

La disolución de los antagonismos entre el FMI y los derechos laborales

The dissolution of antagonisms between the IMF and labour rights

Natalia Delgado¹

Universidad de Southampton, Reino Unido

Revista Derechos en Acción ISSN 2525-1678/ e-ISSN 2525-1686

Año 6/Nº 18 Verano 2020-2021 (21 diciembre a 20 marzo), 479-516

DOI: <https://doi.org/10.24215/25251678e489>

Resumen: Existe un amplio debate en la literatura sobre los antagonismos entre la protección de los derechos laborales fundamentales y los programas del Fondo Monetario Internacional —FMI— tendientes a disminuir dichos derechos. Frecuentemente, los países se encuentran en una situación de ‘esquizofrenia normativa’: por un lado, deben seguir recetas de desregulación en material laboral establecidas por el FMI y, por el otro, deben respetar las obligaciones internacionales del país con la Organización Internacional del Trabajo —OIT— y los derechos humanos en material laboral. La doctrina intenta resolver este conflicto jurídico con argumentos tendientes a fomentar la unidad, coordinación y coherencia entre los dos regímenes (FMI-OIT). Sin embargo, estos intentos han sido hasta ahora en vano, ya que la disolución de estos antagonismos se ha resuelto históricamente en favor de las posiciones del FMI. Este artículo argumenta que este conflicto es de naturaleza política, y no normativa. Focalizándose en la experiencia argentina se demuestra el carácter político de este conflicto relacionando las promesas de reforma laboral del país en las Cartas de Intención dirigidas al FMI y las demandas de reforma por el FMI en las revisiones de los Acuerdos *Stand by* entre 1959 y 2018; con las reformas en el área de salarios, derechos colectivos de trabajo, contrato de trabajo y

¹ Profesora de la Universidad de Southampton, Reino Unido.

políticas de desempleo materializadas durante el mismo periodo en la Argentina.

Abstract: There is a large debate in the literature about the antagonisms between the protection of fundamental labour rights and the International Monetary Fund (IMF) conditionalities oriented at debilitating these rights. Countries find themselves in a situation of ‘normative schizophrenia’: on the one hand, they must follow the IMF’s recipes for the deregulation of the labour market and, on the other, they must respect the states’ international obligations with the International Labour Organization —ILO— and human rights treaties. The literature attempts to resolve this juridical conflict proposing the unity, coordination and coherence between the two regimes (IMF-ILO). However, these efforts have been in vain because the antagonisms between the IMF and labour rights have historically been settled favouring the IMF’s policies. This work argues that the solution to this conflict is political in nature rather than normative. Analysing the Argentine experience, the paper demonstrates this political nature through a study of the relationship between the state’s promises of labour reform in all Letters of Intent addressed to the IMF and the requests for labour reform by the IMF in the reviews of the *Stand by Agreements* between 1959 and 2018; with the reforms on wages, collective rights, contract of employment and unemployment’s policies materialized during the same period in Argentina.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) compite actualmente con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la gobernabilidad de las normas laborales a nivel internacional.² Caracterizado como el “agente de reforma económica más

² Franz Christian Ebert and Tonia Novitz, “Introduction: International Institutions, Public Governance and Future Regulation of Work: Taking Stock at the International Labour Organization’s Centenary”, 17 *International Organizations Law Review* 1, 2020, 1; Sobre la gobernabilidad laboral de otras instituciones internacionales como el Banco Mundial ver Henner Gött, *The Law of Interactions Between International Organizations: A Framework for Multi-Institutional Labour Governance* (Springer Nature).

poderoso del mundo”³ así como la “institución internacional más poderosa de la historia”⁴, el FMI se estableció después de la Segunda Guerra Mundial durante un proceso de institucionalización de las relaciones financieras internacionales que intensificó la cooperación de los acreedores. El FMI es la principal institución internacional que interviene aportando créditos en situaciones de crisis económico-financiera de Estados soberanos. Interviene especialmente durante situaciones de crisis de deuda, cuando un país no puede saldar su deuda soberana.⁵ Este fue el caso, por ejemplo, de las crisis mexicanas de 1982 y 1995, la crisis asiática de 1997, la crisis financiera rusa de 1998, la crisis argentina de 2001 y la crisis de 2008 de los países del sur de Europa, en especial Grecia, entre otras. El FMI incluye condicionalidades a sus créditos. Las mismas comprenden reformas estructurales directas de política y legislación laboral, y reformas que indirectamente impactan en los derechos laborales, tales como las privatizaciones, la consolidación fiscal, o las políticas de contracción de la actividad económica. Las condicionalidades del FMI han propuesto sistemáticamente políticas que desregulan y flexibilizan el mercado laboral. Esto lo realiza bajo su rol de la asistencia financiera (art. V, sección 3, del Convenio Constitutivo del FMI)⁶ y mediante su rol de supervisión mundial (art. IV del mismo Convenio).⁷ Ocasionalmente, el FMI ha mostrado cierto

³ Terence C. Halliday y Bruce G. Carruthers, “The Recursivity of Law: Global Norm Making and National Lawmaking in the Globalization of Corporate Insolvency Regimes”, 112 *American Journal of Sociology*, 2007, 1135, 1137; Alston también menciona el poder mundial del FMI en reformas en materia de seguridad social. Ver Philip Alston, *Informe Del Relator Especial Sobre La Extrema Pobreza y Los Derechos Humanos. FMI y Protección Social* (OHCHR, UN, 2018).

⁴ Randall W. Stone, *Lending Credibility: The International Monetary Fund and the Post-Communist Transition* (Princeton University Press, 2002), 1.

⁵ Christian Suter, *Debt Cycles In The World-Economy: Foreign Loans, Financial Crises, And Debt Settlement, 1820-1990* (Routledge, 2019).

⁶ Ver el Convenio Constitutivo del FMI <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

⁷ Ver Franz Christian Ebert, “A Public Law Perspective on Labour Governance by International Financial Institutions: The Case of the IMF’s Article IV Consultations” 17 *International Organizations Law Review*, 2020, 105; Franz Christian Ebert, “International Financial Institutions’

compromiso con los derechos fundamentales en el trabajo de la OIT y ha propuesto esporádicamente mejoras menores en la legislación laboral.⁸

El cuerpo de reflexión teórica sobre el conflicto normativo entre el FMI y los derechos laborales de la doctrina del derecho internacional del trabajo se puede sintetizar en constantes llamados a la coherencia y la cooperación entre el FMI por un lado y la OIT y los tratados de derechos humanos por el otro.⁹ Esta línea doctrinal llama a la unidad del sistema de derecho internacional en general y del sistema de Naciones Unidas en particular,¹⁰ buscando una armonía entre los programas del FMI y las normas internacionales del trabajo.¹¹ Esta reflexión teórica se encuentra enmarcada por un problema más vasto que en derecho internacional se ha dado a conocer como el debate entre “la unidad y la fragmentación” del derecho internacional.¹² La fragmentación produciría lo que Alain Supiot ha denominado

Approaches to Labour Law: The Case of the International Monetary Fund”, *Research Handbook on Transnational Labour Law* (Edward Elgar Publishing, 2015); Rosa María Lastra, *International Financial and Monetary Law* (Oxford University Press, 2015), 455.

⁸ Franz Ebert, ‘International Financial Institutions’ ‘Approaches to Labour Law’, (nota 7), 130, 133.

⁹ Ver, por ejemplo, Francis Maupain, *L’OIT à l’épreuve de La Mondialisation Financière: Peut-on Réguler sans Contraindre?*. (ILO Publications, 2012) 118-125; Francis Maupain, *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy* (Bloomsbury Publishing, 2013); Jean-Michel Servais, *International Labour Law* (Fifth edition, Kluwer Law International, 2017) 31-33; Alain Supiot, “The Tasks Ahead of the ILO at Its Centenary” 159 *International Labour Review*, 2020, 117-136, 127; Sobre derechos humanos, sociales, económicos y culturales, ver Jason Morgan-Foster, “The Relationship of IMF Structural Adjustment Programs to Economic, Social, and Cultural Rights: The Argentine Case Revisited” 24 *Mich. J. Int’l L.*, 2002, 577; Margaret Conklin and Daphne Davidson, “The IMF and Economic and Social Human Rights: A Case Study of Argentina, 1958-1985”, 8 *Hum. Rts. Q.*, 1986, 227.

¹⁰ Ver el informe sobre este tema en Martti Koskenniemi, *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law: Report of the Study Group of the International Law Commission* (Erik Castren Institute, 2007).

¹¹ Alston (nota 3).

¹² Uno encuentra un conflicto similar entre los derechos laborales y la propuesta de la Organización Internacional del Comercio. Vea Natalia Delgado, “Towards Work Liberalization: The

“esquizofrenia normativa”, cuando los países se encuentran en un conflicto de lógicas jurídicas entre la presión de liberalizar el mercado laboral y la presión de respetar las obligaciones adquiridas con organizaciones internacionales en materia de justicia social.¹³ La insistencia en la unidad y coherencia del sistema internacional ha sido caracterizada por parte de la doctrina como utópica o ficticia,¹⁴ como un problema político,¹⁵ o como una contradicción con la fragmentación del sistema internacional que no se puede resolver desde una perspectiva jurídica.¹⁶

A nivel empírico, una extensa literatura da cuenta de la fragmentación del sistema internacional. Realizando estudios de países comparados, esta literatura demuestra la vinculación causal entre programas del FMI y efectos sociales perjudiciales que atacan derechos laborales básicos y derechos humanos al trabajo y en el trabajo, como por ejemplo la pobre distribución del ingreso,¹⁷ la reducción de la participación en el PBI de los/as trabajadores/ras,¹⁸ los salarios más bajos en las industrias manufactureras,¹⁹ la disminución de salarios en el sector público,²⁰

WTO Discourse on Labour Standards and Policy”, 35 *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2019.

¹³ Alain Supiot, *Le Travail Au XXIe Siècle* (Éditions de l’Atelier, 2019), 41.

¹⁴ Mario Prost, *The Concept of Unity in Public International Law*, (Bloomsbury Publishing, 2012).

¹⁵ Koskeniemi, ‘Hegemonic Regimes’, *Regime Interaction in International Law* (Margaret A Young, 2012)

¹⁶ Andreas Fischer-Lescano y Gunther Teubner, “Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law”, 25 *Michigan Journal of International Law*, 2004, 999.

¹⁷ Charles A. Sisson, “Fund-Supported Programs and Income Distribution in LDCs”, 23 *Finance and Development*, 1986, 33, 36.

¹⁸ Manuel Pastor Jr., “The Effects of IMF Programs in the Third World: Debate and Evidence from Latin America” 15 *World Development*, 1987, 249, 259.

¹⁹ James Raymond Vreeland, “The Effect of IMF Programs on Labor”, 30 *World Development*, 2002, 121.

²⁰ Nathan D. Martin and David Brady, “Workers of the Less Developed World Unite? A Multilevel Analysis of Unionization in Less Developed Countries”, 72 *American Sociological Review*, 2007, 562.

la protección estatal débil de los derechos laborales,²¹ y el debilitamiento de los derechos laborales colectivos.²² Los programas del FMI ponen en riesgo el pleno disfrute de los derechos humanos laborales,²³ menguando por ello derechos laborales individuales y colectivos,²⁴ aumento de la desigualdad salarial²⁵ empeoramiento de los derechos laborales²⁶ y debilitamiento de los sindicatos,²⁷ entre otros. Otros estudios empíricos han demostrado que las políticas del FMI tienen un impacto negativo en los derechos humanos,²⁸ en la reducción de la pobreza y la desigualdad²⁹ y en el gasto público en educación.³⁰

²¹ M. Rodwan Abouharb y David Cingranelli, *Human Rights and Structural Adjustment* (Cambridge University Press, 2007), 201-202.

²² Robert G Blanton, Shannon Lindsey Blanton y Dursun Peksen, "The Impact of IMF and World Bank Programs on Labor Rights", *2 Political Research Quarterly*, 2015, Vol. 68, 324-336.

²³ Thomas H. Stubbs y Alexander E. Kentikelenis, "Conditionality and Sovereign Debt: An Overview of Human Rights Implications", *Sovereign Debt and Human Rights*, 2018, 375.

²⁴ Bernhard Reinsberg *et al.*, "The Political Economy of Labor Market Deregulation during IMF Interventions", *45 International Interactions*, 2019, 532.

²⁵ Timon Forster *et al.*, "How Structural Adjustment Programs Affect Inequality: A Disaggregated Analysis of IMF Conditionality, 1980–2014", *80 Social Science Research*, 2019, 83; Valentin Lang, "The Economics of the Democratic Deficit: The Effect of IMF Programs on Inequality", *The Review of International Organizations*, 2020, 1.

²⁶ Su-Hyun Lee y Byungwon Woo, "IMF = I'M Fired! IMF Program Participation, Political Systems, and Workers' Rights", *Political Studies*, 2020, 20.

²⁷ Juan Pablo Bohoslavsky y Christian Ebert, "Debt Crises, Economic Adjustment and Labour Standards", *Sovereign Debt and Human Rights* (Ilias Bantekas and Cephas Lumina, Oxford University Press, 2018), 292.

²⁸ M. Rodwan Abouharb y David L Cingranelli, "IMF Programs and Human Rights, 1981-2003", *4 The Review of International Organizations*, 2009, 47, 69.

²⁹ Doris A. Oberdabernig, "Revisiting the Effects of IMF Programs on Poverty and Inequality", *46 World Development*, 2013, 113.

³⁰ Thomas Stubbs *et al.*, "How to Evaluate the Effects of IMF Conditionality", *15 The Review of International Organizations*, 2020, 29. scholars have developed new datasets of IMF-mandated policy reforms, or 'conditionality.' Initial studies have explored how conditions have, *inter alia*, affected tax revenues, public sector wages, and health systems. Notwithstanding the important contributions of these studies, a methodological quandary arises as to how to quantitatively examine the effects of conditionality, as distinct from other aspects of IMF operations (e.g., credit, technical support, or aid and investment catalysis

Argentina es un testigo histórico de esta fragmentación. Por un lado, el país tiene una sólida legislación laboral heredada mayoritariamente de las luchas obreras en diferentes momentos históricos. Asimismo, ha ratificado un número considerable de Convenciones de la OIT. Por otro lado, el Estado argentino ha contraído sistemáticamente deuda con el FMI, quien impuso severas condiciones laborales desmantelando derechos fundamentales de los/as trabajadores/as del país y poniendo en jaque las obligaciones internacionales del Estado con la OIT.

Sin embargo, a pesar de la profundidad de las transformaciones ocurridas en la Argentina bajo los programas del FMI, los trabajos que directamente relacionan las reformas laborales ocurridas en el país con la intervención directa del FMI son escasos. Este vacío en la reflexión de este problema parece urgente frente a las negociaciones actuales de Argentina con el FMI del préstamo más grande de su historia,³¹ sobre todo teniendo en cuenta que, a pesar de los argumentos de algunas/os expertas/os,³² la posición ideológica del FMI en material laboral no ha cambiado. El FMI defiende las clásicas recetas de liberalización del mercado laboral para hacer frente a la crisis económica que continuará incluso luego de la de COVID-19, y esta es la posición que probablemente lleve a la negociación con el país.³³

Este artículo considera que los antagonismos existentes entre programas del FMI y derechos laborales fundamentales se disuelven generalmente beneficiando la posición del FMI. Frente a este problema, la solución parece no estar relacionada con una declaración idealista abstracta de unidad y coherencia del derecho internacional a expensas de evadir hechos históricos concretos y sistemáticos del accionar del FMI. Por el contrario, la solución es de naturaleza *política*, y depende del rol activo

³¹ Ver, por ejemplo, Banco Central de la República Argentina, “Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos”, (2020).

³² Ver estos argumentos en Franz Ebert, “A Public Law Perspective on Labour Governance by International Financial Institutions” (nota 16).

³³ Ver, por ejemplo, World Economic Outlook, abril de 2020, 14.

del gobierno que negocia con el FMI el de proteger derechos laborales fundamentales.

Para demostrar la naturaleza política de este conflicto, la primera parte de este artículo analiza la narrativa en material laboral de todos los informes ‘Perspectivas de la economía mundial’ del FMI desde 1984 a 2018.³⁴ En segundo lugar, se relacionan las promesas de reforma laboral de Argentina en las Cartas de Intención dirigidas al FMI desde 1959 a 2018 y las demandas de reforma del FMI en las revisiones de los Acuerdos *Stand by*,³⁵ con las reformas laborales concretas llevadas a cabo en Argentina.³⁶ Asimismo se presentan otras experiencias similares en diferentes regiones del mundo. En la segunda parte de este artículo se presentan las posiciones del FMI y de la Argentina frente a la COVID-19, sugiriendo algunas herramientas para proteger los derechos individuales y colectivos del trabajo en la negociación actual.

I. Reformas laborales propuestas por el FMI en Argentina

Como mencionamos anteriormente, existe una enorme desconexión entre la literatura que analiza, por una parte, las

³⁴ Para realizar el análisis de texto de estos informes del FMI utilicé el software libre TXM. Ver Serge Heiden, “The TXM Platform: Building Open-Source Textual Analysis Software Compatible with the TEI Encoding Scheme”, *24th Pacific Asia conference on language, information and computation* (Institute for Digital Enhancement of Cognitive Development, Waseda University, 2010).

³⁵ Se estudiaron todas las revisiones de los Acuerdos *Stand by* que se encuentran accesibles en las bibliotecas virtuales del FMI y del Banco Central de la República Argentina.

³⁶ Los acuerdos *Stand By* entre el FMI y sus países miembros están considerados como el instrumento legal principal que da acceso a los recursos del FMI. La doctrina discute la naturaleza de tales acuerdos y concluye que los mismo no implican obligaciones contractuales entre el FMI y el estado deudor, pero que se consideran un instrumento de “*soft law*” (de derecho no vinculante). Como consecuencia la ejecución de los programas de ajuste del FMI no generaría vinculaciones legales, así como no se aplicarían a los acuerdos *Stand By* el derecho internacional ni la ley de tratados internacionales (Convenciones de Viena). Ver Sigrun Skogly, *Human Rights Obligations of the World Bank and the IMF* (Cavendish Publishing 2001), 30-32.

“reformas laborales neoliberales”, sobre todo del período de la década de los noventa, que menciona raramente al FMI o no lo menciona en absoluto.³⁷ Por otra parte, encontramos algunos trabajos que analizan la relación entre el FMI y Argentina, pero evitan realizar cualquier análisis profundo de las reformas laborales impuestas por el organismo, más allá de la mención generalísima de que el FMI promovió, entre otras políticas, reformas de flexibilización laboral.³⁸ En el análisis que realizaremos a continuación se propone relacionar con mayor claridad las promesas de reforma laboral del país con el FMI y las solicitudes de reforma del FMI a la Argentina en la misma materia, con las reformas laborales concretas llevadas a cabo.

Primero analizamos la narrativa general del FMI en material laboral. Un análisis de texto de los informes ‘Perspectivas económicas mundiales’ del FMI, desde 1984 hasta 2018, nos revela que las políticas laborales en las que el FMI se concentra a nivel discursivo son principalmente: salarios, derechos colectivos de trabajo, contrato individual de trabajo y desempleo. En materia de salarios, para el FMI la demanda central a nivel laboral ha sido sistemáticamente la reducción de los costos de mano de obra. Esto incluye reformas laborales tendientes a extender

³⁷ Sobre la literatura enfocada en el mercado laboral de la Argentina que menciona escasas veces el FMI, ver por ejemplo Sonia Filipetto, Gabriela A. Pontoni y David Trajtemberg, “Mercado de trabajo y relaciones laborales en Argentina entre 2003-2013. Avances y Temas Pendientes”, *12 Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, 2015; Sebastián Etchemendy y Vicente Palermo, “Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y Organizaciones de Interés en la Reforma Laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)”, 559 *Desarrollo económico*, 1998; Marta Novick y Carlos Tomada, “Reforma Laboral y Crisis de La Identidad Sindical En Argentina” 79 *Cuadernos del CENDES*, 2001; Adrián O. Goldín, “Reforma y contrarreforma laboral en Argentina, crónica simple de un proceso pendular”, 63 *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*, 2012.

³⁸ Por ejemplo Christian Hernández, “IMF Flexibility or Neoliberal Adaptation: A Discursive Content Analysis of Article IV Policy Biases in Argentina”, 33 *Governance*, 2020, 135; Pablo Nemiña y Juan Larralde, “Etapas Históricas de la relación entre el Fondo Monetario Internacional y América Latina (1944-2015)”, 25 *América Latina en la historia económica*, 2018, 275; Morgan-Foster (nota 9); Kendall W. Stiles, “Argentina’s Bargaining with the IMF”, 29 *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1987, 55; Conklin y Davidson (nota 9).

los períodos de prueba (que reducen las contribuciones de seguridad social e indemnizaciones por despido), reducir los costos de contratación, flexibilizar el salario (permitiendo a las empresas ajustar el mismo según la situación del mercado), disminuir las contribuciones al sistema de seguridad social y eliminar la indemnización por despido. Esto se materializa con políticas de determinación de salarios con mayor flexibilidad,³⁹ lo que implica debilitar la negociación sindical descentralizando los convenios colectivos,⁴⁰ sometiendo por ejemplo el salario mínimo de jóvenes a una categoría más baja que los salarios mínimos generales.⁴¹ Segundo, en materia de derechos colectivos de trabajo, el FMI impulsa la descentralización de las relaciones colectivas de trabajo, limitando la extensión de los efectos de convenios colectivos a terceras partes.⁴² Los sindicatos constituyen un obstáculo a la libertad de contratación de mano de obra y de mercados, pero, sobre todo, los sindicatos para el FMI significan una rigidez en materia de salarios, una falta de flexibilidad para modificar los salarios de acuerdo a los dictámenes del libre mercado. Tercero, el FMI formula la eliminación de la mayoría de las protecciones de la legislación laboral en materia de contrato individual de trabajo, la reducción en los costos de contratación, de la indemnización por despidos,⁴³

³⁹ En adelante, los informes de abril y octubre serán referidos como a y b respectivamente. Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1985a; *World Economic Outlook*, 1990a; *World Economic Outlook*, 1993b; *World Economic Outlook*, 1994b; *World Economic Outlook*, 1995b; *World Economic Outlook*, 1999a; *World Economic Outlook*, 2001a; *World Economic Outlook*, 2003a; *World Economic Outlook*, 2005b; *World Economic Outlook*, 2008b.

⁴⁰ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1992a; *World Economic Outlook*, 1993b; *World Economic Outlook*, 1994a; *World Economic Outlook*, 1999a; *World Economic Outlook*, 2012b; *World Economic Outlook*, 2016a; *World Economic Outlook*, 2017b; *World Economic Outlook*, 2018a.

⁴¹ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 2016a, 119.

⁴² Ebert, "A Public Law Perspective on Labour Governance by International Financial Institutions" (nota 7) 115–116.

⁴³ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1999a; *World Economic Outlook*, 2000b; *World Economic Outlook*, 2003a; *World Economic Outlook*, 2007b; *World Economic*

y la reducción de los impuestos al trabajo.⁴⁴ Finalmente, el FMI plantea la reducción de los seguros de desempleo,⁴⁵ políticas activas del mercado laboral para integrar los desempleados, jóvenes y mujeres a la fuerza de trabajo a través de programas de entrenamiento y educación para actualizar y recalificar a los/as trabajadores/as con respecto a los avances tecnológicos en la organización del trabajo.⁴⁶ El FMI argumenta que la movilidad laboral internacional y regional rural-urbano es clave para reducir el desempleo.⁴⁷

Nos focalizaremos entonces en los cuatro institutos de derecho laboral donde el FMI concentra sus argumentos reformadores: salarios, derechos colectivos de trabajo, contrato de trabajo y desempleo. La exposición de la siguiente parte se realiza siguiendo estas temáticas y no por periodos cronológicos. Por ello, el foco de exposición se encuentra en el contenido de las reformas de derecho laboral, ilustrando exactamente qué se intentó modificar durante un período analizado en bloque, desde 1959 a 2018. Asimismo, analizaremos dentro de cada uno

Outlook, 2009b; *World Economic Outlook*, 2010a; *World Economic Outlook*, 2012b; *World Economic Outlook*, 2016a; *World Economic Outlook*, 2017b.

⁴⁴ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1994b; *World Economic Outlook*, 2004b; *World Economic Outlook*, 2007b; *World Economic Outlook*, 2008a; *World Economic Outlook*, 2008b; *World Economic Outlook*, 2010b.; *World Economic Outlook*, 2017a.

⁴⁵ Ver por ejemplo Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1985a; *World Economic Outlook*, 1991b; *World Economic Outlook*, 1992b; *World Economic Outlook*, 1994a; *World Economic Outlook*, 1999a; *World Economic Outlook*, 2000b; *World Economic Outlook*, 2003a; *World Economic Outlook*, 2004a; *World Economic Outlook*, 2007b; *World Economic Outlook*, 2009b; *World Economic Outlook*, 2016a; *World Economic Outlook*, 2016b; *World Economic Outlook*, 2017b.

⁴⁶ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1993b; *World Economic Outlook*, 1994a; *World Economic Outlook*, 1994b; *World Economic Outlook*, 1995a; *World Economic Outlook*, 1995b; *World Economic Outlook*, 1999a; *World Economic Outlook*, 2003a; *World Economic Outlook*, 2014b; *World Economic Outlook*, 2015a; *World Economic Outlook*, 2015b; *World Economic Outlook*, 2016a; *World Economic Outlook*, 2017a; *World Economic Outlook*, 2017b; *World Economic Outlook*, 2018a; *World Economic Outlook*, 2018b.

⁴⁷ Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 2016a, 101; *World Economic Outlook*, 2018a, 92.

de estos institutos, qué reformas laborales prometió el gobierno argentino (en las Cartas de Intención), qué reformas exigió el FMI (en las revisiones de los Acuerdos *Stand by*) y cuáles se aplicaron concretamente en el país. Por ello se observará una superposición de periodos temporales. Se analizarán los documentos que solo mencionan estos cuatro institutos.

1. Salarios

En las Cartas de Intención de Argentina dirigidas al FMI que mencionan particularmente reformas salariales, se manifestaba el compromiso del país con el congelamiento de salarios en el sector privado y restricción de los aumentos salariales en el sector público.⁴⁸ En 1977, el más violento gobierno cívico-militar que tuvo el país prometía cautela en política salarial, teniendo en cuenta las mejoras en productividad.⁴⁹ En 1989, en un contexto de hiperinflación, el gobierno aseguraba que los incrementos de salarios por encima del 160 % no estarían permitidos.⁵⁰ Más tarde, el gobierno ofreció realizar ajustes en los salarios y pensiones del sector público congelando salarios frente a una inflación en alza.⁵¹ Respecto del gasto provincial, se afirmó que el gobierno consolidaría la reducción de salarios y pensiones reflejando las privatizaciones de electricidad y agua en varias provincias.⁵² En el año 2000, se aseguró reducir el gasto público recortando en 13 % salarios y pensiones.⁵³

Las revisiones de los Acuerdos *Stand by* por el FMI incluyen muchísimos comentarios en materia salarial. Se seleccionaron algunos de ellos arbitrariamente, a modo de ejemplo.

⁴⁸ Argentina, "Carta de Intención Marzo 1968".

⁴⁹ Argentina, "Carta de Intención Abril 1977".

⁵⁰ Argentina, "Carta de Intención Octubre 1989".

⁵¹ Argentina, "Carta de Intención Junio 1991".

⁵² Argentina, "Carta de Intención Agosto 1995".

⁵³ Argentina, "Carta de Intención Agosto 2001".

El FMI proponía que el gobierno negara cualquier intento de aumento de salarios y que estableciera firmemente el principio de relacionar los ajustes salariales a la productividad.⁵⁴ Sugirió a la Argentina no indexar salarios durante la última dictadura cívico-militar. El organismo se sorprendía de cómo frente a una caída tan sustancial del salario real, especialmente de trabajadores/as con salarios bajos, pudo tener lugar sin serias protestas, descontextualizando la existencia de un gobierno dictatorial.⁵⁵ Además, el FMI felicitaba a la dictadura porque los salarios del sector privado que habían estado directamente controlados, se desregularizaron dejándolos en su mayoría a las fuerzas del libre mercado.⁵⁶ Del mismo modo, se sugirió realizar recortes salariales en las empresas del Estado y la eliminación de controles salariales liberalizándolos.⁵⁷ Respecto al programa de reforma económica el 'Plan Austral' de 1985, el FMI halagaba los intentos de racionalización de salarios y empleo del sector público y mencionaba que, con el propósito de controlar la inflación, se requería persistencia en la desindexación de salarios.⁵⁸ Igualmente, el FMI afirmaba que el gobierno no debía ceder a las presiones de ajustar los salarios nominales frente a la caída de los mismos.⁵⁹ Este pedía a la Argentina que se redujera el gasto público, congelando salarios y pensiones, reduciendo personal o implementando un programa agresivo de privatización de empresas públicas y racionalización del personal.⁶⁰ El FMI comentaba que el éxito del programa de estabilización del gobierno del presidente Menem se debía al congelamiento

⁵⁴ Argentina, Briefing for *Stand by* Follow-up, abril 1959.

⁵⁵ Argentina, Consultation under *Stand by* arrangement, and exchange system, abril 1977.

⁵⁶ Argentina, consultation under *Stand by* arrangement, abril 1978.

⁵⁷ Argentina, *Stand by* arrangement, waiver of performance criteria 1986.

⁵⁸ Argentina, Request for *Stand by* arrangement; and use of Fund resources-Compensatory financing facility, febrero 1987.

⁵⁹ Argentina, Request for *Stand by* arrangement, julio 1991.

⁶⁰ Argentina, *Stand by* arrangement and Exchange system, julio 1991.

de salarios, y sugería que el gobierno intente caminos alternativos para aliviar los reclamos de ajuste salarial.⁶¹ Finalmente el FMI sostuvo durante el gobierno del presidente Macri (2015-2019) que era importante resistir a las presiones para mantener subsidios a la energía así como a las presiones por el aumento de los salarios. También subrayó que las autoridades debían aplicar un marco regulatorio de los servicios públicos tal que la depreciación monetaria se viera reflejada en aumentos de estos servicios —gas, electricidad— a los usuarios.⁶²

Las reformas concretas que se realizaron en la Argentina tuvieron como consecuencia la reducción considerable de los costos de contratación y de mano de obra en cada una de las intervenciones del FMI en el país. Entre otras medidas, se incluyeron: eliminar todo reajuste automático de salarios salvo para empleados bancarios (1959-1960), dejar por debajo del nivel de inflación el nivel de salarios nominales, congelar salarios (1967-1968), controlar los salarios por decreto y no por negociación colectiva, reducción de los salarios en el sector público en un 53 % (1976-1977), la suspensión del aumento salarial y el establecimiento de un techo al aumento salarial en 90 % del interés inflacionario (1984-1985).⁶³ Durante el gobierno del presidente Menem (1989-1999) se impuso un modelo económico emblemático por sus reformas neoliberales, a través de la introducción de 20 proyectos de reformas laborales ideados para disminuir los costos de la contratación de mano de obra.⁶⁴ Con

⁶¹ Argentina, Review and modification of *Stand by* arrangement, diciembre 1991.

⁶² Argentina, second review under the *Stand by* arrangement, financing assurances review; and request for modification of performance criterion, diciembre 2018.

⁶³ Desde 1958 se imponían como condicionalidades controles salariales. Ver Conklin y Davidson (nota 15), 249.

⁶⁴ Los proyectos del poder ejecutivo durante el periodo 1989-1995 incluyen: *Expediente 0275-PE-89* Reglamentación del derecho de huelga, ingreso 3/5/90, *0636-PE-91* Modif. Ley Asoc. Profesionales 23551 29/9/92, *0635-PE-91* Régimen Cony. Colect. (deroga 14250) 20/5/92, *0180-PE-91* 24.185 Negociación Colect. Trab. Estado 11/9/91- 11/11/92, *0077-PE-90* Modificación Ley 9688 de Acc. de Trab. 30/4/90, *0033-PE-90* Ratif. dec. 1477 Incorpor. Vales Alim. LCT 27/6/90, *0216-PE-89* 24.013 Ley Nacional de Empleo 7/2/90- 13/11/91, *0288-PE-92*

la Convertibilidad también se focalizó en políticas de reducción de costos laborales excesivos, reflejando una demanda empresarial constante.⁶⁵ Estas reformas incluyeron eliminar partes del salario de los deberes de pago de cargas sociales considerándolas como no remunerativas (por ejemplo, proveyendo vales de almuerzos, reintegros de comida o medicamentos, ropa de trabajo, reintegro de gastos por uso de automóvil),⁶⁶ así como cláusulas de flexibilidad en las remuneraciones como bonos o premios de acuerdo al rendimiento o productividad.⁶⁷ En 1995 se introdujo la Ley de Riesgos de Trabajo, modificando el régimen de cobertura de los accidentes de trabajo que regía en Argentina desde 1915. Esta ley bajó considerablemente los costos de las indemnizaciones por accidentes de trabajo, poniendo techo a las mismas. Esta ley cerraba la posibilidad a los y las trabajadoras de acceder a la acción civil, lo que generalmente implicaba mayores indemnizaciones.⁶⁸ Otra reforma para este propósito fue reducir las contribuciones patronales entre un 30 % y un 80 % para trabajo en relación de

- Modific. LNE, derog. art. 30 30/4/92 (habilitación sindical nuevas modalidades), 0028-PE-91 24.028 Accident. de Trab. Derog. 9688 y sust. 25/9/91-14/11/91, 0009-PE-91 - Sust, art. 245 LCT (Indemn. por despido) y derog. art. 48 Ley Em. Ec. (despido) 13/6/91, 0034-PE-91 Modif. LCT normas pago del SAC (aguinaldo) 29/5/91, 0022-PE-93 Reforma Régimen Cont. Trabajo 13/10/93, 0027-PE-94 24.522 Ley de Concursos y Quiebras 18/5/94 20/7/95, 0057-PE-94 24.465 Modif. Régimen Contrato de Trabajo 8/11/94-15/3/95, 0086-PE-94 24.467 Régimen laboral para PyMEs 20/1/95- 15/3/95, 0059-PE-94 24.557 Modif. Régimen de accidentes de trab. 7/12/94- 13/9/95, 0084-PE-94 24.635 Creación inst. oblig. de conciliación laboral 10/2/95-4/10/96, 0444-PE-94 - Modif. Ley 18345 just. del trabajo art. 106 (inapelabilidad de sentencias), 0428-PE-95 Modif. art. 30 LCT (cesión y subcontratación), 0035-PE-95 - Régimen de Asignaciones Familiares. Fuente: Etchemendy y Palermo (nota 35), 563, Apéndice 1.

⁶⁵ Goldín (núm. 37), 69-70.

⁶⁶ *Ibid*, 74.

⁶⁷ Marta Novick y Carlos Tomada, "Reforma Laboral y Crisis de La Identidad Sindical En Argentina", Cuadernos del CENDES, 2001, 79, 96.

⁶⁸ Goldín (nota 38), 75; Héctor Palomino, "Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales", Nueva historia argentina: Dictadura y democracia (1976-2001), 2005, 377, 398/400; Marta Novick, Miguel Lengyel y Marianela Sarabia, "From Social Protection to Vulnerability: Argentina's Neo-Liberal Reforms of the 1990's, 3 *International Labour Review*, 2009, Vol. 148, 241, 235-252.

dependencia.⁶⁹ Igualmente, se introdujo la conciliación obligatoria de los conflictos individuales de trabajo con el objetivo de limitar los costos de la litigiosidad laboral.⁷⁰ Otros factores que colaboraron a la reducción de costos laborales en este periodo, fueron el incremento de precarización del trabajo, el trabajo informal y los altos grados de desocupación que ayudaron a un bajo nivel de negociación colectiva en materia salarial.⁷¹ Aún tras los dos mandatos presidenciales de Menem (1989-1999), el FMI veía las reformas llevadas a cabo en Argentina como insuficientes y resaltaba aún los “problemas” persistentes del país: el sistema centralizado de negociación colectiva, los altos costos de contratación e indemnización por despidos así como de impuestos y contribuciones sociales al trabajo.⁷²

Después de la crisis del 2001, las Cartas de intención de la Argentina dirigidas al FMI, solo mencionaban la palabra “salarios” para referirse a la reducción de los mismos.⁷³ En el 2004 el gobierno del presidente Néstor Kirchner (2003-2007) revirtió la legislación laboral en sentido inverso al gobierno menemista, con la Ley de Ordenamiento Laboral 25877 que reinstitucionalizó el salario mínimo vital y móvil y revisó la ultractividad de los convenios colectivos de trabajo, y con la ley 26940 se impulsó el trabajo registrado y la prevención de fraude laboral.⁷⁴ Finalmente, durante el gobierno de Mauricio Macri, también se proyectaron reformas impulsadas por el FMI con la premisa de reducir el costo laboral y ayudar a una integración “eficiente” en las cadenas globales de producción.⁷⁵ En el plan se

⁶⁹ Goldín (nota 37), 76.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Novick y Tomada (nota 58), 87.

⁷² Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, 1999b, 52-53.

⁷³ Morgan-Foster (nota 9), 596.

⁷⁴ Filipetto, Pontoni y Trajtemberg (nota 38), 12-13.

⁷⁵ Alejandro Frenkel y Bruno Dobrusin, “Recomposición neoliberal y reformas laborales en el Mercosur: los casos de Argentina y Brasil (2015-2020)”, 08 *Barbarói*, 2020.

incluyeron reformas al sistema de seguridad social, aumentando la edad jubilatoria y un incremento de los años de contribución efectiva.⁷⁶ Estos proyectos no pudieron llevarse a cabo por la resistencia social y sindical en diciembre de 2017 durante el tratamiento de estos proyectos de ley en el Congreso, pero de todos modos el gobierno de Macri logró concretar una reforma tributaria y previsional. Ante las dificultades de lograr un cambio más profundo en la legislación, el gobierno impuso reformas parciales negociadas a través de convenios colectivos de sector. Un caso paradigmático fue el convenio acordado en 2017 entre el gobierno nacional, el sindicato petrolero del yacimiento no convencional “Vaca Muerta” y la cámara empresarial. Entre los puntos más álgidos de esta reforma se incluyeron la tercerización y flexibilización de contratación laboral, eliminación del tiempo de traslado dentro del tiempo de trabajo, extensión de la jornada de trabajo, reducción del tiempo de descanso (se creó un banco de horas que permitió a los empresarios distribuir los días de descanso a conveniencia sin acuerdo de los/as trabajadores/as) y eliminación de horas extras. Los otros acuerdos más significativos con medidas similares fueron en el sector automotriz y el de lecheros.⁷⁷

Finalmente, la literatura refleja que las demandas de reducción salarial por el FMI son sistemáticas en las negociaciones de créditos con otros países. En Bolivia, el FMI intervino en 1952 con un plan de estabilización que eliminó subsidios en los alimentos y bajó considerablemente los salarios.⁷⁸ En Perú, el gobierno militar negoció en 1970 un crédito del FMI y durante 1979 los salarios se recortaron en un 62 % de sus niveles de 1973.⁷⁹ En Jordania, el FMI aplicó políticas similares, bajando

⁷⁶ *Ibid*

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ María Lorena Cook, *Politics of Labor Reform in Latin America: Between Flexibility and Rights*, (Penn State Press, 2010), 160.

⁷⁹ *Ibid*, 114.

los salarios del sector público e incrementando los niveles de desempleo tanto en la crisis que sufrió el país en 1989 como en 2012. En Jamaica, después de 1989 la intervención del FMI con programas de ajuste estructural se focalizó en reformas de reducción de los impuestos al trabajo.⁸⁰ En África, el FMI empleó reformas cortando gasto público de los gobiernos e impulsando una suba de inflación al mismo tiempo que impidiendo un ajuste de salarios.⁸¹ Finalmente, en Malasia, el FMI restringió salarios en el sector público después de la crisis de 1998,⁸² también se incluyeron reformas que relacionaban los salarios con los niveles de productividad, autorizando recortes salariales, reducción de horas de trabajo y despidos voluntarios y temporales.⁸³

2. Derechos colectivos de trabajo

Las Cartas de Intención de la Argentina dirigidas al FMI mencionaban particularmente derechos colectivos de trabajo. El gobierno menemista afirmaba que por decreto intentaría descentralizar la negociación colectiva, y eliminar la cláusulas de ultraactividad.⁸⁴ En este período de gobierno -de 1989 a 1999- se enviaron proyectos al Congreso para eliminar estatutos especiales colectivos como trabajadores rurales, maestros y

⁸⁰ Sudhanshu Handa y Damien King, "Structural Adjustment Policies, Income Distribution and Poverty: A Review of the Jamaican Experience", 25 *World Development*, 1997, 915, 917-918.

⁸¹ Gerald K. Helleiner y Gerald K. Helleiner, *Africa and the International Monetary Fund: Papers Presented at a Symposium Held in Nairobi, Kenya, May 13-15, 1985* (International Monetary Fund Washington DC, 1986), 124.

⁸² Thomas B. Pepinsky, *Economic Crises and the Breakdown of Authoritarian Regimes: Indonesia and Malaysia in Comparative Perspective*, (Cambridge University Press, 2009), 153.

⁸³ Stephan Haggard, *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*, (Peterson Institute, 2000), 209.

⁸⁴ La ultraactividad se refiere a la prolongación automática de los convenios colectivos luego de su fecha de vencimiento y hasta la celebración de otro convenio que lo reemplace. Ver Argentina, "Carta de Intención Septiembre 1996"; Argentina, "Carta de Intención Diciembre 1996".

representantes de ventas.⁸⁵ Del mismo modo se sostuvo que, aparte de reducir las contribuciones de los empleadores, el gobierno estaba intentando reemplazar estatutos de trabajo establecidos por negociación colectiva e intentaba introducir una regulación especial para medianas empresas.⁸⁶ Se prometió también la eliminación gradual de la cláusula de ultraactividad y se previó el predominio de convenios colectivos a nivel de empresa sobre sector.⁸⁷ Finalmente, se afirmó más tarde que los convenios colectivos de trabajo debían ser renegociados así como la cláusula de ultraactividad en los próximos 2 años o serían sometidos a arbitraje obligatorio.⁸⁸

Las revisiones de los Acuerdos Stand by por el FMI mencionan que en las renegociaciones colectivas en material salarial que expiraban a finales de 1958 y 1959, la política del gobierno debía ser de limitar los aumentos salariales a un máximo de 30 %.⁸⁹ Se sugería dismantelar el sistema administrado de precios del gobierno y que este transitara hacia un sistema de libre negociación colectiva de salarios.⁹⁰ El FMI afirmaba que uno de los instrumentos más importantes del programa de gobierno de Alfonsín era la política salarial, y proponía continuar con aumentos por bandas salariales en el sector privado hasta que una nueva ley laboral establezca un sistema de libre negociación colectiva.⁹¹ El FMI halagaba al gobierno de Menem por haber logrado una descentralización de las negociaciones colectivas en conjunto con la imposición de límites a las indemnizaciones de los empleadores y la introducción de contratos de trabajo

⁸⁵ Argentina, "Carta de Intención septiembre 1996".

⁸⁶ Argentina, "Carta de Intención enero 1999".

⁸⁷ Argentina, "Carta de Intención septiembre 2000".

⁸⁸ Argentina, "Carta de Intención mayo 2001".

⁸⁹ Argentina, Briefing for *Stand by* Follow-up, abril 1959.

⁹⁰ Argentina, *Stand by* arrangement-waiver of performance criteria, junio 1986.

⁹¹ Argentina, request for *Stand by* arrangement; and use of fund resources-compensatory financing facility, febrero 1987.

temporales.⁹² Asimismo, saludaba las medidas del gobierno que incluían eliminación de tarifas de asociaciones profesionales así como la descentralización de la negociación colectiva en el sector de transporte y puertos.⁹³

Las reformas concretas que se produjeron en el país bajo influencia del FMI incluyeron en 1991 decretos con una serie de medidas que atacaban el sistema sindical preexistente. Por ejemplo, por decreto se ordenaba al Ministerio de Trabajo no homologar ningún acuerdo en materia de salarios que no presentara cláusulas de incremento en la productividad. También por decreto se limitó el accionar de los sindicatos, decreto que fue eventualmente declarado inconstitucional.⁹⁴ Igualmente, se limitó el derecho a huelga, extendiendo los servicios esenciales básicos en los servicios públicos, más allá de lo que establecen los órganos de control de la OIT.⁹⁵ La Corte Suprema avaló la mayoría de estas reformas y preservó así la validez constitucional de las mismas. Por sugerencia del FMI, en 1996 se suspendió la ultractividad de los convenios colectivos, la posibilidad de que una vez vencido el convenio, éste siga en vigencia.⁹⁶ Los sindicatos también vieron mermados sus derechos por los acuerdos del gobierno Fernando de la Rúa (1999-2001) con el FMI, los cuales introdujeron reformas que se presentaban como una respuesta al desempleo y trabajo no registrado, pero que sin embargo tuvieron la intención de debilitar al poder sindical.

En materia de derechos colectivos de trabajo el FMI también ha intervenido de manera similar en otros países. En Grecia el FMI impulsó reformas que debilitaron los sindicatos eliminando la negociación colectiva en materia salarial, bajando

⁹² Argentina, 1992 Article IV Consultation; review under *Stand by arrangement*; extended arrangement; and exchange system.

⁹³ Argentina, Review and modification of *Stand by arrangement*, diciembre 1991.

⁹⁴ Goldín (nota 37), 78.

⁹⁵ *Ibid*, 79; Novick y Tomada (nota 67), 88; Palomino (nota 68).

⁹⁶ María Lorena Cook, "Labor Reform and Dual Transitions in Brazil and the Southern Cone", 44 *Latin American Politics and Society*, 2002, 1, 15.

salarios e incrementando el desempleo en más del 25 %. Sobre todo, se incluyeron reformas que redujeron ampliamente los costos laborales, mediante uso de contratos de trabajo a tiempo parcial y el crecimiento de trabajo no declarado.⁹⁷ También son conocidas las estrategias de micro-gestión que aplica el FMI en las políticas públicas donde interviene para que sigan este tipo de recetas, como lo fue en el caso de Portugal y Grecia.⁹⁸ En Zimbabue, los programas del FMI priorizaron la producción orientada hacia la exportación produciendo mayor explotación de los/las trabajadores/as deteriorando los derechos laborales en el país y reduciendo la participación sindical.⁹⁹ La experiencia mejicana con el FMI fue similar durante 1980, con políticas de austeridad que eliminaron las protecciones laborales desregulando el mercado de trabajo y disminuyendo la participación sindical.¹⁰⁰ En Corea del Sur, el FMI intervino en 1997, debilitando el poder de negociación colectiva de los sindicatos.¹⁰¹ En Brasil, el segundo gobierno de Cardozo modificó la constitución luego de un préstamo con el FMI en 1999, eliminando las cortes de justicia tripartitas que habían tenido hasta entonces representación de los sindicatos en las cortes laborales de justicia y también introdujo instancias de conciliación obligatorias para conflictos laborales.¹⁰²

⁹⁷ Aristeia Koukiadaki y Lefteris Kretsos, "Opening Pandora's Box: The Sovereign Debt Crisis and Labour Market Regulation in Greece", 41 *Industrial Law Journal*, 2012, 276, 302.

⁹⁸ Sotiria Theodoropoulou, "National Social and Labour Market Policy Reforms in the Shadow of EU Bailout Conditionality: The Cases of Greece and Portugal", *The Sovereign Debt Crisis, the EU and Welfare State Reform* (Springer, 2016), 22.

⁹⁹ Saliwe M. Kawewe y Robert Dibie, "The Impact of Economic Structural Adjustment Programs [ESAPs] on Women and Children: Implications for Social Welfare in Zimbabwe", 27 *J. Soc. & Soc. Welfare*, 2000, 79, 80.

¹⁰⁰ Roger Plant, "Labour Standards and Structural Adjustment in Mexico", 1993, 27.

¹⁰¹ Dong-one Kim y Seongsu Kim, "Globalization, Financial Crisis, and Industrial Relations: The Case of South Korea", 42 *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 2003, 341, 355; James Cotton *et. al.*, *The Asian Financial Crisis and the Architecture of Global Finance* (Cambridge University Press, 2000).

¹⁰² Cook (nota 78), 89.

3. *Contratos de trabajo*

En las Cartas de Intención correspondientes al gobierno de Menem se menciona que la Argentina llevó al Congreso proposiciones para reemplazar los sistemas existentes de indemnización por despidos por un programa de seguro de desempleo basado en cuentas de capitalización individuales.¹⁰³ El mismo gobierno mencionaba que los contratos temporales con costos reducidos de protección social se habían eliminado y los gastos de despido habían sido reducidos.¹⁰⁴ También se mencionaban reducciones en las contribuciones patronales a la seguridad social.¹⁰⁵ Para contener el gasto federal, el gobierno aseguraba haber recortado secretarías nacionales, y la contracción del personal con contratos temporales así como la separación voluntaria y la eliminación de puestos de trabajo.¹⁰⁶ Igualmente, en el año 2000, el gobierno presentó el proyecto que envió al Congreso con una nueva legislación laboral, el cual incluía: eliminación gradual de la cláusula de ultraactividad, descentralización de negociación colectiva, creación de instancias de mediación, extensión del período de prueba contractual a 6 meses, y mejora del sistema de registro de trabajadores/as informales.¹⁰⁷ También se reiteró la extensión del período de prueba del contrato de trabajo de uno a tres meses.¹⁰⁸ La seguridad social se extendió a trabajadores/as no registrados/as —como empleadas domésticas—, y se intentó extender también a trabajadores/as estacionales, así como jóvenes y trabajadores/as a tiempo parcial.¹⁰⁹ Asimismo, se menciona que el Ministerio de Trabajo inició renegociaciones de los contratos de trabajo

¹⁰³ Argentina, "Carta de Intención Diciembre 1996".

¹⁰⁴ Argentina, "Carta de Intención Enero 1999".

¹⁰⁵ Argentina, "Carta de Intención Mayo 1999".

¹⁰⁶ Argentina, "Carta de Intención Febrero 2000".

¹⁰⁷ *Ibid*

¹⁰⁸ Argentina, "Carta de Intención Septiembre 2000".

¹⁰⁹ Argentina, "Carta de Intención Mayo 2001".

que expiraron y que esto resultaría en mayor flexibilidad en las prácticas laborales. Se propuso introducir contratos temporales con salario y beneficios sociales reducidos para fomentar la contratación de desocupados.¹¹⁰ Finalmente, el gobierno de Macri prometía congelar nuevas contrataciones de empleados públicos dentro del presupuesto para el año 2019.¹¹¹

En las revisiones de los Acuerdos *Stand by*, el FMI insistió que un mercado de trabajo rígido era un impedimento al crecimiento. Por esto halagaba la iniciativa del gobierno de impulsar una comisión para proponer legislación que incluya contratos flexibles y temporales de trabajo, acuerdos a nivel de empresa, techos indemnizatorios y participación voluntaria en los sindicatos.¹¹² El FMI sugería que las provincias estaban mejorando su rendimiento fiscal ya que habían comenzado a implementar cortes y congelamientos en la contratación.¹¹³ Asimismo, mencionaba que la flexibilidad del mercado de trabajo se había incrementado gracias a la introducción de una nueva ley de trabajo que permite contratos temporales de hasta dos años y otros arreglos contractuales para motivar la contratación de jóvenes y desempleados estructurales reduciendo las contribuciones de seguridad social.¹¹⁴ Igualmente, el FMI subrayaba el compromiso del gobierno de Macri de congelar contrataciones en la administración federal (a excepción de las universidades) para el 2019 y 2020.¹¹⁵

Respecto a reformas laborales concretas en esta área, hasta 1989 la Argentina no sufrió modificaciones legislativas esenciales en material laboral.¹¹⁶ El gobierno de Menem introdujo las

¹¹⁰ Argentina, "Carta de Intención Agosto 2001".

¹¹¹ Argentina, "Carta de Intención Octubre 2018".

¹¹² Argentina, Request for *Stand by* arrangement, julio 1991.

¹¹³ Argentina, Review and modification of *Stand by* arrangement, diciembre 1991.

¹¹⁴ Argentina, 1992 Article IV Consultation; review under *Stand by* arrangement; extended arrangement; and exchange system, marzo 1992.

¹¹⁵ Argentina, Request for *Stand by* arrangement, julio 2018.

¹¹⁶ Etchemendy y Palermo (nota 49), 561.

mayores reformas de flexibilización del derecho individual del trabajo. Entre 1989 y 1995, el Poder Ejecutivo envió al Congreso 20 reformas de proyectos de ley que apuntaban directa o indirectamente a bajar lo que se denominó ‘costo laboral’ empresarial, desafiando al poder sindical.¹¹⁷ La reforma laboral estuvo en la agenda del gobierno y fue adquiriendo importancia creciente a medida que aumentaba el desempleo junto con las políticas de privatizaciones. Con la Ley de Empleo dictada en 1991, se promovieron los contratos flexibles y temporales de trabajo.¹¹⁸ Estos contratos de duración determinada redujeron al 50 % el monto de aportes patronales o los eliminaban totalmente.¹¹⁹ Esta ley introdujo ajustes salariales a través de cláusulas de productividad.¹²⁰ En 1995, la ley de Formación y Empleo amplió las modalidades de contrato a tiempo determinado. Se introdujo el período de prueba contractual de 3 a 6 meses, dentro del cual no se incluía indemnización por despido ni aportes jubilatorios durante el primer mes.¹²¹ Igualmente, se admitieron, contratos de aprendizaje para jóvenes sin empleo: contrato “en prácticas” y contrato de “trabajo-formación”. Para desocupados/as se crearon el contrato “fomento de empleo” y el contrato para el “lanzamiento de nueva actividad”. Estos nuevos contratos no incluían indemnización por despido y se reducían los aportes patronales al sistema de seguridad social.¹²² En 1995, una nueva legislación extendió la utilización de los contratos temporales e introdujo una nueva modalidad contractual “especial de fomento del empleo” pensada a integrar

¹¹⁷ *Ibid*, 563.

¹¹⁸ Adriana Marshall, “Employment Protection Reforms in South America: Effective Instruments to Manage Employment?”, 1 Discussion papers/University of Toronto, Centre for International Studies; 1996, 15.

¹¹⁹ Mariana L. González, “Transformaciones de hecho y de derecho en las relaciones laborales en los noventa”, 94.

¹²⁰ Novick, Lengyel y Sarabia (nota 68), 239.

¹²¹ González (nota 119), 94.

¹²² *Ibid*; Goldín (nota 37), 70-71.

“grupos de trabajadores/as especiales” de la fuerza de trabajo como la contratación de mujeres, discapacitados o mayores de 40 años. También una nueva ley introdujo el período de prueba a contratos por tiempo indeterminado y otras normas que impulsaban el uso de contratos a tiempo parcial.¹²³ En 1998, se dictó una segunda Ley de Empleo que mantuvo el contrato de aprendizaje e introdujo un régimen de pasantías, pero se eliminaron las modalidades contractuales a plazo fijo. Se incluyó una nueva reducción del costo de la indemnización por despido en contratos a tiempo indeterminado y se limitó el período de prueba a un mes contrariamente a los seis meses que sugería el FMI.¹²⁴

En materia de flexibilización de la *jornada laboral*, también el gobierno de Menem introdujo cambios mayores. En 1991 se permitió que por acuerdo de convenio colectivo de trabajo se superaran las restricciones legales respecto a la extensión de la jornada de trabajo de acuerdo con la Ley de Contrato de Trabajo, estableciendo jornadas máximas de trabajo sobre la base de promedios (cálculos de trimestre, semestre o anuales de la jornada de trabajo) menos beneficiosos para los/as trabajadores/as. La ley de 1995 estableció el contrato de trabajo a tiempo parcial, en el cual el salario estaba establecido en relación proporcional a un salario de jornada completa y no se permitía la realización de horas extraordinarias.¹²⁵ Esto produjo un incremento de los extremos: los subocupados trabajando menos de 30 horas semanales y los sobreocupados que trabajando más de 46 horas semanales particularmente en el sector privado con una mayor dispersión del número de horas de trabajo.¹²⁶ En este período

¹²³ Goldín (nota 37), 71.

¹²⁴ *Ibid* 73; Cook (nota 96), 17.

¹²⁵ González (nota 119), 100-101; Goldín (nota 37), 73.

¹²⁶ González (nota 97) 100-101; Novick y Tomada (nota 58), 96; Huberto Ennis y Santiago Pinto, “Privatization and Income Distribution in Argentina”, *Center for Global Development Conference on Privatisation and Income Distribution, February, 2002*, 42-43.

se incorporaron a la legislación la distribución anual de vacaciones y los premios por presentismo y puntualidad.¹²⁷

La reforma laboral del año 2000 reincorporó las contribuciones a la seguridad social durante el período de prueba, pero extendió el período de prueba, descentralizó la negociación colectiva y derogó definitivamente la ultractividad legal. Se creó en ese momento también un sistema integral de inspección del trabajo. En el caso de que los/as trabajadores/as eran efectivizados/as se reducía en un tercio las contribuciones de seguridad social a cargo del empleador.¹²⁸ Todas estas reformas produjeron una mayor rotación de la fuerza de trabajo, reduciendo la antigüedad en los puestos de trabajo y ampliando el tiempo de desempleo.¹²⁹ Frente al desempleo generalizado, crecieron en Argentina el trabajo informal y los trabajos atípicos: contrataciones precarias y trabajos “no registrados”, los/as registrados/as como independientes y autónomos/as (con una relación “comercial” con el empleador) y la subcontratación (tercerización o externalización de actividades), todas situaciones que finalmente generaban inestabilidad laboral, transferían el riesgo de la relación laboral y sus costos a los/as trabajadores/as liberando de responsabilidad a los/as empleadores/as.¹³⁰ A esto se incluyó una nueva forma de gestión empresarial orientada a buscar la lealtad de los/as trabajadores/as, involucrándolos/as en la toma de decisiones, forjando una “cultura de empresa” que en términos prácticos implicó la menor afiliación sindical y una categoría del personal “fuera de convenio” colectivo de trabajo.¹³¹ Los gobiernos de Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015) sancionaron diversas leyes en 2004, 2006, 2007, 2008 que revertirían importantes medidas de la legislación

¹²⁷ Cook (nota 96), 15.

¹²⁸ González (nota 129) 94-95; Goldín (nota 49), 73; Novick y Tomada (nota 78), 87.

¹²⁹ González (nota 119), 99.

¹³⁰ Novick y Tomada (nota 78), 92; Palomino (nota 79), 434.

¹³¹ Palomino (nota 68), 435.

anterior.¹³² El contenido de esta legislación no se desarrolla en este artículo ya que no estuvo impulsada por el FMI.

Respecto de las experiencias en otros países, en Méjico, la intervención del FMI promocionó los contratos por tiempo determinado y reformas que hicieran menos costosa la contratación y el despido, lo que permitiría, según el FMI que el sector formal incorpore parte de la economía informal.¹³³ De manera similar el FMI impulsó en Pakistán un proceso de privatizaciones bajo la promesa de atraer nuevos sectores de producción con mayor productividad.¹³⁴ Se promovieron en ese país reformas laborales de “eficiencia” lo que implicó un debilitamiento de las condiciones laborales y una relajación de los límites en las horas de trabajo. En una fábrica tipo, hasta el 85 % de los trabajadores fueron contratados por alrededor de 20 sub-contratos, llevando a una alta informalización del sector formal de la fuerza de trabajo en Pakistán.¹³⁵

4. Desempleo

En las Cartas de Intención cuando los gobiernos argentinos se refirieron al desempleo fue meramente para mencionar estadísticamente cuánto había aumentado o disminuido el mismo, pero muy escasamente mencionó las políticas concretas que llevaría adelante para combatir el desempleo o los programas de seguro de desempleo. La Carta de Intención de 1959 menciona que el gobierno reducirá la fuerza de trabajo en el sector público de un 15 % así como de los trabajadores ferroviarios.¹³⁶

¹³² Ver por ejemplo, Cecilia Sénen González, “La revitalización sindical en Argentina durante los Kirchner”, 8 *Trabajo y Sindicatos Durante los Gobiernos de Izquierda en América Latina*, 2011, 39-64.

¹³³ Cook (nota 78), 190.

¹³⁴ Kamal A. Munir, Natalya Naqvi y Adaner Usmani, “The Abject Condition of Labor in Pakistan 1”, 87 *International Labor and Working-Class History*, 2015, 174, 175.

¹³⁵ *Ibid*, 179.

¹³⁶ Argentina, “Carta de Intención Diciembre 1959”.

Las Cartas de Intención del gobierno menemista mencionan que el desempleo estaba afectando mayoritariamente a las mujeres, y el gobierno aseguraba su intento de aumentar el número de beneficiarios/as del seguro por desempleo, y que se habían permitido contratos temporales más flexibles, programas de aprendizaje y entrenamiento.¹³⁷ Se aludía al programa impulsado entre 1997-1998 por el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo para estimular el empleo en trabajos públicos a través de desempleados/as jefes/as de familias.¹³⁸ También se puntualizaba la reducción de las contribuciones sociales para empleadores/as como estímulo a la contratación de desempleados/as.¹³⁹ Se especificó un proyecto de ley que se envió al Congreso para reemplazar el sistema entonces existente de indemnización por despidos, con un seguro de desempleo bajo un sistema de cuentas individuales de capitalización. Se mencionó la fusión de numerosos programas de la red de seguridad social en solo siete programas coordinados, incluyendo el monitoreo y evaluación de los programas y la introducción de subsidios salariales para la contratación de desocupados.¹⁴⁰ Finalmente, se señalaban reformas laborales de flexibilidad para mejorar la competitividad internacional del país, lo que reduciría el desempleo. Se expuso el programa temporal de empleo “Trabajar” y el programa de empleo de emergencia.¹⁴¹

En las revisiones de los Acuerdos de *Stand by*, el FMI se mostraba impresionado por las medidas consistentes de la última dictadura cívico-militar (1976-1983), y se creía que un incremento del desempleo a través de recortes en el sector público, debilitaría la posición de los sindicatos y ayudaría a las autoridades en su intención de reducir los salarios reales del

¹³⁷ Argentina, “Carta de Intención Agosto 1995”.

¹³⁸ Argentina, “Carta de Intención Diciembre 1996”.

¹³⁹ Argentina, “Carta de Intención Agosto 1995”; Argentina, “Carta de Intención Enero 1999”.

¹⁴⁰ Argentina, “Carta de Intención Septiembre 1996”.

¹⁴¹ Argentina, “Carta de Intención Septiembre 2000”.

país.¹⁴² El FMI observaba que el desempleo durante ésta dictadura se mantenía bastante bajo (5 %) gracias a la disminución del salario real y al “coordinado uso de políticas fiscales, monetarias, salariales y de tasa de cambio”.¹⁴³ Este halagaba a la dictadura por una baja del índice de desempleo a 3 %, gracias a la recuperación significativa de la economía.¹⁴⁴ Durante el gobierno de Menem, el FMI comentaba que el desempleo creado por las privatizaciones y las reducciones del plantel del Estado parecía no estarse absorbiendo por el sector privado por esto se recomendaba al gobierno crear firmes planes de contingencia.¹⁴⁵ Se felicitaba al gobierno de Menem por el establecimiento de un sistema nacional de seguro de desempleo.¹⁴⁶ Se destacó por un lado el establecimiento de un esquema de seguro de desempleo, y por el otro el FMI se preguntaba si este seguro no disminuiría la flexibilidad en la oferta de la mano de obra.¹⁴⁷ Para sintetizar, en la mayoría de las revisiones de Acuerdos *Stand by* el FMI menciona el desempleo como un dato estadístico y macroeconómico pero casi no se dirigen menciones a políticas para mejorar la situación de los desempleados.

Respecto a “redes de seguridad social”, después de la crisis de 2001, el FMI afirmaba que el gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003) mantenía el gasto prometido en el presupuesto en esta materia, con los programas de ayuda al desempleo como el de transferencia de dinero en contado, Jefes de Familia y otros programas de emergencia de seguridad social.¹⁴⁸ El FMI apoyaba

¹⁴² Argentina, 1976 article VIII Consultation and *Stand by* arrangement, agosto 1976.

¹⁴³ Argentina, consultation under *Stand by* arrangement, and exchange system, abril 1977.

¹⁴⁴ Argentina, consultation under *Stand by* arrangement, abril 1978.

¹⁴⁵ Argentina, request for *Stand by* arrangement, julio 1991.

¹⁴⁶ Argentina, review and modification of *Stand by* arrangement, diciembre 1991.

¹⁴⁷ Argentina, 1992 Article IV Consultation; review under *Stand by* arrangement; extended arrangement; and exchange system, marzo 1992.

¹⁴⁸ Argentina, first review under the *Stand by* arrangement and exchange system-staff report-staff supplement-press release on the executive board discussion; and statement by the executive director for Argentina, julio 2003.

el plan de Macri para fortalecer estas redes de seguridad social a través del rediseño de programas de asistencia y medidas para incrementar la participación de mujeres en el mercado de trabajo.¹⁴⁹ Asimismo, respecto a este mismo gobierno, se mencionaba la necesidad de fortalecer estas redes de seguridad social y remover desigualdades de género eliminando las penalidades en el sistema impositivo a la segunda fuente de ingreso de un hogar, siendo estas en su mayoría mujeres. El FMI pedía también regulaciones del mercado de trabajo más balanceadas, racionalización de las redes de seguridad social para ser extendida a los que aún no tienen cobertura, e incrementar la empleabilidad de todos los trabajadores especialmente mujeres, jóvenes y trabajadores de bajos salarios.¹⁵⁰ Frente a la altísima inflación, el FMI urgía al gobierno de Macri a proteger a los más vulnerables mejorando los programas de transferencia de dinero de contado e incluyendo las personas no cubiertas por las redes de seguridad social (especialmente familias con niñas/os y mayores).¹⁵¹

Las políticas concretas en materia de desempleo en Argentina da cuenta de una asistencia desde 1984 tan limitada que difícilmente se pueda llamar seguro de desempleo.¹⁵² Las altas indemnizaciones por despido eran una manera de coadyuvar con el pobre esquema de seguros de desempleo.¹⁵³ Respecto a este tema, no analizaremos los impactos que tuvo en Argentina

¹⁴⁹ Argentina, request for *Stand by* arrangement, junio 2018.

¹⁵⁰ Argentina, second review under the *Stand by* arrangement, financing assurances review, and request for modification of performance criterion, diciembre 2018.

¹⁵¹ Argentina, third review under the *Stand by* arrangement, request for waivers of applicability of performance criteria, financing assurance review and request for modification of performance criteria, abril 2019.

¹⁵² Para introducir algunos datos estadísticos en la materia, el salario mínimo se redujo entre 1983 y 1993 un 75 % y se mantuvo a ese mismo nivel durante toda la década del 90. Entre 1991 y 2000 el desempleo creció abruptamente casi duplicándose durante ese período. La pobreza alcanzó un pico en octubre 2002 afectando 54,3 % de la población. La tasa de informalidad en el trabajo al final del gobierno de Menem en 1999 alcanzó el 40 %.

¹⁵³ Marshall (nota 118), 5.

el proceso de privatizaciones que fue impulsado por el FMI.¹⁵⁴ Nos concentraremos por el contrario en la introducción de un instituto altamente promocionado por el FMI: el seguro por desempleo.

En 1991 se introdujo en la Argentina un seguro de desempleo que no incluyó a los/as trabajadores/as informales.¹⁵⁵ Se pudieron beneficiar de este programa solo los/las despedidos/as sin justa causa y bajo despidos colectivos, los/las contratados/as a tiempo parcial al fin de sus contratos y quien había renunciado por justa causa a un puesto de trabajo.¹⁵⁶ Hubo una serie de sectores que se excluyeron como construcción, agricultura, administración pública y trabajos de cuidado. Se requería haber realizado contribuciones de al menos 12 meses en los 3 años precedentes. El monto del beneficio tuvo también un monto máximo que estaba relacionado al salario mínimo.¹⁵⁷ En este período se incluyeron también otros programas de transferencia monetaria en efectivo a los/as desempleado/as. Por ejemplo, en 1993, se creó el Programa Intensivo de Trabajo, el cual finalizó en 1995. Otros programas fueron gestionados por Cáritas entre 1993 y 1996; el Programa Trabajar I, II y III, en los cuales el Banco Mundial tuvo una participación. De manera similar el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados que se inició en 2002 y se financió con un crédito del Banco Mundial a partir del año 2003.¹⁵⁸ Este fue un programa dentro de lo que el FMI llama “políticas activas del empleo”. Implicaba una transferencia monetaria en efectivo para los/las que no tenían acceso al seguro por desempleo, de un monto menor al salario mínimo. Como contrapartida los/as beneficiarios/as debían

¹⁵⁴ Respecto a los procesos de privatizaciones en Argentina ver Ennis y Pinto (nota 126).

¹⁵⁵ Novick, Lengyel y Sarabia (nota 68), 240. En números, los beneficiados de dichos planes fue muy reducido contando 98 500 personas en 1994 y 200 000 en 2002.

¹⁵⁶ Hernández (nota 38), 147.

¹⁵⁷ Adriana Marshall, “Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impacts” (International Labour Office, 2004), 27.

¹⁵⁸ *Ibid* 29.

participar de entrenamiento y actividades comunitarias al menos 4 horas diarias. La inscripción para este programa cerró en 2003. Otro programa similar fue el de Emergencia Laboral en vigor entre 2002 hasta 2003, que benefició alrededor de 300 000 desempleados/as.¹⁵⁹ Igualmente, se subsidió el empleo en el sector privado a través del plan “Más y Mejor Trabajo”, el Plan Integral para la Promoción del Empleo del Ministerio de Trabajo anunciado en 2003 con el objetivo de facilitar la entrada de trabajadores/as desempleados/as en el sector. Los programas proveían incentivos económicos, pagando parte del salario si el/la empleador/a se comprometía a no realizar despidos.¹⁶⁰

Finalmente, Argentina incorporó programas de “calificación” para desempleados/as —altamente propiciados por el FMI— como el “Programa de Formación y Certificación de Competencias” para empleados/as y desocupados/as, los “Talleres Ocupacionales”, que proveyeron cursos cortos de entrenamiento a desocupados/as y empleados/as de pequeñas firmas. Otros programas, incluyeron “Formujer”, para ayudar la empleabilidad de mujeres de bajos recursos, “Transferencia solidaria de saberes productivos”, “Talleres protegidos de Producción” para personas con capacidades diferentes.¹⁶¹ Las agencias de colocación fueron creadas mayoritariamente en la década de los noventa. Durante este período se creó la red de servicio para el empleo Argentina, que incorporo agencias públicas y privadas de consejo e intermediación para el empleo.

En relación con las experiencias comparadas, en Corea del Sur, el FMI intervino en 1990 produciendo despidos masivos, subcontratación de trabajadores/as, el uso de trabajadores/as temporales y un incremento del desempleo. También se introdujo a través de las reformas del FMI un cambio en la política de recursos humanos en las empresas del país que desde entonces

¹⁵⁹ *Ibid* 30.

¹⁶⁰ *Ibid* 31.

¹⁶¹ *Ibid* 42.

se orientaron hacia un estilo norteamericano con importante impacto en la organización del trabajo.¹⁶² En Ucrania, el FMI intervino con mayores privatizaciones y el gobierno planeó a través de decretos “inconstitucionales” despidos masivos durante 1998.¹⁶³

En conclusión, los documentos estudiados precisan la relación existente entre las promesas de reforma laboral del Estado al FMI, las sugerencias de reforma por el FMI a la Argentina y las reformas concretas en materia de salarios, relaciones colectivas e individuales de trabajo y políticas de desempleo. Ellas cristalizan la existencia de un espacio político dentro del cual el gobierno de turno debía implementar los mandatos del FMI para acceder a sus créditos. Los antagonismos entre el FMI y los derechos laborales podrían haberse atenuado e incluso revertido con decisiones políticas contrarias a la degradación de las protecciones legales fundamentales de los/as trabajadores/as. Los resultados de este trabajo parecen coincidir con los argumentos de Lee y Woo en su artículo incluido en esta colección. Ellos concluyen que los efectos negativos generales de los programas del FMI pueden ser compensados ante la presencia de ciertos factores políticos locales, como la inclinación política del gobierno participante así como cuando el sistema electoral favorece la representación política de los/as trabajadores/as.¹⁶⁴ Finalmente, es justo aclarar que algunas de las modificaciones en la legislación laboral que se aplicaron en el país corresponden a cambios más profundos que meros mandatos del FMI, expresando procesos de reestructuración capitalista mundiales, como el paso de manufactura a economía de servicios después de la crisis de 1973.¹⁶⁵

¹⁶² Kim y Kim (nota 101), 352-355.

¹⁶³ Stone (nota 4), 197.

¹⁶⁴ Ver Lee Su-Hyun y Woo Byungwon, “El impacto de los programas y la condicionalidad del FMI en los derechos laborales”, en esta Edición Especial.

¹⁶⁵ Juan Grigera, *La desindustrialización en Argentina? Agresión a la manufactura o reestructuración capitalista?*, (Ediciones Continente, 2011), 81.

II. Situación actual de las negociaciones entre FMI y Argentina: algunas herramientas legales para la defensa de derechos laborales fundamentales

Los antagonismos entre el FMI y los derechos laborales no han cambiado en las circunstancias actuales, vinculadas a la crisis pandémica. Entre 2018 y 2019 se aplicaron reformas de flexibilización laboral recomendadas por el FMI en Brasil, Ecuador, Perú, Costa Rica y República Dominicana, relajando la regulación de despido, restringiendo salarios mínimos, limitando los ajustes salariales, haciendo más fácil contratar trabajadores/as en contratos atípicos o temporales. En 2020 el FMI afrontó la crisis de COVID-19 planteando primero mayor intervención “temporaria” del Estado expandiendo el gasto público —a través de los créditos que esta institución otorga—, y segundo, una vez que la pandemia se haya contenido, las medidas de intervención del Estado deben suspenderse (por ejemplo, los subsidios en materia salarial), básicamente contrayendo el gasto público.¹⁶⁶

Al inicio de la pandemia, en el informe de Perspectivas económicas mundiales, de abril 2020, el FMI propuso políticas para “mitigar” la situación. Para asegurar una rápida recuperación se debían introducir subsidios para la contratación de trabajadores/as desempleados/as, políticas activas en el mercado laboral, como la correspondencia de las capacidades de trabajadores/as desempleados/as con los puestos de trabajo, o programas de trabajo a tiempo parcial y que las empresas inviables debían cerrar y los/as trabajadores/as ser absorbidos por una red de seguridad social más amplia.¹⁶⁷ Más tarde, en el mismo informe de octubre, el FMI incluyó medidas como la disminución impositiva, los subsidios a la contratación, la suspensión de normas laborales rígidas que obstaculicen la contratación. En países con un sector informal considerable propuso

¹⁶⁶ Ver, por ejemplo, <https://www.imf.org/en/About/FAQ/imf-response-to-COVID-19#Q1>. Ver también Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, abril 2020, 14.

¹⁶⁷ Ver Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, abril 2020.

ayuda del gobierno a través de pagos digitales y el acceso directo a bienes esenciales como medicinas y alimentos básicos.¹⁶⁸ En enero de 2021 el FMI propuso políticas como la recalificación para trabajadores/as desplazados por la pandemia, mayores transferencias de dinero al contado y seguro médico para familias en situación de pobreza, y la relajación de los requisitos para el acceso al seguro de desempleo. Se reconoció que la pandemia afecta los/as trabajadores/as más vulnerables, mujeres, jóvenes sin educación, migrantes y trabajadores/as en sectores informales e industrias de contacto-intenso.¹⁶⁹ Pero el FMI aclaraba que una vez que la recuperación económica esté en marcha, estas medidas temporales deberán eliminarse.¹⁷⁰

En otra publicación de investigación sobre ‘el trabajo a distancia’, el FMI acuerda con otros estudios que sugieren que el 40 % del empleo en zonas urbanas podría realizarse por teletrabajo, pero también reconoce que este tipo de trabajo se puede realizar principalmente en países ricos como Noruega. En países en vías de desarrollo como Chile, México, Ecuador y Perú, el FMI observaba que el teletrabajo es un privilegio para pocos/as, cuando más de la mitad de los hogares no tienen una computadora ni acceso a internet.¹⁷¹ Frente a este problema, el FMI manifestaba una vez más que los gobiernos amplíen las “redes” de seguridad social para amortiguar la pérdida de empleo, que fortalezcan la educación, la capacitación profesional y los programas de aprendizaje permanente, y finalmente que se invierta en infraestructuras digitales, ya que allí se encuentra, según el FMI, la economía del futuro.¹⁷² Estas son las posiciones actuales del FMI en materia laboral. Junto a ellas, es razonable asumir que se incluirán en la agenda temas relacionados con

¹⁶⁸ Ver Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, octubre 2020.

¹⁶⁹ Ver Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook Update*, enero 2021.

¹⁷⁰ Ver Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook*, abril 2020, 14.

¹⁷¹ Ver <https://blog-dialogoaFMI.imf.org/?p=13751>

¹⁷² *Ibid*

las innovaciones tecnológicas recientes como la automatización industrial, la vigilancia en los lugares de trabajo y los trabajos de plataformas digitales.

La Argentina se encuentra actualmente en la negociación del pago del mayor crédito de la historia del FMI, que constó de un desembolso total aproximado de 45 000 millones de dólares.¹⁷³ Pero como hemos visto en el análisis precedente, será el gobierno quien deberá oponerse a reformas auspiciadas por el FMI que violenten los derechos fundamentales del trabajo.¹⁷⁴ Para ello se podrán utilizar una serie de herramientas legales. Primero, se debería identificar un *piso mínimo de derechos fundamentales del trabajo* no negociables que incluirían derechos constitucionales laborales, derechos humanos, los derechos fundamentales del trabajo de la OIT, así como la Recomendación sobre los pisos de protección social No. 202 de la OIT.¹⁷⁵ Segundo, se debería realizar con expertos/as así como con participación ciudadana —especialmente de sindicatos—, una *evaluación* en materia de derechos humanos laborales antes y después de la aplicación de las políticas propuestas por el FMI.¹⁷⁶

¹⁷³ La excepcionalidad de este préstamo se encuentra en la agenda para su posible investigación por la Oficina de Evaluación Independiente del FMI. Al mismo tiempo, Macri y su equipo han sido acusados bajo querrela por defraudación por administración fraudulenta y defraudación contra la administración pública. Finalmente, miembros del Congreso han creado comisiones para investigar la legalidad de este préstamo.

¹⁷⁴ Hasta la fecha de publicación de este artículo no se conocen con especificidad los requerimientos en materia laboral de la negociación con el FMI. En una reciente declaración del equipo del FMI sobre Argentina del 25 de marzo de 2021 se insiste en que existe un acuerdo con el país sobre la necesidad de políticas macroeconómicas consistentes para afrontar la inflación, la relevancia de impulsar la exportación con agregación del valor y la productividad. Tres políticas bastante conocidas dentro del historial del FMI, por ejemplo en los informes del FMI *Perspectivas de la economía mundial*, la alta inflación de Argentina es un tema tratado recurrentemente, sin embargo las recetas del FMI desde al menos 1984 no han funcionado para revertir este problema crónico del país.

¹⁷⁵ Ver <https://www.ilo.org/declaration/lang-es/index.htm?ssSourceSiteId=gender> y https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R202

¹⁷⁶ Este tema ha estado desarrollado inextenso por Juan Pablo Bohoslavsky. Ver el informe de Naciones Unidas A/HRC/37/54. Juan Pablo Bohoslavsky, “Guiding Principles to Assess the

Finalmente, el intento de anulación o supresión de derechos laborales fundamentales por el FMI, se podría extender la obligación del Estado de *no regresividad* del Art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que introduce la noción de progresividad, gradualidad y mejora continua (Art. 11.1) en la satisfacción plena de estos derecho.¹⁷⁷

A modo de ilustración, según la explicación en la primera parte de este artículo, el FMI muy probablemente pedirá en la negociación un empobrecimiento de los “costos” laborales. Para proteger los salarios, siguiendo la R202 de la OIT, el gobierno debería garantizar una seguridad básica del ingreso que permita vivir con dignidad. Los niveles mínimos de ingresos pueden corresponder con el conjunto de bienes y servicios necesarios, o con los umbrales de pobreza nacionales, según señala la R202. Pero también se podría corresponder con una indexación de salarios coherentes con los niveles inflacionarios o la eliminación de los techos de indexación salarial frente a altos grados de inflación, ya que lo contrario menoscaba el poder adquisitivo de bienes de consumo básicos. Así lo menciona tanto el Convenio de la OIT 131 como su R135 sobre la fijación de salarios mínimos: los ajustes salariales deben realizarse a intervalos regulares. Esto iría en contraposición de las políticas pasadas impulsadas previamente por el FMI en Argentina.

III. Recapitulación

Para concluir, hemos presentado en este artículo, primero, los debates de la literatura en derecho internacional del trabajo sobre la relación entre los programas y condicionalidad del FMI

Human Rights Impact of Economic Reforms? Yes”, *Sovereign Debt and Human Rights* (Oxford University Press, 2018); Conklin y Davidson (nota 15), 263; Morgan-Foster (nota 15), 639.

¹⁷⁷ Aoife Nolan, Nicholas Lusiani y Christian Courtis, “Two Steps Forward, No Steps Back? Evolving Criteria on the Prohibition of Retrogression in Economic and Social Rights”, 121 *Economic and Social Rights after the Global Financial Crisis*, 2014, 128; Christian Courtis, *La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios* (Del Puerto, Buenos Aires, 2006).

y los derechos laborales, los cuales se enmarcan en una discusión más amplia sobre la “fragmentación y unidad” de derecho internacional. Hemos visto que los llamados teóricos hacia la coherencia y armonización jurídica del FMI con los derechos humanos y las Convenciones de la OIT desconocen la literatura empírica estudiada, así como las experiencias históricas de países como la Argentina. Esta fragmentación legal tampoco parece posible resolverse a través de una jerarquía jurídica de derechos a la Kelsen, ya que esta refleja y resulta de profundas contradicciones sociales estructurales a nivel global.¹⁷⁸

Segundo, tal como adelantamos, hemos demostrado la naturaleza política de estos antagonismos, relacionando las promesas de reforma laboral del Estado y los mandatos del FMI, con las reformas laborales materializadas en Argentina. Este análisis se focalizó en institutos fundamentales del derecho laboral, como los salarios, relaciones colectivas e individuales de trabajo y desempleo.

En tercer lugar, hemos presentado la posición actual del FMI en materia laboral frente a la crisis de COVID-19 y lo que se plantea para el período de recuperación post COVID-19. De allí se infieren las posiciones que el FMI sostendría en la negociación con la Argentina ante la negociación del mayor crédito otorgado en la historia del FMI. Ejemplifiqué algunas herramientas legales que podrían ser utilizadas por el gobierno argentino para evitar condicionalidades laborales que violenten derechos fundamentales del trabajo.

En definitiva, la solución a los antagonismos entre el FMI y los derechos laborales es de naturaleza política. Es el rol del gobierno y las fuerzas políticas internas, los sindicatos y los movimientos sociales que lo componen, el de defender los derechos de los/as trabajadores/as como una opción legítima y sustentable para el futuro del país frente al FMI.

¹⁷⁸ Fischer-Lescano y Teubner (nota 16), 1007.