



Capacitación y Estudios
sobre Trabajo y Desarrollo
CETYD-EIDAEs_UNSAM

Una reforma de regresión laboral

DICIEMBRE 2025

El Centro de Capacitación y Estudios sobre el Trabajo y el Desarrollo CETyD (EIDAES-UNSAM) presenta el documento “Una reforma de regresión laboral”, un análisis sobre la iniciativa impulsada por el Gobierno Nacional.

Autores: Matías Maito, Juan Manuel Ottaviano, Carlos Tomada, Lilia Alonso, Julián Hofele.

Cita sugerida: Maito, M., Ottaviano, J. M., Tomada, C., Alonso, L., & Hofele, J. (2025). *Una reforma de regresión laboral*. CETyD, Escuela IDAES, Universidad Nacional de San Martín.

Edición: Florencia Antueno

ÍNDICE

Introducción.....	4
Caracterización de la reforma laboral de Milei	11
Los débiles fundamentos del proyecto.....	25
Otra reforma laboral es posible	38

Introducción

Nuestro país necesita una reforma laboral. Pero no esta reforma laboral. Bajo el argumento de “modernizar” las leyes para crear empleo formal, el proyecto del gobierno habilita un mayor deterioro de los salarios y las condiciones de trabajo desarticula derechos laborales y sindicales, debilita la negociación colectiva y desfinancia la seguridad social.

El discurso oficial plantea que se busca reducir costos e incentivar la contratación. Sin embargo, la evidencia muestra que ninguna reforma laboral crea empleo por sí sola. El principal determinante del empleo siempre es la actividad económica.

La literatura internacional y regional muestra que las reformas laborales no generan empleo ni aumentan la productividad. Lo que sí hacen en todos los casos es incrementar la desigualdad. El propio FMI reconoce en sus investigaciones que la flexibilización laboral ha sido uno de los principales factores que explican el aumento de la desigualdad.

En Argentina, el período de mayor creación de empleo se dio entre 2002 y 2007, en el marco de la recuperación del marco protectorio. Por su parte, las reformas flexibilizadoras de los años 90 acompañaron un proceso de aumento del desempleo y de la informalidad.

No hay ningún elemento en este proyecto de reforma laboral que pueda ayudar a crear empleo, formalizar o mejorar la calidad del trabajo. Por el contrario, su aprobación implica una serie de efectos regresivos que sintetizamos en diez puntos principales.



1. Perfora los pisos salariales y de condiciones de trabajo que se encuentran muy deteriorados.

- Los salarios de las categorías más bajas de los convenios se encuentran hoy por debajo de la línea de pobreza. La descentralización de la negociación colectiva que promueve la reforma permite que a nivel de las empresas se fijen salarios inferiores y condiciones laborales peores a las acordadas a nivel sectorial.

2. Conduce a que el Estado financie el costo de los despidos.

- La reforma reduce las contribuciones patronales y, por el monto de ese descuento, se constituyen fondos para que las empresas financien las indemnizaciones de los trabajadores despedidos. Es decir, el Estado deja de recaudar recursos y se los cede a las empresas para que solventen las desvinculaciones de trabajadores.
- De esta manera, el Estado dejará de percibir recursos por un valor aproximado de 2.500 millones de dólares anuales, monto equivalente a 500 mil jubilaciones mínimas (incluyendo el bono).

3. Restringe los recursos de los sindicatos y limita la acción gremial.

- La reforma introduce medidas que buscan ahogar financieramente a los sindicatos y comprometer su sustentabilidad económica.

- En primer lugar, las empresas pueden dejar de ser agentes de retención de las cuotas de afiliación. De esta manera, se impide el mecanismo de recaudación, que requerirá consentimiento del trabajador y acuerdo colectivo. Además, el Estado debe convalidar cada afiliación.
- Por otro lado, si bien no restringe la posibilidad de pactar cuotas solidarias (las que aportan los trabajadores no afiliados por el hecho de beneficiarse de los salarios y las condiciones laborales que negocia por ellos el sindicato) les otorga fecha de vencimiento con el fin de la ultraactividad de las cláusulas obligacionales y complica su cobro al requerir la autorización expresa del trabajador para su retención.
- Adicionalmente, se reducen las contribuciones patronales destinadas a las obras sociales.
- En paralelo al debilitamiento económico, también se limita la acción sindical. En particular, se restringe el derecho de huelga a través de la declaración de servicios esenciales e importancia trascendental a múltiples actividades, traspasando los estándares internacionales de la OIT. Como consecuencia, la cantidad de trabajadores formales del sector privado con derecho a huelga restringido se incrementará desde los aproximadamente 470 mil de la ley actual (considerando que el DNU 70/2023 tiene su aplicación suspendida) a los

2,9 millones según el proyecto de reforma. Así, el porcentaje de asalariados registrados con derecho a huelga restringido pasa del 7% al 43% del total.

- Además, se limita el tiempo de la actividad sindical, la realización de asambleas, se habilita el despido de activistas y se debilita la tutela sindical.

4. Institucionaliza la autoridad del Estado para fijar techo a las paritarias.

- El proyecto permite que el Estado no homologue acuerdos paritarios si juzga que generan “distorsiones económicas graves”. Tal definición no es sólo un exceso arbitrario del control de legalidad, sino que, al estar formulado de forma genérica, habilita una discrecionalidad absoluta para intervenir en las paritarias.

5. Legaliza el fraude laboral y la desprotección de un amplio universo de trabajadores

- El proyecto invierte la regla que presume la existencia de contratos de trabajo para que el uso del monotributo y los contratos de locación sean considerados *legalmente* relaciones civiles, aunque se trate *objetivamente* de relaciones de trabajo.

6. Convalida la precariedad del trabajo en plataformas.

- Se excluye a los trabajadores de plataformas de la ley de contrato de trabajo. De esta manera, ningún trabajador

de las plataformas digitales podrá gozar de derechos laborales.

- Además, el proyecto no contiene derechos de ninguna clase en favor de los trabajadores de plataformas, ni siquiera derecho a la desconexión o la posibilidad de rechazar pedidos sin ser sancionado.

7. Amplía las facultades de los empleadores para organizar y flexibilizar los tiempos de trabajo

- Se habilita la extensión de la jornada de manera unilateral por parte de los empleadores para que las horas extra sean consideradas horas normales de trabajo. En esa línea, se permite la compensación de tiempo mediante banco de horas, francos compensatorios y otros mecanismos de flexibilidad de la organización horaria en favor de los empleadores.

8. Se afectan otros derechos individuales

- Se deroga la ley de teletrabajo, que contiene elementos de soberanía del tiempo, reconocimiento de tareas de cuidado y reconocimiento de gastos entre otros conceptos. Además, se promueven las tercerizaciones, se fijan límites a la indemnización por despido y se extiende el período de prueba en el trabajo en casas particulares.

9. Se eliminan conceptos centrales de la normativa que buscan reducir las asimetrías entre los trabajadores y los empleadores

- Se limita el principio de “norma más favorable para el trabajador”, desvirtuando uno de los pilares del derecho laboral. Y se elimina la justicia social como doctrina para interpretar la ley.

10. Se insiste en mecanismos de formalización laboral que no tuvieron efectos positivos en el pasado.

- Se incluye una reducción generalizada de las contribuciones patronales (incluyendo a las grandes empresas), que corre el riesgo de convertirse en una transferencia de recursos del sector público al privado, con un impacto indeterminado en el nivel de empleo. Además, se propone un nuevo blanqueo, después de que el de 2024 sólo haya logrado formalizar al 0.003% del empleo no registrado (alrededor de 16 mil puestos sobre un total de 5.8 millones de asalariados informales).

Otra reforma laboral es posible

Los problemas del mercado de trabajo argentino no se resuelven con más desregulación. Para abordar ese desafío es preciso diseñar e implementar un entramado de políticas económicas, productivas y laborales que tengan como principal prioridad la generación de empleo de calidad. Y si bien ninguna reforma laboral podrá resolver por sí sola los problemas del mundo del trabajo, sí es necesario promover una actualización que contribuya a impulsar la productividad y la innovación tecnológica a través de la protección a los trabajadores y el fortalecimiento de las organizaciones sindicales,

y que acompañe a un modelo de desarrollo centrado en la generación de empleo de calidad. Ideas en ese sentido no faltan.

Durante los últimos años, se presentaron múltiples proyectos de ley y se elaboraron una amplia variedad de propuestas que se inscriben en esa perspectiva. Si bien la discusión actual se centra en los contenidos del proyecto enviado por el gobierno nacional, también puede servir como oportunidad para mostrar que existe una alternativa para abordar los verdaderos desafíos que tiene el mundo del trabajo en nuestro país y que otra reforma laboral es posible.

Caracterización de la reforma laboral de Milei

A continuación, se describen y analizan los aspectos más relevantes del proyecto de reforma laboral elaborado por el gobierno nacional, en función de los principales efectos que conllevará su implementación.

1. Perfora los pisos salariales y de condiciones de trabajo que ya se encuentran muy deteriorados.
-

1.1 Descentralización de la Negociación Colectiva. Prelación de normas y sistema de articulación

A través de la modificación del régimen de negociación colectiva se busca que los convenios de empresa puedan contener peores condiciones de trabajo y acuerdos salariales de menores incrementos que los convenios y acuerdos de actividad.

¿Cómo se implementa? A través de la inversión del orden de prelación para la aplicación articulada de los convenios colectivos de actividad y de empresa. Es decir, independientemente de cuándo hayan sido celebrados, los convenios de empresa prevalecen sobre los de actividad, aunque contengan cláusulas menos favorables para los trabajadores. Se invierte la regla que hoy se encuentra en el art. 19 de la Ley N° 14.250, que indica que los convenios de empresa solo prevalecen sobre los de actividad en la medida que contengan

cláusulas más favorables a los trabajadores. El antecedente inmediato de esta reforma es el de la ley 25.250 conocida como “Ley Banelco” que legisló en igual sentido durante los pocos años de su vigencia.

1.2 Promoción del otorgamiento de personerías gremiales a los sindicatos de empresa y exclusión de las federaciones sindicales de las negociaciones por empresa.

En el proyecto se busca facilitar el otorgamiento de personerías para sindicatos de empresa y se impide a las federaciones participar de la negociación colectiva por empresa. En vez de promover la ampliación de los contenidos de la ya dinámica articulación de convenios de actividad y de empresa, se crean “islas” de representación sindical y de negociación colectiva. La combinación de la descentralización de la negociación colectiva junto con las “islas” de representación puede hacer proliferar zonas de contratos patronales o de negociación colectiva dirigida por el sector empresario.

Este cambio de régimen conlleva a la atomización de los trabajadores, el ensanchamiento de las asimetrías con el sector empresario y la ampliación de las desventajas en las mesas paritarias. El régimen vigente desde 2004 -Ley N° 25.877- funcionó de manera extensa y dinámica durante todos los gobiernos democráticos desde ese entonces y en contextos económicos diferentes.

La descentralización de la negociación colectiva no implica una modernización. Por el contrario, la modificación del sistema de articulación entre los distintos niveles negociales significa regresar al

régimen que sirvió para el congelamiento de salarios y la introducción de modalidades de contratación y de trabajo precarias durante la década de los '90 y hasta el año 2004.

Contrario a lo que se supone, actualmente la negociación colectiva por empresa es muy dinámica solo que, por regla general, los acuerdos de empresa mejoran lo dispuesto en los convenios de actividad (los cuales funcionan, hasta ahora, como piso). Por ese motivo, este proyecto es un retroceso. Además, los países que descentralizaron la negociación colectiva de actividad muestran mayores niveles de desigualdad salarial (OIT, 2022).

1.3 Salario dinámico y por rendimiento. Se habilita la negociación individual o colectiva de conceptos retributivos "dinámicos y variables" en función del mérito personal del trabajador como aspectos propios de la organización. Se establece que el empleador puede estipularlos, modificarlos o eliminarlos unilateralmente.

2. Conduce a que el Estado financie el costo de los despidos

Si bien en la Ley Bases se alentó a los sindicatos y a las cámaras empresarias a adoptar el Fondo de Cese como mecanismo de pago indemnizatorio, este modelo no fue acordado por ningún sector. En cambio, el Fondo de Asistencia Laboral (FAL) de la actual reforma es obligatorio a través del pago de un 3% de la masa salarial.

El Fondo de Cese era cuestionado porque suponía un aumento de costos laborales no salariales para las empresas que lo adoptaran.

Con el modelo propuesto en el FAL se compensa directamente ese aumento de costos del 3% con una reducción del 3% en las contribuciones patronales al SIPA. De esta manera, las contribuciones de las empresas de servicios y comercio que no son PyMEs se reducen de 20,40% a 17,40% y las del resto de las empresas, de 18,00% a 15% de las contribuciones para el resto de las empresas. A eso se le suma una reducción de las contribuciones a las obras sociales (como detallamos en el apartado siguiente).

Esto significa que el Estado deja de percibir un 3% de las contribuciones con destino a la seguridad social, lo que equivale a decir que el Estado afronta con sus propios recursos los costos de los despidos.

En particular, este punto conlleva una reducción del 16% de la recaudación en concepto de contribuciones patronales, totalizando un costo fiscal de 2.500 millones de dólares. Se estima que esta rebaja alcanzaría para cubrir el haber mínimo más el bono de alrededor de 500 mil personas jubiladas durante un año a valores de 2025.

Si bien todas las empresas verán aumentados y compensados en un 3% los costos laborales no salariales, las empresas y sectores que tienen menor nivel de rotación (que son las que no despiden frecuentemente) recurrirán en menor medida al FAL respecto de aquellas que tienen mayor nivel de rotación (porque sí despiden con más asiduidad) aunque contribuyan en igual medida. Esta doble distorsión surge de socializar entre las empresas los costos de

despido, a la vez que esa socialización se financia mediante el debilitamiento del sistema previsional solidario.

3. Restringe los recursos de los sindicatos y limita la acción gremial.

3.1 Cuotas solidarias y empresas como agentes de retención

Las cuotas solidarias se fundan en que la negociación salarial y de condiciones laborales que lleva adelante el sindicato tiene efecto sobre la totalidad de los trabajadores, más allá de si están afiliados o no.

El proyecto no modifica el artículo 9 de la ley 14.250 que regula estas contribuciones, pero las ataca por otras dos vías. Por un lado, dispone el fin de la ultraactividad de las cláusulas obligacionales (Ver 3.2) y por otro, modifica el artículo 138 de la Ley de Contrato de Trabajo prohibiendo al empleador la retención de las contribuciones salvo consentimiento expreso del trabajador. Asimismo, establece como excepción los acuerdos derivados de convenios colectivos de empresa reforzando los incentivos para impulsar este tipo de negociaciones de manera descentralizada.

También dificulta el mecanismo de recaudación de las cuotas de afiliación, ya que las empresas pueden dejar de ser agentes de retención.

3.2 Reducción de contribuciones a las obras sociales

A la baja en las contribuciones patronales con destino a la seguridad social se le añade una reducción del 6% al 5% destinadas al Régimen de Obras Sociales, sistema que en la actualidad atraviesa una situación de complejidad financiera.

3.3 Fin de la ultraactividad de las cláusulas obligacionales

Si bien no se determina la eliminación de la ultraactividad de las cláusulas que implican a las condiciones de trabajo y salariales, sí está previsto el fin de la estabilidad de los convenios en sus cláusulas obligacionales. Es decir, las que contienen acuerdos únicamente entre las partes como la determinación de las cuotas solidarias, seguros, cláusulas de formación profesional o de paz social. Esto significa que estos contenidos pueden caerse al cumplirse un plazo y solo se prorrogan por un nuevo acuerdo entre las partes.

3.4 Restricciones a la huelga por extensión de los servicios esenciales.

Inspirado en el DNU 70/23 y en subsiguientes decretos que intentaron extender a múltiples actividades los servicios declarados como esenciales o de importancia trascendental, se busca restringir el ejercicio del derecho de huelga a través de la modificación del artículo 24 de la Ley N° 25.877.

La extensión de los servicios esenciales o de importancia trascendental a diversas actividades (como la educación, el transporte marítimo, siderurgia, construcción, alimentos, bancarios o logística) traspasa los estándares internacionales ([Comité de Libertad Sindical](#) de la OIT y criterios de la [CIDH](#)). Estos estándares, contenidos en la normativa vigente que se busca modificar (Decreto

272/2006 y art. 24 de la Ley 25.877) solo admiten que puedan ser declarados esenciales las actividades que, de suspenderse por la huelga, podrían poner en peligro “la vida, la seguridad o la salud de la población”. Por ese motivo, estos contenidos podrían ser controvertidos judicialmente.

3.5 Límites al ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores.
Castigo a las asambleas, descuentos salariales por participar de acciones sindicales y penalización de la acción sindical.

- **Equiparación de la conducta antisindical de la empresa de impedir la acción sindical con la conducta “instigación a impedir el ingreso de cosas al establecimiento” por parte de los sindicatos.**
- **Límites horarios al ejercicio de la licencia gremial de los delegados.** La ley vigente dice que la cantidad de horas retribuidas que puede utilizar un delegado para su actividad gremial se define por convenio colectivo. El proyecto de ley propone que se limiten a 10 horas mensuales, lo que significa una intervención directa en la negociación colectiva y en la voluntad de las partes, con el objetivo de impedir la acción gremial.
- **Despido de candidatos de listas sindicales que obtengan menos de 5% de los votos.** La ley actual brinda estabilidad a los candidatos a representantes sindicales por el término de 6 meses. La reforma busca que los trabajadores que participen de listas que obtengan la minoría puedan ser despedidos. Esto permite a las empresas castigar con el despido a las listas

perdedoras y así favorecer a algunos representantes por sobre otros, vinculando la tutela sindical al éxito electoral. Esta prescripción no tiene antecedentes en el derecho colectivo.

- **Tutela sindical relativa para representantes suplentes.** Los representantes sindicales suplentes pierden la estabilidad de la que gozarán solamente los representantes sindicales titulares. Además los empleadores podrían suspender preventivamente a los delegados.

4. Institucionaliza la autoridad del Estado para fijar techo a las paritarias

La reforma habilita la intervención estatal sobre los acuerdos paritarios que según el propio Estado generen “distorsiones económicas graves”.

Esto es un exceso arbitrario del control de legalidad que ejerce la autoridad administrativa del trabajo sobre la negociación salarial.

De este modo, se fortalece la intervención estatal para imponer techos a las paritarias a través de la no homologación o el rechazo de los acuerdos. Este punto es un regreso al régimen anterior al establecido en 2004 con la Ley N° 25.877.

5. Legaliza el fraude laboral y la desprotección de un amplio universo de trabajadores

Se invierte la regla que presume que más allá de su formalidad los contratos se presumen laborales. De esta manera, si los contratos laborales se realizan por monotributo o locación de servicio serán considerados contratos civiles, aunque se trate objetivamente de relaciones de trabajo. Esto dificulta la capacidad de reclamo de los trabajadores contratados en fraude a la ley.

6. Convalida la precariedad del trabajo en plataformas

El proyecto confirma la subclasificación laboral del trabajo en plataformas digitales y lo excluye expresamente de la ley de contrato de trabajo. De esta manera, ningún trabajador de dichas actividades gozará de derechos laborales tales como recibir aportes a la seguridad social, organizarse sindicalmente, negociar colectivamente o acceder a vacaciones pagas o licencias.

El único punto señalado como “derecho” no conlleva una obligación para las empresas, por lo que no constituye un derecho. Tal como está formulado en el proyecto, los trabajadores pueden rechazar pedidos o desconectarse “sin obligación de justificarlo”, pero para que se trate de un derecho debería establecerse que no pueden ser

sancionados por ejercerlo. En los hechos, el proyecto convalida que las empresas los sancionen, como sucede actualmente, a través de la gestión algorítmica del trabajo.

Además, el proyecto crea una suerte de “asilo” regulatorio para las empresas de plataformas de reparto y movilidad de personas. Otorga un privilegio normativo para eximir a una parte de la economía digital la aplicación de futuros estándares internacionales, como sería un eventual Convenio de protección de derechos laborales para la economía de plataformas que se debate actualmente en la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

7. Amplía las facultades de los empleadores para organizar y flexibilizar los tiempos de trabajo

7.1 Habilitación del banco de horas y extensión de la jornada

A través de la disponibilidad individual, se habilita la extensión de la jornada de manera unilateral por los empleadores para que las horas extra sean consideradas horas normales, los trabajadores compensen tiempo de trabajo a través del banco de horas y se realicen francos compensatorios. Se trata de mecanismos de flexibilidad de la organización horaria en favor de los empleadores. Este sistema, implementado a través de la disponibilidad individual, es la técnica contraria a la soberanía del tiempo de trabajo ya que significa aumentar las facultades de los empleadores de disponer con mayor flexibilidad del tiempo de trabajo.

7.2 Jornada reducida, contrato a tiempo parcial y trabajo eventual

A través de la promoción de los contratos a tiempo parcial, por tiempo determinado, de jornada parcial y eventuales se quiebra la preferencia legal del contrato por tiempo indeterminado de jornada completa. Con ello, prevalecen los contratos temporales y se incentiva el pluriempleo, en detrimento del pago de horas extra o de la remuneración correspondiente a una jornada completa.

Asimismo, se flexibiliza el contrato por tiempo indeterminado mediante la expansión de modalidades de jornada reducida (que permiten aumentar las horas de trabajo sin convertirlas en jornada completa) y la promoción del contrato a tiempo parcial (que impide su conversión a jornada completa aun cuando se extiendan las horas trabajadas).

7.3 Fraccionamiento de vacaciones

Se fortalece la posibilidad de los empleadores de fraccionar las vacaciones en tramos no menores a una semana.

8. Se afectan otros derechos individuales

8.1 Derogación de la ley de teletrabajo

Se deroga la ley de teletrabajo que contiene elementos de soberanía del tiempo de trabajo, interrupción de la jornada laboral, reconocimiento de las tareas de cuidado, derecho a la desconexión y reconocimiento de gastos, entre otros.

8.2 Promoción de las tercerizaciones

A través de la modificación de los artículos 29 y 30 de la LCT se promueve la subcontratación laboral con la limitación de la solidaridad de las empresas usuarias del trabajo al tiempo de la efectiva prestación de tareas y se considera única empleadora a la empresa que registre el contrato de trabajo, así se trate de una empresa cuya única función sea la intermediación laboral. Por otra parte, se prohíbe la actividad gremial (candidaturas o cargos) para trabajadores contratados mediante empresas de servicios eventuales reguladas por el artículo 29 bis.

8.3 Límites a la indemnización por despido

Con la pretensión de brindar seguridad jurídica se definen con mayor precisión los rubros excluidos de las indemnizaciones, se limita la posibilidad de reclamar tras su cobro y se habilita al pago en cuotas de sentencias judiciales.

8.4 Extensión del período de prueba en Casas Particulares

Se extiende el período durante el cual se puede despedir a las trabajadoras sin abonar indemnización por despido de 30 días a 6 meses, igual que lo estipulado en la Ley Bases para las relaciones laborales de la Ley de Contrato de Trabajo.

En la actividad con la mayor tasa de informalidad de la economía, se incentiva la rotación laboral y una mayor discontinuidad de las relaciones de trabajo. Lejos de promover la contratación o la formalización, esta medida aumenta la precariedad e inestabilidad laboral de las personas que ya están contratadas formalmente.

8.5 Eliminación del preaviso durante el periodo de prueba que con la sanción de la Ley Bases ya había sido extendido a 6 meses con posibilidad de ampliación por acuerdo colectivo hasta un año.

9. Se eliminan conceptos centrales de la normativa que buscan reducir las asimetrías entre los trabajadores y los empleadores

9.1 Limitación del principio de la norma más favorable al trabajador

Se limita el principio de “norma más favorable para el trabajador” a la aplicación del derecho y no las cuestiones de hecho, desvirtuando uno de los pilares del derecho laboral.

9.2 Eliminación de la justicia social como doctrina para interpretar la ley

Aunque la Constitución Nacional consagra la justicia social de manera expresa, se busca remover de la norma la guía interpretativa de la justicia social. En la misma línea, borra de las facultades del empleador el respeto a la dignidad del trabajador y sus derechos patrimoniales.

10. Se insiste en mecanismos de formalización laboral que no tuvieron efectos positivos en el pasado

10.1 Régimen de Incentivo a la Formalización (RIFL)

Régimen de Incentivo a la Formalización (RIFL) incluido en la reforma define una reducción generalizada y relevante de las alícuotas de contribuciones patronales a los empleadores que contraten trabajadores que incrementen la dotación de personal.

Si bien este tipo de medidas se implementaron muchas veces con distintos resultados, un aspecto relevante que surge de estas experiencias es que la reducción aplicada no debe ser extensiva a toda la economía sino focalizada en los sectores menos beneficiados.

La reducción de contribuciones orientada a grandes empresas o a sectores exitosos corre el riesgo de convertirse en una transferencia de recursos del sector público al privado, con un impacto indeterminado en el nivel de empleo. Como se encuentra diseñado el régimen, es factible que se distribuya la mayor parte de sus beneficios a grandes empresas con elevada rotación laboral, sin que esto implique un impacto positivo en la creación de empleo.

10.2 Un nuevo blanqueo, después del fracaso del blanqueo.

La reforma propone un nuevo blanqueo de relaciones laborales no registradas, apenas un año después de que la última iniciativa de estas características sólo haya impulsado la formalización del 0.003% del total del empleo no registrado (alrededor de 16 mil puestos sobre un total de 5.8 millones de asalariados informales).

Los débiles fundamentos del proyecto

A continuación, se presentan los principales argumentos con los que el gobierno nacional presentó la reforma laboral. Como se observará, los supuestos sobre los que se apoya la iniciativa carecen de sustento técnico, por lo cual es posible adelantar que las medidas propuestas no promoverán la creación ni la mejora de la calidad del empleo.

2.1 No hay evidencia empírica que demuestre que las reformas laborales promueven el crecimiento de la economía y del empleo

Las reformas de flexibilización laboral no tienen impactos positivos en los mercados de trabajo. Así lo demuestran las múltiples investigaciones sobre la incidencia de las normativas laborales protectoras en la dinámica económica y el impacto de este tipo de cambios en la regulación en el empleo y la distribución del ingreso.¹

Deakin y Sarkar (2016) realizaron un estudio sobre 36 países desarrollados de la OCDE entre 1995 y 2012, midiendo el nivel de protección de las leyes laborales (consideran las normas que regulan las relaciones laborales, los distintos tipos de empleo, la jornada de trabajo, los despidos, la representación de los trabajadores y la acción colectiva). En su investigación no hallan evidencia que justifique la hipótesis según la cual la regulación laboral reduce las oportunidades de empleo. Por el contrario, se observa que estos

¹ Ver “Reforma laboral: ¿crecimiento del empleo o de la desigualdad?. Documento del CETyD. Septiembre 2017. Disponible en

<https://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2017/10/reformalaboral.pdf>

marcos normativos promueven una mejor distribución de los ingresos y una mayor productividad laboral.

Por otra parte, Vergeer y Kleinknecht (2014) desarrollaron un análisis con datos de 20 países de la OCDE para el periodo 1960-2004 que demuestra que la desreglamentación de los mercados de trabajo y la eliminación de sus “rigideces” no sólo no reduce el desempleo, sino que conduce a una pérdida de participación de los salarios en el producto. A su vez, los efectos de estas transformaciones sobre los salarios conducen a una caída de la productividad laboral.

La investigación de Deakin et.al. (2014) analiza los efectos de la legislación laboral entre 1970 y 2010 en seis países de la OCDE (Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón, Reino Unido y Suecia). Sus observaciones dan cuenta de que no existe una relación entre legislación laboral y desempleo, es decir, que los marcos normativos no estimulan ni inhiben la creación de puestos de trabajo.

A similares conclusiones llegan las investigaciones realizadas en Latinoamérica, donde la creación de puestos de trabajo fue muy modesta durante la implementación de las reformas laborales flexibilizadoras de fines del siglo pasado.

También existen trabajos empíricos que muestran conclusiones opuestas a las comentadas previamente. Un ejemplo de ellos es un artículo del Fondo Monetario Internacional (2003) sobre el desempeño de 20 países de la OCDE durante el período comprendido entre 1960 y 1998, en el que se concluyó que niveles elevados de protección al empleo (altos costos de despido o normas

laborales estrictas) y un grado relevante de sindicalización de la mano de obra contribuyen a una mayor tasa de desempleo.

En resumen, haciendo un breve recorrido sobre la literatura de evaluación de impacto de las normas y las reformas laborales encontramos evidencias a favor y en contra respecto a los efectos esperados en el crecimiento del empleo y en la baja de la desocupación.

Las evidencias que fundamentan la flexibilización de los marcos normativos son contrastadas por otras investigaciones que refutan sus conclusiones y desaconsejan sus propuestas programáticas. Es decir, desde el punto de vista empírico no surgen elementos concluyentes que permitan aceptar la tesis que postula que una mayor flexibilidad promueve el crecimiento de la economía, impulsa la creación de oportunidades laborales y reduce el desempleo.

Ahora bien, donde sí existe un acuerdo extendido es en el vínculo entre la puesta en práctica de reformas laborales y el incremento en los niveles de desigualdad. De igual forma, existe evidencia indiscutida respecto a la relación entre las instituciones laborales y la morigeración del impacto de estas desigualdades (Freeman, 2005).

En este mismo sentido, el propio Fondo Monetario Internacional identificó recientemente a la flexibilización laboral como uno de los principales impulsores de la desigualdad. “Una mayor flexibilidad de las instituciones laborales] puede plantear un desafío a los trabajadores, especialmente a aquellos con bajas calificaciones, y por lo tanto juega un rol importante en la explicación de las desigualdades” (Dabla-Norris

et. al., 2015:21). Asimismo, se afirma que una disminución en los niveles de sindicalización y una caída del salario mínimo se asocian con un mayor nivel de desigualdad, y concluyen que “la evidencia de una amplia muestra de países sugiere que las regulaciones de facto del mercado de trabajo (como los salarios mínimos, la sindicalización y las cotizaciones a la seguridad social) tienden en promedio a mejorar la distribución del ingreso”.

2.2 Las leyes no son un obstáculo para la generación de empleo: el ejemplo de la “doble indemnización”

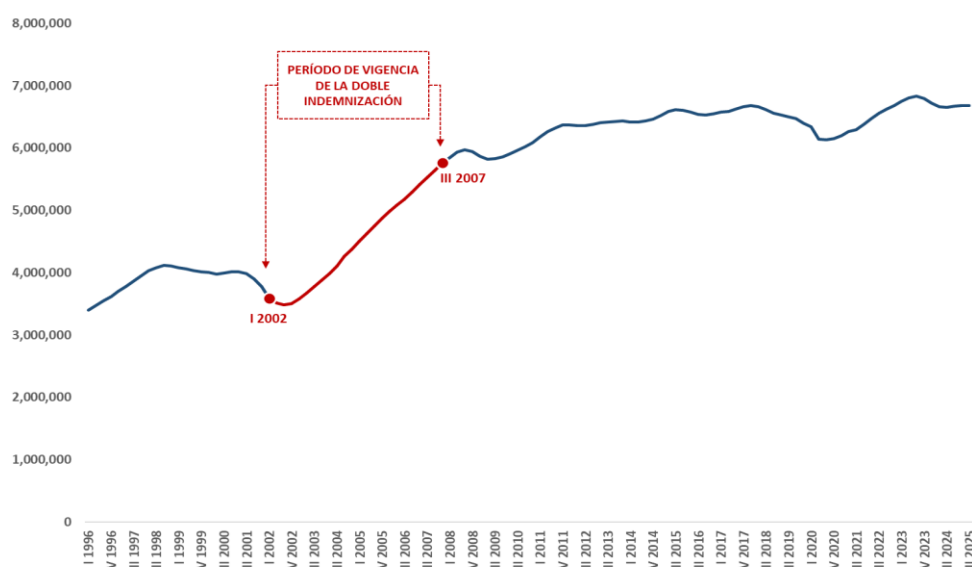
El principal determinante del comportamiento del mercado laboral es la actividad económica. Las leyes no son un obstáculo para la generación de empleo.

La evidencia más clara al respecto es la de nuestro país a la salida de la crisis de 2001. En efecto, como una forma de minimizar los despidos y propiciar la recuperación del empleo, en enero de 2002 se instauró la doble indemnización (ley N° 25.561), que estuvo vigente hasta septiembre de 2007 (decreto 1224/2007), momento en el que el INDEC informó que la tasa de desempleo había caído por debajo del 10%.

Ese período, en el que se reforzó el carácter protectorio de nuestro marco normativo, fue el más dinámico de, al menos, los últimos 30 años en materia de generación de empleo formal en el sector privado (la información disponible comienza a principios de 1996). En efecto, entre el primer trimestre de 2002 y el tercero de 2007 se crearon más de 2 millones de puestos de trabajo registrados en el

sector privado a un ritmo promedio de 30 mil empleos por mes (un 57% de incremento respecto de la dotación inicial).

Evolución del empleo asalariado registrado en el sector privado.
 1º trimestre 1995 - 2º trimestre 2025. Serie sin estacionalidad



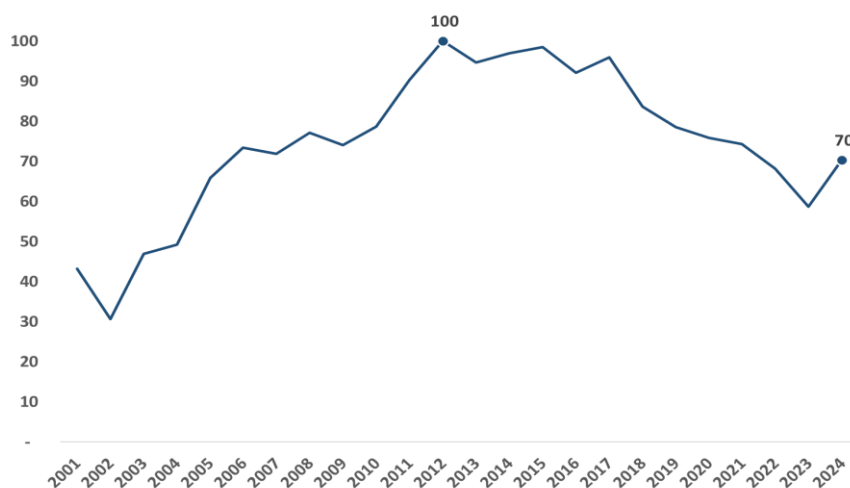
Fuente: CETyD en base a OEDE (Sec. Trabajo).

2.3 Se pretende eliminar un piso de salarios que ya está muy bajo

Utilizando conceptos como “salario dinámico” o “federalización laboral”, diferentes funcionarios de gobierno e incluso el presidente de la nación justificaron la necesidad de descentralizar la negociación colectiva. Esto implica que la negociación sectorial o por rama de actividad deje de fijar un piso salarial y de derechos para todo su ámbito de aplicación, que no puede ser perforado en eventuales negociaciones a nivel de empresa.

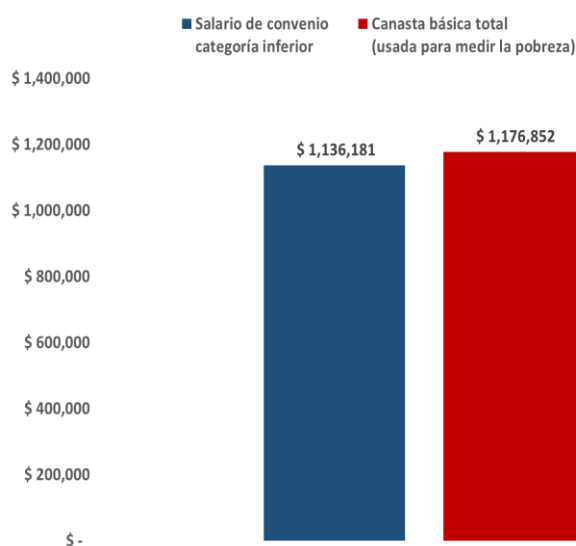
La iniciativa elimina el piso salarial que fijan los convenios colectivos de actividad, que se sitúa actualmente en niveles muy bajos. En efecto, los salarios de las categorías más bajas de los convenios de actividad (que son efectivamente los pisos salariales que fija la negociación de actividad) perdieron un 30% de su poder adquisitivo entre los meses de diciembre de 2012 y 2024. Como consecuencia, esos valores quedaron por debajo de la canasta básica alimentaria en septiembre de 2025. Esto quiere decir que los trabajadores encuadrados en las categorías más bajas de los convenios colectivos perciben salarios básicos que se encuentran debajo de la línea de pobreza, y el proyecto de reforma busca reducir aún más ese nivel.

Evolución del poder adquisitivo del salario de categoría inferior de los
 convenios colectivos de trabajo del sector privado.
 2001-2024 (meses de diciembre). Índice base 2012=100



Fuente: CETyD en base a OEDE (Sec. Trabajo).

Salario promedio de categoría inferior de los convenios colectivos de trabajo del sector privado y canasta básica total.
Valores absolutos. Septiembre 2025



Fuente: CETyD en base a OEDE (Sec. Trabajo) y relevamiento de paritarias.

2.4 Se pretende “federalizar” una negociación que ya es federal

La descentralización de la negociación colectiva es justificada bajo la supuesta necesidad de “federalizar” los acuerdos entre empresas y trabajadores. Según la narrativa gubernamental, la intención es que los convenios se adapten a las particularidades de cada una de las regiones del país, evitando que rijan las mismas condiciones para realidades que son disímiles.

Sin embargo, esa es una situación ya vigente. En efecto, nuestro sistema de relaciones laborales se caracteriza por la presencia de una negociación articulada. Esto implica que, sobre el piso que fijan los convenios sectoriales, las empresas (o las actividades de cada sector) definen condiciones específicas, adaptadas a las particularidades de

cada ámbito, tanto en materia de ingresos como de organización del trabajo y condiciones laborales.

El carácter federal de la negociación colectiva se evidencia en las marcadas diferencias salariales que existen al interior de una misma actividad entre las distintas provincias. En promedio, dentro de una misma actividad, los salarios de la provincia mejor remunerada cuadruplican a los de la provincia peor remunerada.

Veamos algunos ejemplos:

- El salario promedio de los trabajadores petroleros neuquinos duplica a los del interior de la Provincia de Buenos Aires (\$9.1 millones vs \$4 millones).
- El salario promedio de los trabajadores de la industria cervecera de la Ciudad de Buenos Aires está cerca de quintuplicar a los de Catamarca (\$ 3.3 millones vs \$ 700 mil).
- El salario promedio de los trabajadores de fabricación de maquinaria agropecuaria del Gran Buenos Aires casi cuadruplica a los de Entre Ríos (\$ 2.9 millones vs \$ 700 mil).
- El salario promedio de los trabajadores de la salud de Tierra del Fuego duplica a los de Santiago del Estero (\$ 2.2 millones vs \$ 1 millón).
- El salario promedio de los trabajadores de servicios veterinarios del interior de la Provincia de Buenos Aires casi cuadruplica a los de La Rioja (\$1.8 millones vs. 500 mil).

Diferencia entre salarios promedio provinciales en actividades seleccionadas. Mayo 2025.

ACTIVIDAD		DIFERENCIA ENTRE SALARIOS PROMEDIO PROVINCIALE S	SALARIO PROMEDIO MÁS ALTO		SALARIO PROMEDIO MÁS BAJO	
			VALOR	PROVINCIA	VALOR	PROVINCIA
Minería	Extracción de petróleo crudo y gas natural	2.2	\$9,115,398	Neuquén	\$4,054,255	Interior PBA
Industria	Elaboración de productos de panadería	3.6	\$2,529,199	San Luis	\$700,110	Catamarca
Industria	Elaboración de cerveza, bebidas malteadas y de malta	4.7	\$3,320,723	CABA	\$706,691	Catamarca
Industria	Fabricación de calzado y de sus partes	4.4	\$1,610,729	Interior PBA	\$368,744	Corrientes
Industria	Fabricación de productos metálicos para uso y montaje estructurales	4.2	\$2,573,053	Neuquén	\$608,608	Corrientes
Industria	Fabricación de maquinaria agropecuaria	3.6	\$2,924,669	GBA	\$811,875	Entre Ríos
Construcción	Construcción de edificios y sus partes y obras de ingeniería civil	4.2	\$3,121,014	Santa Cruz	\$745,597	Chaco
Comercio	Venta al por menor en comercios no especializados con predominio de productos alimenticios y bebidas	2.4	\$2,218,084	Tierra del Fuego	\$923,40	Santiago del Estero
Servicios	Servicios de alojamiento excepto en camping	2.2	\$1,975,877	Tierra del Fuego	\$893,314	San Luis
Servicios	Servicio de transporte automotor de pasajeros	3.6	\$2,502,800	Neuquén	\$691,304	Santiago del Estero
Servicios	Servicios jurídicos y de contabilidad, etc.	3.1	\$2,379,692	CABA	\$774,822	La Rioja
Servicios	Servicios relacionados con la salud humana	2.2	\$2,208,740	Tierra del Fuego	\$1,002,117	Santiago del Estero

Servicios	Servicios veterinarios	3.7	\$1,819,592	Interior PBA	\$488,804	La Rioja
Servicios	Servicios de radio y televisión	6.6	\$2,598,173	Interior PBA	\$392,850	San Juan

Fuente: CETyD en base a OEDE (Sec. Trabajo).

2.5 Las indemnizaciones por despido no son un obstáculo para la actividad productiva y la generación de empleo

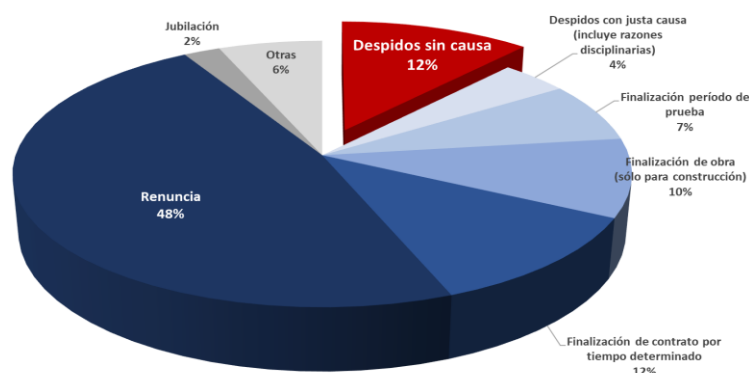
Suele esgrimirse que el valor de las indemnizaciones es uno de los principales obstáculos para la actividad productiva y la generación de empleo. Sin embargo, la amplia mayoría de las desvinculaciones laborales no conllevan el pago de una indemnización. Y los altos niveles de rotación que caracterizan al mercado laboral de nuestro país reducen notoriamente los valores de las indemnizaciones, considerando que ellas se incrementan de acuerdo a la cantidad de años trabajados por el trabajador despedido.

En efecto, durante los últimos 10 años sólo el 12% de las bajas se originó en despidos sin causa, única motivación que exige el pago de una erogación por parte del empleador. Adicionalmente, el 10% se debió a finalizaciones de obra de la construcción, actividad que tiene incorporado el fondo de cese, y el 78% restante estuvo motivado por renunciaciones, finalizaciones de contratos a plazo, despidos con causa, jubilaciones u otros motivos que no implican una erogación por parte del empleador.

A su vez, más de la mitad de los empleos en nuestro país tiene una antigüedad menor a un año y sólo el 22% supera los dos años. Tal

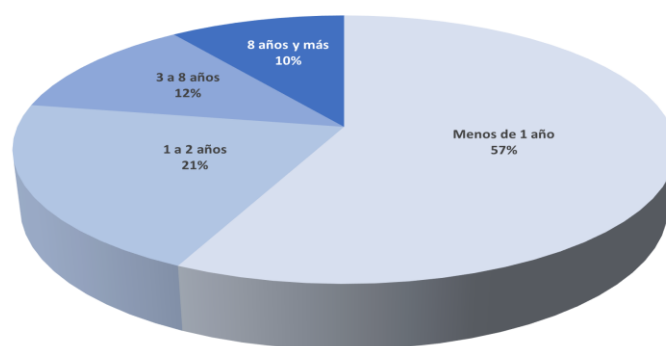
situación acota notablemente el valor de las indemnizaciones por despido.²

Desvinculaciones de personal según modalidad legal.
Promedio 2015-2025*



Fuente: CETyD en base a EIL (Sec. Trabajo). *Se considera el período agosto/2015 – agosto/2025

Antigüedad de las relaciones laborales. Distribución porcentual según años de antigüedad.
Promedio cohortes 2004 – 2007.



Fuente: CETyD en base a Muestra longitudinal de empleo registrado (OEDE – Sec. Trabajo).

² Ver al respecto: Maito, M.; Schleser, D. y Tomada, C. (2019). *La estabilidad laboral y la protección frente al despido*. CETyD (EIDAES-UNSAM).

Disponible en https://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2019/08/doc_agosto_19.pdf

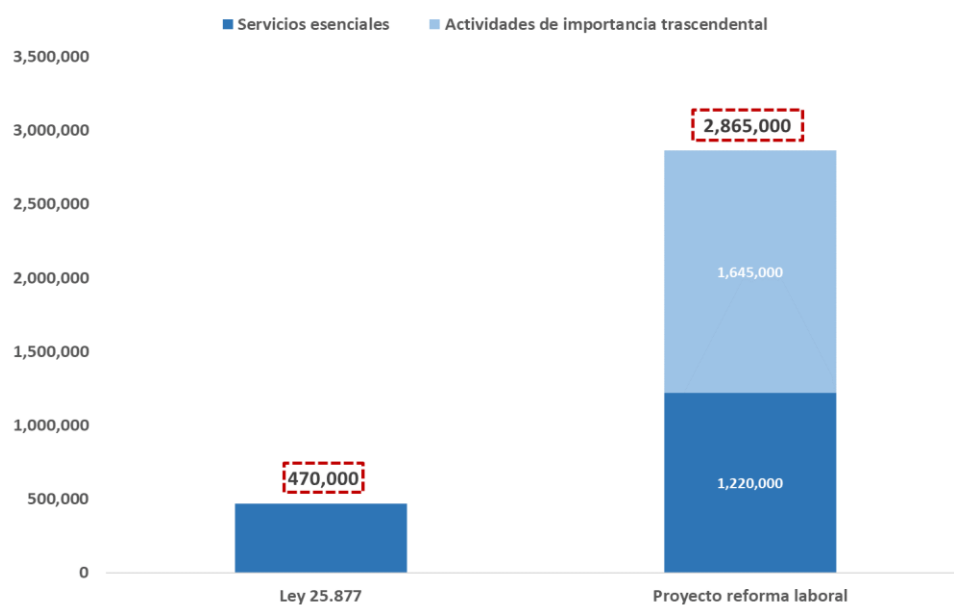
2.6 Se restringen la actividad sindical y el derecho a huelga

Como describimos previamente, el proyecto de reforma laboral constituye un avance directo contra los sindicatos, al afectar su sustentabilidad financiera y limitar la actividad gremial.

Uno de los aspectos más relevantes es la ampliación de las actividades a las que se les restringe el derecho de huelga, como consecuencia de su inclusión dentro de los servicios considerados esenciales (que deben garantizar el 75% de la prestación del servicio) o de las actividades de importancia trascendental (novedad introducida por el DNU 70/2023 y por esta reforma) que deben garantizar el 50%.

En efecto, la cantidad de trabajadores formales del sector privado en esa situación pasará de los aproximadamente 470 mil de la ley actual (considerando que el DNU 70/2023 tiene su aplicación suspendida) a los 2,9 millones según el proyecto de reforma. De implementarse la propuesta del Poder Ejecutivo, el porcentaje de asalariados registrados con derecho a huelga restringido se eleva del 7% al 43% del total.

Estimación de la cantidad de asalariados registrados del sector privado en servicios declarados esenciales o de importancia trascendental



Fuente: CETyD en base a OEDE (Sec. Trabajo).

Otra reforma laboral es posible

Hay aspectos de la normativa que regula las relaciones del trabajo en nuestro país que precisan de una actualización. Pero los problemas y los desafíos del mundo del trabajo requieren mucho más que eso. Requieren de condiciones macroeconómicas y de un modelo de desarrollo que incentiven la generación de empleo de calidad, porque son ellos -y no las leyes- los principales determinantes del comportamiento del empleo y los salarios.

Para eso es preciso diseñar e implementar un entramado de políticas económicas, productivas y laborales orientadas a tal fin, el cual será el verdadero protagonista de una recuperación del mercado laboral. Y si bien la modificación de las normas no podrá resolver por sí sola los problemas de empleo, sí es necesario promover una actualización que contribuya a impulsar la productividad y la innovación tecnológica a través de la protección a los trabajadores y el fortalecimiento de las organizaciones sindicales, y que acompañe a un modelo de desarrollo que tenga como primera prioridad la generación de empleo de calidad.

Se trata de promover contenidos tales como el fortalecimiento y la ampliación de la negociación colectiva; la búsqueda de mayor productividad de modo que sea compatible con los derechos y el bienestar de los trabajadores; la promoción de la formación profesional; el impulso a la formación de comités mixtos de salud y seguridad laboral; la atención de los riesgos psicosociales y de salud mental en aumento, a través de una estrategia de prevención y

política de salud laboral; la reducción de costos no salariales de pequeñas y medianas empresas; la implementación de iniciativas concretas para reducir las brechas de género; la regulación del trabajo en plataformas a partir del reconocimiento de relaciones de dependencia; y la reducción de la jornada de trabajo y la ampliación de la soberanía del tiempo, entre otros temas de relevancia.

Ideas no faltan. Durante los últimos años, se han presentado múltiples proyectos de ley³ y se han elaborado una amplia variedad de propuestas⁴ que se inscriben en esa perspectiva. La discusión actual se centrará en los contenidos del proyecto enviado por el

³ 2022. Comités de salud laboral. Disponible en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-140/140-556.pdf>

2023. Licencias y asignaciones parentales. Disponible en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dcomisiones/periodo-141/141-734.pdf>

2024. Reducción de la jornada laboral. Disponible en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/3588-D-2024.pdf>

2024. Cuidados para trabajadores de plataformas. Disponible en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/1369-D-2024.pdf>

2024. Derecho a la desconexión. Disponible en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/1368-D-2024.pdf>

2024. Tercerización. Disponible en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dsecretaria/Periodo2024/PDF2024/TP2024/1061-D-2024.pdf>

⁴ 2019. *Agenda Urgente para una Sociedad de Trabajo*. Disponible en <https://unsam.edu.ar/cetyd/documentos/Agenda-urgente-para-una-sociedad-de-trabajo.pdf>

2020. *Agenda de las y los trabajadores para la productividad*. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentini/en/17282-20210211.pdf>

2022. *Participación de los trabajadores para el cuidado de la salud: la experiencia de los comités paritarios en los lugares de trabajo*. Disponible en https://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2022/09/CETyD_agosto2022.pdf

2022. *Las regulaciones en la economía de plataformas*. Disponible en https://fund.ar/wp-content/uploads/2022/11/Las_regulaciones_en_la_economia_de_plataformas.pdf

2023. *Un horizonte de trabajo diferente*. Disponible en <https://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2023/10/Unhorizontedetrabajodiferente-Octubre2023.pdf>

2024. *Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento*. Disponible en https://fund.ar/wp-content/uploads/2024/09/Fundar_Una_reforma_laboral_para_la_inclusion_y_el_crecimiento_BY-NC-ND-4.0.pdf

2025. *Un mejor futuro para el empleo privado*. Disponible en https://futurosmejores.com.ar/wordpress/wp-content/uploads/2025/03/Futuros-Mejores_Empleo-Privado_Edicion-I.pdf

gobierno nacional. Sin embargo, también puede servir como oportunidad para mostrar que existe una alternativa para abordar verdaderos los desafíos que tiene el mundo del trabajo en nuestro país y que otra reforma laboral es posible.

El intento de reforma laboral expresa en cualquier artículo del texto el empoderamiento de los empresarios y su contracara, el disciplinamiento de los trabajadores. El proyecto no resuelve los problemas urgentes del mundo del trabajo, sino que los agrava, deslaboraliza la relación de trabajo y pretende esterilizar la presencia sindical.

Bibliografía

- Dabla-Norris, E., Kochhar, K., Ricka, F., Suphaphiphat, N. y Tsounta, E. (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*, Strategy, Policy, and Review Department, IMF Staff Discussion Note, Fondo Monetario Internacional.
- Deakin, S., Malmberg, J. y Sarkar, P. (2014). *Legislación laboral, participación salarial y desempleo en seis países de la OCDE entre 1970 y 2010*, en "Revista Internacional del Trabajo", vol. 133, núm.1
- Deakin, S., y Sarkar, P. (2016). *Does Labour Regulation Improve Income Distribution at the Cost of Decreased Employment and Productivity?*, ILO/IZA Conference, Geneva, 10-11 March 2016.
- Fondo Monetario Internacional (2003). *Unemployment and Labor Market Institutions: Why Reforms Pay Off*, World Economic Outlook, Capítulo IV.
- Freeman, R. (2005). *Labour market institutions without blinders: the debate over flexibility and labour market performance*, NBER working paper series, working paper 11286, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- OIT (2022). *Social Dialogue Report 2022: Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery*. Geneva: ILO, 2022.
- Vergeer, R. y Kleinknecht, A. (2014). *¿Cómo afecta la desreglamentación a la productividad laboral? Análisis con datos de panel de 20 países de la OCDE (1960-2004)*, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 133, núm. 3.



Capacitación y Estudios
sobre Trabajo y Desarrollo
CETYD-EIDAEs-UNSAM

cetyd.eidaes@unsam.edu.ar

unsam.edu.ar/ cetyd

idaes.edu.ar