**IX Jornadas de Jóvenes Investigadores**

**Instituto de Investigaciones Gino Germani**

**1, 2 y 3 de Noviembre de 2017**

Gonzalo Gutierrez Garbiero

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Licenciado en Sociología

gutierrezgarbiero@gmail.com

**Eje 5. Política, ideología y discurso.**

**Debates sobre la cuestión laboral: discursos políticos y modelos teóricos en torno a dos leyes laborales.**

**Resumen**

El objetivo de este artículo es analizar los discursos políticos enunciados por legisladores y empresarios en el contexto de producción y sanción de las leyes laborales 25.250 y 25.867, del año 2000 y 2004 respectivamente. El corpus analizado está conformado por los textos normativos, los debates parlamentarios y las declaraciones de empresarios en la prensa escrita.

El trabajo se inscribe en el marco del análisis sociológico-lingüístico del discurso, empleando una estrategia inductiva que permite identificar las estrategias argumentativas de los actores y su vinculación con los modelos interpretativos de la realidad, que promueven tipos específicos de sociedad. Se asume que estos modelos interpretativos se fundan, aunque no exclusivamente, en distintos paradigmas epistemológicos de las ciencias sociales.

La estrategia adoptada consiste en enmarcar los enunciados discursivos en estrategias argumentativas de los actores -legisladores y empresarios- y, posteriormente, vincular los presupuestos de esos enunciados con modelos teóricos que se proponen explicar el cambio institucional, concibiendo que ambos contribuyen a la legitimación de las políticas públicas empleadas en dos contextos históricos específicos.

**Palabras clave:** legislación laboral, discursos parlamentarios, discursos empresarios, teoría de las instituciones

**Introducción**

Este artículo se propone identificar las afinidades entre teorías del cambio institucional y los discursos jurídicos y empresarios en torno a dos leyes laborales de la Argentina contemporáneas. Así, este trabajo se enmarca en el estudio de las transformaciones de las instituciones y, en particular, en las modificaciones de los marcos jurídicos que regulan la relación entre el capital y el trabajo, considerando que el sistema de normas no es independiente de las relaciones de fuerza que permitieron su sanción (Bourdieu, 2000). En ese sentido, asumo que el corpus jurídico del derecho laboral es consecuencia de un estado de relación de fuerzas entre el capital y el trabajo, factores fundamentales del sistema capitalista.

Los debates de estas leyes laborales serán analizados desde la perspectiva de la sociológica-lingüística, que permite abordar los discursos y sus relaciones con el contexto histórico en que son producidos al centrar el análisis sobre los recursos y estrategias movilizados por los actores que promueven un determinado modelo interpretativo de la realidad social y, como corolario, un tipo de sociedad. El objetivo es abordar las diversas estrategias argumentativas para identificar los esquemas interpretativos compartidos entre las teorías del cambio institucional y los actores intervinientes en el debate. En este punto, la noción de convergencia discursiva se torna de utilidad para analizar los procesos de construcción de consensos de los distintos actores en torno a políticas públicas específicas.

Respecto al contexto histórico, la primera de estas leyes fue sancionada en las postrimerías de un modelo de acumulación de capital basado en la convertibilidad de la moneda y la valorización financiera, mientras que la segunda normativa fue sancionada al inicio del periodo de reactivación económica tras la crisis de 2001. Así, la Ley 25.250 del año 2000 es la culminación de un periodo caracterizado por la flexibilización laboral, mientras que la Ley 25.876 del año 2004 parecería corresponderse a una nueva etapa respecto a la relación entre el capital y el trabajo.

En este sentido, algunos autores propusieron comprender el cambio en el marco regulatorio de las relaciones laborales como un proceso de contrarreforma respecto a las políticas de la década precedente. Este enfoque enfatiza la recuperación del poder de arbitraje del Estado y el crecimiento de los convenios colectivos, aunque afirma la existencia de brechas salariales y continuidad en la segmentación social y económica (Danani, 2012). Por el contrario, en otras investigaciones de perspectiva marxista se sostiene que las modificaciones en la legislación se limitaron a algunos aspectos del derecho colectivo del trabajo, mientras se mantuvieron y convalidaron otros mecanismos flexibilizadores introducidos en la década del noventa (Marticorena, 2014).

En el año 2000, el gobierno de la Alianza presidido por Fernando de la Rúa, envió al Congreso un proyecto de reforma laboral: el objetivo del gobierno, según el registro discursivo en la prensa escrita y en documentos parlamentarios, era fomentar la creación de nuevos puestos de trabajo. Para ello, la ley propuesta se enmarcaba en la premisa de flexibilización laboral, requerida por el Fondo Monetario Internacional en el contexto de las negociaciones sobre la deuda (Manzo, 2012), según se expresaba en la prensa escrita, en los debates parlamentarios y en los informes del propio FMI (Takagi, 2004).

La sanción de la Ley 25.250 fue un hecho político de gran envergadura. Por un lado, la resistencia de una parte del sindicalismo condujo a la fractura de la Confederación General del Trabajo, donde los gremios que se oponían al proyecto de ley rompieron con la conducción de Rodolfo Daer. Por otro, la denuncia dirigida al gobierno nacional sobre pagos realizados a senadores -a través de la SIDE- para asegurar su voto positivo: la ley se conoció como *Ley Banelco*, en referencia al cobro de dádivas a través de esa red bancaria.

Hacia fines de 2003, el gobierno nacional recientemente asumido comenzó a trabajar sobre un proyecto de ley de reforma laboral que modificase la ley sancionada durante el gobierno de la Alianza. En enero del año siguiente, el gobierno remitió el proyecto al Congreso, convocando a sesiones extraordinarias para su tratamiento. En el mes de febrero la ley fue sancionada en ambas cámaras y promulgada por el Poder Ejecutivo, siendo esta la Ley 25.877 vigente hasta la actualidad.

En este artículo identifico los modelos interpretativos que emergen de los textos normativos, los debates parlamentarios y las declaraciones registradas en la prensa escrita. La propuesta consiste en evidenciar las afinidades entre los argumentos puestos en juego en ambos debates con teorías del cambio institucional. Estas teorías, que se ocupan de analizar las transformaciones de los marcos normativos y su relación con la economía, la historia y la política, se construyen sobre bases epistemológicas diferentes y que están en permanente discusión desde mediados del siglo pasado; me refiero a la nueva economía institucional y la economía política institucional.

Además de esta introducción, el artículo se estructura en tres secciones. En primer lugar, expongo los principales postulados de las teorías que presentan afinidades con los textos normativos y, luego, analizo comparativamente los principales aspectos de las dos leyes en consideración y las discusiones parlamentarias en torno a ellas, evidenciando su vinculación con aquéllos modelos teóricos que se proponen explicar el cambio institucional.

En segundo lugar, analizo las declaraciones de los representantes empresarios con el fin de establecer su afinidad interpretativa con los discursos analizados en la primera sección y sus resultados en la redacción final de cada texto.

Por último, esbozo una conclusión donde articulo el análisis realizado a lo largo del texto.

**Regulación de las relaciones laborales**

Como mencioné anteriormente, el objetivo de este trabajo es analizar los cambios del marco jurídico-institucional de las relaciones laborales a partir de dos leyes de reforma laboral: la primera sancionada en las postrimerías de la convertibilidad; la segunda en los inicios de la reactivación económica que sucedió a la crisis económica, social y política de principios de siglo.

La elección de estas leyes se debe a tres motivos. En primer lugar, a que el contexto de su tratamiento y sanción se diferencia no sólo por el partido en el gobierno que las promovió –la Alianza y el Partido Justicialista, respectivamente– sino también por el modelo de acumulación de capital preponderante. Mientras que en el año 2000 la economía nacional se organizaba en base a la convertibilidad como variable macroeconómica principal y se dirigía hacia una crisis sin precedentes, en el año 2004, tras la devaluación de la moneda, la economía nacional comenzaba a mostrar signos de recuperación económica tanto a través del crecimiento de la actividad como del empleo.

En segundo lugar, teniendo en cuenta las investigaciones que se ocuparon de analizar estos períodos –ya sea de forma independiente o comparativa– estas leyes se tornan relevantes en tanto fueron interpretadas de forma contrapuesta: la primera de ellas caracterizada como una ley de flexibilización del empleo, mientras que la segunda como una de las primeras políticas de contrarreforma (Danani, 2012).

El tercer motivo refiere los esquemas discursivos preponderantes en cada momento, presentes en los textos normativos, las discusiones parlamentarias y la prensa escrita. En este punto haré referencia a las teorías sobre el cambio institucional que se ocupan de analizar las transformaciones de los marcos normativos y su relación con la economía, la historia y la política: la nueva economía institucional y la economía política institucional.

**La nueva economía institucional**

La nueva economía institucional[[1]](#footnote-1) se vale de las propuestas de la economía neoclásica. Los neoclásicos situaron el foco del problema económico sobre la asignación de los recursos dados o escasos, es decir, en la distribución –la esfera de la circulación– de esos recursos para lograr la máxima utilidad del producto.

Por otra parte, la teoría neoclásica adhiere al planteamiento utilitarista, dando lugar a una versión de la economía política según la cual el comportamiento humano resulta reductible al cálculo racional orientado a la maximización de la utilidad, siendo este un principio de validez universal. (Screpanti & Zamagni, 1997, 158).

En cuanto a los sujetos económicos, la teoría neoclásica los caracteriza como sujetos individuales racionales capaces de maximizar su utilidad o beneficio individual. De manera que los agentes económicos son individuos o unidades mínimas de organización como las empresas o familias. Como consecuencia, los sujetos colectivos o las clases sociales –la agregación de individuos en un grupo– quedan desplazados por el individuo como objeto de la explicación.

La universalidad y ahistoricidad de las leyes económicas que la teoría neoclásica sostiene es uno de sus pilares epistemológicos centrales. En conjunto, como resultado, la teoría neoclásica desestima las relaciones sociales del ámbito económico: “*mientras el individualismo había llevado a la eliminación de las clases sociales, el reduccionismo antihistoricista condujo a la eliminación de las relaciones sociales, con lo que –obviamente– perdería importancia también el estudio de sus transformaciones*” (Screpanti & Zamagni, 1997, 159).

Para sintetizar, la teoría neoclásica concibe que los intercambios son voluntarios, entre individuos bien informados, autointeresados y racionales, lo que conduce a una organización de la producción y la distribución eficiente y beneficiosa para el conjunto. Queda en evidencia que la única forma de interacción social que tiene lugar en el mercado es la del intercambio voluntario. Los sindicatos, los grupos políticos, las empresas y sus asociaciones, en definitiva los grupos sociales, no son contemplados por la teoría ya que violarían la competencia perfecta, requisito fundamental del equilibrio económico general. Dicho de forma simple, el mercado debe constituirse como el único asignador de los recursos, mientras el Estado debe tener un rol pasivo en la regulación de las relaciones económicas.

La nueva economía institucional siguió el legado neoclásico al poner el foco sobre los individuos, sus motivaciones, preferencias e intereses, aunque se diferenció al introducir el orden jurídico y organizacional como factor explicativo de la dinámica económica. Es decir, desde esta perspectiva las organizaciones están formadas por individuos que actúan de acuerdo a sus motivaciones e intereses, de manera que el aspecto voluntarista y utilitarista es parte del núcleo de esta corriente teórica. Pero además, el marco jurídico-institucional es fundamental para explicar las acciones individuales en tanto es el conjunto de las reglas de juego o restricciones a la acción.

Respecto al Estado, la nueva economía institucional asume la concepción clásica: el Estado tiene el monopolio de la violencia, crea las reglas y tiene el poder de violarlas. La solución a este problema, al Estado como Leviatán, consiste en diseñar mecanismos de acción colectiva que limiten su capacidad predatoria. El oportunismo desenfrenado conduce a la ineficiencia institucional de un Estado Leviatán que quiere maximizar sus ingresos al costo de minar los derechos de propiedad privada y los incentivos de inversión. Asumiendo la teoría del Estado predatorio rechaza la política redistributiva del Estado al concebirla como una actividad extorsiva. Es en ese sentido que Brennan y Buchanan (1980) conciben la capacidad fiscal del Estado como un índice de su poder coercitivo.

Fundando su perspectiva en la teoría neoclásica, North (1990) desarrolla un marco analítico para explicar las formas en que las instituciones y el cambio institucional afectan el desempeño de las economías. Su argumento implica que algunas economías desarrollan instituciones que producen crecimiento y desarrollo, mientras que otras desarrollan instituciones que producen estancamiento. De esta forma, asume que la diferencia de ingresos entre los países se explica a partir de las políticas públicas y los marcos institucionales. Esas instituciones, promotoras del desarrollo, se fundan en tres pilares del liberalismo clásico-contractualista: garantizar el cumplimiento de los contratos, salvaguardar los derechos de propiedad y minimizar el costo de las transacciones.

Según este autor, las instituciones existen debido a las incertidumbres que conlleva la interacción humana, concibiéndolas como el conjunto de las reglas de juego que regulan los costos de las transacciones y define las posibilidades del desarrollo económico. Desde esta perspectiva, el cambio institucional consiste en el cambio de las reglas que constriñen o alientan el comportamiento social.

En otras palabras, las instituciones crean estructuras de incentivos en una economía –una institución es entendida como estructura que restringe a la vez que habilita–, y las organizaciones serán creadas para tomar ventaja de las oportunidades provistas en el marco institucional establecido. Esta corriente sostiene que los tipos de habilidades y conocimientos fomentados por la estructura de una economía darán forma a la dirección del cambio y gradualmente alterarán el marco institucional.

En síntesis, la nueva economía institucional liga el desarrollo a dos claves institucionales: los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos; promueve el desarrollo a partir de la reducción de los costos de las transacciones, el incremento de la confianza y la protección de la propiedad privada de la expropiación. Dicho de otro modo, establece una relación antagónica entre la propiedad privada y la intervención del Estado y defiende la superioridad de la propiedad privada por sobre la propiedad pública para resolver el falso dilema entre el interés particular y el bien colectivo. Es por ello que siendo fiel a su gramática afirma que el bien colectivo es el resultante de los intereses privados individuales.

**La economía política institucional**

La economía política institucional, segunda corriente teórica de nuestro interés para analizar la legislación laboral, tiene sus raíces en el legado intelectual de Marx, aunque también se referencia en autores como Veblen, Schumpeter, Polanyi y Simon (López Castellano & García-Quero, 2012). Su modelo interpretativo no implica necesariamente una crítica al capitalismo en su conjunto, sino que tiende a pensar las regulaciones necesarias para el desarrollo y el crecimiento. En ese sentido es que pensará al Estado como un conjunto de instituciones regulatorias, intentando dar una respuesta a la relación entre instituciones y mercado.

Este modelo teórico, a diferencia de la nueva economía institucional, enfatiza la importancia de la *realidad política* en la selección de políticas públicas y explica históricamente el surgimiento de las instituciones. En este aspecto, la economía política institucional continúa la tradición de vieja economía institucional (*old institutional economics*), otorgando primacía a la explicación histórica y específica de las instituciones. De forma esquemática, ese es el punto que separa la vieja de la nueva economía institucional: mientras los primeros pensaron en términos históricos, los segundos insistieron sobre el carácter ahistórico y universal del funcionamiento de la economía.

La economía política institucional propone un nuevo concepto de agencia humana, rechazando la idea de maximización de las utilidades propia del utilitarismo neoclásico. Las instituciones son definidas como entidades durables integradas a las costumbres y rutinas, y constituyen un elemento clave en los procesos colectivos a través de los cuales los agentes perciben y entienden al mundo. El argumento central es que las instituciones son estructuras sociales, que implican una causalidad bidireccional entre la motivación individual y las instituciones sociales. La propuesta de Chang y Evans(1999) sugiere que las instituciones son patrones sistemáticos que consisten en expectativas compartidas, normas y rutinas aceptadas de interacción con profunda influencia en las motivaciones y comportamientos de los grupos de actores socialmente interrelacionados. Debe destacarse que en esta definición el eje está sobre las motivaciones de los actores y los grupos, lo que implica abordar la relación entre instituciones y actores desde una visión voluntarista de la acción.

Para economía política institucional el Estado es la institución fundante, siendo su tarea principal estipular derechos, deberes y capacidades al intercambio económico. Los mercados son definidos como un constructo socio-político formados por grupos de convenciones formales e informales que regulan la participación, los significados del intercambio, así como los derechos y las obligaciones en el mercado.

Esta propuesta considera que el mundo de finanzas ignora el rol que juegan los impuestos en la legitimación del Estado y en su capacidad de conducir el desarrollo. Por ello, la economía política institucional argumenta que la existencia de un gobierno eficiente es precondición para la transición a una economía de mercado. Así, el Estado construye un mundo schumpeteriano de competencia e innovación a través de la implementación de un fuerte sistema impositivo.

Según estos autores, la evidencia empírica muestra que la relación negativa entre las políticas proteccionistas y la prosperidad propuesta por la literatura institucional hegemónica –en referencia a la nueva economía institucional– es seriamente errónea. Por ello se inclinan por políticas estatales intervencionistas como la vía del desarrollo económico.

Evans (2008), otro autor que podemos ubicar en la economía política institucional, sostiene que el éxito de los Estados desarrollistas del siglo XXI dependerá de la existencia de modelos de desarrollo estatal que tengan por objetivo el alcance de metas definidas. No sólo las estrategias de crecimiento enfocadas en la tradicional acumulación de capital serán insuficientes, sino que la relación Estado-sociedad ya no puede enfocarse estrictamente en la relación con las elites capitalistas.

Evans considera que gravar impuestos a las elites es un factor fundamental del desarrollo económico. Es por ello que considera que la capacidad organizacional y política es necesaria para recolectar los adecuados ingresos públicos, siendo un prerrequisito para la inversión en capacidades de expansión y transformación industrial.

Boschi (2013), en la misma línea teórica, plantea que la dimensión político-institucional explica la variedad del capitalismo, diferenciándolos a partir del nivel de éxito de los modelos de desarrollo. Para comprender las transformaciones político-institucionales deben tenerse en cuenta las variables externas como factores influyentes sobre los procesos endógenos. En este sentido, la globalización impacta sobre los grados de autonomía de los Estados nacionales, aunque las políticas públicas son el resultado de la articulación entre los actores e intereses en el nivel doméstico. En este nivel se define la adecuación nacional al proceso de globalización que depende de la combinación de las características institucionales y del rol estratégico de las elites, en tanto definen metas y proyectos con perspectivas a largo plazo. Al respecto, el autor le da una importancia central a las elites estatales que en posiciones predominantes designan estrategias para su país en el mediano plazo, basadas en los instrumentos que tienen a disposición.

Respecto a las instituciones políticas considera que son fundamentales para determinar las características de los tipos de capitalismos, entre ellas la institucionalización de las relaciones capital/trabajo. En ese artículo se pregunta acerca de cómo las instituciones del Estado fueron afectadas por las reformas de mercado, sin por ello considerar una relación causal-unilineal entre el mercado y Estado. En realidad, según el autor son las diferentes matrices institucionales las que configuran diferentes variedades de capitalismos, en las cuales el rol de coordinación del Estado aparece con mayor o menor centralidad.

La administración del conflicto capital/trabajo se torna determinante para explicar el proceso de industrialización. Otros factores claves para explicar el desarrollo son el rendimiento de la economía, la alternativa de desarrollo con inclusión social, la expansión del mercado interno y la competitividad en el mercado mundial globalizado. Además, el análisis del Estado y de sus capacidades institucionales es clave en el fortalecimiento las dinámicas de desarrollo.

Los núcleos de naturaleza neo-corporativa que involucran al Estado y a la sociedad civil, y a una estructura eficiente para la representación de intereses del sector corporativo, convergen hacia la producción de respuestas más efectivas hacia los desafíos externos.

En su estudio específico del caso brasilero señala las diferencias entre el modelo de desarrollo capitalista de ese país y países limítrofes como Argentina y Chile. Según Boschi, en estos dos países el ritmo y transformación de las reformas orientadas al mercado –de cuño neoliberal– fue drástico, mientras que en Brasil su implementación tardía y la resistencia social sirvieron para preservar elementos del desarrollismo, especialmente en capacidades estatales.

Sintetizando su postura, el cambio institucional es central para explicar las diferencias en el desempeño de la economía. Su punto de partida son los casos históricos, para en base a ellos determinar la configuración institucional que caracterizan el tipo de capitalismo de acuerdo a economías de libre mercado o economías de coordinación del mercado, como tipos ideales.

Streeck (2010) también propone un acercamiento desde la economía política institucional al capitalismo como un tipo específico de orden social. La ciencia social institucionalista, uno de los pilares de su propuesta teórica, considera a los sistemas sociales estructurados por normas sancionadas de comportamiento obligatorio. Su perspectiva es de ordenamiento colectivo, o gobernanza, a través de la regulación y normalización de la acción social, ya sea por la autoridad pública o por el contrato privado.

La economía política, otro de sus pilares teóricos, se enfoca en las interrelaciones entre la acción colectiva en la elaboración de normas generales y colectivas, en particular, y la economía; se extiende desde la formulación de la política económica y social hasta la manera en que los intereses y limitaciones económicas influyen en las políticas, la política y la vida social en su conjunto. El enfoque propuesto en este artículo analiza la sociedad y la economía como densamente entrelazadas y estrechamente interdependientes, que es lo que los conceptos tradicionales del capitalismo defienden. Partiendo de una perspectiva institucionalista, elabora un concepto del capitalismo no como un mecanismo de auto-conducido de extracción de excedentes y de acumulación gobernado por leyes objetivas, sino como un conjunto de instituciones sociales interrelacionados, y como sistema histórico específico de estructura, así como la estructuración de la interacción social dentro de y en relación con un orden social institucionalizado.

En otro artículo junto a Schmitter (Schmitter & Streeck, 1999) presenta los lineamientos teóricos para el estudio comparativo de las asociaciones empresarias. Este artículo nos interesa porque permite adentrarnos en las formas de relación que se establecen entre las asociaciones empresarias con el Estado y los trabajadores.

Para explicar la relación entre las asociaciones empresarias y el Estado, estos autores proponen la noción de *lógica de influencia* que descansa sobre una relación de intercambio: las asociaciones de intereses –entre ellas las asociaciones empresarias– buscan adquirir propiedades organizacionales que les permiten explotar la configuración de la autoridad estatal, los intereses y las necesidades que atañen a sus propios propósitos. El Estado, por otro lado, busca recompensar a sus *interlocutores* por adquirir propiedades organizacionales que aumenten la posibilidad de satisfacer las políticas del Estado y sus restricciones.

Para los autores, nada garantiza la mutua satisfacción en este intercambio, menos para todas las clases y sectores. Pero cuanto más diferenciación institucional, competitividad interna, necesidades informacionales y dependencia restringida de las agencias del Estado, mayor serán los modos de interacción determinados por las asociaciones de intereses y menor será el impacto de la lógica de influencia sobre las propiedades organizacionales de estas asociaciones. En el caso extremo de dispersión, dependencia, fácil penetración en el Estado, la estructura y las actividades de las asociaciones de intereses serán determinadas casi exclusivamente por la lógica del intercambio con sus respectivas membresías y los contractos privados que se desarrollan entre asociaciones.

Las asociaciones de intereses empresarios ocupan una especial posición en la lógica de influencia. En un extremo, en la forma de *Estado liberal mínimo*, la necesidad de asociación de intereses empresarios formales es baja –porque la acción individual a través del mercado o a través de los canales electorales y parlamentarios tenderá a ser suficiente para asegurar que las autoridades públicas controlen los contratos y provean infraestructura de bienes públicos como defensa, comunicación y transporte. Los intereses comunes de los empresarios son muy influyentes en ese escenario, pero la lógica de su búsqueda y satisfacción no tiene una alta carga sobre la acción de las asociaciones, en la cuales las organizaciones estructurales reflejarán exclusivamente los problemas de atracción y mantenimiento de una membresía voluntaria.

En el otro extremo, bajo la forma de un *fuerte Estado intervencionista*, las autoridades públicas deben promover activamente la realización de los beneficios y la acumulación de capital suficiente para asegurar la reproducción del sistema. Para este propósito, el Estado debe adquirir suficiente autonomía informacional y decisional para actuar incluso en contra de los intereses a corto plazo de los empresarios. El control sobre el modo de interacción entre el Estado y los negocios se convierte en un imperativo funcional, para garantizar ambos la apropiación del conjunto de la información y el suficiente control sobre los comportamientos. En este escenario, consideran que la atención a los intereses empresarios es fundamental en el desarrollo de las políticas públicas.

Las propiedades organizacionales de las asociaciones son afectadas por las normas legales y las prácticas comunes en una sociedad y reforzadas por las autoridades públicas. Para cada país, es necesario describir la situación existente de las leyes formales, los precedentes jurídicos y la práctica administrativa. Argumentan que es difícil comprender la dirección del impacto de las variables de influencia generales. Por ejemplo, se refieren a la hipótesis clásica de *grupo de presión* que relaciona el grado de centralización de la estructura del Estado positiva y linealmente con el grado de centralización de la acción asociativa, es decir *los grupos imitan la estructura de la autoridad que quieren influenciar*. Las asociaciones deben buscar adquirir una capacidad de centralización relativa para la coordinación de la acción de clase, precisamente por la estructura descentralizada del estado falla en la provisión de los servicios internacionales y nacionales.

Resumiendo, estos autores entienden que el Estado actúa como una tercera parte regulando los intercambios entre el capital y el trabajo, ya sea definiendo y garantizando ciertas *reglas de juego* o a través de política de ingresos, salario mínimo o similares.

Para sintetizar en este punto, en la literatura que analiza el cambio institucional, nos encontramos con dos vertientes principales. Por un lado, la *nueva economía institucional* ligada a las concepciones neoclásicas de la economía; por otro, la *economía política institucional*, ligada a una visión keynesiana de la economía y a una visión progresista de la política.

En definitiva, nos interesan estos dos posicionamientos teóricos porque son nodales no sólo en el análisis de la políticas públicas, en nuestro caso las laborales, sino que además son claves para en la legitimación de esas políticas. En otras palabras, la nueva economía institucional será fundamental en la argumentación de las políticas de flexibilización laboral y de retirada del Estado, mientras que la economía política institucional promoverá un Estado fuerte en materia de intervención sobre la economía a través de sus políticas, entre ellas, el marco jurídico-institucional que regula la relación tripartita entre el Estado, el trabajo y el capital.

A continuación, analizo estas leyes a partir de sus principales artículos, organizados en tres apartados. En primer lugar, aquellos artículos que regulan la relación entre el capital y el trabajo. En segundo lugar, los que establecen el tipo de vínculo entre el Estado y el capital. Por último, aquél que regula la representatividad gremial empresaria.

**Regulación de la relación capital-trabajo**

**Ultraactividad y nivel de negociación**

La ultraactividad consiste en la prórroga indefinida de los convenios colectivos que están firmados hasta tanto no sean reemplazados por otros nuevos. Este instituto de las relaciones laborales tiene larga trayectoria en la Argentina y durante la última década del siglo pasado fue una herramienta frecuentemente utilizada en la negociación colectiva. Si bien por un lado, el sector sindical utilizó la ultraactividad con el objetivo de conservar las cláusulas de convenios firmados en otras épocas como parte de su estrategia defensiva, por otro, la ultraactividad fue también usada como un instrumento de la flexibilización laboral (Palomino, H. Trajtemberg, 2006).

Las sucesivas leyes laborales de la década del noventa no modificaron la vigencia de la ultraactividad hasta que la legislación del 2000 estableció su caída bajo la premisa de que las partes de la negociación, en condiciones de igualdad, mejorarían los convenios resolviendo las condiciones de trabajo y salarios. Considerar que empresarios y trabajadores negocian en condiciones de igualdad es una aseveración presente en la teoría neoclásica, la cual afirma la existencia de sujetos individuales racionales que realizan intercambios voluntarios en el mercado. En términos concretos, desde esta perspectiva teórica, el instituto de la ultraactividad distorsionaría la libre competencia y por tanto el equilibrio general.

En sentido contrario, el proyecto de ley enviado por el Ejecutivo en el 2004 estableció que se restituya la ultraactividad. Esto significó un cambio sustancial desde el punto de vista institucional en las relaciones capital-trabajo, conduciendo a un fortalecimiento de la protección de los trabajadores al eliminar el vencimiento de convenios colectivos, reglamentación que favorecía al empresariado en las negociaciones con los sindicatos. Además, en el texto normativo se estableció que el convenio por actividad actúe como piso, pero que en caso de falta de acuerdo entre sindicatos y empresarios se mantenga la norma más favorable al trabajador.

El nivel de negociación colectiva es otra de las diferencias sustanciales entre una y otra ley. La legislación de 2000 estableció la negociación al nivel de la empresa, argumentando que los acuerdos en ese nivel son más beneficiosos para ambas partes. Ese argumento que emerge del debate parlamentario se basa en los mismos razonamientos que la teoría neoclásica. Esta teoría define a los agentes económicos como sujetos individuales y racionales capaces de maximizar su utilidad o beneficio individual. Así pensados, los agentes económicos son unidades mínimas de organización como las empresas, mientras que los trabajadores son aislados de su sector o rama de actividad en las negociaciones.

Al igual que en el caso de la ultraactividad, esta fundamentación teórica apunta a establecer el nivel de negociación en el ámbito de la empresa, o en el menor grado de agregación posible, teniendo consecuencias en las capacidades de negociación de los trabajadores y, por ello, en las relaciones entre el capital y el trabajo. El supuesto básico en la discusión de las relaciones entre el trabajo organizado y la organización de los intereses empresarios es que los empleadores individuales, si tienen la posibilidad, prefieren no negociar con el trabajo organizado, procurando realizar contratos individuales. Si la fuerza de los sindicatos es reconocida, prefieren hacerlo en el nivel del espacio de trabajo o de la empresa y no sobre el conjunto del sector (Schmitter & Streeck, 1999). En otros términos, establecer el nivel de negociación en el ámbito de la empresa conduce a la *flexibilización externa* de las relaciones laborales (Neffa, 2005) en tanto no hay contratos que se fijen en ámbitos que contemplen al sector, dando más espacio de maniobra a los intereses patronales.

Según consta en los debates parlamentarios del 2000, los argumentos que proponen definir el ámbito de negociación a nivel de la empresa y la caída de la ultraactividad se basan en criterios de *eficiencia* y *modernización* de las relaciones laborales. Para esos legisladores establecer el nivel de negociación en un nivel inferior conduciría a la firma de contratos más eficientes y beneficiosos para ambas partes. En suma, la descentralización de las negociaciones colectivas es vista desde esta perspectiva como un elemento democratizador de las relaciones laborales, considerando que las partes –trabajadores y empresarios– negocian en condiciones de igualdad, tal como postula la nueva economía institucional.

Aunque también emerge de esos debates la posición contraria que sostiene que de prevalecer el ámbito menor en la negociación colectiva se debilitaría la fuerza negociadora de los sindicatos. El argumento apunta a que el abandono del principio de la norma más favorable al trabajador, principio clásico del derecho laboral, es reemplazado por un marco regulatorio que se funda en la falacia del principio de igualdad entre las partes involucradas en la negociación.

La legislación de 2004, además de restituir la ultraactividad, estableció el nivel de negociación en un ámbito mayor fortaleciendo a la organización sindical. Al respecto, Schmitter y Streek (1999) señalan que un movimiento sindical centralizado y unido puede influir con mayor fuerza sobre el Estado, interactuando más estrechamente en materia de política social, que uno descentralizado y dividido. Este es uno de los sentidos en que puede interpretarse la reunificación de la Confederación General del Trabajo (CGT) en esa misma década, tras la ruptura ocasionada en el contexto de la discusión de la ley del 2000.

La nueva dinámica de las relaciones laborales y negociación colectiva que se consolida luego de la salida de la convertibilidad fue uno de los puntos analizados por Palomino y Trajtemberg (2006). Al respecto, destacan la importancia que se otorga a la negociación de nivel superior sobre la de nivel inferior. Para los autores, esto significó un cambio de tendencia respecto a la década del noventa en la cual *“la gran mayoría de los convenios colectivos fueron pactados en el nivel de las empresas”* (Palomino, H. Trajtemberg, 2006, p. 49).

Diversos trabajos de investigación sostienen que la institución de negociaciones colectivas ha sido utilizada en los noventa como un instrumento de flexibilización laboral (Goldin, 2007; Palomino, H. Trajtemberg, 2006), llevando a los sindicatos a adoptar posiciones defensivas valiéndose del instituto de la ultraactividad. La dirección de política laboral que asumió el Estado en esa década condujo a la flexibilización de las relaciones laborales y la caída de la ultraactividad en el año 2000 significó otro golpe flexibilizador del mercado laboral.

En contraposición, en las discusiones parlamentarias del 2004 se celebró mayoritariamente el retorno a la ultraactividad –uno de los puntos de mayor acuerdo en ambas cámaras– y de la negociación colectiva de ámbito mayor. Los legisladores sostuvieron que la negociación colectiva de menor nivel establecida en la ley 25.250 condujo a la atomización del poder sindical y a una mayor arbitrariedad de las empresas. Señalaron el carácter flexibilizador y perjudicial para el trabajador en contraste al retorno a la ultraactividad –que protege al trabajador ante la caída de un convenio colectivo– y al nivel de negociación de ámbito mayor –que fortalece al sindicato en la negociación colectiva.

El arbitraje del Estado, función que asume particularmente el Ministerio de Trabajo, es un factor clave en la regulación de las relaciones laborales que tiene como propósito conciliar entre los trabajadores y los empresarios (Schmitter & Streeck, 1999). La legislación de 2000 tiende a desplazar al Estado como tercer actor que arbitra entre el capital y el trabajo al indicar que ante eventuales divergencias se estimula la solución del conflicto en el ámbito sindical con exclusión de cualquier tipo de injerencia estatal, aunque ésta queda reservada como posibilidad de última instancia.

La legislación de 2004, por el contrario, tiende a fortalecer al Ministerio de Trabajo como órgano de gobierno de las relaciones entre trabajadores y empresarios, siendo ese un punto central de la ley: ampliar su margen de maniobra, el poder de arbitraje y de policía de trabajo –a través de las inspecciones laborales.

**Indemnizaciones**

Las indemnizaciones en el caso de los despidos sin justa causa es otro elemento que contrasta entre ambos textos normativos. La ley 25.250 estableció un piso de dos meses de sueldo para las indemnizaciones de despidos injustificados, cuando anteriormente ese piso era de un salario[[2]](#footnote-2). Subir el piso indemnizatorio tenía como objetivo, en un contexto de altos índices de desocupación, disuadir a los empresarios a realizar recortes de personal. Aunque, debido a que el grueso de los despidos ya se había producido durante el quinquenio anterior, puede afirmarse que la suba del piso indemnizatorio no afectaba en forma sustancial los intereses empresarios. Además, la extensión del período de prueba saldará el aspecto negativo de la doble indemnización, desde los intereses del capital, debido a que durante ese período el trabajador no tiene derecho a percibir indemnización por despido sin justa causa.

En los debates parlamentarios de ese año algunos legisladores expresaron que si bien la suba del piso indemnizatorio es un instrumento que tiende a proteger el empleo, la extensión del período de prueba flexibiliza y precariza la relación laboral al posibilitar una mayor rotación de personal, principalmente en el caso de las grandes empresas. En definitiva se trata de reducir el costo de las transacciones, objetivo central de la política económica neoclásica retomado por la nueva economía institucional. Entonces, si por un lado la doble indemnización sube el costo del contrato de trabajo, la extensión del período de prueba lo reduce a la vez que facilita la rotación de mano de obra.

El nuevo marco jurídico sancionado en 2004 estableció un piso indemnizatorio de un sueldo por año de antigüedad. En un sentido simplificado esta medida favorece a los empresarios como agentes económicos individuales en detrimento de los trabajadores. Bajar las indemnizaciones en el inicio del proceso de reactivación económica significa un avance de los intereses patronales al reducir el costo del despido.

Aun así, es preciso indicar que las indemnizaciones estuvieron reguladas en los años siguientes por decretos que establecieron la doble indemnización[[3]](#footnote-3) hasta que no se reduzca la desocupación a menos de dos dígitos. De manera que, lo establecido en la ley analizada respecto a las indemnizaciones fue modificado por un conjunto de disposiciones que restablecieron la doble indemnización. En concreto, la indemnización por despido sin justa causa con piso mínimo de un mes de sueldo entró en vigencia a mediados de 2007, cuando los datos del INDEC revelaron que la desocupación se encontraba por debajo del diez por ciento.

La posición oficial de reducir el piso indemnizatorio a un mes de sueldo se fundamentó sobre un principio de equidad entre los trabajadores despedidos debido a que antes no se diferenciaba entre los que tenían entre uno y dos años de antigüedad, siempre sin contabilizar el período de prueba. De esa forma se estableció un nuevo escalón indemnizatorio hacia abajo, logrando una cierta proporcionalidad entre las antigüedades de uno y dos años. En concreto, la equidad se logró reduciendo la indemnización del trabajador de menor antigüedad.

Las disidencias apuntaron a remarcar el carácter disuasivo del piso indemnizatorio que tendería a evitar despidos por parte de los empleadores. El argumento central reside en que un despido más barato permite reducir la tasa de despido de trabajadores facilitando el crecimiento del empleo. Por el contrario, el aumento del tope indemnizatorio es considerada una herramienta eficaz para desalentar el despido. En esa misma línea, se afirmó que la doble indemnización permitió reducir los despidos tras la crisis de principios de siglo sin perjudicar la contratación de nuevos trabajadores.

Así como la doble indemnización fue propuesta, en la legislación de 2000, como un instrumento para desalentar el despido, en 2004 se presenta en algunos legisladores como una herramienta que desincentiva la contratación.

En suma, se encuentran en 2004 dos posicionamientos generales sobre este punto. En primer lugar, aquéllos que defienden el proyecto de ley que establece un piso de un mes de sueldo fundándose en un principio de equidad y proporcionalidad entre trabajadores de distintas antigüedades, lo que significa proporcionalidad hacia abajo. En segundo lugar, legisladores que proponen mantener el piso indemnizatorio en dos meses de sueldo, argumentando que de esa forma se evita flexibilizar el mercado laboral al no promover un despido más barato.

Por estos motivos puede considerarse que la reducción del piso indemnizatorio es un avance de los intereses empresarios que ven en ellas un costo laboral que dificulta la libre circulación de mano de obra. La regulación del período de prueba, sus modalidades y extensión, es un elemento complementario a las indemnizaciones.

**Período de prueba**

El período de prueba permite al empleador finalizar la relación contractual con el trabajador sin obligación de indemnizarlo. Por ello, la extensión de ese periodo es una cuestión central en la regulación de las relaciones laborales.

El marco regulatorio de la legislación de 2000 establecía un período de prueba de tres meses con posibilidad de extenderlo a seis meses a través de los convenios colectivos. Para las pymes se estableció un período de prueba de seis meses extensible a un año, sólo mediante la firma de un convenio colectivo. También se instituyó que durante el período de prueba las partes del contrato tienen los derechos y obligaciones propias del vínculo jurídico, con excepción de la indemnización.

Extender el período de prueba tenía como objetivo incentivar la contratación de trabajadores aunque implicaba una mayor precariedad del empleo, principalmente en el caso de los segmentos laborales de alta rotación que no exigen calificación de mano de obra. Además favorecía principalmente a las grandes empresas que suelen ver dificultada la contratación de trabajadores de manera informal, esto es, trabajo no registrado o en *negro*.

Como mencioné anteriormente, se trata de reducir el costo de las transacciones como medio para facilitar la contratación de trabajadores aunque esto implique una mayor flexibilización y precarización de las relaciones laborales. En consonancia con en el lenguaje hegemónico de ese momento, la *modernización* de las relaciones laborales era entendida como una mayor flexibilidad y dinamismo en el mercado de trabajo. En concreto, la extensión del período de prueba permitió a los grandes empresarios acceder a mano de obra barata mediante el aumento de circulación de personal.

En la legislación de 2004 se fijó el límite del período de prueba en tres meses sin la posibilidad de extenderlo. Además se estableció la obligación de preavisar la finalización del contrato –en especial por parte del empleador– y se mantuvo la exención de la indemnización durante ese período.

En el parlamento la mayoría de los legisladores coincidieron en la reducción del período de prueba argumentando que la extensión que se establecía en la legislación anterior apuntaba a la flexibilización y precarización, considerando que un trabajador podía ser despedido durante el primer año de la relación laboral sin derecho a indemnización. Algunos legisladores apuntaron a reducir el período de prueba a un mes de duración al considerar que ese período es suficiente para que el empleador pueda evaluar el desempeño del trabajador.

A modo de síntesis de esta sección de la regulación de las relaciones capital-trabajo puede afirmarse que mientras el retorno de la ultraactividad fortalecía a los sindicatos en la negociación colectiva, el régimen de indemnizaciones de despido sin justa causa reducía los costos empresarios, aunque debe tenerse en cuenta la doble indemnización por decreto que rigió hasta 2007. Por otro lado, la reducción del período de prueba significó una restricción a la flexibilidad de contratación que beneficiaba a los empleadores y la modificación del nivel de la negociación colectiva implicó un fortalecimiento del sector sindical.

**Regulación de la relación Estado-capital**

**Contribuciones patronales**

En ambos textos jurídicos se modificaron las relaciones jurídico-institucionales entre el Estado y las empresas. Las contribuciones patronales, que son la principal fuente de financiamiento de la seguridad social –transferencia de ingresos desde el capital privado al Estado–, son uno de los elementos en esa relación.

La ley 25.250 estableció reducciones en los aportes patronales que las empresas realizan al Estado para cualquier tipo de empresa que contrate nuevos trabajadores. Esa reducción era de un tercio de los aportes (6%) y de la mitad en el caso de los hombres mayores a cuarenta y cinco años, las mujeres jefas de hogar y los menores de veinticuatro años.

En el plano político, la reducción de las contribuciones patronales se fundamentaba en un criterio de promoción del empleo: el argumento consistía en que si se reducen los costos laborales las empresas incrementarían la contratación de trabajadores, lográndose la anhelada reducción del desempleo.

La nueva economía institucional, inspirada en los presupuestos de la economía neoclásica, desarrolla un marco analítico para explicar las formas en que las instituciones y el cambio institucional afectan el desempeño de las economías. Una de las claves para el desarrollo está ligada a la reducción de los costos de transacciones (North, 1990). En ese sentido, al establecer una relación antagónica entre el desarrollo –o la reducción del desempleo– y la intervención del Estado, la ley de 2000 se ajustaba a ese principio: reducción de contribuciones para todas las empresas, a la vez que el Estado perdía una importante fuente de recaudación. En los debates parlamentarios de esa ley la gramática de la nueva economía institucional estuvo presente, principalmente, en los discursos de los legisladores que apoyaron la iniciativa.

La ley de 2004 sólo aplicó reducciones de aportes para las pequeñas y medianas empresas definidas como aquellas que tienen hasta ochenta trabajadores, siguiendo el criterio de la Organización Internacional del Trabajo.

De los debates parlamentarios emergen tres posicionamientos al respecto. El primero de ellos es la posición oficial que restringía la reducción de contribuciones para las pymes y se basaba en el mismo argumento que la legislación que estaba derogando: la reducción de aportes patronales como una política de promoción del empleo. Aun así, se destacó que el crecimiento o decrecimiento del empleo no dependía de un ordenamiento jurídico sino que se basaba en el crecimiento de la economía, en un modelo económico y una defensa de la economía nacional. Este grupo de legisladores hizo énfasis, por un lado, en la necesidad de diferenciar a las empresas para que sólo un conjunto, las pequeñas y medianas, perciban el beneficio y, por otro, en el control ejercido por el Estado como autoridad regulatoria y fiscalizadora. Al mismo tiempo, dirigieron la crítica a la legislación en proceso de derogación que no diferenciaba entre empresas y no ha tenido efectos en la creación de empleo, entendiendo que el marco jurídico no puede ser en sí mismo, o por sí solo, generador de puestos de trabajo.

Un segundo grupo más reducido de legisladores propuso la eliminación de las reducciones de aportes patronales para cualquier tipo de empresa. El Libro Blanco de la Seguridad Social (2003) escrito por una comisión designada por el ejecutivo durante el gobierno interino de Eduardo Duhalde realizó un diagnóstico de la situación previsional y de protección social. Ese texto fue citado por los legisladores ya que allí se afirma que entre 1993 y 2000 se implementaron reducciones del orden del 50% en las contribuciones patronales, pasando del 33% sobre los salarios nominales al 17,8%, tendencia que se vio agudizada con la sanción de la Ley 25.250 de Reforma Laboral, la que preveía, para el caso de nuevos puestos de trabajo, una reducción adicional, de un 33% y 50%. Al respecto se afirmó, a partir de los cálculos de la Dirección Nacional de Políticas de la Seguridad Social, que en el período 1994-2002 las políticas de rebajas de contribuciones patronales representaron para el sistema una pérdida de recursos de 28.000 millones de pesos. En suma, estos legisladores argumentaron que dada la experiencia histórica la reducción de las contribuciones patronales no era una herramienta adecuada para la promoción del empleo, sino que se limitaba a reducir los costos laborales a las empresas a la vez que desfinanciaba el sistema de seguridad social.

En el extremo opuesto se ubicó el tercer grupo de legisladores que proponían retornar a la redacción de la ley 25.250, es decir, extender la reducción de los aportes a todas las empresas, sin discriminar tamaño. De esa manera, el beneficio se extendería a todas ellas. El argumento de uno de ellos es llamativo: la reducción a las contribuciones patronales es ineficaz como herramienta de generación de empleo pero es preferible mantener la legislación sancionada en el 2000 que no realiza distinción entre empresas, llamando a debatir este tema a fondo en el futuro.

En síntesis, mientras que la nueva economía institucional considera la reducción de los costos de transacciones una de las claves del desarrollo, la economía política institucional (Evans, 2008), por el contrario, establece que el desarrollo depende de las capacidades de recaudación del Estado y de distribución de los recursos. Siguiendo el sentido de la economía política institucional, la legislación de 2004 tendió a otorgarle más poder regulatorio al Estado.

**Regulación de la representatividad gremial empresaria**

La representación de los empresarios es un elemento clave del marco jurídico que regula las relaciones laborales en tanto establece los modos de reconocimiento de las entidades gremiales por parte del Estado.

La ley de 2004 estableció que el Ministerio de Trabajo se reservaba la facultad de definir, ante una discusión sobre la representatividad del sector patronal, cuál es la asociación que detenta la representatividad. Es decir, en un eventual conflicto entre asociaciones patronales que disputen la representatividad de su sector, es el Estado el que define cuál de ellas es la representante legítima. De esa forma no se fijaban criterios previos respecto a qué asociación tiene la legitimidad en la representación empresaria.

Los legisladores opositores a la normativa argumentaron que la facultad que se otorgaba al Ministerio de Trabajo iba en contra del principio de representación basado en la mayoría, quedando en la discrecionalidad del organismo la decisión sobre este tema. Además, agregaron que la propuesta contradecía los criterios de la OIT y habilitaba a la fabricación arbitraria de la representación empresaria por parte del Ministerio de Trabajo. Por otro lado, se señaló la dificultad que tienen las pymes para participar en la representación empresaria. La propuesta de los legisladores fue que la norma se ajuste al criterio de mayor representatividad.

Shmitter y Streeck (1999) se abocan al estudio de las asociaciones empresarias y a las formas de relación que establecen con el Estado y los sindicatos. Las propiedades organizacionales de las asociaciones son afectadas por las normas legales y las prácticas comunes en una sociedad y reforzadas por las autoridades públicas. Para cada país, es necesario describir la situación existente de las leyes formales, los precedentes jurídicos, la práctica administrativa y la prudencia política. Esa descripción debe tener en cuenta las condiciones bajo las cuales las asociaciones pueden fundarse y adquirir estatuto legal y las condiciones bajo las cuales el reconocimiento de asociaciones rivales puede ser prevenido, siendo una asociación la “institución de mayor representatividad” y prevenir así la competencia.

Según los autores, en el Estado liberal mínimo, la necesidad de asociación de intereses empresarios formales es baja –porque la acción individual a través del mercado o a través de los canales electorales y parlamentarios tenderá a ser suficiente para asegurar que las autoridades públicas controlen los contratos y provean infraestructura de bienes públicos–, mientras que en el caso de un fuerte Estado intervencionista, las autoridades públicas deben promover activamente la realización de los beneficios y la acumulación de capital suficiente para asegurar la reproducción del sistema. Para este propósito, el Estado debe adquirir suficiente autonomía informacional y decisional para actuar incluso en contra de los intereses a corto plazo de los empresarios. Esa es la interpretación de Bonett (2011) que propone pensar que en el período posterior a la crisis de 2001 se produjo la restauración del orden burgués, siendo el Estado el actor central de ese proceso.

**El empresariado en el debate**

Los investigadores que se ocupan del análisis de la burguesía industrial argentina como actor político utilizan como observable la Unión Industrial Argentina, el actor institucionalizado que se proclama a sí mismo como el representante del sector. Sostienen que la UIA se constituye como la entidad empresarial más representativa de la burguesía industrial entendida como la fracción industrial de la clase dominante (Gaggero & Wainer, 2006; Schvarzer, 1998; Donatello, 2013). Siguiendo a estos autores, para comprender el posicionamiento del empresariado industrial respecto a ambas reformas laborales analizo el posicionamiento de la entidad y de sus miembros.

A comienzos de 1999 el empresariado se manifestaba preocupado el marco regulatorio de las relaciones laborales, en especial por la Ley 25.013 sancionada en el mes de septiembre del año anterior. Según los empresarios la ley generó un aumento de los costos laborales (de Mendiguren, LN.14-02-99), agudizó la recesión y provocó desocupación (Rial, LN.31-03-99).

Como corolario de ese diagnóstico manifestaron la necesidad de bajar los aportes patronales (Rattazzzi, LN.31-01-99) a través de la figura de empleos promovidos (Di Fiori-CAC, LN.23-02-99), consideraron la necesidad de flexibilizar la legislación laboral por ser demasiado rígida (Rial, LN.11-05-99) y porque impide la competencia (Di Fiori-CAC, LN.30-05-99) a la vez que afirmaron que las formas de contratación más flexibles incentivan el empleo (Funes de Rioja, LN.12-06-99).

Hacia mediados de 1999 el gobierno nacional menemista comenzó a dar indicios acerca de posibles modificaciones en la legislación laboral a lo que se sumaron declaraciones de la Alianza, partido que le disputaba la presidencia. En noviembre de ese año, el coordinador económico de la Alianza, que asumido el gobierno sería Ministro de Economía, sostenía la necesidad de flexibilizar las relaciones laborales, de ampliar el período de prueba a seis meses, reducir aportes patronales y modificar el régimen de negociación colectiva (Machinea, LN.05-11-99).

El empresariado continuaba ejerciendo presión para modificar la legislación laboral declarando la necesidad de realizarla para las Pymes y las grandes empresas al mismo tiempo (Videla, LN.06-11-99) con el objetivo de reducir el costo laboral sin afectar los salarios (Rial, LN.12-12-99). Asumido el nuevo gobierno el diez de diciembre de 1999 comenzó a esbozarse la nueva ley laboral que contendría elementos flexibilizadores con el fin de promover el empleo estable (LN.22-06-99). El proyecto fue bien recibido por los empresarios que definieron la reforma como seria, importante y profunda (Videla, LN.23-01-00) a la vez que indicaron la baja del riesgo a la hora de contratar personal a prueba y que la reforma no crearía más empleo sino que permitiría que los nuevos puestos sean más estables (Antonucci-CAC, LN.23-01-00). Aunque por otro lado sostuvieron que el hecho de tener más libertad para tomar trabajadores a prueba era bueno porque el empresario no quiere un compromiso estable (Fechino-Blipack, LN.23-01-00).

Al comenzar los debates del proyecto en el Congreso representantes de las Pymes cuestionaron la iniciativa y consideraron que no era prioritario para el sector contar con un proyecto de reforma laboral (Sisca-Apyme, LN.04-02-00). Representantes del gran empresariado consideraron que el proyecto no contemplaba dos puntos esenciales: la regionalización o descentralización de los convenios colectivos y el fin de la ultraactividad (Baglietto-CAC, LN.23-02-99). Aunque tiempo más tarde la descentralización de los convenios colectivos y la eliminación de la ultraactividad se incluirían en el proyecto lo que generó conformidad en representantes de la UIA que consideraron que la norma apuntaba a la modernización laboral, a la mejora de los costos laborales y de la competitividad, a la vez que minimizaban la posibilidad de que se genere empleo (Martínez, LN.06-04-00).

Continuando con la misma metodología de trabajo –relevar las declaraciones de la UIA en la prensa escrita– identifiqué dos momentos en el debate de la reforma laboral propuesta por el Ejecutivo en 2004. Un primer momento se caracterizó por la incertidumbre de la entidad empresaria acerca del contenido del proyecto exigiendo participar en su redacción. Desde la entidad se criticó la iniciativa del gobierno nacional –aún sin conocer el texto– al afirmar que “*reducir el período de prueba y aumentar las indemnizaciones significará un fuerte aumento del costo laboral que desalentará el empleo formal*” (Funes de Rioja, LN.18-01-04).

El razonamiento de que la reducción de los costos laborales aumenta el empleo lo observé en las intervenciones de los legisladores –sea mediante la rebaja de aportes patronales o de las indemnizaciones por despido sin justa causa, sea por la extensión del período de prueba. También señalé que el aumento de productividad durante la década de la convertibilidad se dio por una mayor explotación de la fuerza de trabajo. En definitiva, el asesor de la entidad apunta al mantenimiento del ordenamiento laboral sancionado cuatro años antes. La noción de *costo laboral* se asume como variable de la contratación, de manera que reduciendo el costo de la mano de obra aumenta el empleo. A partir de los datos empíricos se constata que esa reducción no genera nuevos puestos de trabajo, afirmación incluso presente en los discursos de los legisladores del 2000. Presentado así, el empresario aparece como la parte débil de la relación con el Estado y, principalmente, con los sindicatos.

Por otro lado el representante de la entidad se mostró partidario de que se permitiesen “*contratos temporales o contratos permanentes reduciendo costos indemnizatorios y cargas sociales”* (Funes de Rioja, LN.18-01-04).

La UIA también emitió un comunicado en el que destacó la necesidad de la derogación de la Ley 25.250, en consonancia con el rechazo generalizado respecto a la forma en que se aprobó esa norma, pero también fijó la necesidad de un consenso (LN.24-01-04).

Tras ese posicionamiento, en los primeros días de febrero, dirigentes de la entidad fueron recibidos por el Ministro de Trabajo. Mientras que el presidente de la UIA señaló la necesidad de estudiar el texto con su asesor en materia laboral, el vicepresidente primero advirtió que no se podía ignorar al empresariado en esa discusión. Otro representante de la entidad sostuvo que hasta el momento no se conocía el borrador de la ley (LN.06-02-04).

El reclamo de la UIA en las discusiones previas a que el proyecto sea remitido al Congreso fue sin dudas exitoso, dando lugar a un segundo momento del debate que se inició el 11 de febrero cuando el Ministro de Trabajo en declaraciones a la prensa dijo: “*calculen que hasta anoche mantuvimos reuniones con la UIA y que la terminamos de redactar esta misma tarde*” (LN.11-02-04). Esa misma noche el gobierno envió el proyecto a la Cámara de Senadores. Tras participar en la Comisión de Trabajo y Previsión del Senado el presidente de la entidad fabril advirtió que ciertos aspectos de la ley pueden “*traer más litigiosidad*” y pidió “*garantía del debido proceso*” frente a las inspecciones que contempla el proyecto. Respecto a ese punto la entidad precisó que eventuales clausuras, a causa de la amplitud de la ley en materia de inspección laboral, puede terminar “*sacando a empresas del mercado*” (LN.-17-02-04). La cuestión de la litigiosidad que estimularía la nueva norma fue enfatizada por asesor de la entidad en materia laboral al definirla como de “*alta litigiosidad*”. Respecto al articulado específico de la ley, el presidente pidió mantener la caída de la ultraactividad y establecer mejores mecanismos de simplificación registral (LN.18-02-04).

Tras la sanción de la ley en el Senado la UIA emitió un comunicado en el que consideró que la nueva normativa tendería a encarecer la contratación de mano de obra, especialmente para las Pymes. A su vez la ultraactividad y la negociación colectiva de ámbito mayor perjudicarían al desarrollo regional, donde las Pymes tienen mayor incidencia (LN.26-02-04). Sancionada la ley el Diputados el empresariado señaló, en relación al nivel de la negociación colectiva, que la ley afectaría la libertad y autonomía de las partes para discutir y el retorno de la ultraactividad significaría una suba de costos para las empresas medianas y grandes. A su vez consideraron que el problema de la seguridad social no está en la reducción de los aportes patronales. (LN.07-03-04)

Las declaraciones del empresariado respecto a una y otra ley muestran una continuidad en relación al modelo interpretativo que proponen sobre las relaciones laborales. De manera general, la noción de *costo laboral* se asume como causa de la desocupación, de la falta de inversión e incluso de la recesión económica iniciada a fines de siglo pasado. Como consecuencia se asume como necesario reducir los aportes patronales a través del empleo promovido.

La noción de *riesgo* es entendida desde la perspectiva del capital, siendo los trabajadores la fuente del riesgo y los empresarios representados como el lado pasivo y débil de la relación laboral (Vasilachis, 2007, 159). En ese mismo sentido, la noción de *litigiosidad* apunta a enfatizar el riesgo que corre el empresario en la relación laboral y la prolongación del período de prueba reduce el riesgo que asume el empleador. A la inversa, mediante la reducción del periodo de prueba se aumenta el riesgo que asume el empleador o, en otros términos, aumenta el costo laboral. El mismo efecto tiene el aumento de las indemnizaciones. En síntesis, sostienen en un sentido causal que el aumento del costo laboral desalienta el empleo formal; por el contrario, la reducción de los costos aumenta el empleo.

A través de la *flexibilización* sería posible promover la competencia –impedida por la rigidez de las relaciones laborales– e incentivar el empleo estable. La noción de flexibilización está unida a la de *modernización* de las relaciones laborales presente en el ámbito internacional que se establece como el medio para crear *empleo formal*.

A partir de lo analizado queda en evidencia la continuidad del modelo interpretativo de las relaciones laborales que proponen los representantes del capital respecto a dos leyes laborales en dos momentos diferenciados. A pesar de esa continuidad es posible identificar dos estrategias diferenciadas desplegadas en cada proceso de debate con el objetivo de incidir en la redacción del texto final. La estrategia desplegada durante el año 1999 y 2000 fue ofensiva –en tanto el empresariado reclamaba la modificación de la legislación laboral– y de alta afinidad con el Poder Ejecutivo y los legisladores de ambas cámaras. En definitiva, las propuestas de los representantes del sector industrial estuvieron en consonancia con la redacción final del texto normativo. Por el contrario, la estrategia asumida en 2004 fue defensiva en tanto los empresarios no reclamaban una modificación de la legislación, mientras que el Poder Ejecutivo tomó la iniciativa. Por otro lado, las declaraciones de los empresarios evidencian una menor afinidad con la propuesta del gobierno nacional y con los argumentos de los legisladores que en la ley de 2000. En definitiva, esa continuidad presente en el modelo interpretativo de las relaciones laborales propuesto por el empresariado no tiene su correlato en los miembros del Poder Ejecutivo y Legislativo. No es el objetivo de este trabajo preguntarse si eso se debe a que la dirección del Estado asume políticas contrarias a los intereses del gran capital o si garantiza el reordenamiento necesario para impulsar un nuevo proceso de acumulación de capital.

La relación que se establece entre cambio de legislación y aumento del empleo no es unívoca. Algunas declaraciones apuntan a definir que la nueva legislación tiene el objetivo de promover el empleo, aunque otras afirman que la reforma por sí misma no crearía empleo.

**Reflexiones finales**

En este artículo analicé dos leyes laborales correspondientes a dos momentos políticos y económicos, mediados por la crisis de 2001. El interés en analizar la ley de 2000 se fundamenta al entenderla como la culminación de un proceso de reformas de flexibilización laboral iniciada a principios de la década del noventa y en consonancia con los discursos de cuño neoliberal. La relación entre el texto normativo, las teorías de las instituciones y los discursos de legisladores y empresarios evidencian un modelo interpretativo de la realidad unificado. La ley de 2004 es entendida como el inicio de un proceso de contrarreforma (Danani, 2012) aunque como se demostró presenta continuidades respecto a la legislación sancionada cuatro años antes.

Al analizar los puntos principales de la regulación de las relaciones laborales y los discursos de los legisladores de 2000 emergió como evidente el modelo teórico de la nueva economía institucional. La noción de reducción del costo de las transacciones de la nueva economía institucional (North, 1990) y la concepción de la recaudación del Estado como un índice de su poder coercitivo que desestimula el desarrollo (Buchanan, 1980) está presente en la legislación de 2000 al promover la reducción de los aportes patronales y extender el período de prueba. Ambas medidas tienden a beneficiar al sector empresario, tanto a través de la disminución de las transferencias al Estado como mediante el abaratamiento del despido. Como consecuencia, el Estado pierde capacidad recaudatoria –función central para conducir el desarrollo (Evans, 2008)– y los trabajadores pierden estabilidad laboral al facilitarse la rotación de mano de obra. Hacia fines de la década del noventa, la situación laboral estaba tan deteriorada que la ley más que precarizar formalizó esa precariedad (Palomino, 2007).

El presupuesto de que las relaciones laborales se establecen entre sujetos individuales capaces de maximizar su utilidad o beneficio individual propio de la teoría económica neoclásica (Screpanti & Zamagni, 1997) es recuperado por la nueva economía institucional que entiende que los agentes económicos son –o deben ser– unidades mínimas de organización como las empresas. Los sujetos colectivos, como los sindicatos, quedan desplazados por el individuo, o grupos de baja agregación, como objeto de la explicación. Este presupuesto, condensado bajo la denominación de individualismo metodológico, es lo que guía la propuesta de ubicar la negociación colectiva en el nivel de las empresas. A esto se agrega la caída de la ultraactividad como medio de debilitar a los sindicatos en las negociaciones colectivas a pesar que éstas han sido utilizadas en los noventa como un instrumento de legitimación de la flexibilización laboral (Palomino, H. Trajtemberg, 2006).

Por un lado, entonces, la propuesta del artículo fue evidenciar la afinidad entre el texto normativo y la propuesta teórica de la nueva economía institucional. Por otro, del análisis del discurso de los legisladores y de los empresarios emergió como evidente la convergencia interpretativa sobre las relaciones laborales. El argumento basado en una relación causal entre la disminución del costo laboral y la creación del empleo se constituyó como el pilar fundamental que permitió avalar los principales artículos de la legislación. Como quedó demostrado en las discusiones del 2004, la realidad empírica demuestra que los cambios regulatorios del mercado de trabajo no influyeron sobre los niveles ocupacionales (Beccaria, 2003). Ahora bien, sí permitieron una mayor acumulación de capital a través de una mayor tasa de explotación de la fuerza de trabajo (Schorr, 2002).

En relación a la legislación sancionada en 2004 emergió como resultado del análisis la afinidad entre el texto normativo y la economía política institucional. Esta perspectiva teórica sostiene que el desarrollo de un país depende de las capacidades de recaudación del Estado y de distribución de los recursos (Evans, 2008) a la vez que cumplen un rol fundamental en la legitimación del Estado (Chang & Evans, 2000). En otras palabras, la reforma del 2004 tiende a revertir la deslegitimación de la tutela laboral que había sido estigmatizada por una hipotética incompatibilidad con las necesidades del mercado (Goldin, 2007). La limitación de las empresas que se benefician de las reducciones en las contribuciones y el mayor poder de arbitraje otorgado al Estado coincide con ese supuesto.

Así, tanto la nueva economía institucional como la economía política institucional tienden a pensar la legislación laboral desde la distinción regulación/desregulación, manteniéndose en el nivel del derecho. El Estado aparece como un tercer actor externo, asumiendo el rol de árbitro neutral en la regulación de las relaciones entre capital y trabajo.

A modo de cierre, este artículo tuvo como intención realizar un aporte al estudio de las transformaciones de la legislación laboral. Se hizo hincapié en los esquemas argumentales que pusieron en juego los actores para sostener sus posturas respecto a las dos leyes analizadas. El cruce de esos discursos con las teorías que explican las transformaciones de las instituciones tuvo como objetivo evidenciar las afinidades en la interpretación de la cuestión laboral. Por último, el análisis de un actor específico a través de su trayectoria y declaraciones públicas permitió dar cuenta de los conflictos de interés entre el rol de representante empresario y legislador nacional.

**Bibliografía**

Beccaria, L. (2003). Las vicisitudes del mercado laboral argentino luego de las reformas. *Boletín Informativo Techint*, *312*.

Bonnet, A. (2011). Diciembre de 2001: la resistencia de los ajustados. *Revista Herramienta*, *46*. Retrieved from http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-46/diciembre-de-2001-la-resistencia-de-los-ajustados

Boschi, R. (2013). Governance challenges, Institutional building, and National responses: reflections on the Brazilian development trajectory. *IESP/UERJ*.

Bourdieu, P. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Descleé de Brouwer.

Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution,*. *Power* (Vol. 9). Retrieved from http://oll.libertyfund.org/title/2114

Chang, H., & Evans, P. (2000). The Role of Institutions in Economic Change. *World*, (December 1999), 1–67. Retrieved from http://www.libertyparkusafd.org/Hamilton/reports%5CThe Role of Institutionas in Economic Change.pdf

Danani, C. (2012). La otra década de regormas de las políticas sociales y laborales, 2002-2010. *Revista Ciencias Sociales*.

Donatello, L. M. (2013). Las élites empresariales argentinas, su socialización política y un intento de esbozo comparativo con Brasil. *Ponto de Vista*.

Evans, P. (2008). *In search of the 21 st century developmental state*. *CGPE Working Paper Series*.

Gaggero, A. J., & Wainer, A. (2006). Crisis de la convertibilidad: el rol de la UIA y su estrategia para el (tipo de) cambio. *Realidad Económica*, *204*.

Goldin, A. (2007). Los derechos sociales en el marco de las reformas laborales en América Latina. *Intituto Internacional de Estudios Laborales*.

López Castellano, F., & García-Quero, F. (2012). Institutional Approaches to Economic Development: The Current Status of the Debate. *Journal of Economic Issues*, *46*(4), 921–940. https://doi.org/10.2753/JEI0021-3624460405

Manzo, A. G. (2012). ¿Estado post-neoliberal en Argentina? La reforma laboral en el tiempo inmediatamente anterior y posterior a la crisis del 2001. In *Ma. Ovidia Rojas Castro, María Elena Pineda Solorio y Francisco Javier Ibarra Serrano (coords) Derecho y Neoliberalismo*. México.

Marticorena, C. (2014). *Trabajo y negociación colectiva. Los trabajadores en la industria argentina, de los noventa a la postconvertivilidad*. (Imago Mundi, Ed.). Buenos Aires.

Neffa, J. C. (2005). *Actividad, empleo y desempleo: conceptos y definiciones*.

North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. In *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. https://doi.org/10.2307/2234910

Palomino, H. Trajtemberg, D. (2006). Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina. *Revista de Trabajo Del Ministerio de Trabajo, Empleo Y Seguridad Social*, (3), 47–68. Retrieved from http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/revistaDeTrabajo/2006n03\_revistaDeTrabajo.pdf

Palomino, H. (2007). ¿ Por qué la precariedad no es un fenómeno inevitable del capitalismo contemporáneo? *Veredas. Revista Del Pensamiento Sociológico*, *16*, 153–179.

Schmitter, P. C., & Streeck, W. (1999). *The Organization of Business Interests*. Journal of Economic Issues.

Schorr, M. (2002). Mitos y realidades del pensamiento neoliberal: la evolución de la industria manufacturera argentina durante la década de los noventa. In *Schorr, Castellani, Duarte y Debrott Sánchez. Más allá del pensamiento único. Hacia una renovación de las ideas económicas en América Latina y el Caribe.* (pp. 11–79). CLACSO/UNESCO.

Schvarzer, J. (1998). *Implantación de un Modelo Económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires: AZ Editora.

Screpanti, E., & Zamagni, S. (1997). *Panorama de historia del pensamiento económico*. Barcelona: Ariel.

Streeck, W. (2010). *Taking Capitalism seriously*.

Takagi, S. (2004). Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina, 1991–2000.

**Documentos**

Honorable Senado de la Nación, 15° Reunión - Sesión especial, 26 de abril de 2000.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 8° Reunión - 5° Sesión ordinaria (especial), 3 de mayo de 2000.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 12° Reunión - 7° Sesión ordinaria, 11 de mayo de 2000.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 19° Reunión - 10° Sesión ordinaria, 29 de junio de 2000.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Reunión No. 1 - 1° Sesión ordinaria (especial) 2 de marzo de 2004.

Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 608/03 sobre fundamentos de proyecto de ley de ordenamiento laboral publicado el 11 de febrero de 2004.

Honorable Senado de la Nación, 43° Reunión - 1° Sesión ordinaria, 24 de febrero de 2004.

**Artículos de prensa escrita**

La Nación 14/02/1999, 23/02/1999, 31/03/1999, 11/05/1999, 30/05/1999, 12/06/1999, 22/06/1999, 05/11/1999, 6/11/1999, 12/12/1999, 23/01/2000, 4/02/2000, 23/02/1999, 6/04/2000, 18/01/2004, 24/01/2004, 6/02/2004, 11/02/2004, 17/02/2004, 18/02/2004, 26/02/2004, 7/03/2004.

1. En la exposición de la propuesta de la nueva economía institucional y la economía política institucional sigo, en líneas generales, el artículo de López Castellano & García-Quero (2012). [↑](#footnote-ref-1)
2. La ley 25.013 de 1998 fijó las indemnizaciones por despido en un mes de sueldo. [↑](#footnote-ref-2)
3. La ley 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario sancionada en enero de 2002 estableció en el artículo 16° la doble indemnización por despido. Los Decretos N° 883/02, N° 662 /03, N° 256/03, N° 1351/03 y la ley 25.820 prorrogaron el plazo de vigencia de las disposiciones contenidas en aquél artículo. Por otro lado, la Ley 25.972 sancionada en diciembre de 2004 en el artículo 4° estableció la vigencia de la doble indemnización “*hasta que la tasa de desocupación elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INDEC) resulte inferior al DIEZ POR CIENTO (10%).*”. El decreto 823/04 dispuso que la magnitud cuantitativa del agravamiento se reduzca a un 80% (antes era del 100%) y el decreto 1433/05 lo redujo a un 50%. [↑](#footnote-ref-3)