

UNA REFORMA REGRESIVA QUE NO CREARÁ EMPLEO

Por Mariana L. González (CIFRA-CTA)

Nota publicada en Coyunturas. La Política en Disputa el 23/12/2025

<https://coyunturas.com.ar/una-reforma-regresiva-que-no-creara-empleo/>

En sus dos primeros años, el saldo que dejó el gobierno de J. Milei para las y los trabajadores fue claramente negativo: más desocupación y empleo de peor calidad, mayor subocupación, menos oportunidades para las y los jóvenes, salarios deprimidos y un crecimiento del pluriempleo como estrategia para compensar los menores ingresos.

Entre el tercer trimestre de 2023 (previo a su asunción) y el mismo trimestre de 2025, se incorporaron al mercado laboral aproximadamente 585.000 personas. De ellas, solo unas 325.000 lograron ocupar un puesto de trabajo, mientras que más de 240.000 pasaron a engrosar las filas de la desocupación. Peor aún, el empleo ha sufrido un importante deterioro en su calidad, que se evidencia, por ejemplo, en el aumento de la informalidad: Casi el 85% de las nuevas personas ocupadas en términos netos tiene una ocupación que es informal.

En contraste, el empleo asalariado registrado sufrió una caída significativa durante el actual gobierno, con aproximadamente 243.000 trabajadores menos. A los 57.000 trabajadores menos del sector público se sumaron reducciones profundas en el sector privado, que afectaron a casi todas las ramas de la actividad económica y entre las que se destacaron por su magnitud las pérdidas en la construcción y la industria. No llama la atención este último resultado cuando se advierte que se trata de dos sectores particularmente golpeados en el período actual.

En el caso de la construcción, el retroceso se explica principalmente por el drástico recorte de la obra pública. En la industria, en cambio, se observa un proceso de desmantelamiento de las capacidades productivas, reflejado en el cierre de empresas, el retiro de inversiones y la transformación de firmas manufactureras en simples distribuidoras de bienes importados.

Además, los ingresos y salarios sufrieron un fuerte golpe en su poder adquisitivo. Los salarios registrados, sobre los que se dispone de información más completa y actualizada, tienen en promedio un nivel casi 6% menor que el vigente antes de la asunción de Milei. Los salarios del sector privado, afectados por el techo explícito que el gobierno impone sobre las negociaciones paritarias desde hace casi un año, así como por una posición más débil de los trabajadores en la mesa negociadora, llevan un año sin crecer y su poder adquisitivo quedó en un nivel que es 23% inferior al que tenían al final del gobierno de C. Fernández de Kirchner. Los salarios del sector público están sumamente deprimidos, empujados hacia la baja sobre todo por las remuneraciones que dependen del gobierno nacional, que perdieron un tercio de su capacidad de compra con el gobierno actual. En el promedio, el salario público en todos sus niveles es 38% menor en términos reales respecto de fines de 2015.

Ante este escenario, el gobierno presenta el proyecto de “modernización laboral” como una solución para la creación de empleo, indicando que pretende “remover las barreras que dificultan la contratación formal”. Lo cierto es que los mecanismos mediante los cuales esta reforma generaría más empleo y mayor formalidad no son claros ni están explícitos. Se supone, como suelen hacer quienes confían solo en la mano invisible del mercado, que en un mercado laboral sin regulaciones ni protecciones, se alcanzará el pleno empleo a través del libre juego de la oferta y la demanda.

Pero el sector empresario no realiza inversiones ni contrata trabajadores solo porque sus remuneraciones resulten más baratas. Las contrataciones ocurren cuando esperan obtener un mayor beneficio a partir de la producción realizada y para ello una condición fundamental es que exista suficiente demanda para los bienes o servicios que planean ofrecer. En una economía como la actual, con sectores gravemente afectados por la menor posibilidad de demanda interna, como lo son claramente la construcción y la industria y los sectores de servicios ligados a la producción, con una política cambiaria que atenta contra la competitividad de los sectores locales y con un esquema de valorización financiera que prioriza las ganancias especulativas por sobre la inversión productiva, es muy difícil que se genere empleo genuino.

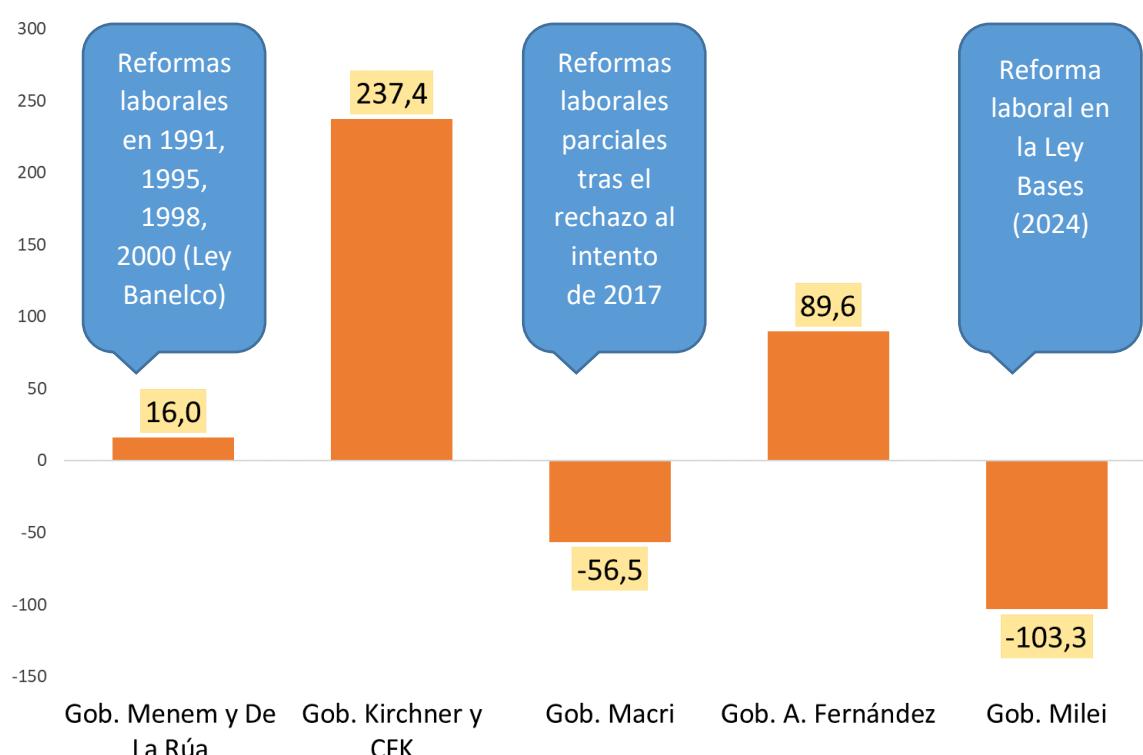
El proyecto de “modernización laboral” en discusión tendrá varias consecuencias claras e indiscutibles. Supone reducir aún más el poder adquisitivo de los salarios y aumentar la desigualdad entre trabajadores y dar mayores márgenes al sector empresario para explotar la fuerza laboral en su conveniencia, flexibilizando la duración de la jornada a través del banco de horas y afectando los tiempos de las vacaciones, entre otras cuestiones. Implica también debilitar la negociación colectiva, llevándola al nivel de empresa y limitando la ultraactividad. Implica afectar el funcionamiento de los sindicatos, reduciendo sus recursos económicos, así como restringir severamente el derecho de huelga y limitar de diversos modos las acciones sindicales. Conlleva una desfinanciación del sistema de seguridad social y del sistema de obras sociales, mediante la reducción de las contribuciones patronales para estos fines. Establece que las indemnizaciones por despido no sean abonadas por las empresas sino por un Fondo de Asistencia Laboral, lo que hará que la amenaza del desempleo sea más inmediata para las y los trabajadores.

En suma, la aprobación de este proyecto traería consigo mayor inestabilidad en las relaciones laborales, un mayor disciplinamiento hacia el trabajo, una degradación de los derechos de los trabajadores, de sus condiciones de contratación, de su forma de trabajo y de las condiciones de vida en sus hogares, a la par de un debilitamiento de las organizaciones gremiales y de la acción colectiva.

Y esta degradación no conduciría a un aumento del empleo. Nuestra propia experiencia histórica desmiente esta suposición. Desde la última dictadura militar hasta el presente, **se implementaron** diversas reformas regresivas en la legislación laboral y las instituciones protectoras del trabajo, que coincidieron con etapas negativas para el mercado laboral, con débil generación de empleo en general y aumento de la informalidad, además de importantes caídas salariales.

El gráfico incluido a continuación muestra la magnitud de la creación de empleo asalariado registrado en el sector privado en distintas etapas recientes. Se advierte allí claramente como los períodos de gobierno en los cuales se llevaron a cabo procesos de reformas laborales regresivas coincidieron con un mal desempeño del empleo; mientras que, por el contrario, en aquellos gobiernos en los que se legisló para restablecer y/o ampliar los derechos de las y los trabajadores creció en mayor medida el empleo registrado privado.

Gráfico: Variación neta anualizada de la cantidad de trabajadores asalariados registrados del sector privado, por períodos seleccionados (en números absolutos)



Nota: Se cuenta con información desde el año 1993. El cálculo de los dos primeros períodos se basó en datos trimestrales y para los siguientes en datos mensuales. No quedó incluido en los períodos seleccionados el año 2002.

Fuente: CIFRA-CTA en base a CEPED-DATA y OEDE-Secretaría de Trabajo.

Así, por ejemplo, durante la etapa del régimen de convertibilidad y hasta su estallido en 2001, la generación de empleo fue sumamente débil: Se crearon entre 1993 y 2001 un promedio anual de 16.000 empleos formales en el sector privado. Más aún, si se incluyera el año 2002 como parte de esta etapa, ya que las consecuencias económicas y sociales del estallido de la convertibilidad se gestaron durante estos años, el resultado sería que se trató de un período de destrucción de empleo formal en términos absolutos.

Cabe resaltar que en estos años, que incluyen a los gobiernos de C. Menem y F. De La Rúa, se llevaron a cabo sucesivas reformas laborales, desde la llamada Ley de Empleo de 1991, las reformas de 1995 y 1998 hasta la Ley “Banelco” en el año 2000, junto con la creación de las ART.

Estas reformas implicaron reducir fuertemente las contribuciones patronales, disminuir la indemnización por despido, introducir y promover modalidades de contratación por tiempo determinado (contratos basura), crear el contrato de aprendizaje (pasantías), introducir el período de prueba, dar mayor flexibilidad (poder) a los empresarios para la organización del trabajo (polifuncionalidad, distribución de horas de trabajo, fraccionamiento y cambio período vacaciones), atar el salario a la productividad, descentralizar la negociación colectiva, introducir las ART, etc. Estas reformas también fueron presentadas como la solución para la desocupación y el crecimiento del empleo informal, aunque ambos problemas continuaron agravándose.

Los gobiernos de N. Kirchner y C. Fernández de Kirchner fueron en un sentido opuesto en materia de legislación laboral. Se derogó a comienzos de 2004 la Ley Banelco y se sancionó la Ley de Reordenamiento Laboral, que implicó derogar parte de las normas flexibilizadoras de la década de 1990, así como reducir el período de prueba y favorecer la negociación colectiva de acuerdo con el tradicional modelo argentino a partir de reinstalar la vigencia de la ultraactividad, volver a dar vigencia a la “norma más favorable para el trabajador” y facilitar la negociación por sector de actividad. Durante estos años se eliminó también la posibilidad de pagar remuneraciones con vales o “ticket canasta” y se sancionaron regímenes especiales para el trabajo agrario y el trabajo en casas particulares. Además de estos cambios normativos, se dispuso un fuerte aumento real del salario mínimo, vital y móvil.

La acumulación de normas que en general otorgaron derechos para las y los trabajadores y restablecieron la negociación colectiva por actividad y condiciones para el ejercicio del derecho de huelga no fue contraria a la generación de empleo sino todo lo contrario. En este período se destacó de manera extraordinaria la creación de puestos de trabajo en general y, especialmente, de empleos formales. Como se advierte en el gráfico, en el conjunto de esta etapa el ritmo de aumento neto de asalariados registrados del sector privado fue de casi 240.000 por año, una cifra destacable en términos históricos y muy superior a la de las demás etapas analizadas. El elevado ritmo de aumento del empleo constituyó un escenario favorable para las y los trabajadores, lo que permitió en esta etapa una revitalización de las afiliaciones, de la acción sindical y de la negociación colectiva.

El ciclo se interrumpió con el gobierno de M. Macri. Su intento de establecer una reforma laboral¹ de gran alcance encontró un límite en el Congreso y en las calles en 2017. Esta reforma pretendía avanzar en varios de los aspectos que hoy vuelven a aparecer en el proyecto de ley de La Libertad Avanza, dando cuenta de una agenda empresarial latente. Más allá de que la ley no avanzó, algunas de sus propuestas terminaron siendo aprobadas por separado, como ocurrió con el blanqueo laboral y la reducción de aportes patronales.

No fue este un período de elevada creación de empleo sino todo lo contrario: la cantidad de asalariados registrados del sector privado disminuyó en 56.500 por año en promedio, en una

¹ Puede encontrarse un resumen de este proyecto de ley en [CIFRA \(2017\) “Principales lineamientos del proyecto de reforma laboral”](#).

economía que se contrajo y que expulsó particularmente puestos industriales, los cuales constituyeron más del 70% de estas pérdidas.

Durante el gobierno de A. Fernández no se produjeron cambios legislativos estructurales en materia laboral, aunque sí pueden mencionarse algunos hitos, como lo fue la Ley de Teletrabajo de 2020 que ahora se pretende derogar y que dio oportuna respuesta a una modalidad de trabajo que se expandió sustantivamente a partir de la pandemia de Covid-19. También en esta etapa se implementaron políticas activas para la protección del empleo y los ingresos frente a los efectos de la pandemia, que incluyeron la prohibición de despidos.

Estas regulaciones no implicaron que no se crease empleo privado. Por el contrario, el número de asalariados registrados aumentó en promedio en 89.600 por año, incremento concentrado en el período de recuperación económica y del empleo que siguió al momento de mayor impacto de la pandemia. Cabe mencionar, sin embargo, que categorías ocupacionales vinculadas a la informalidad mostraron un crecimiento más fuerte, lo que implica que en el conjunto se observó un deterioro en la calidad del empleo, continuando un proceso que ya había comenzado durante el gobierno de Macri.

Para completar el cuadro, corresponde mencionar lo ocurrido durante el gobierno actual de J. Milei. La reforma laboral que se discute en el Congreso no es la primera que intenta el gobierno. A pocos días de iniciado su mandato, incluyó en el DNU N°70 un conjunto de cambios que van en el mismo sentido del proyecto en debate y que quedaron frenados en la Justicia por ser considerados inconstitucionales. Pocos meses después incluyó en la llamada Ley “Bases” una reforma laboral más acotada, lo que no significa que fuera una reforma superficial o poco relevante. En la Ley Bases se incorporaron medidas como el blanqueo laboral, la creación del fondo de cese laboral para reemplazar la indemnización por despido, cuya introducción efectiva quedó sujeta a la negociación colectiva, la ampliación del período de prueba, la eliminación de sanciones por no registrar empleados, diversas facilidades para encubrir relaciones laborales y limitaciones al derecho de acción colectiva.²

Este recorte de derechos laborales y ampliación de las facultades empresariales no implicaron que se generara más empleo en relación de dependencia y, menos aún, empleo registrado. Si se anualiza la disminución de los asalariados registrados del sector privado, se obtiene una caída equivalente a 103.300 por año. En la comparación con otras etapas previas, se advierte que la reducción en curso resulta ser la más fuerte, incluso peor que durante el gobierno de Macri.

En suma, no es Esta la primera vez que se plantea en Argentina una “reforma” laboral regresiva, aunque se la denomine “modernización” en este caso. No se advierten, en realidad, elementos modernizantes sino más bien una repetición de modificaciones en la norma que ya **se aplicaron en algunos casos y se intentaron en otros** en etapas previas de nuestro país cuando, como ahora, los gobiernos plantearon que recortar derechos laborales y favorecer las negociaciones

² Puede encontrarse un resumen de esta reforma en [Fernández, A. L. y M. L. González \(2024\) “La reforma laboral en el proyecto de “Ley Bases”. Una nueva reforma regresiva”, CIFRA-CTA](#).

individuales en el mercado de trabajo, por sobre las colectivas, traería como consecuencia una mayor creación de empleo. La evidencia histórica y los datos actuales muestran que, por el contrario, reformas regresivas como la que se propone no han impulsado la creación de trabajo formal ni han contribuido a resolver los problemas estructurales del mercado laboral argentino, sino que han acentuado la precarización, la caída salarial y el debilitamiento de las organizaciones sindicales.