



ESPECIALISTAS EN RELACIONES
LABORALES GRUPO BOLOGNA,
CASTILLA LA MANCHA, TURIN

**TOLEDO
2015**

**INFORME
ARGENTINO**

**“CURSO DE ESPECIALIZACIÓN PARA EXPERTAS/OS
LATINOAMERICANAS/OS EN RELACIONES LABORALES
LA TRANSICIÓN DEL ESTADO SOCIALDEMOCRÁTICO
DE DERECHO: ¿HACIA DÓNDE?”**

EL PRESENTE INFORME FUE ELABORADO POR:

**MARÍA ALEJANDRA CORDEIRO, MARCEL PERALTA, SEBASTIÁN PUSINERI, CARLOS ALDAO
ZAPIOLA, SUSANA SAUCEDO, CLAUDIO SEBASTIÁN VIRGILI, RICARDO FRANCISCO SECO, MARTA
FELPERÍN, CONRADO REINKE, NATALIA VILLALBA LASTRA, SUSANA GRISELDA SAUCEDO.**

➤ **LA GOBERNANZA ECONÓMICA FRENTE A LA CRISIS. GOBERNANZA ECONÓMICA Y SU IMPACTO EN EL EMPLEO. CARLOS ALDAO ZAPIOLA**

Sumario: 1. Introducción; 2. La gobernanza en la Argentina; 3. Los convenios de gobernanza de la Organización Internacional de Trabajo y su ratificación; 4. Indicadores de gobernanza; 5. Empleo, desempleo y gobernanza; 6. Desafíos actuales y perspectivas futuras; 7. Brevísimas reflexiones finales.

1. INTRODUCCIÓN

A modo de introducción corresponde advertir que el presente trabajo parte de la asunción que la calidad institucional es un factor crítico para explicar el desarrollo económico a mediano y largo plazo, la igualdad de oportunidades y la estabilidad en el empleo.

La extensión acordada al presente documento implica dar por cerradas ciertas discusiones que, en relación al concepto de “gobernanza” y sus alcances, continúan abiertas en diferentes ámbitos académicos. De esta manera, y siguiendo a la OIT respecto de los alcances y significados del término gobernanza, se entenderá por ella a el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de una región, país, provincia o municipio, con intervención de los ciudadanos y los grupos de intereses que ejercen sus funciones de mediación, respecto de sus diferencias, y ejercitan sus derechos y obligaciones jurídicas³². O, como sostiene la RAE, el «arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía»³³.

Más concretamente, según la “Declaración de la OIT sobre Justicia Social para una Globalización Equitativa”, pueden considerarse pilares de una buena gobernanza:

- ✓ «...la democracia, la igualdad social, el respeto de los derechos humanos y el Estado de derecho» en las instituciones de gobierno, fijación de reglas y sistemas políticos.
- ✓ «...El pilar de una buena gobernanza es el correcto funcionamiento de un sistema político democrático, que garantice la existencia de gobiernos representativos y honrados que respondan a las necesidades de la gente. Esto implica mucho más que la celebración de elecciones periódicas, libres y justas. También implica el respeto de los derechos humanos en general y, en especial, de las libertades civiles básicas como la libertad de expresión y de asociación, que incluyen medios de comunicación libres y plurales...»
- ✓ «Un marco jurídico equitativo, que se aplique a todos por igual, [...] Esto requiere instituciones de gobernanza que sean transparentes y responsables en los niveles ejecutivo, administrativo y parlamentario, así como un poder judicial independiente. Igualmente, constituye un elemento crucial la supervisión pública de presupuestos, contratos y procedimientos de adquisición, cuya responsabilidad recae principalmente sobre los parlamentos, si bien las organizaciones de empresarios y trabajadores, así como las principales organizaciones de la sociedad civil, desempeñan también un papel importante».
- ✓ «Las instituciones del mercado laboral, incluidos los marcos jurídicos apropiados, la libertad sindical y de asociación y las instituciones para el diálogo y la negociación también son esenciales para proteger los derechos fundamentales de los trabajadores, proporcionar

³² COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN. *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo, 2004.

³³ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima segunda edición, 2001, pág. 1141.

protección social y fomentar relaciones industriales sólidas. El diálogo social es un componente importante del buen gobierno, así como un instrumento para la participación y la responsabilidad».

Hablar de gobernanza implica, entre otras cuestiones, asumir la complejidad de la toma de decisiones y formulación de políticas públicas en las que intervienen una multiplicidad de actores.

En cuanto a la gobernanza global y el desarrollo, en una reciente publicación, se ha indicado tres asimetrías que caracterizan al sistema económico contemporáneo internacional, y que constituyen condiciones de alerta en cuanto «...tenderán a reproducir o profundizar las desigualdades internacionales...»³⁴ afectando la gobernanza. Ellas son:

- La concentración del proceso de innovación tecnológico en pocos países desarrollados y el alto costo de acceso para los restantes países³⁵.
- El fortalecimiento del sistema financiero mundial en monedas de los países desarrollados y la consecuente dificultad de los países en desarrollo para adoptar políticas monetarias contracíclicas³⁶.
- Baja movilidad de los factores de producción, «...en particular la limitada movilidad de la mano de obra no especializada respecto de la especializada»³⁷. Corresponde señalar que en realidad este tema forma parte de uno mayor cual es el empleo y las migraciones.

2. LA GOBERNANZA EN LA ARGENTINA

Existen diferentes aspectos (políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ecológicos y legales) que se vinculan a la gobernanza.

Los políticos hacen a una adecuada calidad institucional del sistema “Republicano, Representativo y Federal”, y sus instituciones - partidos políticos, procesos electorales, etc.-. En este campo, y si bien se ha avanzado queda bastante por hacer³⁸.

En materia económica la característica Argentina ha sido, durante varias décadas, la de las crisis económicas recurrentes, las que han afectado la adecuada gobernanza³⁹. La productividad es otro de entre los muchos aspectos a considerar, el cual resulta fundamental, por no estar resuelto⁴⁰.

³⁴ OCAMPO, JOSÉ ANTONIO. *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades en la cooperación internacional*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015, pág. 36.

³⁵ Cfr. OPPENHEIMER, ANDRÉS. *¡Crear o morir! la esperanza de Latinoamérica y las cinco claves de la innovación*. Buenos Aires: Debate, 2014.

³⁶ Al respecto cabe confrontar, entre una innumerable multiplicidad de obras, las siguientes: KRUGMAN, PAUL. *Acabemos ya con esta crisis*. Buenos Aires: Crítica, 2012., SACHS, JEFFREY. *Economía para un planeta abarrotado*. Buenos Aires: Debate, 2008., STIGLITZ, JOSEPH E. *Caída libre: el libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. Uruguay: Taurus, 2010., KALDOR, MARY Y STIGLITZ, JOSEPH E. *La búsqueda de la seguridad: protección sin proteccionismo y el desafío de la gobernanza global*. Buenos Aires: Paidós, 2013.

³⁷ OCAMPO, JOSÉ ANTONIO. *Gobernanza global y desarrollo: Nuevos desafíos y prioridades en la cooperación internacional*. Op. Cit., pág. 36. Ver también CASTELLS, MANUEL. *La era de la información economía, sociedad y cultura*. vol. III, México D.F.: Siglo XXI, 2001.

³⁸ Cfr. BALÁN, PABLO EZEQUIEL Y TIBERTI, FEDERICO HERNÁN. *La república pendiente: Argentina y el problema del desarrollo político*. Buenos Aires: El Ateneo, 2014., LLACH, JUAN JOSÉ Y LAGOS, MARTÍN. *El país de las desmesuras: raíces del retraso de la Argentina*. Buenos Aires: El Ateneo, 2014., NINO, CARLOS SANTIAGO. *Un país al margen de la ley: estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*. Buenos Aires: Ariel, 2014.

³⁹ KIGUEL, MIGUEL. *Las crisis económicas argentinas: una historia de ajustes y desajustes*. Buenos Aires: Sudamericana, 2015.

⁴⁰ ALDAO ZAPIOLA, CARLOS M. *Convenios Colectivos de Trabajo y Productividad. Argentina 1975-2006*. Montevideo: OIT/CINTERFOR, 2013., FUNES DE RIOJA, DANIEL. *Disertación en la Academia Nacional de Ciencias de la Empresa: «El empleo y al productividad en la Argentina: Un dilema no resuelto»*. Buenos Aires:, 2008.

Uno de los innumerables aspectos sociales más importantes a nuestro entender es el vinculado a los progresos sociales, las pobrezas estructurales y las desigualdades⁴¹.

Además de los aspectos tecnológicos y ecológicos –sobre los que se debe actuar proactivamente para alcanzar una adecuada gobernanza- los legales resultan fundamentales, pues la existencia de multiplicidad de normas, muchas veces contrapuestas, y la veloz dinámica cambiante conspiran contra un “sistema normativo claro y estable”.

Lo señalado anteriormente, coincide en términos generales con los diez pilares identificados por Funes de Rioja para hacer sustentable política, económica y socialmente un país. Ellos sucintamente enumerados son:

1. Vigencia efectiva de la Democracia y respeto al Estado de Derecho;
2. Eficiente administración pública y políticas fiscales razonables;
3. Economía de mercado con políticas de inversión y acceso a la tecnología;
4. Marcos regulatorios adecuados, particularmente en relación a las pequeñas y medianas empresas;
5. Respeto por los derechos humanos y laborales fundamentales: Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el trabajo de la OIT de 1998.
6. Protección del Derecho de Propiedad
7. Creación de empleo decente, genuino y productivo como base del desarrollo sustentable.
8. Sistema laboral adecuado a las nuevas necesidades y realidades.
9. Sistema de capacitación profesional y educación, inclusivo y moderno.
10. Dialogo social entre gobierno y actores de la sociedad⁴².

3. LOS CONVENIOS DE GOBERNANZA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO Y SU RATIFICACIÓN

La OIT, con el fin de asegurar la gobernanza en un contexto de globalización, declaró como prioritario que los estados nacionales ratifiquen: el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

De los cuatro convenios internacionales, nombrados precedentemente, la Argentina ha ratificado tres de ellos.

El 1° de octubre de 1954 se publica en el Boletín Oficial la Ley N° 14.329, mediante la cual se ratificaron 11 convenios de trabajo, entre ellos el Convenio 81, sobre Inspección del Trabajo adoptado por la trigésima reunión (Ginebra, 1947) de la Asamblea General del Trabajo.

Por su parte, el Convenio 129 relativo a la Inspección del Trabajo en la Agricultura, adoptado en la 53ª reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo del año 1969, fue ratificado por Ley N° 22.609 publicada en el Boletín Oficial el 24 de junio de 1982.

⁴¹ OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA -UCA-. *Progresos sociales, pobrezas estructurales y desigualdades persistentes*. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina, 2015., DUBET, FRANCOIS. *¿Porqué preferimos la desigualdad? Aunque digamos lo contrario*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2015.

⁴² FUNES DE RIOJA, DANIEL. *De la Moncloa a los consensos Argentinos*. Buenos Aires: 2007.

Finalmente, el 21 de abril de 1987, se publica en el Boletín Oficial la Ley N° 23.460, ratificando el “Convenio sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las Normas Internacionales del Trabajo”, Convenio 144, adoptado por la sexagésima primera reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el día 21 de junio de 1976.

A la fecha de elaboración del presente informe, se encuentra pendiente de ratificación el Convenio 122.

4. INDICADORES DE GOBERNANZA

Para la elaboración de este comentario se ha recurrido a, por un lado, indicadores de gobernanza elaborados por el Banco Mundial y, por otro, a su análisis comparativo con otros países del Mercosur. De esta manera, se analizarán los 6 indicadores de gobernanza y su evolución durante los últimos diez años para Argentina, Bolivia, Venezuela, Brasil, Paraguay y Uruguay.

De acuerdo al Worldwide Governance Indicators, elaborado por el Banco Mundial, las seis dimensiones de la gobernanza son:

4.1.- Voz y rendición de cuentas públicas: implica la medida en que los ciudadanos eligen a sus representantes y se asegura la libertad de expresión –incluye la libertad de prensa-, reunión y asociación. (Cuadro 1)

Cuadro 1. Voz y rendición de cuentas públicas

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	57,7	59,1	57,7	58,2	58,2	57,7	55,9	57,3	56,8	56,9	56,4
Bolivia	44,7	41,8	43,8	47,6	47,6	47,1	47,4	47,4	46	45	46
Venezuela	34,6	28,8	37,4	30,3	26,4	26	23,7	23,2	20,2	21,3	21,8
Brasil	61,1	60,1	63	60,6	62	62,5	61,6	64,9	62,4	61,6	58,8
Paraguay	36,5	33,7	35,1	37	41,8	44,2	42,2	45	45,5	44,1	43,6
Uruguay	80,3	76,9	75,5	78,4	77,4	81,7	85,3	86,3	85	79,6	83,4

A partir de 1983, y hasta la actualidad resulta innegable la consolidación de un alto nivel de libertad de expresión y de asociación libre y democrática en Argentina. Sin embargo, en la actualidad continúa vigente la discusión relativa a la crisis de representación de la democracia, que es atribuida a la falta de capacidad de los representantes, la defensa de intereses partidarios por sobre los intereses nacionales, y la existencia de “listas sabanas” que menoscaban la representatividad.

Otras de las falencias que ha destacarse es relacionada con la necesidad de un proceso de rendición de cuentas democrático que evidencie el cumplimiento, o no, de las demandas e intereses públicos y, por otro lado, de las conductas de los funcionarios encargados de su diseño e implementación.

En la actualidad nacional, pareciera entonces un tema pendiente de resolución el relativo al fortalecimiento de las agencias y procesos de control de los comportamientos de los funcionarios con la finalidad de detectar y sancionar posibles utilidades del poder público con el fin de satisfacer intereses puramente individuales.

4.2.- Estabilidad política y no violencia: está determinada por la percepción de la probabilidad que el gobierno sea desestabilizado o derrocado por medios institucionales o violentos. (Cuadro 2)

Cuadro 2. Estabilidad política y no violencia

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	33,7	26,4	46,2	46,6	47,6	41,6	37	42,9	51,4	48,8	48,8
Bolivia	22,1	23,6	18,3	22,6	19,2	22,5	27,5	30,2	32,1	30,3	36,5
Venezuela	12,5	9,6	13,9	13,5	12,5	11,5	12,3	11,8	15,6	17,5	16,1
Brasil	41,3	36,1	38,5	36,1	31,7	34,4	50,7	47,2	41	47,9	37
Paraguay	24,5	27,6	26,9	24	24	23,4	19,9	22,2	25,9	20,9	24,6
Uruguay	69,2	64,9	71,2	75,5	77,9	77	73	75,5	78	69,2	71,1

Durante el siglo XX, el gobierno argentino y la democracia ha sido convulsionada por golpes de estado militares y estallidos políticos y sociales. Sin embargo, desde 1983 y hasta la fecha, los gobiernos han gozado de cierta estabilidad democrática y las fuerzas armadas han reconocido su sumisión ante el poder civil.

Actualmente, los indicadores parecieran no reflejar ciertos niveles de violencia política partidaria y la falta de capacidad que pareciera afectar a la administración pública para atender, y asegurar la libertad de expresión, de quienes se oponen.

4.3.- Efectividad del gobierno: constituida por la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado de su independencia de presiones políticas, la calidad de la formulación y aplicación de políticas y la credibilidad del compromiso de gobierno con esas políticas. (Cuadro 3)

Cuadro 3. Efectividad del gobierno

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	58,5	58	53,7	54,6	53,4	51	45,9	48,3	48,8	45,5	44,5
Bolivia	46,3	33,2	29,3	29,3	33,5	33,5	34	37,8	39,8	42,1	41,6
Venezuela	16,6	12,2	18,5	14,6	15,5	12,6	16,3	12,4	9,5	12,9	13,4
Brasil	61,5	60,5	52,7	46,3	49	51,9	51,2	53,6	49,8	50,2	51,2
Paraguay	17,1	15,6	25,4	20	19,9	18,9	18,7	18,2	20,9	19,6	20,1
Uruguay	69,8	66,8	69,3	65,9	70,4	68,9	70,3	70,8	70	67	66

Si bien podrían ser múltiples las razones que explican la caída de dicho indicador podría considerarse primordial la percepción de la población respecto a cuestiones relacionadas con:

- Los déficit económicos mostrados por algunas empresas del estado;
- El aumento de dotación en empresas públicas con criterios de selección no especificados (clientelismo político);

- Altos niveles de arbitrariedad en la administración de recursos económicos destinados a satisfacer necesidades públicas;
- La existencia de altísimos niveles de burocracia en la administración pública y la percepción general, por parte de la sociedad, de ineficacia de quienes la componen.
- Etcétera;

4.4.- Calidad regulatoria: define la percepción de la capacidad del gobierno para formular y aplicar políticas y reglamentaciones que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. (Cuadro 4)

Cuadro 4. Calidad regulatoria

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	23,5	23,5	39,4	25,5	25,2	23,3	23	24,4	25,1	19,1	17,7
Bolivia	52	48,5	26	20,6	17	19,4	22	23,4	24,2	22,5	23,4
Venezuela	16,7	14,2	12,7	12,3	6,3	6,3	4,3	3,8	6,2	4,8	2,9
Brasil	62,7	56,9	54,4	53,9	53,4	54,4	55	55	55,9	54,5	54,5
Paraguay	22,5	22,5	21,6	24	29,1	33	36,8	41,1	39,3	41,1	42,1
Uruguay	62,3	63,7	62,3	60,3	58,3	58,7	62,7	64,1	65	65,1	68,4

Una de las mayores falencias de la Argentina ha de ser atribuida, a la baja calidad regulatoria y la excesiva proliferación de normas. Así, la percepción por parte del sector empleador de falta de normas estables constituye una de las motivaciones determinantes de la falta de inversión, pérdida de empleo y, a largo y mediano plazo, pérdida de la competitividad.

Un aspecto de vital importancia en Argentina, y también en América Latina, es el de lograr mayor adaptabilidad de la institucionalidad laboral comprensiva de «...las regulaciones de mercado, las regulaciones jurídicas y las negociadas... [con] ...dos objetivos: i) el funcionamiento eficiente del mercado laboral con pleno respeto a los derechos y ii) la protección de los trabajadores como actores estructuralmente más débiles...»⁴³

4.5.- Estado de derecho (Imperio de la Ley): es la percepción de la medida en que los agentes confían en y respetan las reglas de la sociedad, y en particular la calidad de la ejecución de los contratos, los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la posibilidad de acceder a la justicia ante el crimen y la violencia. (Cuadro 5)

Cuadro 5. Estado de derecho (Imperio de la Ley)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	23,9	21,5	34,4	33,5	32,5	28,8	29,4	32,2	32,9	28,9	28,4
Bolivia	39,2	30,1	26,3	23	22	17,3	13,3	14,2	16	15,6	14,2
Venezuela	8,6	10,5	10	5,7	2,4	1,9	2,4	1,4	1,4	0,9	0,9
Brasil	40,7	40,2	37,3	43,5	42,1	43,3	48,8	55	56,3	51,7	52,1

⁴³ CEPAL. *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2010, pág. 173.

Paraguay	14,8	15,3	15,3	14,8	14,8	16,8	17,5	20,4	23	21,3	24,2
Uruguay	68,9	63,6	62,2	63,6	65,6	66,8	69,2	70,1	69	66,4	66,4

Para unos, y como consecuencia de las sucesivas crisis económicas y sociales que afectaron a la Argentina en los últimos años, se ha consolidado una concentración del poder estatal en el órgano Ejecutivo (Presidente de la Nación) en desmedro de los restantes poderes. En efecto, sostienen estos, la salida de las crisis y la concentración del poder presidencial, ha convalidado algunas prácticas que ponen en juicio la plena vigencia del estado de derecho y la existencia del necesario balance e independencia que debe existir entre los distintos poderes del estado.

Por el contrario, no han sido menos los expertos que han elogiado los intentos de modificación del Poder Judicial mediante su democratización y la creación de instituciones como el Consejo de la Magistratura con el fin de dotar a ese poder de mayor efectividad y transparencia.

4.6.- Control de la corrupción: es el control referido al uso del poder público para beneficio privado, incluyendo tanto las formas de pequeña y gran escala de la corrupción, así como la captura del estado por minorías selectas e intereses privados. (Cuadro 6)

Cuadro 6. Control de la corrupción

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Argentina	39,5	40,5	41	41	41,3	39,8	37,3	42,4	42,2	38,8	40,7
Bolivia	24,4	22,9	25,4	42	43,7	37,9	30,1	39	35,5	27,3	33
Venezuela	12,2	17,6	18	17,1	13,1	9,7	9,4	7,6	9	7,2	6,7
Brasil	59	57,1	51,7	54,1	55,3	58,3	55,5	58,6	63	56,5	55
Paraguay	2,9	4,4	5,4	8,6	6,8	15	22	25,7	25,1	22	15,8
Uruguay	81,5	77,6	81	81	84,5	85	85,2	85,7	86	87,6	88,5

Esta variable debe ser objeto de profundo análisis en el ámbito de todos los países considerados ya que parecería que es un aspecto en el que se puede mejorar significativamente.

5. EMPLEO, DESEMPLEO Y GOBERNANZA

Si se observan, por una parte, los indicadores de “calidad institucional”/Gobernanza y, por otra parte, los relativos al crecimiento del empleo no puede atribuírsele a los primeros papel determinante alguno respecto de los segundos. Así, en nuestro país, mientras los indicadores de calidad institucional se han mantenido constantes desde el 2003, la recuperación del empleo es innegable durante la última década, y tasas de desempleo como la Argentina no son observadas –habitualmente- ni aún en países con inmejorables niveles de gobernanza.

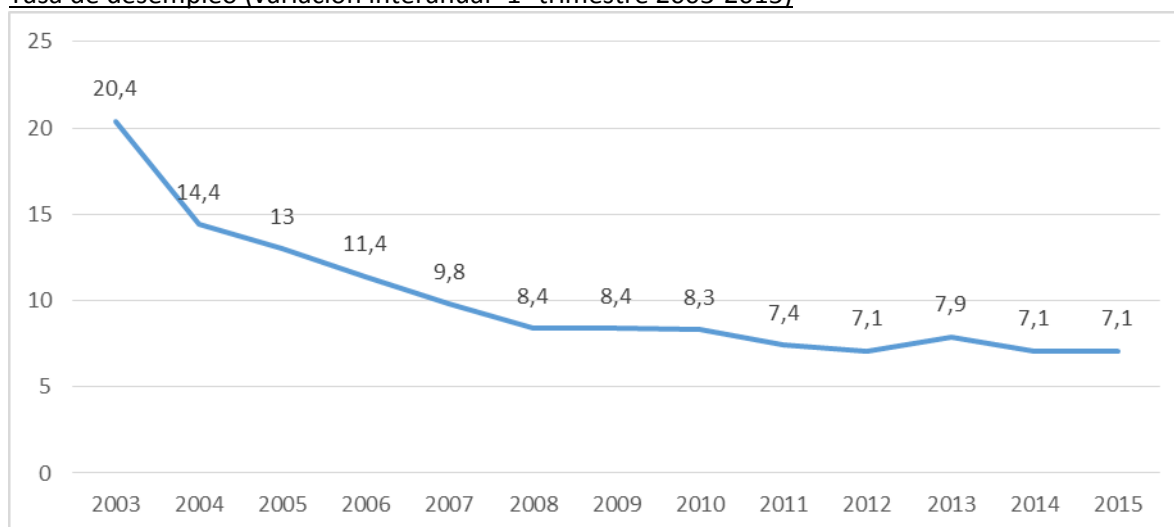
Empleo y gobernanza no parecen ser términos que se presenten indefectiblemente asociados, aunque habría que considerar que resulta factible suponer que: a menor gobernanza, menor inversión y –al largo plazo- menor empleo.

En otras palabras, en el corto o mediano plazo la gobernanza y la calidad institucional no parecen ser retardadores o aceleradores de la creación de empleo, en tanto dichas políticas se encuentren enmarcadas en un contexto de crecimiento económico sostenido. Sin embargo, cuando se analiza el

largo plazo la cuestión parece cambiar, puesto que la falta de gobernanza podría desembocar en falta de inversión, crisis económica, inseguridad jurídica, corrupción, etc., y la consecuente no creación de empleo o destrucción del empleo existente.

De lo dicho anteriormente, pareciera válido entonces intuir que en el contexto argentino el desempleo, y las desigualdades que resultan de él, resultan más condicionante de los niveles de gobernanza que lo que ella es respecto del empleo y entonces, el desafío nacional estará en asegurar los niveles de empleo actual y un desarrollo social equilibrado mediante el fortalecimiento de la democracia y el dialogo social tripartito, la igualdad de los ciudadanos, el respeto irrestricto a los derechos humanos y el imperio de la ley.

Tasa de desempleo (variación interanual -1° trimestre 2003-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de INDEC.

No obstante que el cuadro anterior evidencia una disminución de la tasa de desempleo, había que analizar en qué sector se crea el empleo (público o privado; formal o informal; industrial o servicios; dependiente o autónomos; de contenido con valor agregado o no; etc.). Estos aspectos constituyen un análisis a realizar en otra oportunidad pero que parece oportuno enumerarlos en esta.

6. DESAFÍOS ACTUALES Y PERSPECTIVAS FUTURAS

Con indicadores de gobernanza estables, aun cuando fueran a opinión de algunos susceptibles de significativas mejoras, la Argentina presenta actualmente algunos importantes desafíos en materia de empleo que podrían erosionar la gobernabilidad en un hipotético contexto de crisis. Entre aquellos, conviene señalar:

- Necesidad de creación y promoción de empresas sostenibles productoras de empleo de calidad y en cantidad suficiente.
- Existencia de desempleo estructural y cierto grado de informalidad laboral.
- Posible desarticulación entre educación y requerimientos de los sectores productivos.
- Consolidación de un dialogo social tripartito en todos los niveles de negociación, mediante la participación de instituciones como el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, la Comisión Nacional de **Trabajo Agrario** y el fortalecimiento de

la Negociación Colectiva (en el sector público y privado) con el fin de posibilitar mayor adaptabilidad de las condiciones laborales a contextos cambiantes.

Quizás el mayor desafío para la República Argentina en los próximos años sea el de implementar y desarrollar políticas eficaces para reducir las desigualdades y las disparidades existentes, y que afectan negativamente el empleo y a la sociedad en general, sin por ello olvidar que «...las decisiones que se adopten deben tratar de compatibilizar la solución de los problemas de largo plazo con el ajuste menos costoso y mejor distribuido.»⁴⁴

7. BREVÍSIMAS REFLEXIONES FINALES

Múltiples son los aspectos involucrados al abordar la temática de la gobernanza, sin embargo, y luego de varios años ininterrumpidos de crecimiento económico podría señalarse que aún persisten en argentina grandes desafíos:

- Persistencia de desigualdades;
- Falta de estabilidad sostenible de políticas monetarias y económicas que incentiven la inversión y la creación de empleo de calidad;
- Deficiente inversión estatal en estructura (principalmente en materia energética y de transporte) lo que imposibilita el desarrollo de economías regionales competitivas y sostenibles;
- Crear normativas y específicas (laborales) aplicables a diferentes economías regionales y desiguales tamaños de empresa.

➤ **EL REFORZAMIENTO DE LOS PODERES EMPRESARIALES ANTE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LABORAL. CARLOS ALDAO ZAPIOLA**

Sumario: 1. Introducción; 2. El sistema de fuentes generadoras de las facultades del empleador; 3. Las facultades del empleador; 4. Relaciones de las facultades del empleador con otros aspectos; 5. Brevísimas reflexiones finales.

1. INTRODUCCIÓN

En ánimo de dar simplicidad, a un tema que ha ocupado durante tiempo a la más prestigiosa doctrina nacional e internacional y aun cuando podría ello dar lugar a severas críticas, se ha optado a los fines de este informe nacional utilizar indistintamente los vocablos facultad y derecho, sin por ello olvidar que mientras por el primero ha de entenderse la «Posibilidad de hacer u omitir algo; en especial, todo aquello que esta o prohibido o sancionado por la ley»¹ para el segundo, las definiciones que se presentan son tantas como autores y corrientes doctrinarias han abordado el tema por lo que se ha optado por definirlo genéricamente como «el conjunto de reglas que rigen la sociedad»².

2. EL SISTEMA DE FUENTES GENERADORAS DE LAS FACULTADES DEL EMPLEADOR

Las facultades del empleador están contempladas en diversos tipos de fuentes, entre las que han de mencionarse especialmente⁶⁸:

- ✓ Constitución Nacional;
- ✓ Tratados y convenios internacionales;
- ✓ Leyes, decretos y resoluciones;
- ✓ Laudos arbitrales;
- ✓ Convenios colectivos de trabajo (autonomía de la voluntad)
- ✓ Jurisprudencia
- ✓ Usos y costumbres

3. LAS FACULTADES DEL EMPLEADOR

Las fuentes de las que emergen las facultades conferidas al empleador se ubican en lugares jerárquicamente distintos y aun, dentro de un mismo nivel de fuentes, y ante la falta de un código de trabajo que unifique la legislación laboral, en multiplicidad de leyes.

En esta oportunidad se ha optado por mencionar sólo aquellas facultades que a criterio del autor de este trabajo resultan de mayor trascendencia o importancia.

Por tratarse de la “Ley Fundamental” hay que destacar que la Constitución Nacional Argentina establece expresamente, y sólo en cuanto se relaciona con el tema bajo análisis, que:

- Artículo 14.- *Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita [...];*
- Artículo 16.- *[...]. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. [...].*
- Artículo 17.- *La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley [...].*

Así, y constitucionalmente, son facultades reconocidas a todas las personas, y especialmente a los empleadores, las de ejercer una industria lícita, seleccionar a sus colaboradores, y el ejercicio del derecho de propiedad sin más limitaciones que las derivadas de las leyes, por sólo mencionar algunas.

En cuanto a los Convenios Internacionales de Trabajo (OIT), ratificados por la Argentina, conviene principalmente destacar:

- el Convenio 87 “*sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948*” en el que se establece: “*Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas*”.
- Convenio 154 “*sobre la negociación colectiva, 1981*”, por el que se establece que “*la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:*

⁶⁸ Ver especialmente: Jorge Rodríguez Mancini, *Fuentes del derecho del trabajo* (Buenos Aires: Astrea, 2012).

(a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o

(b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o

(c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez”.

Corresponde señalar que hasta el 31 de diciembre de 2014 la Argentina ha ratificado 80 Convenios Internacionales sobre un total de 124 convenios de la Organización Internacional de Trabajo, lo que implica un 64,5% del total.

Además de los instrumentos internacionales nombrados precedentemente, habrá de recordarse que a partir de la reforma constitucional de 1994 (art. 75, inc. 22) se ha dotado de jerarquía constitucional a una multiplicidad de Tratados sobre Derecho Humanos que consagran derechos de los empleadores (propiedad, libertad, trabajo, etc.).

Por su parte, en el ámbito regional, es de mencionarse lo establecido por la “Declaración Socio-laboral del Mercosur” que establece expresamente *“El empleador tiene el derecho de organizar y dirigir económica y técnicamente la empresa, de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales”* (art. 7.).

Metodológicamente resulta conveniente abordar, en primer término, las facultades conferidas al empleador en el ámbito de las relaciones individuales del trabajo y, en segundo lugar, las relativas al ámbito colectivo.

3.1. EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES INDIVIDUALES DEL TRABAJO

La *Ley de Contrato de Trabajo* (20.744), es el instrumento jurídico que reviste mayor interés para el abordaje del tema por cuanto incluye dos definiciones de especial importancia: la de “empresa y empresario” y la de “empleador”. “Empresa”, establece el art. 5, es *“...la organización instrumental de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una dirección para el logro de fines económicos o benéficos”* y “Empresario”, según el mismo artículo, es *“...quien dirige la empresa por sí, o por medio de otras personas, y con el cual se relacionan jerárquicamente los trabajadores, cualquiera sea la participación que las leyes asignen a éstos en la gestión y dirección de la “empresa”*.”

Complementariamente, el artículo 26, define al “empleador” como *“...la persona física o conjunto de ellas, o jurídica, tenga o no personalidad jurídica propia, que requiera los servicios de un trabajador”*.

A nuestro entender, posición compartida por otros autores, el hecho que empresario y empleador sean regulados en dos disposiciones distintas evidencia las diferencias que ha de atribuirse a ambos conceptos, y que se trata de conceptos relacionados pero diferentes. *«En efecto, el primero de ellos (empresa) pone el acento en el aspecto organizativo ínsito en toda empresa y en la finalidad de la misma, independientemente de los sujetos, partes de uno de los contratos posibles dentro de la estructura empresarial [...] En cambio el concepto empleador se limita a caracterizar el co-término de la relación laboral en la persona (física o jurídica) es decir que el acento esta puesto en la faz subjetiva de uno de los vínculos posibles que admite esa realidad jurídica denominada empresa»*⁶⁹.

⁶⁹ Ricardo Foglia, «Art. 26», en *Ley de contrato de trabajo: comentada, anotada y concordada*, ed. Jorge Rodríguez Mancini (Buenos Aires: La Ley, 2013), 223.

Entre los derechos y facultades expresamente consagrados por Ley 20.774 al empleador corresponde mencionar los de:

- Subcontratar: le es permitido al empleador contratar o subcontratar, “...trabajos o servicios correspondientes a la actividad normal y específica propia del establecimiento” (art. 30). Cabe notar que durante los últimos años han tenido lugar una serie de pronunciamientos judiciales mediante los cuales se ha ampliado interpretativamente el concierto de actividades que deben considerarse normales y específicas propias del establecimiento, extendiéndose consecuentemente la responsabilidad atribuida al empleador respecto de los trabajadores subcontratados.
- Facultad de organización: “El empleador tiene facultades suficientes para organizar económica y técnicamente la empresa, explotación o establecimiento” (art. 64). El artículo transcrito constituye una derivación del derecho de propiedad consagrado constitucionalmente, e implica la facultad conferida al empresario para disponer, de la manera que él lo considere necesario y conveniente, tanto de los recursos materiales (maquinarias) como de los recursos humanos de los que se vale (trabajadores) sin más limitaciones que las que resultan legalmente.

Por su parte, la facultad de organización, implica la de elegir no sólo a quien contratar sino también la posibilidad de elegir las modalidades contractuales a las que se sujetará la relación laboral, su régimen de trabajo, escala remuneratoria, etc.

Facultad de dirección: la existencia de una relación laboral implica considerar una relación jerárquica, en la cual es al empleador –propietario de los medios de producción- a quien corresponde entre otras cuestiones:

- ✓ Determinar los aspectos vinculados a la jornada de trabajo (horario de comienzo y finalización, turnos de trabajo, etc.);
 - ✓ Fijar la fecha de inicio del período vacacional;
 - ✓ Controlar tanto el ingreso como el egreso del personal a la empresa/establecimiento.
 - ✓ Realizar controles médicos periódicos.
 - ✓ Etcétera.
- Ius variandi: El análisis de *ius variandi* podría haber sido incorporado al abordar el poder de dirección otorgado al empleador, sin embargo, se ha optado por su tratamiento de manera individual -lo que de una idea de la importancia de su consagración- por cuanto, y entre las múltiples facultades otorgadas al empleador, es la relacionada con la facultad de modificar las condiciones contractuales, o la manera en que se ejecuta el contrato, la que quizás más arduo debate y situaciones de conflictos ha suscitado.

En efecto, el *ius variandi*, encuentra en el derecho argentino dos importantes limitaciones. La primera, resulta de la redacción en términos demasiado amplios de las limitaciones impuestas a su ejercicio al consagrar, en el art. 66, que “El empleador está facultado para introducir todos aquellos cambios relativos a la forma y modalidades de la prestación del trabajo, en tanto esos cambios no importen un ejercicio irrazonable de esa facultad, ni alteren modalidades esenciales del contrato, ni causen perjuicio material ni moral al trabajador”, la segunda, no de menor importancia, resulta del art. 12 que dispone “Será nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos previstos en esta ley, los estatutos profesionales, las convenciones colectivas o los contratos individuales de trabajo, ya sea al tiempo de su celebración o de su ejecución, o del ejercicio de derechos provenientes de su extinción”.

En otras palabras, se prohíbe al empleador, por una parte, suprimir o reducir los derechos que conciernen a los trabajadores (art. 12) y, por otra, introducir cambios en la relación laboral que impliquen alterar las modalidades esenciales del contrato o causen un perjuicio material o

moral. En definitiva, y sin ánimo de resultar categórico, en el derecho argentino el ejercicio del *ius variandi* se ha rigidizado a tal punto que resultaría válido afirmar que su utilización ha quedado supeditada, en la mayoría de los casos, a la concertación previa y por escrito de hipotéticos posibles escenarios de cambio, afectando la adaptabilidad que requieren los escenarios actuales, rigidez que pareciera no tener más fundamento que la derivada de «...*la falsa creencia que una protección cerrada produce garantía de estabilidad y calidad laboral, lo cual, a mi entender, es totalmente equivocado*»⁷⁰.

- Facultad de seleccionar el personal y facultad de contratar: si bien de acuerdo al derecho positivo argentino la facultad contractual, es decir la relativa a fijar los contenidos del contrato está limitada por la legislación laboral de orden público que constituye el mínimo indisponible, el empleador goza de absoluta libertad de contratar, no contratar y de hacerlo con quien determine conveniente, sin otra limitación que la de no incurrir en actos discriminatorios.
- Facultad disciplinaria: de manera inherente a la facultad de dirección y organización otorgada al empleador, ha de incluirse la relativa a la facultad disciplinaria del empleador sobre sus colaboradores. De conformidad a la “Ley de contrato de Trabajo” la facultad disciplinaria conferida al empleador consiste en poder imponer amonestaciones (verbales o por escrito); suspensiones disciplinarias, etc. quedando a su discreción la extensión de la sanción que en todos los casos debe guardar proporcionalidad con el hecho sancionado.
- Derecho a extinguir el contrato: correlativamente con el derecho de contratar, la ley de contrato de trabajo acuerda al empleador el derecho de extinguir el contrato de trabajo poniendo fin a la relación laboral y sin otra consecuencia que, en el caso de que así corresponda, pagar la indemnización tarifada legalmente.

3.2 EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES COLECTIVAS DEL TRABAJO

La Ley 23.551, sobre “Asociaciones Sindicales”, consagra una serie de derechos a favor del empleador en sus relaciones los sindicatos. A sólo efecto de mencionar algunos conviene indicar:

- El derecho de actuar “*como "agente de retención" de los importes que, en concepto de cuotas afiliación u otros aportes deban tributar los trabajadores a las asociaciones sindicales de trabajadores con personería gremial*”;
 - Reunirse con los representantes de personal;
 - Iniciar juicio sumarísimo con el fin de lograr la exclusión de la “tutela sindical” otorgada a los representantes de los trabajadores;
- Por su parte, en materia de “Negociación Colectiva” -la Ley 14.250 y sus modificatorias- han consagrado como facultades otorgadas al empleador las relacionadas con:
- Celebrar convenios colectivos de trabajo;
 - Acordar el nivel de negociación o alcance del convenio (actividad, rama, empresa o establecimiento)
 - Negociar, acordando o no, los contenidos del convenio colectivo, con la sola limitación de que ellos no atenten contra el orden público o afecten el interés general. Recordar que la obligación de negociación se trata de una obligación de medios y no de resultado (lograr el acuerdo colectivo).
 - Requerir la homologación del convenio ante la autoridad administrativa.
 - Conformar “comisiones paritarias” con el fin de interpretar los convenios colectivos e intervenir en la solución de conflictos suscitados con motivo de su aplicación.

⁷⁰ Eduardo Viñales, «Capítulo I: Argentina: Derecho de los empleadores», en *Derecho de los empleadores: Estudio de* (Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo, 2002), 18.

Conviene aclarar que las atribuciones conferidas por la Ley 14.250 al empleador no son exclusivas sino que han sido otorgadas de manera concurrente con la representación de los trabajadores.

4. RELACIONES DE LAS FACULTADES DEL EMPLEADOR CON OTROS ASPECTOS

El primer derecho que tiene una persona libre, es el de optar por ser empleador, no serlo, o dejar de serlo lo que se vincula con los derechos y facultades inherentes a las personas (físicas y jurídicas) y con el sistema normativo de que se trate.

Dicha decisión está influenciada por los contextos políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ecológicos y legislativos vigentes e implica una comportamiento volitivo respecto de asumir, o no, la calidad de empleador, por tanto, todos los aspectos previstos enumerados ejercen influencia en dicha decisión la que en última instancia implica una decisión positiva o negativa de inversión y asunción de riesgos, características propias del papel (rol) de empleador que, como se dijera, puede o no ser asumido.

5. BREVÍSIMAS REFLEXIONES FINALES

Ante un escenario de crisis, o hipotética crisis, el Derecho de Trabajo puede funcionar bien como herramienta de protección de los trabajadores y el empleo -limitando las causales de despido o aumentando los costos de extinción del contrato- o proporcionar medios capaces de propender a superar la situación de crisis brindando mayor adaptabilidad -sea mediante la autorización de la negociación colectiva *in peius*, sea mediante el otorgamiento de facultades reales que permitan readaptar la producción y las tareas desarrolladas por los colaboradores a las nuevas necesidades impuestas en un contexto de globalización-.

No desconocemos los efectos no deseados y excesos cometidos en post de superar la crisis en distintos momentos históricos –sea por provocar situaciones de desprotección o sobreprotección de los trabajadores-, sin embargo habrá ahora que considerarse que cercenadas a una mínima expresión las facultades del empleador sólo podrá hacer uso del único derecho que permanece, hasta la actualidad, incólume el derecho a “no contratar” en caso de decidir ser empleador o dejar de ser empleador.

En síntesis, será cuestión de plantearse entonces, sí el Derecho del Trabajo ha de ser utilizado para generar determinados efectos económicos o, por el contrario, y como ha sucedido en la República Argentina, ha de encomendarse al Derecho del Trabajo la función estoica y quimérica de actuar como amortiguador de los efectos de la falta de políticas públicas a largo plazo y las sucesivas crisis económicas. De ser esta segunda la postura a asumir, podría resultar entonces verdad la paradoja de que en busca de proteger los derechos individuales de los trabajadores mediante el debilitamiento de las facultades empresariales se incurra en el error de debilitar el bien objeto de tutela jurídica “el trabajo” y su creación; es decir, y como indica el conocido adagio: “la gran protección trae aparejada la desprotección”.

Es plausible considerar hipotéticas modificaciones al sistema de relaciones laborales argentino, tales como: el incremento de la autonomía de la voluntad en la negociación colectiva; un mayor desarrollo de esta; la institución de la ultra actividad; la consideración aspectos adaptables a situaciones específicas (por ejemplo, economías regionales, micro, pequeña y mediana empresa; etc.).

Por último y para definir la responsabilidad social en un mundo globalizado corresponde parafrasear a Funes de Rioja y a Michael Smith en el sentido que «...se requiere una definición mucho más amplia de los actores sociales para incluir no sólo a los empleados accionistas, proveedores clientes y la

*comunidad, sino también a la categoría de Nación y a la comunidad global. Esto puede ser definido como **la responsabilidad globalizadora**. Implica cuestiones tales como la responsabilidad y la transparencia»⁷¹.*