

TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

REVISTA DE DOCTRINA, JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

DIRECTOR: ESTEBAN CARCAVALLO - SEC. DE REDACCIÓN: PABLO I. MOSCA

DOCTRINA

Primeras reflexiones sobre el fondo de cese laboral sectorial previsto en el Proyecto de Reforma Laboral de 2018, por Juan Á. Confalonieri.

La gobernanza económica frente a la crisis. Gobernanza y su impacto en el empleo (una visión argentina), por Carlos M. Aldao Zapiola.

NOTA A FALLO

La empresa que contrata con una transportista el traslado de su personal ¿es solidariamente responsable por los créditos laborales de los empleados de esa contratista, en los términos del art. 30 de la LCT? Postura de la SCBA en un fallo reciente, por Miguel Á. Abdelnur.

JURISPRUDENCIA

LOCACIÓN DE SERVICIOS: Locación de servicios entre el médico y el instituto médico: ausencia relación de dependencia; valoración de los rasgos típicos de la relación; vocación expansiva del art. 23 de la LCT (CS, abril 24-2018).



Comité Científico:

MIGUEL Á. ABDELNUR

JOSÉ I. BRITO PERET

RICARDO A. FOGLIA

ROBERTO IZQUIERDO

LUIS RAMÍREZ BOSCO



**Es de responsabilidad de cada autor el contenido de su comentario
firmado y publicado**

*Los errores en los textos de las normas que se publican se encuentran en los originales,
por ser copia fiel de los Boletines Oficiales*



EL DERECHO

Tucumán 1436
Buenos Aires, 2018
ISSN 1667-1805

Propietario:
UNIVERSITAS S.R.L.
CUIT.: 30-50015162-1

Queda hecho el depósito que previene la Ley 11.723
Printed in Argentine – Impreso en la Argentina

CONTENIDO

DOCTRINA

- Primeras reflexiones sobre el fondo de cese laboral sectorial previsto en el Proyecto Laboral de 2018*, por JUAN Á. CONFALONIERI 519
- La gobernanza económica frente a la crisis. Gobernanza y su impacto en el empleo (una visión argentina)*, por CARLOS M. ALDAO ZAPIOLA 535

NOTA A FALLO

- La empresa que contrata con una transportista el traslado de su personal ¿es solidariamente responsable por los créditos laborales de los empleados de esa contratista, en los términos del art. 30 de la LCT? Postura de la SCBA en un fallo reciente*, por MIGUEL Á. ABDELNUR 545

JURISPRUDENCIA

- LOCACIÓN DE SERVICIOS: Locación de servicios entre el médico y el instituto médico: ausencia relación de dependencia; valoración de los rasgos típicos de la relación; vocación expansiva del art. 23 de la LCT (CS, abril 24-2018) 555
- CONTRATO DE TRABAJO: Trabajo benévolo en una asociación civil sin fines de lucro: inexistencia de relación laboral. PROCEDIMIENTO: Valoración de la prueba de testigos (CS, abril 24-2018) 571
- ASOCIACIONES PROFESIONALES: Simple Inscripción Gremial: omisión de la Autoridad Administrativa del Trabajo; intimación (CNTrab., sala IX, abril 9-2018) 574
- EXTINCIÓN DEL CONTRATO DE TRABAJO: Invalidez de los acuerdos transaccionales, conciliatorios o liberatorios sin la intervención de la autoridad administrativa o judicial (CNTrab., sala VIII, marzo 21-2018) 576
- RIESGOS DEL TRABAJO: Accidente *in itinere*: efectos de la denuncia del siniestro; reajuste de las prestaciones (CNTrab., sala I, marzo 9-2018) 581

LA GOBERNANZA ECONÓMICA FRENTE A LA CRISIS. GOBERNANZA Y SU IMPACTO EN EL EMPLEO (UNA VISIÓN ARGENTINA)

CARLOS M. 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. 4.1. *Voz y rendición de cuentas públicas*. 4.2. *Estabilidad política y no violencia*. 4.3. *Efectividad del gobierno*. 4.4. *Calidad regulatoria* 4.5. *Estado de derecho (imperio de la ley)*. 4.6. *Control de la corrupción*. – 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 de 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 con el 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 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 jurídicas¹. 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”².

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.

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

2. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española*, vigésima segunda edición, 2001, pág. 1141.

- “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 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 han 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...”³ afectando la gobernanza. Ellas son:

- La concentración del proceso de innovación tecnológica en pocos países desarrollados y el alto costo de acceso para los restantes países⁴.

- 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 contracíclicas⁵.

- Baja movilidad de los factores de producción “... en particular la limitada movilidad de la mano de obra no especializada respecto de la especializada”⁶. 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 con la gobernanza.

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

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

5. 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.

6. OCAMPO, JOSÉ A., *Gobernanza global y desarrollo...*, cit. Ver también CASTELLS, MANUEL. *La era de la información economía, sociedad y cultura*, México D.F., Siglo XXI, 2001, vol. III.

Los políticos hacen a una adecuada calidad institucional del sistema “Republicano, Representativo y Federal” y a sus instituciones –partidos políticos, procesos electorales, etc.– en este campo, y, si bien se ha avanzado, queda bastante por hacer⁷.

En materia económica, la característica argentina ha sido, durante varias décadas, la de las crisis económicas recurrentes, las que han afectado la adecuada gobernanza⁸. La productividad es otro de entre los muchos aspectos a considerar, el cual resulta fundamental por no estar resuelto⁹.

Uno de los aspectos sociales más importantes, a nuestro entender, es el vinculado con los progresos sociales, las pobreza estructurales y las desigualdades¹⁰.

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 una 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 con 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) diálogo social entre gobierno y actores de la sociedad¹¹.

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

7. Cfr. BALÁN, PABLO E. - TIBERTI, FEDERICO H., *La república pendiente: Argentina y el problema del desarrollo político*, Buenos Aires, El Ateneo, 2014; LLACH, JUAN J. - LAGOS, MARTÍN, *El país de las desmesuras: raíces del retraso de la Argentina*, Buenos Aires, El Ateneo, 2014; NINO, CARLOS S., *Un país al margen de la ley: estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino*, Buenos Aires, Ariel, 2014.

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

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

10. OBSERVATORIO DE LA DEUDA SOCIAL ARGENTINA –UCA–, *Progresos sociales, pobreza estructurales y desigualdades persistentes*, Buenos Aires, Universidad Católica Argentina, 2015; DUBET, FRANÇOIS, *¿Por qué preferimos la desigualdad? (aunque digamos lo contrario)*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015.

11. FUNES DE RIOJA, DANIEL, *De la Moncloa a los consensos argentinos*, Buenos Aires, 2007.

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 1-10-1954 se publica en el Boletín Oficial la ley 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 la ley 22.609 publicada en el Boletín Oficial el 24-6-82.

Finalmente, el 21-4-87 se publica en el Boletín Oficial la ley 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 21-4-76.

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

4. Indicadores de gobernanza

Para la elaboración de este comentario se ha recurrido, por un lado, a 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 con el *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 la 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 sábanas” que menoscaban la representatividad.

Otra de las falencias que ha de destacarse es la relacionada con la necesidad de un proceso de rendición de cuentas democrático que evidencie el cumplimiento o no de las demandas e in-

tereses 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 de 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 han sido convulsionados 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 de cuestiones relacionadas:

- con los déficits 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; etc.

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 la 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..."¹².

4.5. Estado de derecho (imperio de la ley)

Es la percepción de la medida en que los agentes confían 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).

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

| 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 |
| 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, 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 han 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 atribuírseles a los primeros papel determinante alguno respecto de los segundos. Así, en nuestro país, mientras los indicadores de

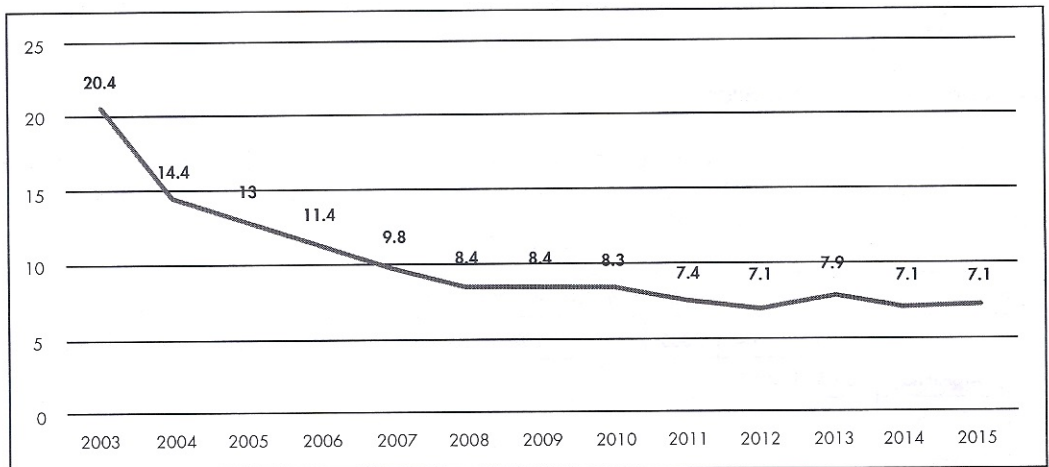
calidad institucional se han mantenido constantes desde el 2003, la recuperación del empleo es innegable durante la última década, y tasas de desempleo como la argentina no son observadas –habitualmente– ni aun en países con inmejorables niveles de gobernanza.

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 –a 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 son más condicionantes 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^{ER} TRIMESTRE 2003-2015)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INDEC.

Aunque el cuadro anterior evidencia una disminución de la tasa de desempleo, habría 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, en 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 diálogo 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 una 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"¹³.

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 la 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 específicas (laborales) aplicables a diferentes economías regionales y desiguales tamaños de empresa.

Voces: EMPRESA - ECONOMÍA - EMPLEO