

EL FRACASO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN ARGENTINA Y EL CAMINO PARA RECONSTRUIRLA

Jorge Colina *

recibido: 15 de febrero 2024

aceptado: 10 de marzo 2024

Resumen: La Argentina está un proceso acelerado de deterioro social producto de la creciente incidencia de la informalidad laboral. La mala macroeconomía es el punto de partida para esta decadencia. Pero el aporte decisivo lo hace el mal diseño y gestión de la política social. El camino para la reconstrucción es el ordenamiento del Estado nacional en su relación con los Estados provinciales y municipales. En concreto, hay que dejar claramente establecido que la política social es única responsabilidad de las provincias y sus municipios, por arreglo constitucional de la Argentina. El Estado nacional debe limitarse a adoptar un rol de medición de resultados y de información a la sociedad para empoderar a la ciudadanía a exigir rendición de cuentas a sus gobernadores e intendentes.

Palabras clave: Política Gubernamental, Programas de Bienestar. Salud, Educación, Bienestar, Gobierno Estatal, Gobierno Local, Federalismo

Abstract: Argentina is undergoing an accelerated process of social deterioration due to its growing incidence of labor informality. Bad macroeconomics is the starting point, but the wrong design and management of social policy make the decisive contribution to the

* Economista. Especialista en tema de economía laboral, de la salud, educación y sector público. Master en Economía ILADE Chile / Georgetown University (USA) y Master en Finanzas (University of Amsterdam).

decline. The path to reconstruction is the reorganization of the Federal State in its relationship with the provincial and municipal States. Specifically, the idea that social policy is the sole responsibility of the provinces and their municipalities, according to Argentina's constitutional arrangement, must be clearly established. The Federal State should focus only on adopting a role of measuring results and informing society in order to empower citizens to demand accountability from their governors and mayors.

Key words: Government Policy, Welfare Programs. Health, Education, Welfare, State Government, Local Government, Federalism

JEL: I38, H75, H76, H77

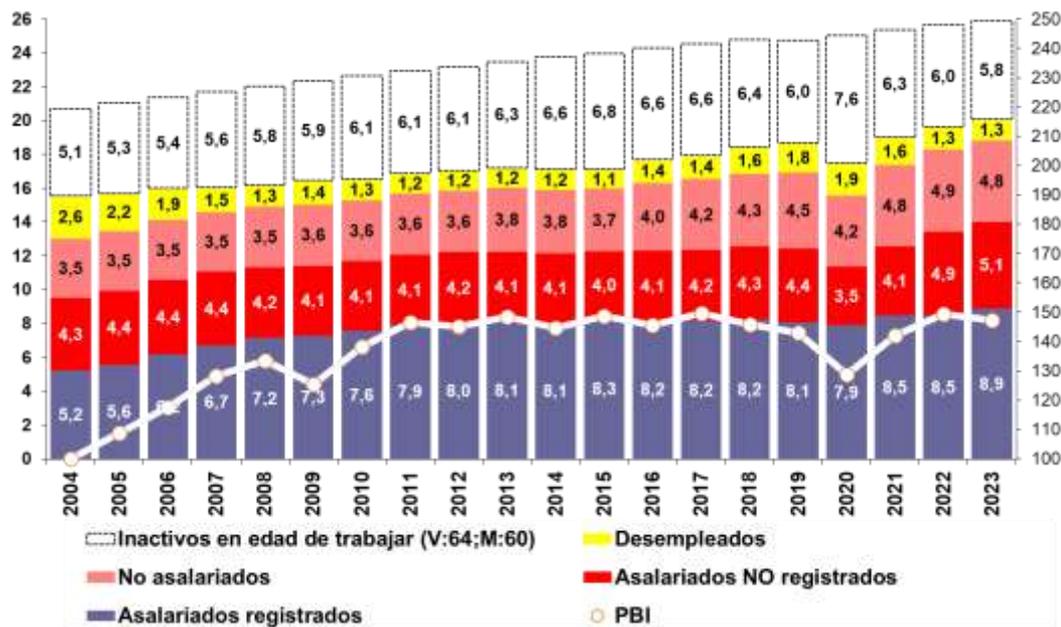
El fracaso de la política social en Argentina

El principal desafío que enfrentan la política social es la erradicación de la pobreza y la igualación de las oportunidades de progreso para todos los ciudadanos. Este es el objetivo general donde confluyen las políticas de salud, educación, urbanismo, laborales y asistenciales. Se parte del supuesto de que políticas macroeconómicas sanas alentarán el flujo permanente de inversiones productivas en el marco de estabilidad de precios y la política social cumple la tarea de desarrollar el talento humano para que las personas tomen el fruto del crecimiento económico para prosperar. De esta forma, la política social es el puente entre el crecimiento económico y el desarrollo social.

En el caso particular de la Argentina¹, el fracaso de la política social en la perspectiva anteriormente señalada se puede observar con claridad en el Gráfico 1.

Gráfico 1. Estado laboral de la población en edad de trabajar en Argentina

Población urbana // Millones de personas



Fuente: IDESA en base a EPH del INDEC

¹ Aunque el fenómeno es extensible a todos los países latinoamericanos.

En el Gráfico 1 se presenta los cinco estados laborales básicos en los que se clasifican la inserción de las personas en edad de trabajar. Estos datos corresponden a una proyección al total de la población urbana que se estima en 42 millones de personas a partir de la muestra de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC para los 31 aglomerados urbanos representativa de 29 millones de personas.

Las categorías ocupacionales son: a) asalariados registrados (asalariado privado y público que declara que su empleador le hace aporte jubilatorio); b) asalariados no registrados (asalariados que declaran que su empleador no le hace aporte jubilatorio); c) no asalariado (persona que trabaja por su cuenta); d) desempleado (persona que no tiene trabajo y declara estar activamente buscando uno); y e) inactivo en edad de trabajar (persona en edad de trabajar que no trabaja ni busca trabajo). La línea que atraviesa el gráfico representa la evolución del Producto Bruto Interno (PBI) en términos constantes con base 2004 = 100.

El Gráfico es muy rico en información por lo que resulta aconsejable su lectura por partes.

1. La primera dimensión de interés es observar la evolución del PBI en el período 2004 - 2013 y comparar con la evolución de la situación laboral de las personas. El PBI se expandió en un 50% y el empleo asalariado registrado aumentó en casi 3 millones de trabajadores. Cabe aclarar que en este período hubo un gran crecimiento del empleo privado registrado en empresas motorizado por la profunda caída del salario real del 2002, la gran devaluación de ese año que multiplicó por 3 el tipo de cambio y una sensible mejora en los términos del intercambio argentino². El empleo asalariado registrado creció a una relación empleo-producto de prácticamente 1, o sea, por cada punto de crecimiento del producto el empleo asalariado registrado creció otro punto porcentual.

Sin embargo, esto no fue óbice para que la informalidad en su sentido amplio (empleo asalariado no registrado y no asalariado) se mantenga rígida. El empleo asalariado no registrado pasó de 4,3 millones en el 2004 a 4,1 millones en el 2013

² Tomando un índice de términos del intercambio de 100 para el período 1986 – 2003, el período 2004 – 2013 presenta un nivel de 143 (Ministerio de Economía <https://www.economia.gob.ar/datos/>)

y los no asalariados de 3,5 millones en el 2004 a 3,8 millones en el 2013. O sea, la informalidad se mantuvo en casi 8 millones de personas en un período de inédito crecimiento del empleo asalariado registrado en empresas privadas.

La enseñanza que deja este proceso es que el crecimiento económico sólo no es suficiente para integrar a la gran masa de trabajadores informales a la formalidad. Las razones son varias pero una causa que influye en esta débil absorción de trabajadores informales es la insuficiente creación de nuevas empresas formales y/o de más empleos formales en las empresas existentes. En el período 2004 – 2013, la formación bruta de capital se mantuvo en el 17% promedio³, una tasa de inversión muy baja para un país emergente que necesita expandir su base productiva de manera sostenida y masiva. Las causas de esta baja tasa de inversión en medio de un entorno tan favorable en términos de salarios reales competitivos, tipo de cambio alto y buenos términos del intercambio son múltiples pero un fenómeno que influyó con seguridad es la baja preparación para el empleo formal que sufren los trabajadores informales. Según datos de la EPH del Indec, el 40% de los trabajadores informales tiene bajo nivel de educación, esto es, secundaria incompleta, cuando entre los trabajadores formales los de bajo nivel de educación apenas representan el 23%. Estos datos sugieren que la formalidad es demandante de niveles de educación medio y alto. La escasez de mano de obra calificada entre los trabajadores informales opera, no solo como una barrera a la inclusión en la formalidad, sino que también es un desaliento a la expansión de la inversión de las empresas. En otras palabras, proyectos de inversión productivos pueden reducirse, diferirse o no hacerse debido a la falta de mano de obra calificada⁴. Así entonces la falta de preparación de una significativa proporción de los adultos en edad de trabajar termina contribuyendo a que haya insuficiente inversión productiva. Luego, la insuficiencia de inversión productiva termina promoviendo el florecimiento de pequeños micro-emprendimientos de baja productividad donde se emplea la gente con bajas calificaciones en el empleo asalariado no

³ Ministerio de Economía (<https://www.economia.gob.ar/datos/>)

⁴ Si bien es una evidencia anecdótica, en las últimas dos décadas se convirtió en muy frecuente escuchar comentarios de empresarios, gerentes y directores de recursos humanos que se lamentan por la falta de mano obra calificada y de oportunidades de inversión perdidas debido a esta escasez.

registrado⁵ y el autoempleo. Al ser de baja productividad sólo pueden sobrevivir en el mercado operando en la informalidad.

En el ámbito de la política social, el fracaso de la política educativa se manifiesta y cristaliza en una considerable masa de personas con baja preparación laboral trabajando en empleos de baja productividad y en la informalidad estructural. Evidencias de este fracaso educativo es que, según datos del Ministerio de Educación nacional, menos de la mitad de los jóvenes que concurren la terminan antes o a los 18 años llegando a la mitad con la educación para adultos. Esta baja tasa de retención y graduación se agrava con la baja calidad educativa. En el año 2000, las prueba PISA arrojaba que los jóvenes argentinos de 15 años obtenían un puntaje de 418 puntos en lectura (OECD= 500) lo que hacía que, junto con México, sean los dos países de mayor puntaje en Latinoamérica. En las pruebas PISA 2006 este puntaje había caído a 374. Según los organizadores de la prueba, una diferencia de 40 puntos es asimilable a 1 año menos de educación. Esto implica que, en 6 años, los jóvenes argentinos a los 15 años perdieron aprendizajes equivalentes a 1 año de educación. En el 2018, antes de la pandemia, este puntaje subió a 402; se trata de una recuperación de aprendizajes pero parcial respecto del año 2000 habiendo transcurrido 18 años. En el 2022, última prueba, el puntaje de Argentina se mantuvo en 401. Dos décadas de deterioro educativo en el nivel básico explican, en buena medida, la robusta persistencia de la informalidad en el mercado laboral cuando estos jóvenes alcanzaron la edad de trabajar.

2. El Gráfico 1 ofrece su segunda dimensión que es el aumento sostenido que experimentó la gente en edad de trabajar que no trabaja ni busca trabajo. Se trata fundamentalmente de amas de casa de bajos niveles de educación y jóvenes mujeres dedicadas al trabajo en el hogar. En el año 2004 sumaban algo más de 5 millones de personas y en el 2015, luego de la inédita bonanza económica, llegaron a 6,8 millones de personas. Es claro que, si la alta creación de empleos formales fue insuficiente para absorber a los trabajadores informales, también lo

⁵ Según datos de la EPH del Indec, el 60% del empleo asalariado no registrado ocurre en empresas con menos de 10 trabajadores.

será para hacer lo propio con los trabajadores desempleados e inactivos que, en general, presentan mayores limitantes de empleabilidad que los informales.

También operó en este sostenido crecimiento de la inactividad laboral la proliferación de los programas asistenciales. En el año 2002, en respuesta a la profunda crisis social, se distribuyeron 800 mil beneficios alimentarios desde el Ministerio de Desarrollo Social y 2 millones de beneficios asistenciales con el Plan Jefas y Jefes de Hogar desde el Ministerio de Trabajo. Se sostenía en aquel entonces que esta proliferación de beneficios asistenciales sería transitoria hasta tanto la economía se recupere y se comiencen a crear nuevos empleos. La realidad fue que la economía disfrutó un momento de fuerte crecimiento entre el 2004 y el 2013, gracias a la bonanza internacional, pero el empleo informal nunca cedió (como se vio anteriormente) y la inactividad laboral se siguió sosteniendo con el aumento de los planes asistenciales. En el año 2015, los beneficios alimentarios del Ministerio de Desarrollo Social subieron a 1,5 millones y se sumó el plan Argentina Trabaja con 500 mil beneficios asistenciales más; desde la Anses se pagaban 4,4 millones de beneficios asistenciales con la Asignación Universal por Hijo (AUH), 1 millón de Pensiones No Contributivas por discapacidad laboral a gente en edad de trabajar –muchas de las cuales están sospechadas de fraude en la determinación de la incapacidad– y 600 mil beneficios del plan Progresar que apunta a jóvenes entre 18 y 24 años de edad que declaren estudiar (no necesariamente en estudios superiores) o declaren estar haciendo cursos de capacitación de nula u dudosa calidad. En el 2023 el Ministerio de Desarrollo Social estaba pagando 2,7 millones de beneficios alimentarios y 1,3 millones en el plan Potenciar Trabajo que es la continuación del Argentina Trabaja con otro nombre.

En el ámbito de la política social, el fracaso de la política asistencial se manifiesta y cristaliza en una alta proporción de gente en edad de trabajar sin empleo, la mayoría declarando que no busca empleo, y una proliferación de planes asistenciales que se cuentan de a millones de beneficios que en la mayoría de los

casos están duplicados y triplicados, es decir, que los cobran las mismas familias⁶. A la crisis educativa se le suma la crisis de la política asistencial que dejó de ser un paliativo transitorio hasta tanto las familias vuelvan a sostenerse con su propio empleo para ser un sostén o complemento permanente de familias que trabajan en la informalidad. Se llegó al extremo en que una persona con bajo de nivel de educación obtiene mayores ingresos combinando empleo informal más planes asistenciales que teniendo un empleo formal⁷.

3. Entre el 2013 y el 2023, la economía se estanca. Si con alto crecimiento de la economía la informalidad laboral se mantuvo dura en 8 millones de trabajadores, con la economía estancada naturalmente que la informalidad crecerá. Así es como entre el 2016 y el 2021 el empleo asalariado no registrado y el empleo no asalariado ascienden a 9 millones de trabajadores y en el 2023 se ubica cerca de los 10 millones de trabajadores. De esta forma, se observa en el Gráfico 1 que la población en edad de trabajar en Argentina se divide en tres bloques de similar magnitud entre ellos: los asalariados registrados (privado y públicos), los informales (asalariados no registrados y no asalariados) y la gente sin ocupación (desempleados e inactivos).

En el ámbito de la política social, el fracaso se cristaliza y manifiesta en la política laboral. Para tratar de disminuir los dos bloques críticos de adultos en edad de trabajar que trabajan en la informalidad, que están desocupados o que no trabajan ni buscan trabajo y además tienen un plan asistencial se anunció en varias oportunidades la idea de convertir los planes sociales en empleos formales. Básicamente, se estipula que si un empleador que contrate formalmente a una persona que cobra un plan asistencial puede tomar el monto del plan como parte del salario.

El primer escollo que esto encuentra es que en el empleo formal se exigen niveles de educación que los beneficiarios de planes asistenciales no tienen. El 60% de

⁶ Este es el caso de 1,4 millones de familias que cobran el plan alimentario más la Asignación Universal por Hijo y 1,3 millones que cobran plan alimentario, Asignación Universal por Hijo y el plan Potenciar Trabajo.

⁷ <https://idsa.org/malas-politicas-incentivan-la-informalidad-laboral/>

personas que reciben planes asistenciales no terminó la secundaria, cuando en el empleo formal sólo el 24% son personas que no terminaron la secundaria. Algo que ya se dijo en el punto 1, los beneficiarios de planes asistenciales no tienen niveles de educación para las exigencias del empleo formal⁸.

El segundo escollo es que los costos no salariales del empleo registrado son altos en Argentina. Por lo tanto, el aliciente de tomar al plan asistencial como parte del salario no representa un beneficio atractivo para el empleador porque cubre una porción del costo laboral. El último de estos experimentos fue el programa “Un Puente al Empleo” con el objetivo de convertir los planes asistenciales en empleos decentes. Consistía en una exención del 100% de las contribuciones patronales por 2 años más la posibilidad de tomar por 1 año el monto del plan como parte del salario. Suponiendo que un empleador tomara un trabajador al salario mínimo durante 2 años, el beneficio de tomar el plan asistencial como parte del salario hubiera sido de 13% del costo laboral⁹. Este es un ahorro monetario sobre el costo laboral del salario más cargas sociales. Hay que agregar el costo de la desvinculación laboral que, si media una amenaza de demanda judicial por error en la registración laboral, el costo de la indemnización por despido puede llegar a ser de 10 salarios. Esto es producto de una arcaica legislación laboral que, por errores de registración laboral, en lugar de cobrar una multa para el Estado le multiplica la indemnización por despido al trabajador.

El tercer escollo es una vetusta ley de negociación colectiva que obliga a las empresas a aplicar convenios colectivos que se negocian de manera centralizada, con salarios de convenio muy elevados para gente de baja formación laboral y con exigencias dentro de las condiciones de trabajo que fueron establecidas en las décadas del ‘70 y el ‘80, por lo tanto, agregan costos laborales injustificados que perjudican a todos los trabajadores y quita toda chance de emplear a un beneficiario de plan asistencial de manera formal¹⁰.

⁸ <https://idesa.org/60-de-gente-con-planes-no-tiene-educacion-para-el-empleo-formal/>

⁹ <https://idesa.org/un-puente-al-empleo-lo-hizo-macri-y-fracaso/>

¹⁰ <https://eleconomista.com.ar/economia/convertir-planes-empleo-formal-requiere-convenios-colectivos-modernos-pero-sindicatos-quieren-n55479#:~:text=Para%20convertir%20los%20planes%20en,empresas%2C%20pymes%20y%20econom%C3%ADa%20regionales>

A modo de conclusión de esta primera parte, la experiencia argentina muestra que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para lograr el desarrollo social. El crecimiento crea empleos, pero éstos pueden terminar siendo insuficientes ante la masividad de la informalidad, la desocupación y la inactividad laboral. El punto es que la insuficiencia en la creación de empleos se puede deber a las malas políticas macroeconómicas o las malas instituciones económicas, como la falta de estabilidad de las reglas, del respecto a la propiedad privada y la seguridad jurídica.

Pero también operan las malas políticas sociales. El claro ejemplo es el caso argentino donde confluyen malas políticas educativas, malas políticas asistenciales con malas políticas laborales. La consecuencia es que, en Argentina, la informalidad y la falta de empleo dejó de ser un “bolsón” para pasar a ser la regla. Lo que es un “bolsón” es la formalidad en un mar de personas con bajos niveles de educación, sobreviviendo en la informalidad y con planes asistenciales.

Recomendaciones de política para recuperar la política social en Argentina

Lo primero que hay que tener en cuenta es que en un país federal la política social la define, la financia y la gestiona cada provincia en su territorio. Por el arreglo constitucional de 1853, refrendado por las sucesivas reformas que tuvo la Constitución Nacional, las provincias se reservan para sí todo lo que no deleguen expresamente al Estado nacional. Además de esta fórmula, donde las competencias son de las provincias por defecto y solo son de la Nación por delegación expresa, el artículo 5° de la Constitución Nacional declara expresamente que las provincias son las responsables por la organización municipal y la educación básica. Por esta razón, toda la política de organización urbana, como vivienda, urbanismo, saneamiento, transporte público y atención de la población en situación de vulnerabilidad social, junto con el financiamiento y la gestión de las escuelas, son funciones provinciales y de sus municipios.

En el caso de la política de salud pública, la Constitución no dice nada al respecto, por lo que se entiende que las provincias se reservan para sí la competencia. Pero además en

todas las Constituciones provinciales, las provincias explícitamente estipulan que ellas tendrán a su cargo la rectoría, el financiamiento y la gestión de la salud pública.

Para la coordinación entre las provincias de las distintas políticas sociales existen los Consejos Federales donde las provincias con la dirección de una autoridad nacional discuten, consensuan y emiten resoluciones tendientes a homogeneizar criterios comunes en la definición de las políticas. Cabe resaltar que dichas resoluciones no son vinculantes, en el sentido de que si una provincia no las cumple no sufre ninguna penalidad. Aunque en teoría se entiende que si la provincia participó de la aprobación de la resolución tendría la voluntad de cumplirla, en los hechos los cumplimientos de las resoluciones de los Consejos Federal son heterogéneos. Esto lleva a la conclusión de que la gestión de la política social es de heterogénea calidad según la provincia y con heterogéneos resultados.

Como una forma de inducir al cumplimiento, el Estado nacional cuenta con varios programas nacionales que distribuyen recursos entre las provincias. Hasta el 2023, la cartera nacional de educación tenía 8 programas nacionales¹¹, el Ministerio de Salud tenía 15 programas nacionales¹² y el Ministerio Desarrollo Social tenía 13 programas nacionales¹³.

¹¹ Gestión Educativa, Infraestructura y Equipamiento, Innovación y Desarrollo de la Formación Tecnológica, Acciones de Formación Docente; Fortalecimiento Edificio de Jardines Infantiles; Conectar Igualdad; Fortalecimiento Territorial y Acompañamiento de Organizaciones Educativas y Fondo Nacional de Incentivo Docente

¹² Abordaje de Curso de Vida; Formación de Recursos Humanos Sanitarios y Asistenciales; Prevención y Control de Enfermedades Transmisibles e Inmunoprevenibles; Respuesta al VIH, Infecciones de Transmisión Sexual, Hepatitis Virales, Tuberculosis y Lepra; Abordaje Integral de Enfermedades No Transmisibles y sus Factores de Riesgo; Desarrollo de la Salud Sexual y la Procreación Responsable; Acceso a Medicamentos, Insumos y Tecnología Médica; Fortalecimiento de la Capacidad del Sistema Público de Salud; Prevención y Control de Enfermedades Endémicas; Funciones Esenciales de Salud Pública; Desarrollo de Estrategias en Salud Comunitaria; Atención Sanitaria en el Territorio; Prevención y Tratamiento de Patologías Específicas; Prevención y Control de Enfermedades Crónicas no Transmisibles; Desarrollo de Seguros Públicos de Salud.

¹³ Abordaje Territorial; Economía Social; Políticas Alimentarias; Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes; Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores; Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia; Acciones para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil; Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia; Integración Socio Urbana; Plan Nacional de Protección Social; Acciones del Programa Nacional de Inclusión e Integración de Jóvenes; Programa de Integración Social y Fortalecimiento de la Ciudadanía hacia el Desarrollo Humano

Todos estos programas son intervenciones aisladas en funciones provinciales y municipales, con un financiamiento exiguo, muy parcial al lado de los presupuestos provinciales y muy burocráticos administrativamente por lo que terminan siendo muy poco efectivos. De hecho, ninguno de estos programas publica estudios de impacto de sus intervenciones y se sabe que prácticamente la totalidad no tiene siquiera sistemas de recolección de datos como para realizar estudios de impactos ad-hoc ex-post. Es más, terminan legitimando el incumplimiento por parte de las provincias de las resoluciones de los Consejos Federales a raíz de las demoras burocráticas y la intermitencia con que llegan los recursos, aun cuando dichos recursos son exiguos y no son determinantes para el cumplimiento. Son pequeñas dádivas que procuran funcionar como un incentivo al cumplimiento. Pero su irregularidad termina justificando el no cumplimiento de los objetivos fijados en los Consejos Federales por parte de las provincias.

El cambio estructural para la recuperación de la política social requiere ordenar mejor las funciones que debe cumplir el Estado nacional y las provincias y sus municipios. El Estado nacional debe dejar el rol de ayudante de las provincias con sus programas nacionales y pasar a ser el que mide los resultados de las provincias en las diferentes materias de la política social y, fundamentalmente, convertirse en agente de información a la ciudadanía sobre los resultados sociales que está dando su gobierno provincial y su gobierno municipal. En este sentido, el Estado nacional debe abstenerse de intervenir financiando o cogestionando materias de la política social que las provincias con sus municipios se reservaron para sí y pasar a medir resultados de las provincias y municipios e informar de dichos resultados a la sociedad.

Una contribución complementaria que puede hacer el Estado nacional, si quiere mostrar un compromiso más activo por inducir a la mejora de la calidad educativa en las provincias, sería organizando simposios, seminarios, talleres de debates de “Buenas Prácticas”, permanentes, entre técnicos educativos provinciales para que las provincias compartan sus experiencias, sus innovaciones y los resultados que de ellas emergieron, a fin de emular la generación de nuevos conocimientos en las provincias y el aprendizaje desde las experiencias de las otras provincias. Pero bajo ningún punto de vista aspirar a definir desde el Estado nacional un modelo educativo único o lo más homogéneo posible que sea replicado por todas las provincias. Cada provincia debe ser artífice de su propio destino educativo.

El Estado nacional tiene que medir resultados, informar a la sociedad sobre esos resultados y, como política activa, si aspira a tener una, organizar actividades científicas educativas para que las provincias aprendan de las experiencias de ellas mismas para que mejoren su desempeño. No insistir en el error de querer dictar una política o un modelo educativo unificado para todas las provincias y, menos, querer “co-financiar” para “co-gestionar” el sistema de las provincias.

Las provincias con sus municipios deben ser los únicos responsables antes su ciudadanía por el financiamiento y la gestión de la política de vivienda y urbanismo, de la política educativa, de la política de salud pública y de la política de asistencia social. Por esto es central el rol del Estado nacional midiendo resultados y difundiéndolos profusamente entre la población para generar exigencias de rendición de cuentas (*accountability*) a los gobiernos provinciales y municipales.

Ciertamente que este cambio de estrategia de intervención del Estado nacional –dejando de actuar como ayudante de las provincias para pasar a ser el medidor de resultados de las provincias e informante de dichos resultados a la población– no garantiza que la calidad de la política social mejore significativamente en el corto plazo. Puede funcionar en el mediano plazo. En este sentido, es importante considerar que el camino de ayudar al financiamiento y/o co-gestionar desde el Estado nacional la política social –que es responsabilidad de las provincias– ha fracasado, como lo demuestran los indicadores analizados en la sección anterior. Perseverar por este camino es perpetuar la decadencia de la política social. Por esto la recomendación es abordar el camino alternativo consistente en ordenar funcionalmente al sector público en sus tres niveles de gobierno con el criterio de la rendición de cuentas (*accountability*): las provincias con sus municipios son los responsables ante el ciudadano por la calidad de los servicios sociales y el Estado nacional es responsable por medir resultados e informar al ciudadano sobre la calidad de gestión de su gobernador y su intendente para que la ciudadanía exija mejores resultados haciendo uso de su voto.

El área de la política social que le corresponde al Estado nacional es del ordenamiento de la legislación laboral. Aquí cabe aclarar que la legislación laboral se conforma por la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) y otras leyes accesorias, la doctrina judicial y los convenios colectivos de trabajo. La LCT data del año 1974, sin embargo, es una norma que en su

estructura y espíritu puede ser readaptada a los tiempos modernos. En otras palabras, no necesariamente se requiere pensar en una nueva ley laboral. La doctrina judicial opera mediante la cultura y los usos y costumbres de la justicia donde también se podría adaptar a los nuevos tiempos unificando y dando racionalidad a los criterios de los jueces. Donde el Estado nacional tiene un enorme déficit es en haber preservado un modelo de negociación colectiva arcaico pensado para modelos de país corporativistas que ya no funcionan en el mundo moderno. El modelo de negociación colectiva argentino reposa en dos ejes. Uno es la extensión administrativa automática de los términos de un convenio colectivo negociado a nivel de rama de actividad u ocupación a todos los empleadores y todos los trabajadores de dicha rama u ocupación, independientemente de si el empleador esté afiliado o no a la cámara empresaria firmante y si el trabajador esté afiliado o no al sindicato firmante. El otro eje es el de la ultra-actividad que consiste en la renovación automática de los convenios en la medida que no medie un nuevo convenio colectivo. Esto llevó a que los sindicatos nunca renegocien un convenio de rama u ocupación ya que los convenios viejos se aplican automáticamente a todos y su vigencia se renueva automáticamente. Por esto, los convenios colectivos de rama y ocupación en Argentina datan de las décadas del '70 y del '80.

En este sentido, corresponde modificar la ley de negociación colectiva para permitir al Estado nacional habilitar instancias de negociación a nivel de firma, esto es, entre el empleador y sus trabajadores, sin intervención del sindicato de rama u ocupación, cuando media acuerdo entre el empleador y sus trabajadores. Sólo por defecto se podría mantener la aplicación del convenio de rama u ocupación. Pero convenio de firma, cuando éste existe, debe preponderar sobre el convenio de rama u ocupación. De esta forma, las pymes argentinas podrán negociar con sus propios trabajadores las condiciones laborales y los requerimientos técnicos de organización del trabajo que lleven a aumentos sostenidos de la productividad laboral, única fuente legítima de la competitividad.

Referencias bibliográficas

- Altavilla, C. (2019). El sistema tributario argentino. Breve consideración sobre su evolución y situación actual. *Revista de la Facultad*, Vol. X • N° 2 • NUEVA SERIE II (2019) 171 – 200.
- Asensio, M., Di Gressia, L. y Garat, P (2016). Aportes al debate sobre la relación fiscal federal. Paper *federalismo Aportes al debate sobre la relación fiscal federal.pdf*
- Botana, N. (2019). La reforma constitucional de 1994 y la coparticipación federal. *Revista Jurídica*. N°8. Diciembre. Universidad de San Andrés.
- Bullit Goñi, E. (2004). (2004) Sistemas de Coordinación de Potestades Tributarias a Distintos niveles de gobierno en el Régimen Federal Argentino (Capítulo IX, pp. 27-74), en García Belsunce, Horacio (2004), *Tratado de Tributación, Tomo I, Derecho Tributario, Vol. 2*. Buenos Aires: Astrea.
- Colina, J., Giordano, O. y Seggiaro, C. (2022). “Una vacuna contra la decadencia. Cuestionando consensos en torno al funcionamiento del Estado”. Córdoba, Argentina: Editorial Babel.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC). *Encuesta Permanente de Hogares. Bases usuarias de microdatos*.
- Porto, A (2003). *Capacidad, necesidad y situaciones fiscales provinciales en las políticas públicas argentinas*. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/3524>
- Porto, A. (2004). Etapas de la Coparticipación Federal de Impuestos, *Documento de Federalismo Fiscal N° 2*, Universidad Nacional de la Plata, Facultad de Ciencias Económicas, Departamento de Economía.