

Prueba de ello es que la industria prefiere abonar horas extras a su personal cuando se dan picos de

demanda de sus productos. Lo verdaderamente grave es encarar la producción ante la más absoluta incertidumbre económica. Al finalizar el año 90 desde el Banco Central se les anunciaba a los empresarios estabilidad cambiaria para 1991, un "dólar electoral". Con la llegada del nuevo año, la escapada del dólar trajo de la mano la tesis "del dólar recontraalto". Esta incertidumbre económica no es más que la exteriorización de su similar política: es su consecuencia natural.

El rol sindical

Algunos creyeron que con el acercamiento de Lorenzo Miguel y el consiguiente aislamiento de Ubaldo, el gobierno había logrado la quietud, "la calma" en las aguas sindicales que le permitirían consolidar la política económica en curso. Transcurrían los últimos meses de 1990.

Quienes así pensaban partían de una premisa equivocada creyendo que las circunstancias políticas y económicas eran similares a las de años anteriores, y buscaban para ello lo que consideraban "el antídoto" correcto. La situación ya no es la misma de antaño. Han variado esencialmente las circunstancias comparándolas por caso con el año 1975, cuando a los incrementos salariales obtenidos en las discusiones paritarias de entonces en plena crisis económica (UOM, UOCRA, etcétera), sobrevino la hecatombe política.

Hoy la verdadera presión condicionante de un plan económico y que provoca el derrumbe de éste son las alteraciones en el tipo de cambio, en los valores de las tarifas de los servicios, en la presión impositiva. A tal punto han variado las reglas de juego en materia socio-económica que mientras el actual ministro de Economía en su paso por el Banco Central casi una década atrás instrumentó políticas destinadas a la licuación de pasivos empresarios, vemos cómo hoy luego de su arribo se procedió a la "licuación" de los salarios de los trabajadores y de los ingresos de los jubilados y pensionados.

Ante la crisis el eje de la discusión es distinto según se lo vea desde la óptica de un sindicato que representa a trabajadores del sector privado con aquel que debe defender los intereses de los asalariados del sector público: mientras que el primero tiende fundamentalmente a defender la fuente de trabajo y a utilizar el término de "recomposición salarial", destinado a no dejar el salario del sector tan rezagado con respecto al aumento de precios y tarifas, la discusión en el sector público aun pese a la aplicación de políticas tendientes a la reducción del personal, es de carácter estrictamente remunerativo. Y ello como consecuencia del paupérrimo salario que se abona por el empleo público.

De allí que la conflictividad aumente cada vez más en este sector y sólo se exprese en el sector privado en casos excepcionales que surgen como consecuencia de agudas crisis de la actividad. Verbigracia: el sector vinculado con la producción del azúcar.

El futuro inmediato, marzo-abril, presenta signos por demás preocupantes en materia laboral.

El conflicto ferroviario demostró cómo las bases sobrepasan a la conducción, y que no le alcanza al gobierno con tener una diligencia complaciente. ¿Qué camino va a seguir ahora? ¿Intervenir la organización sindical? ¿Quitarle la personería gremial? Si la conducción le responde. Pero "no conduce" el conflicto. Los trabajadores toman decisiones al margen de su organización.

Los gremios estatales van a enfrentar al gobierno: los docentes se preparan (¿era previsible imaginar quince años atrás una combatividad sindical docente?), D. Ibáñez cuestiona la política de YPF. A nadie que conoce medianamente el ámbito de las relaciones laborales se le escapa que el cuestionamiento de la seccional Ensenada del SUPE a las autoridades de la empresa petrolera estatal expresado a través de una solicitada de página impar completada en "Clarín" hubiera podido publicarse sin el respaldo político en lo sindical y económico de la conducción nacional.

La puja de intereses varió respecto de seis meses atrás: el directorio de la ANSSAL ya está armado en lo que hace a los representantes sindicales y el Estado.

El agravamiento de la crisis con la llegada del otoño en un año electoral configurará un nuevo mapa sindical. Influirá a no dudarlo en ello el perfil del candidato justicialista en la provincia de Buenos Aires.

El empleo y el crecimiento

¿Se puede hablar de encarar políticas de empleo realmente efectivas y no surgidas de experimentos de laboratorio muchas veces ensayadas sin tomar en cuenta la realidad, en un terreno abonado por una grave recesión que tiende a agudizarse? A nuestro entender el aumento de los puestos de trabajo será la consecuencia natural de aplicación de políticas que prioricen la reactivación. Y para ello es imprescindible cambiar el rumbo económico. Ya quedó demostrado con esta política, que privilegia la estabilidad por sí misma, que el logro es siempre efímero y engañoso: meses más, meses menos sobreviene la explosión inflacionaria y luego un nuevo ajuste.

Para ello, habrá que sincerar el discurso y llamar a las cosas por su nombre: hablar primero de políticas de conservación de empleo y luego de creación de nuevos puestos. Lo habitual es escuchar voces oficiales que circulan a contramano de la realidad; se propone la instrumentación de medidas para incrementar el empleo en teoría y se aplican políticas económicas que desembocan necesariamente en el polo contrario: el desempleo.

El crecimiento sobrevendrá con la inversión, y esta surgirá si se crea un necesario marco de confianza; para ello se requerirá un acuerdo político que constituya el cimiento sólido de un posterior e imprescindible acuerdo económico social.

Doctor Osvaldo Valiño

Buenos Aires, 19 de febrero de 1991.

SOLICITADA POR EL SEÑOR SENADOR MENEM

Introducción

Tal como lo propone el Poder Ejecutivo nacional, el contenido socioeconómico que todo régimen democrático debe inexcusablemente prever para consolidarse como régimen político legítimo en su origen, eficiente en la solución de los problemas y confiable para la sociedad, pasa por las reformas estructurales en las que está empeñado el gobierno nacional. Para ello, este Congreso Nacional ha sancionado tres leyes de real importancia y trascendencia a saber: Ley de Reforma del Estado; Ley de Emergencia Económica y Ley de Reforma Tributaria.

Ahora este mismo Congreso Nacional, en estos aún no cumplidos dos años de gestión de gobierno, recibe un cuarto proyecto que pretende dotar al ordenamiento jurídico de un instrumento legal apto para proveer un marco referencial fuertemente innovador en el área específica de las relaciones laborales, la situación social del desempleo, la posición jurídica de las partes, las provisiones sociales, el empleo, la formación profesional, etcétera.

La cuestión del empleo y su contrapartida problemática, el desempleo, nace a la consideración recién a partir de 1930, crisis mundial que tiene su epicentro en la cuestión del petróleo, que no por vieja deja de tener vigencia. En nuestro país ha sido un tema poco discutido, no hay leyes específicas ni políticas expresas. Hasta hace poco el tema de empleo no integraba el discurso social argentino. Pero la situación ha cambiado: de medias históricas que rondaban el 3,5 % de desempleo abierto, hemos llegado a niveles de alrededor del 10 %. Tan preocupante es hoy que aparece en casi todas las encuestas de opinión, identificada como gran preocupación económica de la población.

Situación actual del desempleo

La desocupación en todas sus perversas manifestaciones —sea desempleo abierto u oculto, subempleo visible o invisible—, ha alcanzado una dimensión preocupante en la última década. El deterioro progresivo del nivel de empleo golpea duramente a los sectores más desprotegidos de la sociedad. Algunos datos comparativos nos permiten dimensionar esta cruda realidad:

En 1980 para una población total de 28 millones 237 mil habitantes había 235 mil desocupados urbanos y 2 millones 784 mil subocupados.

En 1989 con 32 millones 404 mil habitantes nos encontramos con 928 mil desocupados urbanos y 3 millones 985 mil subocupados y en 1990 con una población total estimada de 32 millones 880 mil habitantes la desocupación abierta urbana alcanza a 903 mil personas y a 4 millones 45 mil la subocupación. Lo que refleja un fuerte incremento en la década y una leve mejoría —o cuando menos un freno en la escala vertiginosa del desempleo para el período 89/90.

En términos porcentuales la desocupación abierta creció en el período 80-90 en un 284,3 % y menguó en un 2,5 % entre 1989 y 1990.

Sin embargo el dato de esta realidad de mayor significación lo constituye la cantidad de población con ocupación plena entre extremos de la década, 7 millones 446 en 1980, y 7 millones 422 mil en 1990.

Esto significa lisa y llanamente que el estancamiento de la sociedad argentina ha permitido que con un crecimiento del 16,4 % de la población total y un 18,2 % de la población económicamente activa entre 1980 y 1990 la cantidad de puestos de trabajo permanezca cristalizada en casi idénticos valores, no obstante haberse incorporado a la fuerza de trabajo más de un millón 900 mil argentinos.

No alcanza ya con detener el aumento de la desocupación, no es suficiente mantener tasas de desempleo y subempleo que duplican los valores de una década atrás. Si en 1980 había un 2,7 % de desocupación y 2,4 % de subocupación y esos valores se incrementaron paulatinamente para alcanzar un 8,5 % y 6,9 % respectivamente en 1989 y un 7,2 % y 7,1 % respectivamente en 1990 no podemos menos que plantearlo a la sociedad argentina la imperiosa necesidad de atacar frontalmente el flagelo del desempleo y la subocupación.

Esto se propone el proyecto de Ley Nacional de Empleo en consideración.

El fenómeno social del trabajo humano ha sido un tema central de la cultura vigente en Occidente, casi con exclusividad, desde hace por lo menos 150 años. La sociología, la economía, la política, hasta la literatura construyeron un discurso social donde el esfuerzo colectivo humano era uno de los temas principales de interés, de explicación y de valor. En el mundo moderno el trabajo del hombre es mucho más que un hecho económico o material. Es la "función social" del trabajo definitiva de la organización básica de las sociedades contemporáneas.

Cuando el Justicialismo hace 40 años dio jerarquía constitucional a la afirmación de que "reconoceremos una sola clase de hombres, los que trabajan", no hacía otra cosa que expresar esta persuasión central: el trabajo es el análogo social de la persona humana entendida como dignidad trascendental.

Así entendido el trabajo humano, el espacio social donde se establecen las relaciones laborales no puede ser sustancialmente descrito como un "mercado". La doctrina católica desde León XIII hasta Juan Pablo II, el pensamiento político argentino y lo más destacado de la ciencia social y jurídica laboral insisten en rechazar cualquier connotación "mercantil" de lo laboral.

El trabajo no es una mercancía, el salario no es un precio; por ello, es más correcto hablar de un "sistema de relaciones laborales" y no de un mercado laboral.

Partiendo de la base de que el empleo es la situación de participación en el esfuerzo colectivo de la sociedad, podemos decir que ese sistema de relaciones laborales a los que se hacía referencia anteriormente, se basa en un presupuesto: que las personas trabajen, o sea, que la sociedad les haya definido una situación de participación en el esfuerzo productivo de la sociedad. Esta es una situación social básica, sin ella no

existen relaciones de trabajo, ni derecho del trabajo, ni salarios. La revolución productiva o la política de empleo pleno no tendrían sentido.

La vieja y digna necesidad bíblica de "ganarse el pan con el sudor de la frente" dejaría paso a la tétrica compulsión de "darse una estrategia de supervivencia".

El gobierno nacional sostiene que una política de empleo en las actuales circunstancias no se resuelve sino a través de profundos cambios estructurales.

Sólo en el contexto de una economía sana, en crecimiento y con equitativa distribución de las oportunidades y el ingreso, podremos generar suficiente espacio de participación en el esfuerzo productivo de la sociedad y para que esos millones de argentinos desocupados o subocupados recuperen el lugar y la situación social que les corresponde.

No puede ignorarse la problemática del empleo en sí; por eso, junto a la Ley de Reforma del Estado, a la Ley de Emergencia Económica y a la de Reforma Tributaria se ha elaborado este cuarto instrumento legislativo que refleja reformas estructurales y que se denomina "Proyecto de Ley Nacional de Empleo". Con estas cuatro leyes, cuatro pilares fundamentales de andamiaje del estado moderno, se ensambla perfectamente la recientemente sancionada Ley de Convertibilidad de la Moneda. Pareciera que todo se resume, se sintetiza, se condensa, para que la política de empleo, las relaciones laborales, la ocupación plena, las contribuciones reales acordadas con el personal ocupado, la flexibilización, el control de inflación, la planificación en el mediano y largo plazo, etcétera, concreten en definitiva las aspiraciones máximas de todo gobernante, pero mucho más en este caso donde las banderas del Movimiento Nacional Justicialista han pugnado desde siempre por el bienestar de su pueblo a través de la justicia social para llevar adelante el apoteagma de una república económicamente libre, socialmente justa y políticamente soberana.

Antecedentes de derecho comparado

La dinámica de transformaciones del mundo actual ha impreso su sello en los diversos sistemas de relaciones laborales.

Las sociedades capaces de adaptarse a las nuevas circunstancias que la evolución propone han reformulado y actualizado sus sistemas de relaciones laborales para estar contestes con aquéllas.

Así Brasil, cuya Constitución de 1967 ya lo preveía, instituyó el seguro de desempleo en 1986 a través del decreto ley 2.284, reglamentado por el decreto 92.608/86, y se lo caracteriza como un beneficio temporario destinado a prestar asistencia financiera al trabajador desempleado por razones ajenas a su voluntad o por la paralización total o parcial de las actividades del empleador.

En América latina, Venezuela y Uruguay cuentan asimismo con sistemas de prestaciones por desempleo y Ecuador ha instrumentado modalidades alternativas de contratación laboral para paliar la desocupación creciente.

Por su parte la legislación francesa ha receptado las necesidades de cambio incorporando normativas ten-

dientes a optimizar la situación del empleo, especialmente en materia de medidas globales de auxilio a los desocupados; en favor de la formación profesional y el reciclaje; medidas para favorecer la creación de nuevos empleos y apoyo a la creación de empresas; reformulación de las disposiciones atinentes a los tiempos de trabajo y reglamentaciones en cuanto a remuneraciones, convenciones colectivas, higiene y seguridad, etcétera.

En Italia se ha producido una adaptación similar, y la normativa vigente reconoce especial importancia a las contrataciones de jóvenes demandantes de primer empleo tanto como a los contratos de prácticas laborales, los cuales han tenido una incidencia decisiva en la contención del desempleo juvenil en la Península. Asimismo la regulación del seguro de desempleo a través de la "Cassa Integrazione" y las relaciones laborales particulares para la pequeña empresa constituyen elementos relevantes en la legislación comparada.

Sin embargo, por múltiples razones que es obvio reproducir es en la legislación positiva española donde encontramos la fuente más rica en la materia.

Así el marco legal eje de la política de empleo está constituido por la ley 51/1980 del 8 de octubre denominada Ley Básica de Empleo y por la ley 8/1980 del 10 de marzo, el estatuto de los trabajadores, algunos de cuyos preceptos más importantes fueron modificados por la ley 32/1984 del 2 de agosto.

Esta reforma constituyó el punto de partida de un profundo reordenamiento de los principios e instrumentos de la política de empleo.

Con base en la concertación social operada a través del acuerdo económico y social (AES) del 9 de octubre de 1984 tiene lugar la construcción del andamiaje normativo de una política activa de empleo que significa un esfuerzo notable de adaptación legislativa que mediante leyes, reales decretos y órdenes ministeriales, se propone adaptar el marco institucional que regula el mercado de trabajo a las nuevas circunstancias de la economía española en orden a conseguir que el crecimiento económico se traduzca en la creación del mayor número de empleo posible.

Por fin, en materia de legislación comparada debemos destacar que absolutamente todos los países de la Comunidad Económica Europea adoptan en sus normas legislativas modalidades contractuales alternativas que favorecen la inserción ocupacional de los jóvenes toda vez que el fenómeno del desempleo juvenil preocupa por igual a toda sociedad responsable.

El informe de la Organización Internacional del Trabajo —OIT— Sobre el proyecto de Ley Nacional de Empleo

Cabe destacar como antecedente de singular importancia la opinión que ha merecido el proyecto de ley nacional de empleo por parte de los expertos en la materia de la OIT en Ginebra.

Al respecto se han pronunciado manifestando que se trata de una pieza legislativa muy bien redactada que introduce muchas ideas nuevas en el derecho del trabajo de la República Argentina siendo la versión en tratamiento una muy mejorada del primer anteproyecto.

Por otra parte, se la elogia señalándola como una iniciativa muy positiva desde el punto de vista de la promoción de empleo, muy especialmente ante el de-

terio de la situación ocupacional en el marco de profundas reformas estructurales planteadas por el gobierno nacional.

En cuanto a las observaciones formuladas especialmente en materia de financiamiento y complejidad administrativa las mismas han sido salvadas introduciendo as mejoras pertinentes en el proyecto.

Respecto de dicha complejidad administrativa el informe rescata el espíritu que la guía poniendo de manifiesto la legítima preocupación de proteger los derechos de los trabajadores, aun a costa de un impacto neto menor de las medidas normadas.

Encuesta Gallup

Asimismo resulta prudente tener en cuenta la opinión de la sociedad argentina en los temas que nos ocupan.

Así, la encuesta sobre la ley nacional de empleo realizada por el Instituto Gallup en octubre de 1990 arrojó estos resultados, entre otros:

Un 97,9 % de los encuestados entiende que la desocupación es un problema grave o muy grave.

Un 86,4 % se expidió indicando como importante o muy importante la regularización del empleo no registrado.

Un 77,4 % manifestó acuerdo o pleno acuerdo con la implementación de un seguro de desempleo.

Un 94,4 % prefirió planes de empleo contra un 2,5 % que optó por asistencialismo en materia de elección de planes sociales.

Entre un 50 % y un 64 % se expidieron favorablemente con respecto a las diversas modalidades de contratación propuestas y un 52,2 % estimó que dichas modalidades favorecerán la generación de empleo.

De donde queda claro que el proyecto en tratamiento se aboca a una problemática que la sociedad argentina observa con preocupación y esperanzas.

Características del proyecto de Ley Nacional de Empleo

El proyecto de ley nacional de empleo en consideración constituye una versión muy trabajada que ha sido objeto de múltiples mejoras y adaptaciones desde el primer anteproyecto elaborado entre agosto y noviembre de 1989 pasando por el remitido por el Poder Ejecutivo al Senado de la Nación en febrero de 1990 y el que tomó estado parlamentario en diciembre de ese año.

Desde entonces han tomado participación los actores sociales involucrados --organizaciones sindicales y empresariales centralmente-- y se han receptado opiniones académicas y de organismos técnicos especializados como la OIT.

El tratamiento en las cinco comisiones correspondientes del Senado ha dado por fruto el dictamen sobre el que nos toca opinar haciendo expresa salvedad de que no es intención del suscrito avanzar en los temas sobre los que en profundidad se ha expedido ciertamente el miembro informante.

No obstante, consideramos oportuno referirnos, aunque más no sea brevemente, a los aspectos sobresalientes de este proyecto de ley nacional de empleo que viene a ocupar un importante espacio vacante en la legislación positiva argentina.

En once títulos y a lo largo de 150 artículos, se desgranar una serie de iniciativas no sólo novedosas sino más bien trascendentes para el devenir del sistema de relaciones laborales argentino en la década que se inicia y que nos pondrá en el umbral del siglo XXI dispuestos a aceptar el desafío de las reformas estructurales que demanda la hora actual.

Asumido el concepto de empleo como el de una situación social jurídicamente configurada que mediante los mecanismos de esta ley pretende hacer operativo nada menos que el precepto constitucional del derecho al trabajo, la política de empleo se transforma en un eje meridiano y adquiere relevancia en la definición de las políticas económico-sociales.

- Promover la creación de empleo productivo.
- Atender procesos de reconversión productiva.
- Facilitar el desplazamiento de personas hacia ocupaciones de mejor productividad e ingresos.
- Apoyar el acceso al empleo de los grupos con dificultades accesorias.
- Colocar a la formación profesional como eje protagónico de la política de empleo.
- Desarrollar política de incremento de la producción y la productividad.
- Proveer a la protección de los trabajadores desocupados.
- Agilizar la movilidad geográfica y/o sectorial de los trabajadores.
- Optimizar el mecanismo del régimen del salario mínimo vital y móvil.
- Promover el blanqueo de las relaciones laborales clandestinas.
- Facilitar el tripartismo y la federalización, descentralización, en la gestión y ejecución de las políticas.

Son los objetivos específicos de la ley nacional de empleo.

De los mismos debemos referirnos, por su magnitud y trascendencia, a los siguientes:

1. La regulación del empleo no registrado

Viene a poner coto a una intolerable práctica que no por extendida puede admitirse legítima.

La situación de los trabajadores social y legalmente desprotegidos así lo requiere.

Las distintas formas de transgresión de la normativa vigente --que por otra parte nos indican la vulnerabilidad de algunas regulaciones supuestamente protectorias-- han llevado a nuestro país a la desvergonzada realidad de que en casi un tercio del empleo existente se verifica alguna forma de clandestinidad.

Si a la inseguridad y perjuicios ocasionados a los trabajadores "en negro" por este perverso fenómeno le añadimos la importante sangría de recursos que provoca la clandestinidad y su consecuente evasión al sistema de seguridad social en su conjunto, podemos verificar de inmediato que estamos ante una norma que habrá de erradicar esta insana práctica social elusiva.

Por otra parte, el mecanismo previsto estimulando al propio trabajador a denunciar las irregularidades de que

es objeto, adjudicándole la prerrogativa de ser inspector de su propia relación de trabajo, aun cuando no pueda ser catalogado como ortodoxo, resulta a todas luces absolutamente pragmático toda vez que son reconocidas las dificultades por las que atraviesa la inspección del trabajo en esta etapa. Asimismo queda claro que se protege al trabajador de posibles represalias en caso de denuncia de irregularidades registradas. Por fin convengamos que el plazo de regularización establecido resulta una más que razonable oportunidad para que todos aquellos empleadores en falta normalicen las irregularidades existentes.

Por otra parte destaquemos que la instrumentación del sistema único de registro laboral, la boleta única de pago de aportes y contribuciones y el establecimiento de sistemas informáticos integrados de registros habrán de contribuir a una paulatina regularización, transparencia y seriedad en el sistema de relaciones laborales potenciando un eficaz instituto de Policía del Trabajo de Relaciones Laborales, así como un eficaz instituto de Policía del Trabajo y de la Seguridad Social acordes con el crecimiento económico y expansión del empleo anhelados por el conjunto de la sociedad.

2. Promoción y defensa del empleo

Assuuir la formulación de una política de empleo integrada a las políticas económicas y sociales implica tomar posición en las grandes decisiones de gobierno.

Por ende el proyecto contempla la necesidad de que el Poder Ejecutivo tenga a la vista el criterio de generación de empleo en el análisis y diseño de las políticas nacionales.

Incrementar la utilización de la capacidad instalada, promover la inversión productiva generadora de empleo directo o indirecto, cuantificar el efecto ocupacional de la inversión pública o con apoyo estatal, atender los efectos de la política tecnológica sobre el empleo, favoreciéndola; asociar la formación profesional con el mundo del trabajo y otorgar protagonismo a los sectores sociales a través del mecanismo de la negociación colectiva y la información y consulta son algunas de las propuestas del proyecto en materia de promoción y defensa del empleo.

3. Modalidades del contrato de trabajo

Reconociendo la imperiosa necesidad de actualizar las modalidades de contratos de trabajo vigentes, el proyecto se adentra en una de las cuestiones más arduamente debatidas en el mundo del trabajo actual.

Debemos destacar *ab initio* que la norma en tratamiento ratifica expresamente el principio de indeterminación del plazo como modalidad del contrato de trabajo remitiendo asimismo a esta especie cualquiera de las modalidades alternativas en caso de duda.

Acto seguido veamos las propuestas contenidas en el proyecto. Genéricamente se agrupan en: modalidades promovidas y modalidades no promovidas.

Las primeras comprenden:

1. El contrato de trabajo por tiempo determinado como medida de fomento del empleo.

2. El contrato de trabajo por tiempo determinado por lanzamiento de nueva actividad.

3. El contrato de trabajo por tiempo determinado para trabajadores provenientes del sector público.

4. El contrato de trabajo de práctica laboral para jóvenes, y

5. El contrato de trabajo. Formación.

Las siguientes son: la contratación de temporada y la contratación eventual.

Las modalidades promovidas que conforme la experiencia comparada habrán de significar un potencial importante en la promoción del empleo en el marco de una economía en crecimiento, ofrecen al empleador una suerte de opciones beneficiosas para incrementar sus planteles con exenciones en las contribuciones patronales que mejoran sus costos laborales desafiándolo a mejorar su competitividad en forma integral.

En base a dicha experiencia comparada se ha previsto un singular protagonismo de los sectores sociales —étnicamente presente que en España las modalidades de fomento del empleo funcionaron más de cuatro años sin control de las organizaciones sindicales— estableciendo mecanismos de habilitación a través de las convenciones colectivas de trabajo, instrumentación por escrito con copias del contrato al trabajador y a la asociación sindical correspondiente y registro administrativo de los contratos, cupo máximo de contratación promovida no superior al 30 % del plantel total permanente de la empresa, exigencia de incremento del paquete neto promedio de los últimos doce meses, prohibición del encadenamiento de contratos temporales, no discriminación de trabajadores con diferentes tipos de contratos, restricción a las empresas que hubieren producido despídidos masivos o estuvieran en conflicto colectivo, plazos taxativamente establecidos e indemnizaciones razonables, previsiones que constituyen sin lugar a dudas un marco de referencia serio y creíble para la aplicación de estas medidas de fomento del empleo.

4. Otros capítulos

La regulación del contrato de trabajo eventual y de las empresas de servicios eventuales vienen a cubrir lagunas o vacíos legislativos capaces de permitir la desnaturalización de dicho instituto y abusos intolerables que culminan en situaciones de precarización y clandestinidad detestables.

Los programas de empleo para grupos especiales de trabajadores apuntan a mejorar las posibilidades de inserción laboral de colectivos laborales que presentan mayores dificultades objetivas de ocupación corrigiendo desequilibrios en una concepción cabal de justicia social.

El fomento del empleo mediante nuevos emprendimientos y reconversión de actividades informales tiene como objeto sistematizar y organizar una serie de iniciativas que en forma desperdigada se intentan llevar adelante sin resultados convincentes hasta la fecha. Unas pocas, sencillas y ágiles medidas como las propuestas permitirán reencauzar dichos esfuerzos llevándolos a buen puerto, lo que implica un reconocimiento explícito a su potencialidad en la generación de empleo productivo.

Mención aparte merece el capítulo referente a la restructuración de sectores productivos toda vez que enfrenta una de las problemáticas que mayor incidencia tendrán en el horizonte de mediano plazo. Programar y concertar la reconversión sectorial o de empresas privadas, públicas y/o mixtas definen un grado de madurez que los actores sociales y el Estado deben y están en condiciones de asumir.

Conceptos similares son válidos para calificar el capítulo referente al procedimiento preventivo de crisis de empresas, el cual, mediante el expediente de protagonismo de empleadores y de la asociación sindical correspondiente e intervención de la autoridad administrativa pretendo garantizar un tratamiento serio, eficaz y solvente para resolver una problemática de tan alta magnitud.

Por su parte los programas de emergencia ocupacional tienden a resolver mediante la acción activa del Estado situaciones de crisis sectorial o regional que puedan derivar en auténticas catástrofes sociales.

5. Seguro de desempleo

La protección de los trabajadores desempleados constituye uno de los temas nucleares del proyecto en cuestión.

Durante décadas fue un tema no considerado por la sociedad civil a la luz de una imagen de años en los cuales la desocupación no fue un tema relevante en cuanto a su magnitud.

La cruda realidad del desempleo prolongado y de niveles cada vez más crecientes instaló en nuestra percepción la necesidad de un tratamiento preferencial y de respuesta eficiente.

Hoy la protección del desempleo constituye un tema prominente de la política social del Estado en tanto se den las condiciones de crecimiento económico y expansión del empleo capaces de dar solución estructural al problema.

Al disminuir la vulnerabilidad y la marginación de los sectores más pobres de la población las acciones de protección del desempleo tienden a favorecer su reinserción en el proceso productivo, coadyuvando a retemerlos dentro del sistema formal de relaciones del trabajo.

Una protección al desempleo considerada desde la perspectiva de sustitución de rentas del trabajo permite pensar en medidas concretas de recalificación y reconversión profesional, en acciones y programas capaces de recuperar para el mundo del trabajo al desocupado.

La protección al desempleo debe garantizar asimismo un nivel de ingresos que impida que la población afectada por situaciones de desempleo prolongadas se sumerja en niveles de pobreza extrema. El principio de justicia social así lo reclama.

Debemos reconocer que la parte atinente del proyecto procura una solución solvente mediante un sistema de base contributiva —sin obviar un régimen asistencial de transición—.

Dentro de la complejidad que un mecanismo de estas características supone, debe admitirse que las soluciones resultan absolutamente razonables, prevén criterios objetivos no discrecionales, eluden intentos de fraude, prescriben tiempos de cotización y beneficio acordes con las posibilidades actuales, régimen sancionatorio estricto, controles imprescindibles, procedimientos sencillos y descentralización en la gestión.

Este instrumento pasará a ser un eje fundamental de apoyo a la política activa de empleo en que se empeña el gobierno nacional.

6. Formación profesional - Empleo y estadística

Resulta prioritario que la cartera de Trabajo esté en condiciones de integrar la formación profesional para el empleo en la política laboral nacional, vinculándola con otras definiciones y acciones en materia económica y social; estableciendo el desarrollo de programas que aparezcan concatenados con los procesos de modernización y restructuración económica encuadrados desde el Estado y desde el sector privado.

Asimismo y en concordancia con recomendaciones y convenios de OIT ratificados por nuestro país (Convenio 88 Servicio de Empleo 1948 ratificado 1956), el proyecto dispone que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social organice y coordine la red de servicios de empleo gestionando los programas y actividades tendientes a la intermediación, fomento y promoción del empleo, llevando asimismo el Registro de Trabajadores Desocupados.

El esquema concebido federalista y descentralizado hasta el nivel municipal da respuesta operativa a una preocupación relevante promoviendo el contacto de la población desocupada con la estructura estadual más cercana a su realidad y posibilidades de llegada cara a cara.

El sistema único de registro laboral ya citado se convierte o en una apoyatura indispensable de la red y el código único de identificación laboral, una simplificación administrativa bienvenida en esta ardua tarea de descompresión burocrática en que se encuentra empeñado el gobierno.

Un adecuado programa de estadísticas e información laboral coordinado con el Instituto Nacional de Estadística y Censos —INDEC— e integrado al Sistema Estadístico Nacional proveerá en tiempo y forma la información pertinente, de manera especial al Consejo Nacional del Empleo, la productividad y el salario mínimo vital y móvil creado por esta ley.

Este Consejo, llamado a jugar un rol protagónico en las materias de su incumbencia, reflejará en su composición el amplio espectro de los actores sociales.

El organismo replanteado como un ámbito propicio para el debate y la concertación social tiene facultades mucho más amplias que su antecesor Consejo del Salario Mínimo Vital y Móvil y respecto de este Instituto se propugna desengancharlo de todo otro Instituto legal o convencional a efectos de evitar una lamentable práctica de años cuyo efecto reincidente fue siempre una

manipulación hacia la baja del salario mínimo para evitar la revalorización de las prestaciones referidas al mismo.

7. Financiamiento

Resulta evidente que un proyecto de ley de la magnitud del que nos convoca quedaría en una mera evocación programática de no contar con un adecuado mecanismo de financiamiento.

En otras palabras, una adecuada política activa de empleo capaz de acompañar un proceso de crecimiento económico, reduciendo el umbral de crecimiento del producto bruto interno a partir del cual se potencie la generación neta de empleo, sólo puede pensarse seriamente si se acompaña con acciones, medidas, incentivos, programas y planes consistentes y basados en una disponibilidad de recursos genuinos que a la postre habrán de revertir en la sociedad si recompone los desequilibrios provocados por la desocupación en sus diversas expresiones.

La creación del Fondo Nacional de Empleo prevista por el Título VIII del proyecto constituye una piedra angular de la Ley Nacional de Empleo.

El mecanismo de reasignación de recursos existentes y la generación de nuevos a cargo tanto de empleadores como de los trabajadores, junto a las partidas presupuestarias que asigne la Ley de Presupuesto, y el destino del 10 % de los ingresos generados con motivo de las privatizaciones, parece configurar un esquema de financiamiento sólido y hábil para cumplimentar los requerimientos específicos de la ley.

La administración y gestión del Fondo evita crear un nuevo organismo burocrático y pone en cabeza de otros ya existentes la responsabilidad en cuestión.

8. Contralor

La creación de una comisión bicameral integrada por tres senadores y tres diputados a efectos de supervisar el cumplimiento de la ley, intervenir por medio de los síndicos en el presupuesto y balance así como de informar periódicamente, garantizar un adecuado contralor del Poder Legislativo sobre la puesta en práctica de la Ley Nacional de Empleo por parte del Poder Ejecutivo nacional, se corresponde adecuadamente con el precepto constitucional de la división de poderes.

Algunas conclusiones finales

La definición de una política nacional de empleo deberá contemplar los objetivos nacionales en la materia, sus alcances y proyecciones, definida a partir de la incumbencia de todos los sectores involucrados. Deberá también garantizar la adecuación de las respuestas a las necesidades económicas, sociales, educativas y laborales.

Esto permitirá un incremento de la oferta disponible y una significativa mejora de la calidad de los programas de formación impartidos y una mayor optimización de los recursos disponibles.

La descentralización y la federalización real de los programas y modalidades operativos posibilitará una redistribución más justa de los recursos existentes atendiendo más acertadamente a las demandas de los sectores productivos más dinámicos, así como a los grupos sociales afectados por los procesos de reestructuración económica y productiva.

La Ley Nacional de Empleo define su problemática científica desde antes del establecimiento de la relación laboral, asumiendo el empleo como condición de existencia de la misma y como objetivo de política social; tiende a garantizar jurídicamente también el derecho a trabajar, a lograr una situación social de empleo. Epistemológicamente, sin ignorar las virtualidades valorativas de lo filosófico, incorpora un fuerte ingrediente empírico proveniente de las ciencias sociales positivas en la elaboración de sus formulaciones jurídicas. Es un "armónico teórico" de este proceso de profunda crisis y como tal es un horizonte abierto a las posibilidades; realmente vale la pena intentarlo.

Hacerse cargo responsablemente de estos problemas nos impone a los argentinos un proceso intelectual riguroso que respete algunos pasos inexcusables: investigación empírica, para relevar datos confiables; conocimiento científico, para disponer de hipótesis explicativas serias; reflexión teórica, para fundamentar en profundidad nuestras explicaciones; definición política, para que nuestras opciones valorativas sean explícitas y no de contrabando; formulación jurídica, para proponerle a la sociedad un esquema de comportamientos esperados e implementación técnica, para operar con eficiencia sobre los elementos de la situación.

Por todas estas consideraciones, y porque estamos convencidos de que es lo mejor para un país que estamos construyendo, adelanto mi voto afirmativo al proyecto enviado por el Poder Ejecutivo.

CRITICAS Y RESPUESTAS (AL PROYECTO)

Después de su presentación pública, esta ley ha sido calificada de "regulatoria" por algunos comentarios. No se coincide con esta opinión. No es ni "reguladora" ni "desreguladora". Pretende regularizar situaciones anti-jurídicas, como el "empleo en negro"; configurar jurídicamente nuevas opciones de contratación; sistematizar las previsiones sobre subsidio por desempleo, etcétera.

En todo caso apunta a brindar una nueva juridicidad al sistema de relaciones laborales argentino.

En sentido contrario el proyecto ha sido criticado por flexibilizar y/o precarizar las contrataciones laborales.

Si convenimos en que el término "flexibilidad laboral" no admite una interpretación unívoca sino que más bien refleja múltiples fenómenos presentes en el mundo laboral moderno y somos capaces de advertir que a través del expediente de la clandestinidad en las relaciones laborales y de un proteccionismo declarativo y en absoluto eficaz, se verifica un grado de deterioro evidente en el citado sistema, es nuestro país que hoy reclama a voces una puesta al día y un sinceramiento que este proyecto de ley nacional de empleo recepta adecuadamente.

3

SOLICITADA POR EL SEÑOR SENADOR FIGUEROA

Señor presidente:

Estamos hoy considerando un importante instrumento que juntamente con los ya aprobados de la reforma del Estado y de la convertibilidad del austral viene hoy a dar la herramienta que permita poner en marcha el aparato productivo y asegurar al trabajador, un régimen que garantice su fuente de trabajo.

La experiencia en los diferentes países, tales como Japón y la Alemania de posguerra, o casos recientes como el de Italia, Chile, España, etcétera, economías éstas que estuvieran inmersas en graves crisis económicas, análogas a la que atraviesa nuestro país, indica que han florecido y crecido de la mano de las micro, pequeñas y medianas empresas motoras éstas, de una verdadera y permanente reactivación del aparato pro-

ductivo y movilizadoras de la mayor demanda de mano de obra.

La promoción y creación del empleo productivo es uno de los objetivos primordiales de la anunciada y ya puesta en marcha revolución productiva, que ha sido receptada por este proyecto de ley que hoy estamos considerando.

Señor presidente: en mi carácter de presidente de la Comisión de la micro, pequeña y mediana empresa, pero fundamentalmente como un hombre comprometido y consustanciado con la doctrina justicialista, adelanto mi voto favorable al proyecto de ley que estamos tratando, por estar convencido de que el mismo constituirá un elemento primordial para hacer realidad la justicia social y el bienestar de nuestro pueblo.

4

SOLICITADA POR EL SEÑOR SENADOR JIMENEZ MONTILLA

Ley Nacional de Empleo

Señor presidente:

La actual situación del sistema de relaciones laborales argentino, con niveles de desempleo no conocidos antes de la década del 70, ha hecho considerar el empleo como un problema relevante.

El proyecto de ley nacional de empleo venido a tratamiento, define la problemática laboral desde "antes" del establecimiento de la relación laboral, reconociendo al empleo como "condición de existencia de dicha relación" y lo que es más importante como un "objetivo de política social".

El trabajo humano es esencialmente un fenómeno social, determinante dentro de la organización social moderna y establece la posición y el nivel de ingresos de los individuos en el tejido social. Sobre él se elevó la estructura de las sociedades determinando la legitimación social del individuo o del grupo, y es a través de la valorización que del trabajo hicieron, que las sociedades decidieron su modo colectivo de existencia y la de sus componentes individuales.

El trabajo es sin duda un derecho humano esencial y en gran medida determina la posibilidad de ejercer los otros derechos sociales, económicos, políticos y hasta individuales. La falta de empleo, la imposibilidad de conseguirlo o la pérdida del que se tenía, priva al hombre, amén de sus ingresos, de los roles individuales y de su legitimación social.

El desempleo en la Argentina reconoce una multitud de causas estructurales haciendo del empleo un "bien insuficiente"; de ahí que la política nacional de empleo, debo propender a la defensa del existente y a la promoción del nuevo.

El fenómeno del desempleo acarrea consecuencias diferentes según se trate de países desarrollados o sub-

desarrollados; diferencias éstas que pueden apreciarse tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo. Así cuantitativamente en los países desarrollados el desempleo deja fuera del sistema de relaciones laborales un grupo menor de personas, mientras que en los países subdesarrollados el grupo que queda fuera generalmente es más numeroso. Desde el punto de vista cualitativo, en cambio, en los países desarrollados el desempleo produce el fenómeno social conocido como "desocupación", al que se enfrenta con cierto tipo de políticas, mientras que en los países subdesarrollados el fenómeno que se produce es el de la marginalidad, que requiere para su solución profundos cambios estructurales.

La gravedad de la crisis del empleo asume en nuestro país características extremas dejando fuera del sistema de relaciones laborales un número cada vez más creciente de personas, empujándolas a un espacio marginal donde no llegan los beneficios de la salud, la educación, ni la vivienda, resultando en definitiva la exclusión de amplios sectores de la población del sistema sociopolítico institucional.

La marginalidad no es sólo un concepto sociológico ni mucho menos un ensayo teórico, la realidad nos muestra que grupos cada vez mayores de nuestra sociedad son relegados a condiciones indignas de vida y que no alcanza con declamar que tienen "sus necesidades básicas insatisfechas" haciéndose cada vez más urgente y necesaria la implementación de los instrumentos legales que les permitan a través del empleo su reincorporación en el tejido social y terminar de una vez y para siempre con esta situación que implica la más grave de las discriminaciones.

Es imprescindible, pues, acelerar el proceso de integración y lograr un rápido descongelamiento de la es-

tratisficación de desocupados y subocupados incorporando su fuerza laboral al sistema de relaciones laborales.

Este proyecto representa la voluntad indiscutible de formular reformas sociales por medio de la ley sancionada por un Congreso democráticamente elegido por el pueblo.

De ahí que como en los años 40 el justicialismo vuelve a levantar la bandera de la justicia social; pero compartiendo la tesis de Cosentini sostengo que la justicia, para ser social, tiene que abarcar a la sociedad entera, sus ventajas deben dirigirse a todos y no solamente a algunos; debe ser un instrumento no reservado únicamente a los poderosos, sino al alcance también de los humildes; no olvidarse a nadie ni a ninguna necesidad; ha de exigirse el concurso de todos, pero en los límites de la fuerza de cada uno, y penetrar en la organización social como fluido bienhechor que lleve a todas partes la salud y la alegría.

La política de empleo que sustenta el proyecto se basa en los siguientes principios:

a) El blanqueo del empleo clandestino, ya que existe una gran masa de trabajadores en negro de casi tres millones que carecen de protección legal y se encuentran excluidos de los beneficios de la seguridad social, sin perjuicio de los recursos que pierde el Estado por la falta de los aportes correspondientes a dicha masa de trabajadores;

b) La tipificación de nuevas modalidades contractuales, cuyo objeto es el fomento del empleo, creando ciertos incentivos para el empleador (eximición del 50 % al 100 % de las contribuciones patronales) esta-

bleciendo las modalidades a que deberán ajustarse los contratos a plazo fijo, trabajo de temporada y trabajo eventual; se destaca también la creación de medidas tendientes a la inclusión real de jóvenes en el sistema de relaciones laborales;

c) Es importante la incorporación de tecnología que se propicia, así como los mecanismos propuestos para dicha incorporación, sobre todo lo referente a la obligación de negociar mediante convenios colectivos todos los aspectos de la incorporación tecnológica y sus efectos sobre las relaciones laborales y el empleo;

d) Con relación a los programas y fomento de empleos, se prevé la reestructuración de sectores productivos y previsiones especiales respecto a jóvenes desocupados y la reinserción de trabajadores desocupados mayores de 40 años, discapacitados y los rehabilitados de la drogadicción;

e) En el título IV, se legisla sobre el seguro por desempleo en la convicción de que el desempleo en general y la protección de los desempleados es tema central de la política social y en la certeza de que el seguro social es una herramienta adecuada para enfrentar la contingencia de pérdida de trabajo;

f) Por último, en los títulos VI y VII se proyecta la formación del consejo nacional de empleo y se definen los alcances del salario mínimo vital y móvil, indemnizaciones por despido injustificado y accidentes de trabajo.

Por todas estas razones entiendo, señor presidente, que el proyecto venido a tratamiento debe ser aprobado.