

Cambiemos formación por trabajo (precario): Un análisis del proyecto de pasantías del macrismo

Marina Adamini

Introducción

Las pasantías universitarias son un dispositivo laboral formativo destinado a los estudiantes que busca brindarles prácticas en espacios de trabajo vinculados a sus estudios. Se insertan así en una zona gris entre el campo laboral y el educativo, en donde los jóvenes se desarrollan a la vez como trabajadores y como estudiantes. En sintonía con ello, y como parte del proceso de socialización laboral, los pasantes incorporan no solo competencias del *hacer* en el trabajo sino también aquellas referidas a las formas de *ser* en el trabajo, las cuales se encuentran atravesadas por las condiciones laborales en que estas prácticas se realizan.

El objetivo de este artículo es analizar el proyecto de reforma laboral del gobierno de Cambiemos (2015-2019) en lo atinente a las pasantías con una perspectiva histórico-comparativa. Esto implica identificar sus cambios y continuidades respecto a los anteriores sistemas de pasantías, vigentes durante los gobiernos menemistas (1989-1999), de la Alianza (1999-2001) y kirchneristas (2003-2015). En cuanto a la

metodología adoptada, realizamos un análisis documental de fuentes legales correspondientes a dicho proyecto de reforma laboral y de los anteriores sistemas normativos de pasantías, así como de fuentes periodísticas y académicas referidas a sus implicancias.

El sistema de pasantías en Argentina surgió a principios de los años noventa, en el marco de la reforma laboral menemista que buscaba modernizar el mercado de trabajo a través de nuevas formas de contratación flexible. En términos normativos, las pasantías resultaban entonces prácticas gratuitas, sin ningún tipo de protección laboral y seguridad social para el pasante. Frente a ello, estudios académicos y actores sindicales denunciaron cómo su escaso costo legal y salarial favorecía su utilización fraudulenta para cubrir puestos laborales, descuidando su propósito educativo. A raíz de estos abusos se aplicaron diferentes cambios en la normativa, el más notorio en 2008, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, con la sanción de la Ley de Pasantías N° 26.427, que reguló la asignación salarial de los pasantes, redujo su jornada laboral e incorporó obra social, aseguradora de riesgos del trabajo (ART) y licencias.

La sanción de esta ley generó repercusiones diversas: por un lado, los sectores empresariales cuestionaron el encarecimiento de la contratación de pasantes y advirtieron que eso provocaría una merma en su cantidad; por otro lado, desde las ciencias sociales se destacó el fortalecimiento de los derechos laborales de los pasantes, que desalentaría usos fraudulentos. El gobierno de Cambiemos se hizo eco de la demanda empresarial desde su asunción y buscó —sin éxito— derogar la Ley N° 26.427 a partir de diferentes proyectos, como el de Contratos de Aprendizaje en 2016, Nuevo Régimen de Pasantías Educativas en 2017 y la propuesta de creación de un Sistema de Prácticas Formativas en el marco del proyecto de reforma laboral en 2018.

Nuestro supuesto en este artículo es que, en sintonía con la restauración neoliberal que caracteriza al gobierno de Cambiemos, su pro-

puesta de reforma del sistema de pasantías implica la recuperación de antiguas normativas aplicadas durante el menemismo, ligadas a la precarización del trabajo de los pasantes. A partir de ello, consideramos que cristaliza la búsqueda de un retroceso en los derechos laborales obtenidos por los pasantes durante el kirchnerismo, para incrementar la discrecionalidad y rentabilidad empresarial.

El artículo está organizado en tres partes: en la primera realizamos una reconstrucción de la historia normativa del sistema de pasantías desde su surgimiento en 1992 hasta la actualidad; en la segunda analizamos el contexto y origen de la propuesta de renovación del sistema de pasantías por parte del gobierno de Cambiamos en el marco del proyecto de reforma laboral; y, por último, nos concentramos en el abordaje argumentativo del rechazo social que recibió dicho proyecto de reforma.

Breve repaso de la historia del sistema de pasantías universitarias en Argentina

El sistema de pasantías universitarias fue creado en Argentina en el año 1992, y se incorporó al conjunto de nuevas medidas y modificaciones legislativas orientadas a la “modernización” de las relaciones laborales. Estas medidas buscaban flexibilizar el mercado de trabajo, liberándolo, por medio de la promoción de contratos temporales, de prácticas calificadoras y de la erosión de cargas sociales a los empleadores. El argumento neoliberal sostenía que las protecciones legales en el mundo del trabajo actuaban como trabas que desalentaban la inversión empresarial y la contratación de fuerza de trabajo por sus elevados costos. Así también, se postulaba que los trabajadores debían potenciar su empleabilidad por medio de la incorporación de mayor capital educativo.

Pero si bien el sistema de pasantías educativas se inició formalmente en 1992, antes de ello se desarrollaba sin un marco de regula-

ción bajo la forma de prácticas preprofesionales. Estas prácticas eran convenidas entre las casas de estudio y las empresas. Su inicio data de la década del sesenta, bajo el modelo económico desarrollista, en áreas estratégicas relacionadas con la industria. Fue recién en la década del noventa, en el marco del gobierno de Menem, cuando se regularizaron las prácticas preprofesionales de los estudiantes por medio de la sanción de un Sistema Nacional de Pasantías Educativas, creado por un decreto del Poder Ejecutivo Nacional en 1992 (Decreto 340/92).

Este sistema fue presentado entonces como un avance modernizador que buscaba articular el mundo del trabajo con el mundo educativo, focalizado en la incorporación de mayores herramientas laborales para los estudiantes universitarios. Se definía allí como pasantía a

la extensión orgánica del sistema educativo a instituciones de carácter público o privado para la realización por parte de los alumnos y docentes de prácticas relacionadas con su educación y formación, de acuerdo a la especialización que reciben, bajo la organización y control de la institución de enseñanza a la que pertenecen durante un lapso determinado (Decreto 340/92, Art. 2).

La figura jurídica de la pasantía no reconocía entonces ningún tipo de relación laboral entre el pasante y el organismo público o privado donde esta se estuviera realizando. En el plano formal, el énfasis estaba puesto en el objetivo educativo. Las pasantías eran concebidas como voluntarias y gratuitas; el pago de la asignación estímulo o viáticos por parte de los empleadores era opcional. Su duración se estipuló en hasta cuatro años, con una actividad diaria mínima de dos y máxima de seis horas. Diferentes estudios académicos (Beccaria y López, 1996; Montes Cató, 2002; González, Langard y Levis, 2005; Neffa, 2005) mostraron cómo el carácter flexible de esta ley respecto a la duración y al pago de la pasantía, propició que muchos empleadores

la utilizaran de manera fraudulenta para cubrir puestos laborales, muy lejos de su propósito formativo.

Debido a estos abusos se aplicaron modificaciones en su sistema de regulación, que redujeron la jornada laboral y contractual y establecieron el pago obligatorio de una asignación estímulo a los pasantes. En 1999, a través de la sanción de la Ley N° 25.165, se limitó la duración de la pasantía a un mínimo de dos meses y un máximo de un año, con una jornada laboral de hasta cuatro horas de labor, y se determinó también el carácter obligatorio de la percepción de un estímulo monetario por las tareas realizadas. No obstante, en el año 2000 se volvió a extender su duración máxima a cuatro años y seis horas de trabajo diario, debido a que la reducción de la jornada dispuesta por la anterior legislación “atentaba con el rendimiento de los estudiantes involucrados en el sistema y al mismo tiempo con los objetivos perseguidos por el sistema de pasantías” (Decreto 487/00).

Montes Cató (2002) sostiene que todos estos cambios y alteraciones en la normativa de las pasantías, sumados a un inexistente control y supervisión, dieron lugar a innumerables irregularidades cometidas por los empleadores, que utilizaron esta situación para manejar de manera discrecional la fuerza de trabajo. El eje de discusión entre académicos, organismos regulatorios y organizaciones sindicales se centró en el posible encubrimiento de una relación laboral en condiciones de alta flexibilidad, desprotección, rotación y subcalificación de las tareas asignadas a los pasantes (San Martín, 2005).

Como reacción a los cuestionamientos formulados desde ámbitos académicos, sindicales y de organismos oficiales, en diciembre de 2008, durante la presidencia de Cristina Fernández (2007-2015), se aplicó una modificación crucial en el sistema de pasantías, al derogarse el vigente desde el menemismo y aprobarse una nueva ley para su regulación (N° 26.427). Entre sus principales modificaciones se incluyeron la fijación de un piso mínimo para las asignaciones estímulo-

lo (calculado en función del salario básico del convenio colectivo de trabajo [CCT] del lugar de trabajo), la reducción de la jornada laboral a cuatro horas diarias y del contrato a un año y medio de duración, el otorgamiento de obra social, licencias, ART y la incorporación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como organismo de control.

Algunos autores (Panigo y Neffa, 2009; Drovandi, 2010; Adamini, 2014) consideran que la ley de 2008 constituyó un avance significativo en el camino de la desprecarización de las condiciones de trabajo de los pasantes. Sin embargo, esta ley no modificó uno de los aspectos más polémicos que mantiene al sistema de pasantías desde su creación y que consiste en el desconocimiento de su dimensión laboral, ya que son consideradas exclusivamente como actividades formativas. Como consecuencia, el pasante seguía expuesto a una situación de desprotección jurídica respecto a su empleador, que lo privaba de derechos laborales fundamentales como aportes jubilatorios, licencia por maternidad remunerada, asignaciones familiares, salario anual complementario, obra social familiar, indemnización por despido, entre otros. Además, al no otorgarle el derecho a la afiliación sindical, circunscribía su campo de acción colectiva y así debilitaba sus posibilidades de organización en la lucha por mejores condiciones laborales.

Marco y génesis de la propuesta macrista de creación de un nuevo sistema de pasantías

La asunción del gobierno por la fuerza política Cambiemos en diciembre de 2015 se dio en un marco regional latinoamericano de restauración neoliberal, que puso fin al ciclo progresista iniciado a principios del nuevo milenio en países como Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador. Este fin de ciclo implicó el quiebre en las políticas públicas que durante la primera década de los años 2000 fortalecieron el rol del Estado y su mediación en la arena política y económica,

cristalizado en políticas activas de empleo, integración regional, desarrollo de la industria local y protección del mercado interno. Por el contrario, el modelo económico macrista promovió la desregulación y liberalización de los mercados, con la consiguiente apertura de las fronteras comerciales, que desprotegió la producción industrial local y repercutió negativamente en el mercado de trabajo, contrayéndolo. Paralelamente, las altas tasas de interés propiciaron el desarrollo de un proceso de valorización financiera de capitales extranjeros, sin incidencia productiva.

En términos estadísticos, la retracción del mercado de trabajo durante la gestión macrista se reflejó en un importante crecimiento del desempleo, que alcanzó un 10,6% en el segundo trimestre de 2019. Dentro de la población desocupada, los jóvenes son quienes aparecen sobrerrepresentados, duplicando los valores generales (24,9% en el mismo periodo) (EPH, Indec). Frente a esta problemática laboral, el gobierno de Cambiamos desarrolló diferentes estrategias, entre las que podemos destacar la apertura de los mercados y su desregulación para incentivar la llegada de inversiones extranjeras que reactivarían la economía, la capacitación de recursos humanos con el fin de incrementar su empleabilidad, el fomento del emprendedurismo y la flexibilización laboral en pos de la creación de nuevos empleos.

Resuenan en estas estrategias muchos de los principios neoliberales aplicados durante la gestión menemista (1989-1999), fundamentalmente en su concepción de liberación de los mercados como condición para el crecimiento de la economía y la llegada de inversiones que, por efecto derrame, generarían empleo, lo cual no sucedió. Asimismo, en los principios de la teoría del capital humano que atraviesan sus políticas de empleo. Esta teoría, que tuvo una gran recepción estatal durante los años noventa, concibe a la educación como un valor que incrementa la empleabilidad del desocupado, sin reparar en el condicionamiento de la estructura productiva ni de las desigualdades sociales.

Otra variante de esta perspectiva es el fomento del emprendedurismo atravesado por un discurso meritocrático en el cual, ante la falta de trabajo, la propuesta estatal es “esforzarse” para crear el propio.

Respecto a las políticas de empleo macristas orientadas a los jóvenes, podemos señalar los proyectos de ley de Primer Empleo, Contratos de aprendizaje y el Nuevo Régimen de Pasantías Educativas. Con diferentes nominaciones, estos proyectos aspiraban al incremento de la empleabilidad juvenil por medio del desarrollo de prácticas y formaciones laborales. La ley de Primer Empleo surgió en 2016, a poco de asumir Macri como presidente, y fue presentada por él mismo en la Casa Rosada en un acto en el cual leyó una carta de un joven sanjuanino que le pedía que pensara en los jóvenes que, como él, querían trabajo y no planes sociales, para “ganarlo con nuestro sudor”. Frente a ello, el presidente respondía que esta ley buscaba darles “una primera oportunidad para su desarrollo personal” (Macri, 25 de abril de 2016). La norma buscaba facilitar el ingreso juvenil al mercado de trabajo otorgando exenciones impositivas (cargas patronales) y subsidios salariales a los empleadores de jóvenes de 18 a 24 años que tuvieran menos de tres años de experiencia laboral.

A pesar del impulso con el que Macri presentó este proyecto de ley, fue rechazado en el Congreso. Los principales argumentos en su contra fueron la transferencia de ingresos a las empresas (en subsidios salariales, principalmente) y el riesgo de flexibilización laboral para los jóvenes contratados bajo este régimen. Luego de este rechazo, el gobierno presentó un nuevo proyecto llamado Contratos de aprendizaje, que apuntaba a mejorar la empleabilidad juvenil mediante la incorporación de capital humano en experiencias laborales formativas. Partía del diagnóstico de que el sistema de pasantías estaba obsoleto, y proponía su sustitución por esta nueva ley, cuyo objetivo era que jóvenes desocupados y estudiantes realizaran prácticas formativas en espacios laborales bajo contratos temporales. Sin embargo, ante el re-

chazo público de la propuesta, la norma no llegó siquiera a ser presentada en el Congreso.

Finalmente, la intención del gobierno de Cambiamos de renovar el sistema de pasantías se cristalizó en una propuesta de Capacitación Laboral Continua enviada al Congreso a fines de 2017, como parte del primer proyecto de reforma laboral. Este buscaba principalmente fomentar la regulación del empleo mediante la reducción de sanciones a empleadores que tenían personal no registrado y la disminución de los aportes patronales, y flexibilizar los contratos laborales por medio de la limitación de la responsabilidad solidaria en la tercerización, la flexibilización horaria, la reducción de las indemnizaciones por despido y la creación de nuevas categorías ocupacionales como la de trabajador independiente, trabajador autónomo económicamente independiente y las prácticas formativas (Cifra, 2017).

A pesar del impulso político con el que el gobierno presentó esta propuesta de reforma laboral luego del triunfo en las elecciones legislativas de 2017, recibió fuertes rechazos de actores sindicales, políticos y académicos, por propender a la precarización encubierta. Esta conjunción de rechazos impidió su tratamiento en el Congreso. Al año siguiente, el proyecto fue reformado y presentado nuevamente, esta vez por legisladores oficialistas y no por el Poder Ejecutivo como en la primera versión. Así, la segunda propuesta de reforma laboral se limitaba solo a tres puntos, divididos en diferentes proyectos denominados: 1) Regularización del empleo no registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese sectorial; 2) Agencia Nacional de Evaluación de Tecnología de Salud y 3) Capacitación Laboral Continua, donde se insertaba la propuesta de creación de un nuevo sistema de prácticas formativas. Sin embargo, la reiteración de las críticas públicas diluyó otra vez la posibilidad de dar tratamiento legislativo a la propuesta, ante su falta de legitimidad.

El proyecto de creación de un Sistema de Prácticas Formativas aspiraba a sustituir al sistema de pasantías vigente desde 2008, a partir de la derogación de la Ley N° 26.427. Respecto a los principales cambios que proponía el proyecto macrista respecto al aprobado durante el kirchnerismo podemos destacar, por un lado, la extensión de la jornada laboral de los pasantes de 20 a 30 horas semanales (que podría extenderse hasta ocho horas semanales más en épocas de receso educativo, a criterio de la empresa). Este cambio implicaba un retorno a las jornadas laborales prolongadas vigentes bajo la ley de pasantías menemista de los años noventa. Por otro lado, se proponía la exclusión del Ministerio de Educación de la Nación como órgano de control, y la función quedaba así exclusivamente en manos de la Secretaría de Empleo y Trabajo de la Nación (ex-MTEySS). Además, y en sintonía con ello, se eliminaba la figura del tutor de pasantías y del docente guía (el encargado del control pedagógico de las prácticas formativas en los lugares de trabajo).

Como novedades, este proyecto proponía incorporar la contratación de graduados noveles (de hasta un año de graduación), con lo cual se ampliaría el universo de posibles pasantes, precarizando las condiciones de trabajo de los nuevos profesionales. También sumaba un nuevo criterio en la definición del cupo de pasantes, que quedaría a discreción de cada CCT, mientras que en la ley de pasantías de 2008 se establecía su número en función de la cantidad de trabajadores de los espacios laborales; esto fragmentaría y dificultaría su control. Por último, el proyecto planteaba la creación de un Instituto Nacional de Formación Laboral, dependiente de la Secretaría de Empleo y Trabajo, sin competencia de agentes del área de educación, que se encargaría de la gestión de las prácticas formativas y de la creación de un DNI ocupacional, con registro de empleos y capacitaciones, para que los empleadores puedan acceder rápidamente al perfil del trabajador.

Pero el esquema macrista también mantenía algunos de los avances obtenidos por los pasantes en materia de derechos laborales a partir de la sanción de la Ley N° 26.427 en 2008. En primer lugar, la asignación estímulo seguiría siendo obligatoria y calculada en función del CCT del lugar de trabajo del pasante, mientras que en los años noventa esto era optativo. En segundo lugar, la duración máxima de la pasantía continuaría siendo de 18 meses. En tercer lugar, se mantendría una obra social, ART y licencias. Por último, el control permanecía a cargo de la Secretaría de Empleo y Trabajo (**Cuadro 1**).

Cuadro 1. Cambios y continuidades entre el proyecto de prácticas formativas del macrismo y la ley de pasantías kirchnerista

	Ley de pasantías kirchnerista (N° 26.427/ 2008)	Proyecto de prácticas formativas macrista (2018)
Destinatarios	Estudiantes de Educación Superior, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y Formación Profesional	Estudiantes de Educación Superior, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos y Formación Profesional y Noveles graduados (hasta un año desde su titulación)
Duración contractual	18 meses (máximo)	18 meses (máximo)
Jornada laboral	Hasta cuatro horas diarias	Hasta seis horas diarias (posibilidad de extensión a ocho horas durante el receso educativo)
Cupo máximo de pasantes	En empresas de hasta 200 empleados, un pasante cada 10 trabajadores y en empresas con mayor personal, el 7%.	A criterio del CCT del lugar de trabajo

Derechos laborales	Obra social	Obra social
	Vacaciones	Vacaciones
	ART	ART
	Licencias	Licencias
Asignación estímulo	Obligatoria (calculada en función del CCT del lugar de trabajo)	Obligatoria (calculada en función del CCT del lugar de trabajo)
Figuras de control	MTEySS	Secretaría de Empleo y Trabajo de la Nación (ex -MTEySS); Instituto Nacional de Formación Laboral
	Tutores de pasantías	-
	Ministerio de Educación	-

Fuente: Elaboración propia.

Vemos entonces que el proyecto de Cambiemos refleja un énfasis en la dimensión laboral y un debilitamiento en la dimensión educativa de las pasantías. Esto se expresa en la exclusión del Ministerio de Educación y de profesionales del área en las instituciones de gestión y control del sistema, así como en los actores involucrados en el propio espacio de trabajo (tutores de pasantías). Además, el énfasis en el trabajo aparece en la propuesta de extensión de la jornada laboral y contractual y en la posibilidad de incluir como pasantes a flamantes graduados universitarios. Por otra parte, se busca ampliar el criterio de discrecionalidad del empleador al incorporar la posibilidad de extender las horas de trabajo durante el receso educativo. Asimismo, en caso de incumplimiento de la normativa, la única sanción sería la exclusión del banco de empleadores del sistema de pasantías. De esta manera, el hincapié sobre la dimensión laboral muestra un claro beneficio para los empleadores.

Si bien el proyecto de Capacitación Laboral Continua ni siquiera fue tratado en el Congreso, consideramos que su evaluación es inte-

resante, ya que expresa el imaginario del gobierno de Cambiamos sobre la educación y el trabajo de los jóvenes, y, de forma concreta, sobre las características que deberían asumir las pasantías como dispositivo de inserción laboral. Además, su falta de concreción evidencia las relaciones de fuerza políticas en que se dio su debate, y fundamentalmente las resistencias sociales que impidieron el retroceso en las conquistas laborales obtenidas por los pasantes durante el anterior gobierno.

Genealogía de los rechazos al proyecto de reforma laboral de Cambiamos

Ya hemos mencionado que antes de la incorporación del sistema de prácticas formativas en el proyecto de reforma laboral, el gobierno de Cambiamos hizo dos intentos frustrados para renovar el sistema de pasantías. El primero fue en 2016, con el proyecto de Contratos de aprendizaje, y el segundo en 2017, con la propuesta de un nuevo Régimen de Pasantías Educativas. Ambos proyectos apuntaban a la realización de prácticas laborales por parte de los estudiantes en espacios de trabajo, bajo un régimen normativo diferente al de la ley de pasantías sancionada en 2008.

El proyecto denominado Contratos de aprendizaje surgió en 2016 luego del rechazo del Congreso a la propuesta de la ley de Primer Empleo, que buscaba otorgar exenciones impositivas a empleadores de jóvenes de 18 a 24 años. Al respecto, en un tono crítico, Abel Furlán—diputado del Frente para la Victoria y dirigente de la UOM— sostuvo que ese proyecto buscaba

reemplazar trabajadores de mayor categoría, mayor experiencia y costo laboral, por uno dócil, para poder formarlo de acuerdo a sus necesidades (...) Es parte del inicio de la flexibilidad laboral (...). Alguna experiencia tenemos con estos proyectos de ley. En los noventa hemos sido castigados con estas mismas iniciativas con

la excusa de darle oportunidad al trabajador joven (Parlamentario. com, 7 de septiembre de 2016).

El proyecto de Contratos de Aprendizaje surgió como una propuesta del propio MTEySS, durante la gestión de Jorge Triaca como ministro, y buscaba incentivar el empleo juvenil. En ese momento ya se encontraba vigente una ley de Contratos de Aprendizajes (N° 25.013) sancionada en 1998, que estaba orientada a la formación teórico-práctica en espacios laborales de jóvenes desocupados entre 16 y 28 años. El nuevo proyecto buscaba ampliar su grupo juvenil destinatario incluyendo a estudiantes. Pero ante el rechazo público de legisladores opositores y actores sindicales, la propuesta no llegó a conformarse en un proyecto formal enviado al Congreso.

Luego de estos embates, en 2017 el gobierno de Cambiemos reactivó la idea de creación de un nuevo sistema de pasantías. Al respecto, el entonces ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Jorge Triaca afirmó que se proyectaba la creación de 300 mil nuevos contratos de pasantías para ese año, como parte del plan de activación del empleo del gobierno. En defensa de su nueva propuesta, Triaca partía de un diagnóstico crítico del anterior sistema de pasantías; afirmaba que estas “se utilizaron sin control, de manera precaria, sin analizar el verdadero sentido que tiene que ver con la práctica formativa y la adquisición de conocimientos” (El Cronista, 10 de enero de 2017). La iniciativa de renovación cristalizó en el marco del primer proyecto de reforma laboral de 2017, que apuntaba a regular el empleo y flexibilizar los contratos laborales.

Las pasantías (denominadas como prácticas formativas) fueron enmarcadas en este primer proyecto de reforma laboral dentro de un plan de Capacitación Laboral Continua para incentivar el empleo juvenil en la transición entre el sistema educativo y mundo del trabajo. Triaca sostuvo en su defensa que

la única forma de integrar la educación con el mundo del trabajo es con prácticas formativas, y si logramos que todos los jóvenes puedan tener una fluida presencia de aprendizaje en el mundo del trabajo y de las empresas vamos a tener la posibilidad de que haya mayor empleabilidad sobre estas personas (*Infobae*, 5 de octubre de 2017).

El proyecto apuntaba a la creación de un sistema de prácticas formativas que incluyera en una misma normativa no solo a estudiantes universitarios sino también a noveles graduados, estudiantes del área Educación Permanente de jóvenes y adultos, y del sector de la Formación Profesional. Como complemento, planteaba una política de fomento al empleo juvenil de estudiantes en articulación con programas de entrenamiento laboral para jóvenes desocupados. El carácter amplio y heterogéneo del público juvenil destinatario de esta propuesta da cuenta de su concepción universalista de las prácticas formativas como política de empleo, que ignora la situación de desigualdad social de los jóvenes destinatarios y su incidencia sobre las posibilidades concretas de inserción laboral.

Con respecto a este punto, en un artículo anterior (Brown y Adami, 2016) comparamos la aplicación del Sistema de Pasantías universitarias con la del programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo (PJMyMT) durante el período kirchnerista y señalamos que, a pesar de tratarse de dos políticas orientadas a jóvenes de diferentes orígenes sociales (clase media en el caso de las pasantías y sectores populares en el de PJMyMT), ambos compartían el enfoque de la formación como principal estrategia para acceder al empleo. Esta perspectiva no tomaba en consideración las desigualdades en cuanto a los capitales económicos, sociales, educativos y simbólicos, que también inciden en la empleabilidad de los jóvenes; tampoco el rol de la demanda productiva en la creación de empleo, sino que individualizaban la respon-

sabilidad de la desocupación. Su fundamento universalista residía en la teoría del capital humano (Becker, 1983), que concibe al trabajador como responsable de su propia empleabilidad, la cual se incrementaría a partir de la inversión en su formación.

Como señalamos, la primera propuesta de reforma laboral, presentada en 2017, tomó gran repercusión pública y recibió fuertes rechazos por parte de actores sindicales, políticos y académicos. Los puntos más cuestionados fueron los referidos a la flexibilización y extensión de la jornada laboral; la reducción de las indemnizaciones por despido (especialmente por la creación de un Fondo de Cese Laboral que facilitaría el despido sin causa); la creación de la figura del “trabajador autónomo económicamente vinculado” y su facilidad para encubrir una relación de dependencia en el trabajo (Varesi, 2018); y la limitación de la responsabilidad solidaria en la tercerización laboral.

En un análisis integral, Lobato y Afarián (2018) sostienen que esta propuesta de reforma laboral cristalizaba la concepción de trabajador a la que aspiraba el gobierno de Cambiemos, en términos de un enfoque estrictamente económico. Esto implicaba, según las autoras, imponer la empresarialización del vínculo laboral que busca neutralizar su rasgo constitutivo de conflictividad y precariza sus condiciones laborales, exponiendo al trabajador a la desprotección jurídica. En este sentido, la Asociación de Abogados Laboralistas (AAL) elaboró un documento crítico en donde denunciaba que

el proyecto es de flexibilización laboral. No se trata, como se anunciaba, de reformas consensuadas sector por sector. Se trata, por el contrario, de una reforma estructural, integral, que ataca los pilares históricos del derecho del trabajo en la Argentina (AAL, 2017).

Esta conjunción de rechazos en torno al proyecto impidió su tratamiento en el Congreso, ante la evaluación por parte del gobierno de su falta de legitimidad, enfatizada por los disturbios producidos tras

la aprobación legislativa de modificaciones en el sistema previsional. Al respecto, Rosso (2019) señala que estas acciones de protesta fueron, hasta ese momento, el punto más alto de la movilización social durante el gobierno de Macri, y que a pesar de que la Ley de Reforma Previsional fue aprobada, las movilizaciones de rechazo a fines de 2017 implicaron una derrota política que lo condujo a retomar una estrategia gradualista.

Al año siguiente, ante la lectura de ese clima adverso, el gobierno reactivó los canales de negociación con referentes de la CGT para pulir su propuesta de reforma laboral de los aspectos más polémicos. Esa propuesta reformada fue enviada al Congreso en abril de 2018 y recibió un nuevo rechazo de actores políticos y sindicales, en medio de rumores que indicaban que su tratamiento se realizaría en el transcurso del mundial de fútbol de Rusia para evitar su trascendencia pública. Estas críticas diluyeron nuevamente la posibilidad de darle tratamiento legislativo, ante la falta de consenso.

El 1 de mayo de 2018, en los actos por el día del trabajador realizados poco después de la presentación de la nueva propuesta de reforma laboral, diferentes representantes sindicales se pronunciaron de forma crítica frente a ella. Así, el integrante del triunvirato de la CGT Hector Daer señaló que

en estos días nos desayunamos con un proyecto que quiere volver a bajar las indemnizaciones y otro que quiere hacer desaparecer las indemnizaciones, como si eso fuera el problema de la inversión en la Argentina (...). Permanentemente quieren hacer culpables a los trabajadores de todo lo que gobiernan mal, para los más poderosos y ahora utilizando las tareas liberales por excelencia (*Ámbito.com*, 2 de mayo de 2018).

Por su parte, desde el ámbito político, el entonces senador peronista Miguel Ángel Pichetto advirtió

no vamos a tratar ningún proyecto que perjudique el mundo del trabajo. Si es una ley de blanqueo no tienen por qué poner una modificación en las indemnizaciones. Es querer usar el blanqueo para flexibilizar los despidos. De ninguna manera vamos a tratar eso (*Ámbito.com*, 7 de mayo de 2018).

Y desde la AAL se elaboró y difundió un nuevo documento crítico, en donde sostenían que el proyecto de reforma laboral arrasaba los fundamentos de la Ley de Contrato de Trabajo al individualizar la relación laboral y someter a los trabajadores al poder discrecional de las patronales (AAL, 2018).

Asimismo, un estudio de opinión pública¹ realizado por el Centro de Opinión Pública y Estudios Sociales (Copes) de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, resaltaba también un contexto de fuerte rechazo social a la segunda propuesta de reforma laboral. El informe señalaba que, a excepción del Sistema de Prácticas Formativas, el conjunto de las propuestas tenía una percepción social mayoritariamente negativa. En términos porcentuales, mientras el esquema de las prácticas formativas obtuvo solo un 29% de rechazo, el cambio en la modalidad de cálculo indemnizatorio (que excluía ingresos obtenido por horas extras, premios, comisiones, etc.) llegó a un 70% de desacuerdo; la exención de deudas a empleadores que registren a trabajadores que tenían contratados de manera informal alcanzó un 55%, y la flexibilización de la jornada laboral recibió un 63% de oposición (Copes, 2018).

Ante estos dos rechazos consecutivos, el proyecto de reforma laboral de Cambiemos fue clausurado, y no volvió a ser reformulado ni elevado al Congreso. A pesar de eso, en abril de 2019, legisladores de Cambiemos presentaron en la Legislatura un proyecto titulado “Regularización del empleo no registrado, lucha contra la evasión en la se-

¹ La encuesta se realizó en Buenos Aires y GBA durante julio de 2018 a 806 personas.

guridad social y registración laboral”, inspirado en uno de los puntos del fracasado proyecto de reforma laboral, vinculado al blanqueo de trabajadores. Este contó con la defensa pública del sector empresarial (como CAME e Idea), pero no obtuvo aval sindical ni político suficiente como para dar lugar a su tratamiento. Y si bien no alcanzó la misma magnitud ni resonancia que las propuestas de reforma laboral, recibió similares cuestionamientos públicos. Al respecto, la AAL elaboró un documento crítico en el cual señaló que

el nuevo proyecto modifica o elimina varios de los contenidos regresivos de los anteriores proyectos pero manteniendo las falencias estructurales de los mismos. Persiste en la estrategia de utilizar un supuesto régimen de regularización del trabajo no registrado, denominado mediáticamente como “blanqueo”, para ocultar la verdadera finalidad del proyecto que es rebajar en forma definitiva los importes indemnizatorios por trabajo no registrado o incorrectamente registrado, desfinanciar el régimen de la seguridad social y hacer recargar en los trabajadores y las trabajadoras los efectos de una crisis económica que ellos no generaron (AAL, 2019, p. 1).

En síntesis, Cambiamos culminó su gobierno en 2019 sin lograr la reforma laboral anhelada ante el rechazo social, académico, político y sindical de las distintas versiones de un proyecto que buscaba flexibilizar las condiciones contractuales de trabajo y avasallar derechos laborales fundamentales. Consideramos que dicho rechazo cristaliza la crisis de legitimidad del proyecto político del gobierno de Cambiamos y también la potencialidad política de las resistencias sociales.

Reflexiones finales

Este artículo se propuso indagar el proyecto de pasantías del gobierno de Cambiamos que surgió como alternativa a la ley sancionada en 2008, una norma que otorgó derechos laborales y salariales

a los pasantes. Si bien ese proyecto no se aprobó y por lo tanto no logró consolidarse un nuevo sistema de pasantías, consideramos que su abordaje resulta relevante por dos motivos. En primer lugar, porque cristaliza el imaginario del gobierno de Mauricio Macri en torno a la relación entre educación y trabajo y a las condiciones en las que deben desarrollarse las prácticas formativas en los espacios de trabajo. En segundo lugar, porque el propio fracaso del proyecto da cuenta de la resistencias sociales, especialmente sindicales, que evitaron el avasallamiento de las conquistas laborales obtenidas por los pasantes durante el período kirchnerista.

Respecto al primer punto, observamos que el proyecto de pasantías macrista implicaba un énfasis en la dimensión laboral de las mismas, con el consecuente descuido de su propósito educativo. Esto aparecía expresado en algunos de sus puntos fundamentales: la extensión de la jornada laboral de los pasantes, la eliminación del Ministerio de Educación como organismo de control y la incorporación de noveles graduados. Además, la propuesta aumentaba la discrecionalidad empresarial al habilitar la posibilidad de extender la jornada laboral de los pasantes en períodos de receso educativo, reducir las sanciones en caso de incumplimiento de la normativa y quitar la figura de los tutores de pasantías en los lugares de trabajo.

Estas modificaciones suponían la recuperación de algunos de los principios normativos que se encontraban vigentes durante los años noventa, fundamentalmente, en la extensión horaria y la ampliación de la discrecionalidad del empleador. Sin embargo, esta propuesta no desarticulaba por completo los avances realizados a partir de la sanción de la ley de 2008. El proyecto de Cambiemos mantenía aspectos normativos básicos, como el carácter mínimo obligatorio de la asignación estímulo, calculado en función del CCT del lugar de trabajo del pasante, la percepción de obra social, ART y licencias, y el rol del Ministerio de Trabajo como organismo de control.

Por otro lado, con respecto al segundo punto observamos que el fracaso del proyecto de pasantías de Cambiamos da cuenta de las resistencias sociales que impidieron su aprobación, y la de la reforma laboral en su conjunto. En la reconstrucción que hicimos de los diferentes intentos del gobierno de Macri para modificar el sistema de pasantías desde 2016, con los Contratos de Aprendizajes primero y el Sistema de Prácticas Formativas después, aparece con claridad la oposición de sindicalistas y políticos, quienes quitaron legitimidad a los proyectos e impidieron su tratamiento legislativo.

Consideramos que las leyes cristalizan las relaciones de fuerza de su contexto, y así como el sistema normativo de pasantías de los noventa expresaba un carácter ofensivo en el manejo empresarial de las condiciones laborales y salariales, la ley de pasantías kirchnerista colocó ciertos condicionamientos al incrementar los derechos laborales y salariales de los pasantes. Ese piso de derechos obtenido resultó un límite para el avance de la ofensiva de restauración neoliberal durante el macrismo. El proyecto de pasantías de Cambiamos buscaba incrementar la discrecionalidad empresarial en cuanto a la situación de los pasantes, pero sin avasallar totalmente las conquistas laborales obtenidas en 2008.

Por otro lado, su fracaso no puede analizarse fuera del contexto del rechazo social del proyecto de reforma laboral en su conjunto, por su carácter de flexibilización laboral encubierta. Esto constituye un signo para repensar el gobierno de Macri y los límites de su hegemonía ante la memoria social de conquistas laborales, así como la fuerza que mantienen las organizaciones sindicales luego de un período cercano de revitalización.

Referencias bibliográficas

AAL. (2017). *Una reforma que arrasa con la Ley de Contrato de Trabajo*. Recuperado de <https://b-m.facebook.com/nt/>

- screen/?params=%7B%22note_id%22%3A416366092702063%7D&path=%2Fnotes%2Fnote%2F&_rdr
- AAL. (2018). *Reforma Laboral. Documento crítico sobre los Proyectos presentados por el Poder Ejecutivo Nacional*. Recuperado de <http://www.laboralistas.net/2018/05/16/ante-la-reforma-laboral/>
- AAL. (2019). *Proyecto Reforma Laboral 2019. El supuesto “blanqueo” como pantalla para ocultar la reducción de los derechos laborales y la desfinanciación de la seguridad social*. Recuperado de <http://laboralistas.net/wp-content/uploads/2019/04/Bolet%C3%ADn-Reforma-Laboral-2019.pdf>
- Adamini, M. (2014). *Formaciones identitarias en lugares de trabajo precario: Un estudio sobre pasantes de la administración pública de la provincia de Buenos Aires (2008-2012)* (Tesis doctoral). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. La Plata. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte1014>
- Beccaria, L. y López, N. (1996). El debilitamiento de los mecanismos de integración social. En L. Beccaria y N. López, *Sin Trabajo: Las características del desempleo y sus efectos en la sociedad argentina*. Buenos Aires: Unicef.
- Becker, G. (1983). *El Capital Humano*. Madrid: Alianza.
- Brown, B. y Adamini, M. (2016). Sentidos comunes detrás de las políticas estatales destinadas a jóvenes en la etapa kirchnerista. Un análisis discursivo del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y el nuevo sistema de pasantías. En P. Pérez y M. Busso, M. (Comps.), *Caminos al trabajo: el mundo laboral de los jóvenes durante la última etapa del gobierno kirchnerista* (pp. 143-161). Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Cifra. (2017). Principales lineamientos del proyecto de reforma laboral. Recuperado de <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=116>

- Copes. (2018). *Reforma Laboral. Informe*. Buenos Aires: UBA. Recuperado de <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/blogs.dir/219/files/2018/09/Reforma-Laboral-Informe-COPES-Agosto-2018.pdf>
- Drovandi, M. C. (2010). *Estudios sobre las causas del bajo rendimiento en los últimos cursos de la carrera de alumnado en Ingeniería Informática en la Universidad de Mendoza* (Tesis doctoral). Universidad de Granada. Granada.
- González, P., Langard, F. y Levis, M. (2005). *Sistema de pasantías y precarización laboral: El caso del mapa educativo nacional*. Ponencia presentada en VII Jornadas de Investigación del Centro de Investigaciones Geográficas y del Departamento de Geografía. Universidad Nacional de La Plata, La Plata. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=eventos&d=Jev779>
- Lobato, J. y Afarían, J. (2018). Reflexiones sobre una reforma laboral anunciada. *BORDES. Revista de Política, Derecho y Sociedad*, 8, 9-18.
- Montes Cató, J. (2002). Sindicalismo y organizaciones de pasantes. Estrategia de disciplinamiento empresarial y resistencia de los trabajadores precarizados. En A. Fernández (Comp.), *Sindicatos, crisis y después. Una reflexión sobre las nuevas y viejas estrategias sindicales argentinas*. Buenos Aires: Biebel.
- Neffa, J. C. (2005). Las principales reformas de la relación salarial operadas durante el periodo 1989-2001 con impactos directos o indirectos sobre el empleo. *Materiales de trabajo*, 4. Buenos Aires: Ceil-Piette.
- Panigo, D. y Neffa, J. (2009). *El Mercado de Trabajo Argentino en el Nuevo Modelo de Desarrollo. Documento de Trabajo*. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

- República Argentina. (1992). *Decreto 340/92. Apruébase el Sistema de Pasantías*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/17219/norma.htm>
- República Argentina. (1999). Ley N° 25.165. *Pasantías educativas*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60511/norma.htm>
- República Argentina. (2000). *Decreto 487/00. Pasantías Educativas*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/63488/norma.htm>
- República Argentina. (2005). Ley N° 26.075. *Financiamiento educativo*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/112976/norma.htm>
- República Argentina. (2008a). Ley N° 26.427. *Sistema de Pasantías Educativas en el marco del sistema educativo nacional*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148599/norma.htm>
- República Argentina. (2008b). Resolución 497/2008. *Créase el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, con el objeto de generar oportunidades de inclusión social y laboral. Prestaciones*. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/140000-144999/140611/texact.htm>
- Rosso, F. (2019). La enigmática supervivencia política de Mauricio Macri. *Nueva Sociedad*, 279, 4-12. Recuperado de <https://nuso.org/articulo/supervivencia-politica-de-mauricio-macri/>
- San Martín, M. E. (2005). *Saberes y competencias adquiridas a través del sistema de pasantías. El caso de las ingenierías de la UBA y el ITBA*. Ponencia presentada en VII Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Varesi, G. (2018). Relaciones de fuerza bajo la presidencia Macri. *Realidad Económica*, 320(47), 9-44.

Rechazo a la reforma laboral abre ventana de negociación en CGT. (2 de mayo de 2018). *Ámbito.com*. Recuperado de <https://www.ambito.com/edicion-impres/rechazo-la-reforma-laboral-abre-ventana-negociacion-cgt-n4019929>

Reforma laboral: el PJ Senado dice “así no” y desacelera tratamiento”. (7 de mayo de 2018). *Ámbito.com*. Recuperado de <https://www.ambito.com/edicion-impres/reforma-laboral-el-pj-senado-dice-asi-no-y-desacelera-tratamiento-n4020389>

Triaca: “Las pasantías no van en detrimento de los derechos de los trabajadores”. (10 de enero de 2017). *El Cronista*. Economía y Política. Recuperado de <https://www.cronista.com/economia-politica/triaca-las-pasantias-no-van-en-detrimento-del-derecho-de-los-trabajadores-20170110-0044.html>

El Gobierno aspira a crear 300 mil empleos a través de pasantías y promete que no serán “precarias”. (5 de octubre de 2017). *Infobae*. Recuperado de <https://www.infobae.com/economia/2017/10/05/el-gobierno-aspira-a-crear-300-mil-empleos-a-traves-de-pasantias-y-promete-que-no-seran-precarias/>

“Dipusindicales” destruyeron el proyecto de Primer Empleo. (7 de septiembre de 2016). *Parlamentario.com*. Recuperado de <https://www.parlamentario.com/2016/09/07/dipusindicales-destrozaron-el-proyecto-de-primer-empleo/>

Fuentes consultadas

Indec. *Encuesta permanente de hogares (EPH)*. Recuperado de <https://www.indec.gov.ar/indec/web/Institucional-Indec-BasesDeDatos>

Palabras del Presidente Mauricio Macri presentando el Proyecto de Ley de Primer Empleo. (26 de abril de 2016). Recuperado de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/36097-palabras-del-presidente-mauricio-macri-presentando-el-proyecto-de-ley-de-primer-empleo>

Proyecto de Ley. *Régimen de Promoción del empleo joven.*

Presentado el 26 de abril de 2016. Recuperado de <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2020/PDF2020/TP2020/3146-D-2020.pdf>

Proyecto de Ley. *Reforma laboral.* Presentado el 18 de noviembre

de 2017. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/proyecto-ley-reforma-laboral-proyecto-ley-reforma-laboral-nv18718-2017-12-15/123456789-0abc-817-81ti-lpssedadevon>

Proyecto de Ley. *Regularización del empleo no registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese sectorial.* Presentado el 28 de abril de 2018.

Recuperado de file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Temp/S1381_18PL.pdf

Proyecto de Ley. *Capacitación Laboral Continua y Agencia Nacional*

de Evaluación de Tecnologías de Salud. Presentado el 28 de abril de 2018. Recuperado de file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Temp/S1380_18PL.pdf

Proyecto de Ley. *Regularización del empleo no registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social y registración laboral.*

Presentado en abril de 2019. Recuperado de file:///C:/Users/Usuario/AppData/Local/Temp/S1381_18PL-1.pdf