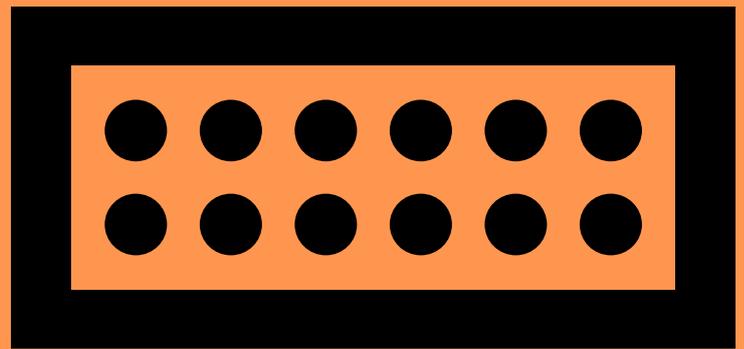


Sistema de Estabilización del Empleo y la Producción (SEEPRO): una política laboral anticíclica para la economía argentina



Trabajo e ingresos

Sebastián Etchemendy
Juan Manuel Ottaviano
Macarena Santolaria
Joan Manuel Vezzato

Documento 2

Serie
Una reforma laboral para la
inclusión y el crecimiento

Sistema de Estabilización del Empleo y la Producción (SEEPRO): una política laboral anticíclica para la economía argentina

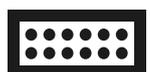
Sebastián Etchemendy
Juan Manuel Ottaviano
Macarena Santolaria
Joan Manuel Vezzato

Documento 2

Serie

Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento

- Generar riqueza
- Promover el bienestar
- Transformar el Estado



Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

En Fundar creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

Trabajamos en tres misiones estratégicas para alcanzar el desarrollo inclusivo y sustentable de la Argentina:

Generar riqueza. La Argentina tiene el potencial de crecer y de elegir cómo hacerlo. Sin crecimiento, no hay horizonte de desarrollo, ni protección social sustentable, ni transformación del Estado. Por eso, nuestra misión es hacer aportes que definan cuál es la mejor manera de crecer para que la Argentina del siglo XXI pueda responder a esos desafíos.

Promover el bienestar. El Estado de Bienestar argentino ha sido un modelo de protección e inclusión social. Nuestra misión es preservar y actualizar ese legado, a través del diseño de políticas públicas inclusivas que sean sustentables. Proteger e incluir a futuro es la mejor manera de reivindicar el espíritu de movilidad social que define a nuestra sociedad.

Transformar el Estado. La mejora de las capacidades estatales es imprescindible para las transformaciones que la Argentina necesita en el camino al desarrollo. Nuestra misión es afrontar la tarea en algunos aspectos fundamentales: el gobierno de datos, el diseño de una nueva gobernanza estatal y la articulación de un derecho administrativo para el siglo XXI.

Cita sugerida

Etchemendy, S., Ottaviano, J. M., Santolaria, M. y Vezzato, J. M. (2024). [Sistema de Estabilización del Empleo y la Producción \(SEEPRO\): una política laboral anticíclica para la economía argentina](#). Fundar.

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Índice

Sistema de Estabilización del Empleo y la Producción (SEEPRO): una política laboral anticíclica para la economía argentina

Documento 2		Serie	
		Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento	
5	Introducción a la serie	15	Programa de Recuperación Productiva (REPRO) I y II
6	Introducción	16	Descuelgue del convenio colectivo
		17	¿Cómo se usaron estos instrumentos durante las crisis de 2008 y 2020?
7	El uso del procedimiento de crisis en los países de la OCDE durante la crisis financiera global (2008-2009) y la pandemia de COVID-19 (2020-2021)	18	Propuesta: Sistema de Estabilización del Empleo y la Producción (SEEPRO)
9	Experiencia comparada: los procedimientos de crisis de Alemania y España	19	Causas
9	Causas habilitantes	20	Actores intervinientes
10	Ayuda estatal: subsidio al salario y reducción de contribuciones a la seguridad social	21	Procedimiento
11	Actores intervinientes	23	Etapas de procedimiento del SEEPRO
12	Las crisis y las políticas laborales anticíclicas en Argentina: atomización e inefectividad	24	Reflexiones finales
12	Los instrumentos institucionales: el problema de la fragmentación y la desconfianza de los actores	26	Anexo
12	Procedimiento Preventivo de Crisis	28	Bibliografía
15	Reestructuración productiva		

Introducción a la serie

Este documento integra la serie "[Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento](#)". La transformación del mundo del trabajo, impulsada por la globalización económica y los cambios tecnológicos, desactualizó algunas de las regulaciones e instituciones de trabajo existentes. La reforma que proponemos busca abordar estas transformaciones de una manera equilibrada y ambiciosa bajo dos dimensiones. La dimensión de la oferta tiene contenidos que buscan facilitar la oferta de bienes y servicios por parte de las empresas; la dimensión de la demanda tiene contenidos que buscan mejorar la calidad del trabajo y nuevos derechos laborales.

Introducción

Durante las últimas cuatro décadas, la internacionalización del comercio y los nuevos desarrollos tecnológicos han transformado el mundo de la producción y el trabajo. Al mismo tiempo, la emergencia de las cadenas globales de valor y la consecuente descentralización de la producción hicieron que las crisis económicas globales repercutan rápida y profundamente en las economías nacionales. La crisis financiera global de 2008-2009 y la pandemia de COVID-19 en 2020-2021 son ejemplos cabales de ello. En estos casos, la intervención efectiva e inteligente del Estado para revertir *shocks* económicos a nivel local fue fundamental en muchos países para disminuir los costos sociales y sostener empresas en crisis.

Esta doble realidad —la internacionalización del comercio y el impacto de las crisis globales— afecta especialmente a una economía emergente como la argentina, con sus sabidos problemas de competitividad en los sectores de la industria y los servicios que crean más empleo. Si bien el desempleo abierto no es un problema mayor desde inicios de este siglo, las crisis económicas puntuales de empresas, sectores y regiones han afectado el empleo y la calidad del trabajo en muchas ocasiones.

Paradójicamente, a pesar del estancamiento del empleo (el empleo asalariado registrado en el sector privado se encuentra actualmente en los mismos niveles que en 2012), el Estado argentino ha contado con recursos institucionales importantes para navegar las crisis en el mercado de trabajo. Durante la crisis de 2008 y 2009, por ejemplo, el programa Repro (Recuperación Productiva) instrumentado por el Ministerio de Trabajo, que contemplaba ayudas económicas y beneficios regulatorios, fue efectivo para salvar numerosas empresas. Más cerca en el tiempo, el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), implementado durante la pandemia por los Ministerios de Desarrollo Productivo, Trabajo y Economía, implicó subsidios al salario y descuentos de cargas sociales que abarcaron virtualmente a todos los sectores con empleo registrado en cuarentena. En ambos casos, las pérdidas de puestos de trabajo fueron menores en Argentina que en otros países de la región ([Etchemendy et al., 2021](#)).

Sin embargo, más allá de estos programas e intervenciones coyunturales y espasmódicas, Argentina no cuenta con instrumentos institucionales ni políticas públicas adecuadas para enfrentar situaciones de crisis que afecten a las empresas y el empleo. Tanto los instrumentos de flexibilidad del empleo que se suelen utilizar en estas situaciones, como el procedimiento preventivo de crisis de la [Ley de Empleo](#), los sistemas de descuelgue¹ de los convenios colectivos o las suspensiones de trabajadores reguladas por la [Ley de Contrato de Trabajo](#), así como los programas de ayudas económicas y/o descuentos de cargas sociales, se encuentran dispersos en el mapa del Estado y desconectados institucional, administrativa y operativamente entre sí. Es fundamental, entonces, replantear las políticas y herramientas disponibles para fortalecer la capacidad de adaptación de las empresas a las crisis y asegurar una recuperación sostenible del trabajo.

Este documento propone, por tanto, la creación de un sistema de estabilización o reconversión del empleo y las empresas en crisis, que permita aunar en una misma política o programa los distintos recursos institucionales disponibles, así como crear otras herramientas que hoy resultan necesarias. El objetivo es dotar al Estado de capacidad para actuar responsablemente, construyendo una herramienta de política pública con continuidad en el tiempo.

En este sentido, la propuesta que presentamos en este documento busca saldar, al menos en parte, el eterno debate entre flexibilidad o desregulación de la normativa laboral (que, en general, procuran



¹ El sistema de descuelgue de los convenios colectivos es un mecanismo extraordinario que pueden acordar los empresarios con los representantes de trabajadores en situaciones extraordinarias por motivos económicos, organizacionales, de producción y técnicos, que habilita la suspensión temporal de ciertos contenidos de un convenio colectivo.

Introducción

los empleadores) y defensa cerrada de los sistemas protectivos (que propugnan los sindicatos). Creemos que el camino más efectivo para salir de un debate de suma cero es el de la “flexibilidad controlada”²: aceptar que en ciertas ocasiones las regulaciones laborales tienen que modificarse para atender costos empresarios y la supervivencia de la firma, pero estipular, a la vez, que esas desregulaciones tienen que ser temporales, monitoreadas por el Estado, empresas y sindicatos en una mesa tripartita —durante un período más largo o más corto, mientras duren las condiciones de crisis o reconversión—, siempre con el horizonte de mantener el empleo.

Para ello, este documento realiza un recorrido en el que, primero, se presentan ejemplos de uso de los procedimientos de crisis durante 2008 y 2020 en la OCDE, en particular y de manera comparada y detallada, los programas de Alemania y España (dos de los más desarrollados en el mundo). Luego, se analiza el caso argentino: se describe la situación económica y laboral de las últimas dos décadas y el mapa institucional actual del Estado al respecto (desconectado y disperso), lo que justifica la introducción de un formato general de un procedimiento de crisis. Finalmente, se presentan los principales lineamientos para la creación de un Sistema de Estabilización del Empleo y la Producción (SEEPRO) en Argentina.

El uso del procedimiento de crisis en los países de la OCDE durante la crisis financiera global (2008-2009) y la pandemia de COVID-19 (2020-2021)

Los procedimientos de crisis existen en muchas economías desarrolladas y tienen una larga tradición en las economías europeas. Estos procedimientos tienen el objetivo de sostener el empleo a través de herramientas de flexibilidad controlada y temporal en las empresas para afrontar caídas en la demanda. En este sentido, el procedimiento es doblemente beneficioso. Permite a las empresas disminuir costos y, a la vez, protege a la fuerza de trabajo garantizando la estabilidad del empleo y un porcentaje de sus salarios durante las crisis.

La multiplicidad de aristas institucionales de los mecanismos hace que estos sean muy heterogéneos a nivel global. Varían según: la posibilidad regulatoria de flexibilizar el convenio colectivo (vía suspensiones, descuelgues o convenio de crisis) mientras dure la reconversión; la cobertura del subsidio salarial y no salarial y su tipo de financiación; los requerimientos de postulación y de ejecución (según se trate, por ejemplo, de planes de reconversión o de formación profesional); la duración del procedimiento y el rol de la negociación colectiva. Cada procedimiento de crisis es, en sí mismo, un laboratorio de política pública para afrontar las crisis y retener empleo.

Mientras que en 2008 la respuesta de los países a la crisis financiera fue heterogénea y dependiente de sus entramados institucionales previos, la crisis provocada por la pandemia de COVID-19 fue una igualadora de política económica, porque la mayoría de los países introdujeron algún tipo de mecanismo para la retención de empleo ([Hancké et al., 2022](#)). Si en 2008, 20 de 27 países de la Unión Europea ejecutaron algún procedimiento de crisis, en 2020 lo hicieron los 27 ([Corti et al., 2023](#)),

² Llamamos “flexibilidad controlada” ([Miguélez y Prieto, 2009](#)) a los mercados de trabajo o, en su defecto, los mecanismos regulados de retención del empleo que combinan estabilidad con formas de contratación flexibles (por ejemplo, jornada reducida a tiempo parcial, suspensiones). Suecia, Países Bajos y Alemania son mercados de trabajo con flexibilidad controlada. Recientemente, España abandonó un modelo de flexibilidad incontrolada a través de la estabilización del empleo y la adopción de mecanismos como el RED.

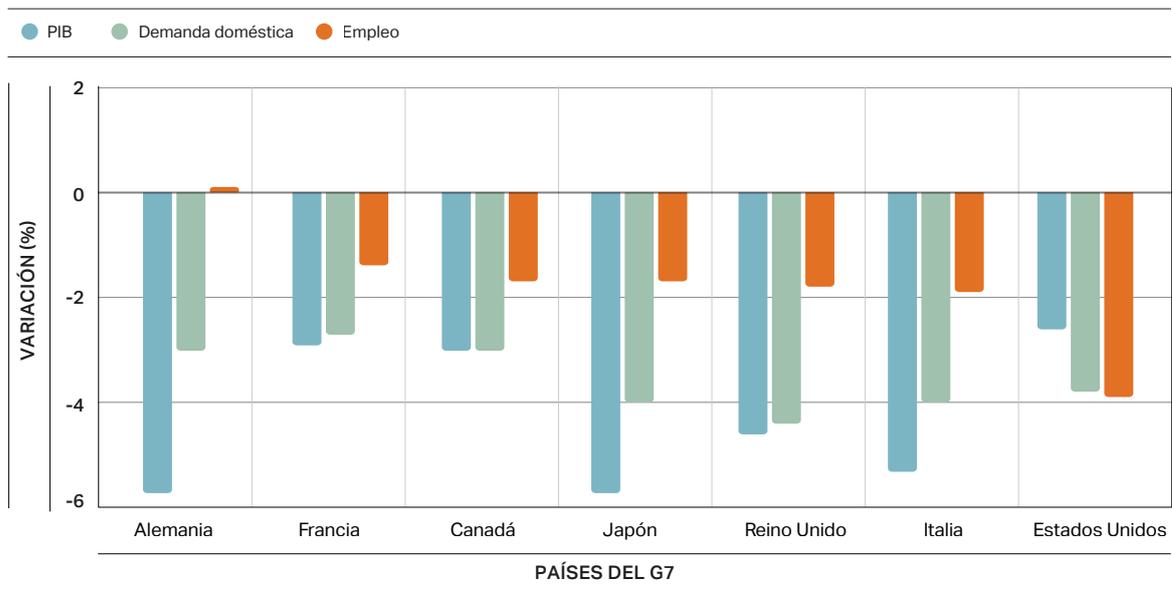
El uso del procedimiento de crisis en los países de la OCDE durante la crisis financiera global (2008-2009) y la pandemia de COVID-19 (2020-2021)

cubriendo así 50 millones de puestos de trabajo en mayo de ese año, una cifra diez veces mayor que la cobertura de 2008 ([OCDE, 2020](#)).

En todo el mundo, los procedimientos de crisis demostraron ser efectivos para la retención del empleo durante las crisis. En la de 2008, los países que lo implementaron en la OCDE retuvieron el empleo en mayor medida que los que no. En Alemania, Italia y Japón el empleo fue un 2%, un 0,9% y un 1,1% superior, respectivamente, al que habría sido en ausencia de los regímenes, lo que corresponde a 580.000 puestos de trabajo salvados en Alemania, 130.000 en Italia y 445.000 en Japón ([Hijzen y Martin, 2013](#)). Entre los once países de la OCDE que implementaron algún tipo de procedimiento de crisis, el número de puestos de trabajos salvados durante 2009 alcanzó los 1,5 millones ([Hijzen y Venn, 2011](#)). Alemania, que cuenta con uno de los procedimientos de crisis más robustos y de mayor trayectoria, fue el único país del G7 que no experimentó una caída del empleo en 2009, a pesar de haber sufrido la mayor caída en el PIB. Por contraste, en Estados Unidos, por ejemplo, el empleo presentó una caída más fuerte que el PIB y la demanda doméstica (gráfico 1).

Efectos de la crisis financiera de 2008-2009 en los países del G7. Evolución interanual (%) del PIB, la demanda doméstica y el empleo en los países del G7 (2009)

Gráfico 1



Fuente: Fundar, con base en [FMI \(2020\)](#) y [World Bank Open Data](#).

Con la irrupción de la pandemia no sólo emergieron procedimientos de crisis en nuevos países, sino que la mayoría de los ya existentes se modificaron de manera expansiva. Se simplificaron los requisitos de postulación para acceder a los mecanismos, se amplió su duración y se aumentó la financiación pública a los subsidios salariales, así como a las contribuciones de seguridad social ([Corti et al., 2023](#)).

Una modificación relevante de la pandemia sobre los procedimientos de crisis fue el fortalecimiento de la negociación colectiva. En muchos países de Europa pasó a considerarse como una instancia obligatoria del procedimiento y se exigió un acuerdo formal por parte de los sindicatos (ver [Anexo](#)). En algunos países con fuerte tradición de diálogo social como Dinamarca, Noruega y Suecia, el esquema directamente se diseñó sobre la base de la negociación colectiva. Las reglas y las condiciones de los procedimientos de crisis fueron diseñadas e implementadas de manera sectorial y tripartita entre el Estado, los sindicatos y las cámaras empresariales ([Müller et al., 2022](#)). En Alemania, el 45% del empleo bajo procedimiento de crisis tuvo una cobertura salarial mayor que la legal, mejorada por la negociación colectiva ([Weber et al., 2021](#)).

Experiencia comparada: los procedimientos de crisis de Alemania y España



Durante la pandemia, la tasa de adopción de procedimientos de crisis llegó a cubrir más del 30% de las personas empleadas en Francia y el Reino Unido, más del 25% en Suiza, Bélgica y Austria, y más del 15% en Italia, España y Alemania. En estos países, la mayor cobertura general del procedimiento de crisis sobre el mercado de trabajo está relacionada con una cobertura alta del salario, con la existencia previa de un procedimiento de crisis y con la financiación pública del programa ([Drahokoupil y Müller, 2021](#)). El impacto general no tardó en observarse. Durante la crisis de 2020, los procedimientos de crisis absorbieron casi el 80% de las perturbaciones de los ingresos del mercado sobre el mercado laboral y se estima que la tasa de desempleo en la UE habría aumentado en 3 puntos porcentuales adicionales sin estos procedimientos. Además, el diseño con foco en la estabilización de los ingresos bajos de hogares vulnerables, jóvenes y trabajadores poco calificados evitó una profundización de la desigualdad salarial en la región ([Lam y Solovyeva, 2023](#)).

Experiencia comparada: los procedimientos de crisis de Alemania y España

Pionera en la creación e implementación de programas de seguridad social, Alemania tuvo sus primeras versiones de *Kurzarbeit* (jornada de trabajo reducida) a principios del siglo XX. Finalmente legislado en 1927 a través de la Ley sobre la Agencia de Empleo y el Seguro de Desempleo —con modificaciones en 1956 y 1986—, el *Kurzarbeit* fue de particular relevancia en momentos de crisis durante las décadas de 1970 y 1980, así como en 2008 y 2020.

En España, los procedimientos de crisis, conocidos localmente como Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), fueron incluidos en 1980 con la promulgación del Estatuto de los Trabajadores. Las reformas laborales de 2010 y 2012 modificaron los ERTE en un sentido expansivo, habilitando la opción de reducción de jornada (antes únicamente se habilitaba la suspensión) y facilitando el procedimiento de acceso al ERTE ETOP —económico, técnico, organizativo o de producción—, respectivamente. Además, la última reforma laboral, de 2022, creó dos nuevos ERTE a partir del Mecanismo RED, habilitados únicamente en situaciones especiales.

La implementación de ambos procedimientos puede analizarse en cuatro aspectos: causas habilitantes, tipos de procedimiento, forma de ayuda estatal y actores intervinientes.

Causas habilitantes

Tanto en España como en Alemania las causas que justifican un procedimiento de crisis son básicamente dos. La primera es económica y se aplica cuando los ingresos de una empresa se ven disminuidos por crisis macroeconómicas, técnicas, organizacionales y/o productivas. La segunda implica motivos de fuerza mayor, esto es, la empresa se ve afectada por acontecimientos considerados inevitables, como sucesos meteorológicos, sanitarios —como una pandemia—, o por medidas impuestas por autoridades gubernamentales —por ejemplo, cambios en los procedimientos administrativos de comercio exterior—. En cualquier caso, económico o de fuerza mayor, la situación común consiste en la caída del nivel de producción de la empresa debido a un *shock* temporal e involuntario de la demanda. Estas dos causas adaptadas a distintas situaciones determinan las distintas variantes del procedimiento de crisis que existen tanto en España como en Alemania.

Comparación de los tipos de procedimientos de crisis entre el ERTE español y el *Kurzarbeit* alemán

Tabla 1

Tipos de procedimiento de crisis	
España (ERTE)	Alemania (<i>Kurzarbeit</i>)
<ul style="list-style-type: none"> • ERTE ETOP (económico, técnico, organizativo o de producción) • ERTE FM (Fuerza mayor) • ERTE Cíclico (Mecanismo RED) • ERTE Sectorial (Mecanismo RED) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kurzarbeit</i> tradicional • <i>Kurzarbeit</i> de temporada • <i>Kurzarbeit</i> para homeworkers • <i>Kurzarbeit</i> de transferencia

Fuente: Fundar.

En el caso del *Kurzarbeit* alemán existen cuatro tipos de procedimientos, de acuerdo al contexto de la crisis y la modalidad del trabajo. En el *Kurzarbeit* tradicional, el procedimiento puede autorizarse sólo si la pérdida de trabajo es inevitable (esto es, no por un factor atribuible a las acciones de la empresa) y temporal (debe justificarse que en algún momento el nivel de actividad es susceptible de mejorar). La duración máxima legal es de un año y es prorrogable por otro año más. En segundo lugar, el *Kurzarbeit* de temporada está pensado para los trabajadores de la industria de la construcción entre los meses de diciembre y marzo; los motivos que justifican su autorización son los factores meteorológicos típicos del invierno. La tercera variante, el *Kurzarbeit* para homeworkers, está diseñada para trabajadores de manera remota cuyos ingresos dependan de un cliente, y es accesible siempre y cuando su salario bruto se haya reducido en un 20% en comparación con el promedio de los últimos seis meses. Por último, el *Kurzarbeit* de transferencia está destinado a las situaciones de reestructuración organizacional de una empresa en la que la situación de pérdida de trabajo es inevitable y permanente. En este caso, el programa busca evitar despidos y mejorar las posibilidades de relocalización de los trabajadores en una nueva empresa. En todas las variantes, el *Kurzarbeit* habilita únicamente la reducción de jornada laboral (no las suspensiones de contrato temporales), aunque esta puede alcanzar hasta el 100% de la jornada, representando en los hechos una especie de suspensión.

En el caso de los ERTE españoles, las dos variantes tradicionales son el ERTE ETOP, aplicable por motivos económicos (pérdida de ingresos comprobable), técnicos (cambios en los medios de producción), organizativos (cambios en los sistemas y métodos de organización de la producción) y productivos (cambios en la demanda de los productos o servicios pertinentes a la empresa), y el ERTE FM (en casos de crisis por fuerza mayor). A partir de la reforma laboral de 2022, se creó el Mecanismo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo, a partir del cual se sumaron dos ERTE más: el ERTE Cíclico, cuando sobreviene una coyuntura de crisis macroeconómica general, y el ERTE Sectorial, cuando en un sector se aprecian cambios estructurales que requieren de una transición y recalificación laboral de las personas trabajadoras. A diferencia de los tradicionales, los nuevos ERTE están disponibles únicamente en caso de que un Consejo de Ministros lo autorice y, en el caso del Sectorial, debe existir un pedido previo de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. En ambos casos es de carácter obligatorio algún tipo de capacitación o programa de formación profesional de la fuerza de trabajo afectada. Hasta el momento, únicamente se autorizó el ERTE Sectorial para las agencias de viaje durante nueve meses en 2022 y aún no se ha activado el ERTE Cíclico. En todas sus variantes, el ERTE habilita tanto la reducción de jornada como la suspensión temporal de contratos, aunque la legislación indica que se priorizará la adopción de la primera por sobre la segunda.

Ayuda estatal: subsidio al salario y reducción de contribuciones a la seguridad social

En el *Kurzarbeit*, el Estado financia hasta un 60% del salario perdido (67% en caso de tener hijos/as), mientras que en el ERTE el subsidio alcanza el 70%. En ambos casos, rige por el lapso de un año. El

subsidio a las contribuciones a la seguridad social varía en función de la presencia o no de capacitaciones y programas de formación profesional a los trabajadores afectados por la medida.

En el caso del ERTE, las exoneraciones a las contribuciones sociales dependen exclusivamente de si se desarrollan actividades formativas para los trabajadores, alcanzando hasta un 20% en los ERTE ETOP, hasta un 90% en los ERTE FM, un 40% en el Sectorial y porcentajes progresivos que van desde el 60% hasta el 20% dependiendo del tiempo transcurrido en el ERTE Cíclico.

De manera similar, en el *Kurzarbeit* los empresarios reciben un reembolso del 50% de las cotizaciones a la Seguridad Social si sus empleados participan de un programa de formación profesional de más de 120 horas, y desde julio de 2024 las agencias de empleo reembolsan los cursos a los empleadores bajo solicitud y de manera progresiva: el 100% para empresas con menos de diez empleados, el 50% para empresas con más de diez empleados, el 25% para empresas con más de 250 empleados y el 15% para empresas con más de 2500 empleados.

Actores intervinientes

Ambos procedimientos tienen un carácter tripartito: intervienen los sindicatos, las empresas y el Estado. En el *Kurzarbeit*, la representación de los trabajadores es liderada por el comité de empresa (Work Council) y este tiene derecho de codecisión en la introducción del mecanismo. Si el empresario y el comité no llegan a un acuerdo, se debe recurrir a una junta de conciliación. En caso de que no haya un comité conformado y si el convenio colectivo no prevé ninguna cláusula que regule el *Kurzarbeit* a nivel sectorial, la empresa debe conseguir el consentimiento individual de cada trabajador sometido al procedimiento, o haberlo previsto previamente en el contrato de trabajo. Desde la pandemia, varios convenios colectivos han elevado los estándares mínimos salariales y laborales del procedimiento, logrando que las empresas complementen el subsidio salarial del Estado, en particular para los ingresos más bajos. Algunos ejemplos de ramas que incrementaron el salario final son la industria metalúrgica (80-97% del salario neto), la química (90% del salario neto) y la textil (80% del salario neto); entre otras ([Müller, 2021](#)). La solicitud del mecanismo debe ser luego autorizada por una agencia local del Ministerio de Trabajo, la cual reembolsa el subsidio correspondiente directamente al empleador y no al trabajador.

En el ERTE, la introducción del mecanismo debe ser autorizada por una comisión negociadora compuesta por la empresa y los trabajadores. La representación legal de los trabajadores es asumida por el comité de empresa y, en caso de que no lo hubiera, esta es ocupada por los trabajadores elegidos democráticamente en el momento o por representantes del sindicato más representativo de la actividad de la empresa. Únicamente en este último caso, el empleador puede delegar su representación a las organizaciones empresariales correspondientes. Una vez alcanzado un acuerdo, la autoridad laboral aprueba el procedimiento en los casos del ERTE FM, Cíclico y Sectorial (estos últimos dos previamente habilitados por el Consejo de Ministros). A partir de la reforma laboral de 2012, los ERTE ETOP no requieren de una aprobación de la autoridad laboral: si el período de consultas de la comisión negociadora finaliza con acuerdo, se presume la presencia de las causas justificantes. En todos los casos, el Estado financia con el subsidio correspondiente directamente al trabajador.



Experiencia comparada: los procedimientos de crisis de Alemania y España

Comparación de las principales variables analizadas entre el ERTE español y el *Kurzarbeit* alemán

Tabla 2

	España (ERTE)	Alemania (<i>Kurzarbeit</i>)
Resultados habilitados	Reducción de jornada y suspensión de contratos	Reducción de jornada
Duración	Un año con posibilidad de dos prórrogas de seis meses cada una	Un año con posibilidad de una prórroga de un año
Formación profesional	Opcional en los ERTE tradicionales y obligatoria en los ERTE por Mecanismo RED (Cíclica y Sectorial)	Opcional
Actores intervinientes	Empresa, comité de empresa y Estado (susceptible de subir a niveles sectoriales)	Empresa, comité de empresa y Estado
Subsidio al salario	70%	60% (67% en caso de tener hijos/as)
Reducción de contribuciones a la seguridad social	Desde el 90% hasta el 20% según tipo de ERTE, vinculada a formación profesional	Hasta el 50%, vinculada a formación profesional

Fuente: Fundar.

Las crisis y las políticas laborales anticíclicas en Argentina: atomización e ineffectividad

Los instrumentos institucionales: el problema de la fragmentación y la desconfianza de los actores

El marco de políticas laborales anticíclicas en Argentina está fragmentado y es restrictivo. Los procedimientos de crisis en las empresas y las políticas de subsidio al salario se encuentran bajo marcos normativos de distinta jerarquía y con niveles de utilización disímiles. A la vez, resultan insuficientes porque no existe una oferta compleja y variada de procedimientos para las empresas, y al no estar empalmados con las políticas de subsidio al salario, no existen incentivos reales para su utilización de manera anticipada. Al ser pocos e ineffectivos los instrumentos del Estado, los sindicatos y trabajadores desconfían de los distintos procedimientos y los perciben como una amenaza de flexibilidad unilateral.

Hay cuatro tipos de mecanismos principales que han sido o pueden ser utilizados para las crisis en Argentina: el Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC); la reestructuración productiva; el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) I y II, y el descuelgue del convenio colectivo.

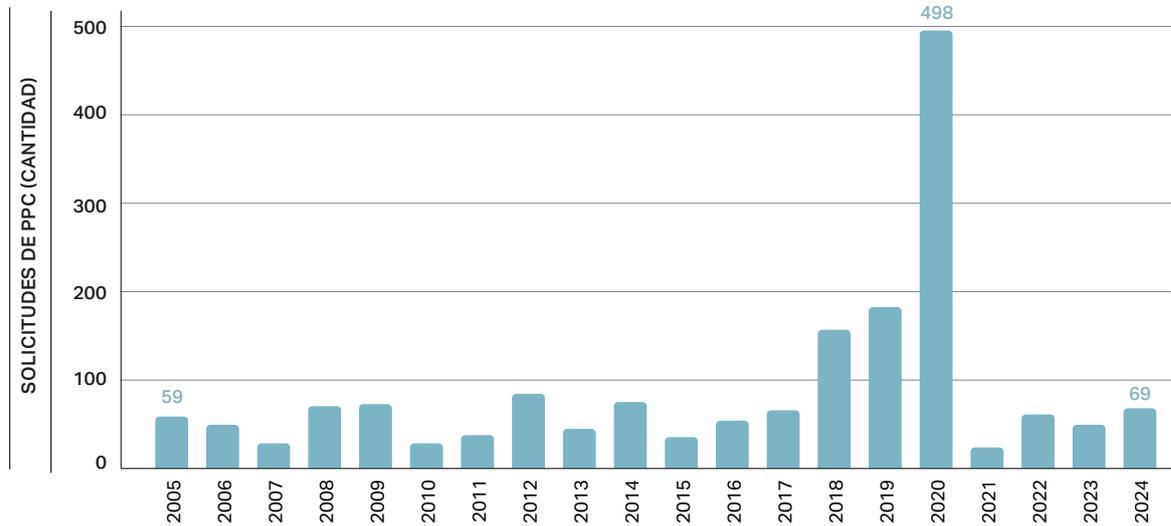
Procedimiento Preventivo de Crisis

El Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC) es un mecanismo establecido en el Capítulo 6 de la [Ley de Empleo 24013 \(1991\)](#) que se activa en el marco de suspensiones o despidos en contextos específicos (por fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas), que afecten al 15% de trabajadores en empresas con menos de 400 trabajadores, a más del 10% en empresas con 1000 trabajadores y a más del 5% en empresas de más de 1000 trabajadores. El PPC puede ser solicitado por la empresa o el sindicato, debiendo acreditar los motivos, y permite la exclusión de una empresa en crisis del convenio aplicable. Este resultado es habilitado únicamente por acuerdo entre el empleador y el sindicato firmante del convenio colectivo y debe durar un "plazo determinado", sin mayores precisiones. Antes de iniciar un PPC, las empresas pueden despedir (con una indemnización menor) o suspender trabajadores con motivo de la falta o disminución de trabajo o fuerza mayor. El PPC puede funcionar como una herramienta para hacer admisibles los ajustes a través de los despidos o las suspensiones colectivas, a la vez que como un límite concertado a los despidos colectivos unilaterales.

Las crisis y las políticas laborales anticíclicas en Argentina: atomización e ineffectividad

Evolución de la cantidad de solicitudes anuales de Procedimientos Preventivos de Crisis (PPC) (2005-junio de 2024)

Gráfico 2



Nota: Los PPC de 2024 abarcan únicamente aquellos que fueron solicitados entre los meses de enero y junio.

Fuente: Fundar, con base en [Boletín Oficial de la República Argentina, CEPA \(2018\)](#), [Carugo \(2022\)](#) y Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2024).

Sin embargo, actualmente este mecanismo funciona como un recurso de última instancia. La mayor parte de las veces es solicitado por sindicatos ante una situación de crisis ya ocurrida o en desarrollo (Las Heras, 2022) en la que los despidos ocurrieron y la empresa está, muchas veces, en situación irrecuperable. El gráfico 2 señala que efectivamente existe una necesidad por parte de los actores de una herramienta que amortigüe los efectos de las crisis en el trabajo. Si bien no puede deducirse el nivel de utilización del instrumento ni su grado de éxito, sí puede observarse que en momentos de crisis como durante 2008 y 2009, 2012 y 2014, 2018 y 2019 y durante la pandemia de 2020, los actores solicitan en mayor medida el PPC. Las solicitudes correspondientes a los años 2022, 2023 y 2024 indican una vuelta a los PPC luego de finalizado el ATP. Mediante un análisis de los acuerdos de crisis alcanzados por sindicatos y empresas, homologados por la autoridad laboral y publicados en el Boletín Oficial, se arriba a una conclusión idéntica. Los acuerdos luego de los procedimientos de crisis o los convenios de crisis aumentan durante o después de las crisis macroeconómicas y son parte del instrumental para afrontar las crisis por empresa.

La principal carencia del PPC actual es que, a diferencia de los procedimientos de crisis analizados en otros países, no contempla posibilidad concertada de suspensiones o reducción de jornada, ni la asistencia estatal en términos de subsidio al salario o exención temporal del pago de contribuciones a la seguridad social. Por este motivo, el PPC en Argentina no incentiva a las empresas a anticipar las crisis ni las acompaña ante una caída de sus ingresos por crisis de mercado, cambio tecnológico o fuerza mayor, al tiempo que no alcanza a sostener el empleo de los trabajadores. Además, el PPC tampoco fomenta la capacitación de la fuerza de trabajo en momentos de caídas de la actividad, al no combinar el procedimiento con ningún programa de recalificación o de formación profesional.

El Procedimiento Preventivo de Crisis en Argentina no incentiva a las empresas a anticipar las crisis ni las acompaña ante una caída de sus ingresos como consecuencia de las crisis de mercado, cambio tecnológico o fuerza mayor; tampoco logra sostener el empleo.

Por último, al no incentivar la reducción de jornada como alternativa (constituye la opción preferente, antes que las suspensiones, en la mayoría de los procedimientos de crisis en el mundo), el PPC argentino pierde eficacia. Como puede observarse en el gráfico 3, en los contenidos de crisis de los Convenios Colectivos discutidos en los últimos trece años, las opciones que monopolizan el instrumental de crisis son los despidos, las suspensiones, el adelanto de vacaciones y las reducciones de salario. Las suspensiones son una de las opciones más utilizadas en momentos de crisis prolongadas, enmarcadas en los artículos 68, 218 y siguientes de la [Ley de Contrato de Trabajo](#). Además, el artículo 223 bis habilita las suspensiones al personal con el pago de una suma no remunerativa, habiendo previamente justificado una disminución o ausencia de trabajo no imputable al empleador. Todas estas opciones son discutidas con frecuencia y mantienen un ritmo acorde a las crisis sucedidas. Sin embargo, la opción de reducción de jornada casi no es abordada ni tiene un mayor peso durante las crisis (Carugo y Caparrós, 2022).

El procedimiento de crisis cobró especial relevancia durante la crisis sanitaria provocada por la pandemia dado que se prohibieron las suspensiones por falta o disminución de trabajo, pero permaneció la opción de suspender y pagar sumas no remunerativas a través del artículo 223 bis, que requiere la instrumentación del procedimiento. El Ministerio de Trabajo pudo iniciar procedimientos preventivos de crisis, convocando a las partes en caso de que se produjeran despidos o que el sindicato, aunque no se hubieran reunido las causales, le comunicara que las suspensiones derivarían en despidos, anticipándose a la crisis.

En resumen, el PPC en Argentina no incentiva a las empresas a anticipar las crisis ni las acompaña ante una caída de sus ingresos como consecuencia de las crisis de mercado, cambio tecnológico o fuerza mayor; tampoco logra sostener el empleo.

Evolución de la frecuencia (%) con la que se mencionan determinados contenidos de crisis en el total de cláusulas pactadas en acuerdos y convenios colectivos de trabajo (primer trimestre de 2009-primer trimestre de 2022)

Gráfico 3



Fuente: Fundar, con base en [Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social](#).

Si bien la Ley 24013 le otorga a la autoridad nacional del trabajo la competencia de recibir los pedidos de PPC y de homologar los acuerdos de crisis, esa dependencia celebró acuerdos para delegar estas facultades a las provincias (autorizada por el [Decreto 328/88](#) y la [Resolución 337/02](#)), que ejercieron esa función con excepción de algunos meses de la emergencia sanitaria. Si bien no se cuenta con una adecuada evaluación del uso de los procedimientos de crisis a nivel nacional, existen algunos

datos que reconstruimos en este estudio que están completamente ausentes a nivel nacional porque son las administraciones provinciales las que reciben los pedidos de procedimientos. Tal es el caso de Córdoba, que durante 2020 homologó 3088 acuerdos, afectando a 104.959 trabajadores, y durante 2021 homologó 671 acuerdos, afectando a 37.211 trabajadores. En ocasiones, las provincias admiten los acuerdos que autorizan suspensiones pagadas con sumas no remunerativas (223 bis, LCT) y, por lo tanto, comprometen recursos del Estado Nacional, ya que estos conllevan la suspensión de los pagos de aportes y contribuciones a la seguridad social. Este debate se dio al momento de dictarse la [Resolución 101/2020](#), que desautoriza a las provincias la sustanciación de los PPC.

La cuestión del abordaje federal de los procedimientos de crisis cobra especial importancia cuando sus contenidos pueden comprometer los recursos de la seguridad social, flexibilizar condiciones de trabajo o admitir suspensiones o despidos colectivos, modificar las condiciones de trabajo —todos asuntos de orden público laboral— o asignar adecuadamente los recursos del Estado Nacional para la estabilización del salario, como es el caso del REPRO.

Reestructuración productiva

En segundo lugar se encuentra el mecanismo de reestructuración productiva. Al revisar el Boletín Oficial, podemos concluir que el mismo se encuentra prácticamente inutilizado, aunque aún se encuentra regulado y enmarcado en el Capítulo 5 de la [Ley 24013 \(1991\)](#), e incluye conceptos interesantes para la estructuración de una propuesta. La Ley estipula que el Ministerio de Trabajo puede declarar en situación de reestructuración productiva a empresas o sectores que se encuentren afectados por reducciones significativas del empleo, situación ante la cual se convoca una comisión negociadora del convenio colectivo aplicable para negociar sobre programas de gestión preventiva del desempleo, las consecuencias de la reestructuración productiva en las condiciones de trabajo y de empleo, y medidas de reconversión profesional y de inserción laboral de los trabajadores afectados. A partir de la declaración de crisis, el Ministerio debe constituir en el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil una comisión técnica tripartita para realizar un estudio sobre la situación sectorial que permita conocer las posibilidades de inserción laboral y las necesidades de formación profesional planteadas. Si bien este mecanismo no fue posteriormente utilizado por falta de incentivos, contiene un enfoque más ambicioso e innovador que el del PPC, abordando las crisis también de manera sectorial y tripartita. El mecanismo fue descontinuado debido a que incluía, como único incentivo efectivo para las empresas en reconversión, la adopción de los llamados “contratos promovidos”, flexibles y con menor protección laboral en el empleo, incluidos en ese entonces en la Ley 24013, pero posteriormente derogados. Además, si bien prevé la posibilidad del descuelgue o inaplicabilidad del Convenio Colectivo, también carece de exigencias con relación al mantenimiento del empleo, razón por lo cual carece de incentivos para los sindicatos y los trabajadores involucrados en la reestructuración.

Programa de Recuperación Productiva (REPRO) I y II

El tercer mecanismo que tienen las empresas para enfrentar las crisis es el Programa de Recuperación Productiva (REPRO), el cual asiste a empresas en situación de crisis a través del pago de una suma fija mensual no remunerativa de una parte del salario a los trabajadores. En este caso, los empleadores deben abonar el complemento necesario para alcanzar el salario total y no pueden despedir sin causa o por motivos de fuerza mayor. En el gráfico 4 puede observarse la evolución de los REPRO I y II desde 2008 hasta abril de 2022. El contraste con la evolución del PPC evidencia un punto claro: mientras que la solicitud por parte de los actores del PPC mantiene una correlación con la existencia de crisis, el otorgamiento del REPRO por parte del Estado no necesariamente se corresponde con estas.

Si bien el otorgamiento del REPRO fue alto durante 2009 (etapa en la cual cumplió un rol crucial, alcanzando un pico de 130.306 beneficiarios) y, particularmente, en la salida de la pandemia (alcanzando un pico de 518.834 beneficiarios en abril de 2021, luego del programa ATP), puede observarse que su

utilización fue baja durante 2018 y 2019, alcanzando los 17.899 y 35.542 beneficiarios respectivamente. Por ende, puede interpretarse que los criterios de asignación de este instrumento no siempre se corresponden a un análisis objetivo sobre las necesidades y la pertinencia del uso de la herramienta, tampoco a la solicitud de las empresas o sindicatos mediante políticas concertadas por los actores. Su uso extendido, pero la falta de correspondencia entre el uso de REPRO y las crisis da cuenta de la existencia de programas de asistencia al salario y la producción ineffectivos.

Evolución de la cantidad de trabajadores alcanzados por los REPRO I y REPRO II (2008-2022)

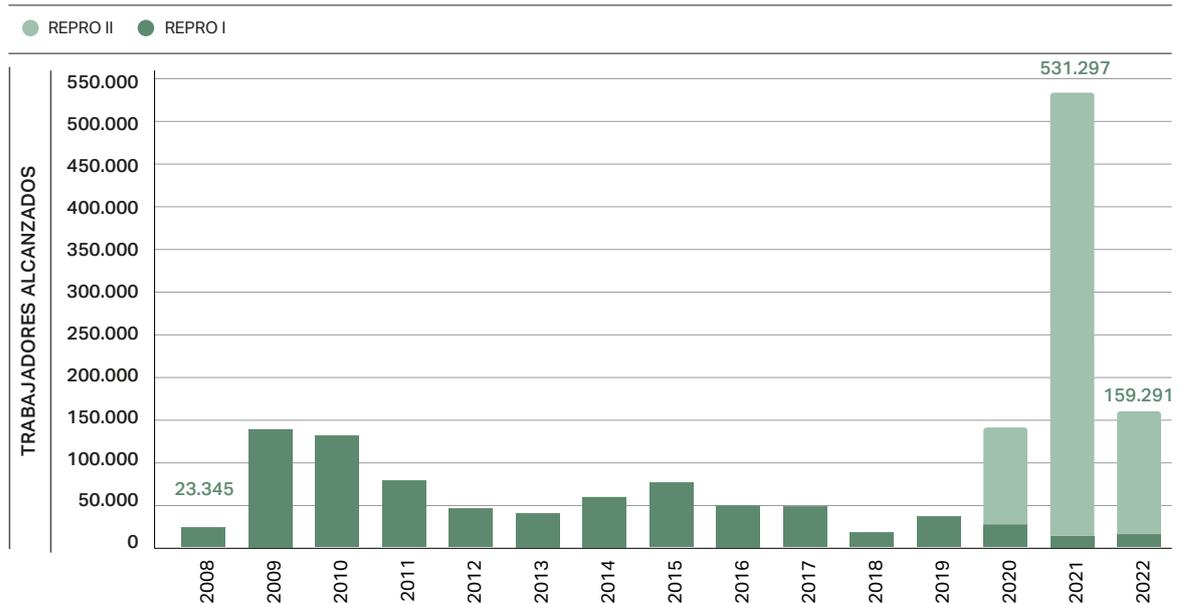


Gráfico 4

Fuente: Fundar, con base en Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2024).

El programa REPRO fue elevado a rango de ley en 2016 ([Ley 27264](#)), pero su uso fue mermando hacia el año 2018 a pesar de presentarse un contexto de caída del empleo. Tal es así que, entre 2016 y 2018, se otorgó mayor prioridad a la reconversión productiva a través del Programa Nacional Para la Transformación Productiva, que buscó acompañar con subsidios al salario a las empresas que tomaran trabajadores despedidos de empresas en transformación. Por su parte, el REPRO II volvió a poner en el centro aquel programa tan crucial en la crisis de 2008, como herramienta de acompañamiento al trabajo y la producción en la salida de la crisis de la pandemia, luego de discontinuado el ATP.

Descuelgue del convenio colectivo

Aunque el proceso de descuelgue o inaplicabilidad del convenio colectivo en las crisis (art. 20 de la [Ley 14250](#)) está previsto en el mecanismo de reestructuración productiva ([Ley 24013](#)) y en normativas sobre la pequeña y la mediana empresa ([Ley 24467](#)), se trata de una herramienta prácticamente inexplorada (Alimenti, 2022). El descuelgue total o parcial del convenio colectivo aplicable a la empresa en crisis exige el cumplimiento del Procedimiento Preventivo de Crisis y, por lo tanto, del acuerdo de la empresa en crisis con quienes firmaron el convenio colectivo del cual se intenta descolgar. Además, requiere la homologación de la autoridad del trabajo. A falta de mayores precisiones de la norma, este tipo de descuelgue no demanda a las empresas que lo soliciten una relación entre las causas de la crisis, las condiciones de trabajo a flexibilizar y la finalidad de mantenimiento de empleo o garantía de falta de despidos. El mecanismo del descuelgue, que consiste en una forma extraordinaria y temporal de flexibilidad interna concertada (por los actores sociales) y controlada (por los actores sociales y el Estado) para evitar la flexibilidad externa (los despidos colectivos), está previsto en la norma, pero aislado de los procedimientos e incentivos económicos para el abordaje de las crisis.

¿Cómo se usaron estos instrumentos durante las crisis de 2008 y 2020?

Tanto en 2008 como en 2020, los gobiernos se armaron de herramientas fiscales, comerciales, monetarias y laborales para paliar sus efectos. En particular, durante 2008, las principales políticas laborales anticíclicas fueron la baja de contribuciones y el REPRO, que buscaron estimular nuevas contrataciones y limitar despidos, respectivamente. El REPRO funcionó para retener el empleo ya que redujo efectivamente la tasa de despidos y desvinculaciones, particularmente en las actividades industriales intensivas en empleo ([Castillo et al., 2012](#)). Sin embargo, una de las principales deficiencias del programa fue la presencia de una lógica pragmática y cortoplacista en la asignación de los recursos, que no contribuyó a generar un cambio estructural en la situación laboral ([Najman, 2015](#)). Si bien el PPC tuvo un incremento durante 2008 y 2009, no puede ser considerado como una política activa y anticíclica del Estado, ya que funcionó como un recurso de última instancia, solicitado principalmente por sindicatos ante situaciones de crisis en curso.

En 2020 se sumó el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), el cual implicó la reducción de hasta el 95% del pago de las contribuciones patronales al SIPA, el otorgamiento de un salario complementario para trabajadores en relación de dependencia del sector privado, créditos a tasa cero para monotributistas y autónomos, y prestaciones económicas por desempleo. Considerando estos cuatro tipos de beneficios, durante 2020 el ATP asistió a más de 3 millones de personas y al 60% de los empleadores. Además, en este contexto, la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Unión Industrial Argentina (UIA) acordaron la habilitación de un mecanismo de suspensiones bajo la condición de que se mantuvieran los puestos de trabajo y los trabajadores alcanzados fueran remunerados con al menos el 75% del salario neto.

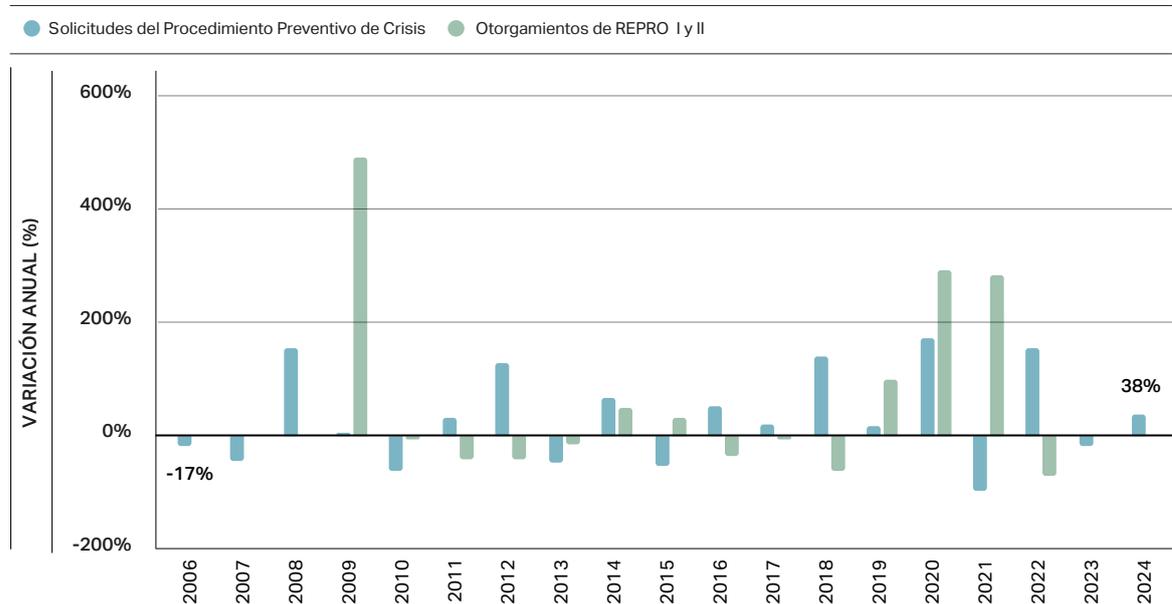
Esta habilitación alcanzó al conjunto de las actividades, pero no fue acompañada por una política sectorial de abordaje de la crisis (que ameritaba la emergencia sanitaria), aunque sirvió de experiencia para combinar flexibilidad del empleo (suspensiones) y subsidio al salario (ATP). Lo anterior exige ahora una política sectorial —de mayor nivel que el abordaje empresa por empresa— que combine concertación, flexibilidad temporal y acompañamiento al salario, entre otras condicionalidades.

[Etchemendy et al. \(2021\)](#) encuentran que, entre los países de América Latina, Argentina fue el país en el que más cayó la actividad fruto de la cuarentena comparativamente más fuerte y el arrastre de la recesión, pero también el que más contuvo la pérdida de empleo en el sector registrado, producto del diseño de programas de apoyo al empleo registrado más ambiciosos. Sin embargo, y repitiendo el mismo patrón de los instrumentos anteriores, el ATP constituyó una política *ad hoc* que, si bien contuvo los efectos de la crisis durante la pandemia, no logró constituir una institucionalidad sólida y estable que involucrara a los actores sociales en la salida de la crisis sanitaria.



Evolución de la variación anual (%) de solicitudes del Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC) y el otorgamiento de REPRO (I y II) (2006-2024)

Gráfico 5



Fuente: Fundar, con base en Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (2024).

Del gráfico 5 se desprende una conclusión final. No existe una correspondencia en la variación anual del PPC y del REPRO. En ocho de los catorce años analizados, la variación de cada instrumento fluctúa en sentido contrario. Interpretando que la variación del PPC representa una mayor o menor necesidad por parte de los actores de herramientas anticíclicas (la unidad de análisis es la solicitud y no su otorgamiento efectivo) y que la variación del REPRO representa una mayor o menor respuesta anticíclica por parte del Estado (la unidad de análisis son los trabajadores alcanzados por el programa), la conclusión es que existe una necesidad de los actores de una política laboral anticíclica que no está siendo satisfecha y que los parámetros de implementación de política pública no se basan en esta necesidad sino en otros factores, como podrían ser objetivos generales de programas laborales y fiscales de cada administración o los ciclos electorales.

Propuesta: Sistema de Estabilización del Empleo y la Producción (SEEPRO)

Proponemos la creación de un instrumento de flexibilidad controlada: el Sistema de Estabilización del Empleo y la Producción (SEEPRO). El SEEPRO integra los mecanismos existentes con sus respectivos instrumentos de estabilización (PPC, REPRO y Reestructuración Productiva) en un solo procedimiento, a la vez que introduce innovaciones.

El objetivo del SEEPRO es ofrecer una herramienta a las empresas para que puedan anticipar y navegar las crisis y recuperarse, con el objetivo de proteger el empleo. A grandes rasgos, el procedimiento habilita a las empresas a suspender, reducir la jornada e introducir convenios de crisis por un plazo determinado y ante situaciones comprobadas, bajo la condición de que se mantengan los empleos existentes, ofreciendo como incentivos el subsidio al salario y la reducción de contribuciones a la seguridad social. Todo el mecanismo debe ser supervisado e implementado por el Estado y requiere del diálogo y acuerdo tripartito para su ejecución.

Además de la integración y simplificación de los mecanismos actuales, el SEEPRO introduce tres innovaciones, con sus respectivos efectos. En primer lugar, la combinación del procedimiento con el subsidio al salario incentiva a las empresas a participar efectivamente del procedimiento; no es el caso del PPC actual. En segundo lugar, la elevación institucional de la concertación en las crisis permite a los actores anticiparse de manera más rápida y, por lo tanto, minimizar los efectos sociales. Por último, el esquema de escalonamiento, tanto del financiamiento del programa como de su cobertura y su contenido de formación profesional, genera incentivos para la salida previsible, efectiva (limitando su duración en el tiempo) y suavizada (llevando la asistencia del Estado del salario a la formación profesional) del programa.

El SEEPRO busca ofrecer una herramienta para que las empresas puedan anticipar y navegar las crisis y recuperarse, con el objetivo de proteger el empleo.

Antes de avanzar sobre las causas, los actores intervinientes, los tipos de procedimientos y las etapas del SEEPRO, es necesario apuntalar dos aspectos claves que atraviesan la propuesta: el rol de la fiscalidad y la burocracia. En primer lugar, el SEEPRO está diseñado para intervenir en empresas, sectores o zonas que se encuentren en una crisis efectiva y por un tiempo delimitado. De ningún modo se plantea el programa en un sentido permanente ni para empresas que no se encuentren en algún tipo de crisis. Tampoco el programa implica necesariamente un mayor gasto fiscal del que actualmente se ejecuta por los programas de subsidio al salario. Entre noviembre de 2020 y abril de 2022, por ejemplo, se destinó —según fuentes oficiales— un total de \$81.368.387.860 a programas del REPRO II, lo que significó \$94.384 asignados por trabajador (862.099 trabajadores) y \$1.681.825 asignados por empresa (48.381 empresas). Los criterios que justifican la asignación o no asignación del subsidio no son públicos y, por lo tanto, se desconoce si la situación de los beneficiarios ameritaba su ingreso al programa.

Además, el SEEPRO no viene a ampliar este componente fiscal, sino a redireccionarlo de manera justa, temporal y eficiente. Aquí es donde la burocracia y la elevación de la negociación cumplen un rol fundamental. En pos de la justicia en la asignación del programa, el SEEPRO requiere de una burocracia profesional y jerarquizada capaz de diseñar e implementar criterios técnicos objetivos. En pos de la transparencia en la asignación del programa, el SEEPRO promueve la realización de instancias formales de coordinación entre representantes empresarios y sindicales.

Causas

Cualquiera sea el momento de solicitud, las causas por las cuales una empresa se encuentra habilitada a pedir el procedimiento son tres: crisis económica, fuerza mayor o transformaciones tecnológico-productivas. Se entiende que una empresa está atravesando —o atravesará— una crisis cuando existe una caída en su actividad y sus ingresos por: causa económica, en el caso de que haya una caída de determinadas variables macroeconómicas; causa de fuerza mayor, cuando sucede un fenómeno natural y/o sanitario imprevisible (como terremotos o pandemias) o se implementa una medida administrativa imprevisible que afecte su actividad, y causas tecnológico-productivas, cuando existe una transformación tecnológica que impacta en los medios de producción y el trabajo de su actividad.

Además, entendemos que las tres causas tienen una relación directa con la profundidad y la duración de las crisis. El SEEPRO presenta dos variantes regulatorias, según si se trata de crisis coyunturales o de crisis de reconversión. Las crisis de tipo coyuntural están asociadas a causas económicas (limitadas en el tiempo y atadas a la recuperación de ciertas variables macro) y causas de fuerza mayor temporales (por ejemplo, en el caso de un terremoto, la recuperación tiene un tiempo determinado). En cambio, las crisis de reconversión están asociadas a causas de fuerza mayor estructurales (por

ejemplo, una medida administrativa que modifica sustancialmente las oportunidades y dinámicas económicas de un sector) y a causas tecnológico-productivas, que siempre implican reconversión debido a la complejidad y profundidad de las transformaciones tecnológicas en curso sobre un sector.

Actores intervinientes

La segunda innovación que plantea el SEEPRO es la elevación institucional de la negociación. En este sentido, existirán tres tipos de SEEPRO según si el procedimiento se realiza a nivel individual en una sola empresa, si se realiza a nivel sectorial o si se realiza a nivel zonal/regional.

La primera etapa del procedimiento —su solicitud, autorización y activación— estará determinada por la negociación y el diálogo social entre representantes de empresas y trabajadores. En este sentido, el SEEPRO introduce en los mecanismos existentes la elevación institucional de la negociación. Según el nivel, el SEEPRO podrá ser: por empresa, en caso de que la solicitud, la negociación y la activación del procedimiento sucedan individualmente al nivel de una firma; por sector, en caso de que estas tres etapas sean tramitadas por cámaras empresarias o sindicatos sectoriales, y por zona, en caso de que el procedimiento sea solicitado y activado para las empresas de una región en particular.

Tanto los representantes de empresas como de trabajadores en los niveles anteriormente detallados pueden solicitar el SEEPRO por empresa, sector o zona. En el caso del SEEPRO por zona, además, la solicitud puede provenir del Gobierno provincial. En todos los niveles se requiere el acuerdo del sindicato de actividad signatario del convenio colectivo. Para el caso del apartamiento temporal del convenio colectivo, se debe consultar a los delegados de personal.

En el caso del SEEPRO por sector y por zona, será un Gabinete Económico conformado para este procedimiento —integrado por el Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo y la Jefatura de Gabinete— quien deberá autorizar en general el pedido al sector o la región³. Luego de la autorización en general, será el Ministerio de Trabajo, a través de sus agencias territoriales, quien evalúe el ingreso de cada empresa al SEEPRO de manera individual, según los requerimientos determinados para cada procedimiento (simplificado en caso de que se haya aprobado en general a nivel sectorial o regional). Sin importar el origen de la solicitud, una vez autorizado por el Estado, el SEEPRO sólo se activa en el caso de que exista un acuerdo tripartito.

³ Se habla de Ministerios en un sentido general para referirse al área de política pública de cada uno; en la implementación efectiva, el Gabinete será conformado con la estructura y el rango administrativo que corresponda a cada área.

Activación y actores intervinientes del SEEPRO según nivel de negociación

Tabla 3

	SEEPRO por empresa	SEEPRO por sector	SEEPRO por zona
Institución solicitante	Empresa y/o representantes de trabajadores (comisión interna y sindicato firmante del CC)	Cámara empresaria y/o sindicato de rama	Cámara empresaria y/o sindicato regional Gobierno provincial
Procedimiento de autorización	Evaluación y aprobación del Ministerio de Trabajo a través de agencias territoriales	Autorización del Gabinete Económico ⁴ (a nivel sectorial) Evaluación y aprobación del Ministerio de Trabajo a través de agencias territoriales (a nivel individual)	Autorización del Gabinete Económico (a nivel zonal) Evaluación y aprobación del Ministerio de Trabajo a través de agencias territoriales (a nivel individual)
Activación	Acuerdo tripartito		

Fuente: Fundar.

Procedimiento

SEEPRO por empresa. El SEEPRO por empresa está diseñado para ser solicitado, autorizado y aplicado a empresas de manera individual debido a la existencia de una crisis coyuntural (esto es, por causas económicas o de fuerza mayor coyunturales). El entendimiento de que la crisis es coyuntural y, por ende, limitada en el tiempo, lleva a que este procedimiento tenga un plazo más corto. En este caso, el procedimiento en su primera etapa regulatoria habilita la reducción de jornada, suspensiones en la dotación de personal y convenios de crisis. En caso de prórroga, en la segunda etapa se extienden las flexibilizaciones regulatorias temporales y se habilita la posibilidad de postular a un subsidio al salario.

SEEPRO por sector o por zona. Los SEEPRO por sector o por zona son negociados y acordados de manera tripartita entre representantes empresarios y sindicales (a nivel de rama o regional) y el Estado. En este caso, el procedimiento que se realizará sobre los trabajadores, la cobertura del subsidio al salario y los mecanismos de formación profesional serán acordados entre las partes y serán extensibles a todas las empresas correspondientes a dicho sector o zona. Una vez acordados los términos, las empresas o sindicatos a nivel de empresa deberán solicitar individualmente el SEEPRO acordado a nivel superior, pero su evaluación y aprobación por parte del Ministerio de Trabajo será más ágil y operativa por pertinencia de grupo. En cualquier tipo de SEEPRO, la negociación tanto a nivel de empresa como a nivel sectorial o regional puede mejorar con una mayor participación empresarial, pero no deteriorar los niveles de cobertura del subsidio al salario detallados en el apartado siguiente.

En ambos casos, el SEEPRO podrá ser de tipo coyuntural (anteriormente detallado) o de reconversión. En el caso de que el procedimiento se solicite por una crisis de reconversión, se entiende que

⁴ Integrado por el Ministerio de Economía, el Ministerio de Trabajo y la Jefatura de Gabinete.

existen causas de fuerza mayor estructurales o tecnológicas productivas que afectan la actividad de un sector o una zona de manera profunda y prolongada en el tiempo. Por este motivo, el plazo de la primera etapa regulatoria del SEEPRO en caso de reconversión es de un año —habilitando también a reducciones de jornada, suspensiones y convenios de crisis—, y, en caso de prórroga, el procedimiento podrá extenderse seis meses más con posibilidad de postulación a un subsidio al salario de crisis. En este caso, se exige la elaboración de un plan de reconversión laboral y la realización obligatoria de capacitaciones y formación profesional por parte de los trabajadores afectados por el procedimiento.

Así como el procedimiento exige el cumplimiento de determinadas condicionalidades para la entrada y dado que conlleva la habilitación de flexibilidad controlada del empleo, convenios de crisis que se descuelgan del convenio de actividad por un plazo determinado, y puede contener acompañamiento estatal al salario, también es razonable que se incluyan algunas condicionalidades a la salida del procedimiento. Por eso, se restringe el despido hasta un año después de finalizado el SEEPRO.

Procedimiento del SEEPRO según nivel de negociación

	SEEPRO por empresa	SEEPRO por sector		SEEPRO por zona	
Tipo	Coyuntural	Coyuntural	Reconversión	Coyuntural	Reconversión
Causas	1. Económica 2. Fuerza mayor	1. Económica 2. Fuerza mayor	1. Tecnológico-productiva 2. Fuerza mayor	1. Económica 2. Fuerza mayor	1. Tecnológico-productiva 2. Fuerza mayor
Etapas 1: Regulación	6 meses	6 meses	12 meses	6 meses	12 meses
Etapas 2: Reconversión (con opción de subsidio al salario)	6 meses	6 meses	6 meses	6 meses	6 meses
Formación profesional	Opcional (con incentivos)	Opcional (con incentivos)	Obligatoria	Opcional (con incentivos)	Obligatoria
Cobertura del salario de crisis	60% (70% en Etapa 2)	60% (70% en Etapa 2)	70% (80% en Etapa 2)	60% (70% en Etapa 2)	70% (80% en Etapa 2)
Subsidio al salario	Posibilidad de financiación mixta o pública del salario de crisis en la segunda etapa del SEEPRO				
Habilita a	Reducción de jornada ⁵ , suspensión y convenio de crisis				
Condición	Imposibilidad de despido a trabajadores bajo SEEPRO hasta un año después de finalizado el procedimiento				

Tabla 4

Fuente: Fundar.

⁵ La reducción de jornada puede ser del 60%. Es decir, la persona trabajadora afectada por este esquema tiene una jornada laboral de crisis que representa hasta el 40% de su jornada laboral ordinaria. En este caso, la remuneración por las horas trabajadas se mantiene igual, mientras que la cobertura del salario de crisis (que oscila entre el 60% y el 80% dependiendo del tipo de procedimiento y su plazo) corresponde a las horas no trabajadas por reducción de jornada.

Etapas de procedimiento del SEEPRO

Todo SEEPRO, ya sea por empresa, zona o sector, y originado en cualquier causa (crisis económica, fuerza mayor o adaptación tecnológica-productiva), contempla la posibilidad de dos etapas definidas, una regulatoria y una de reconversión.

Etapas 1: Regulación

En la etapa regulatoria se pueden combinar mecanismos de flexibilidad controlada de la normativa laboral con el monitoreo del Estado y de los actores sociales: suspensiones de la fuerza de trabajo, reducción de jornada, descuelgue y/o suspensión temporal de aspectos del convenio colectivo. Una vez declarada la o las empresas bajo el SEEPRO, los actores, con la ayuda y monitoreo del Estado, procurarán salir de la situación de crisis utilizando las herramientas mencionadas. En este período, el intercambio entre los actores consiste en el uso de estos mecanismos de flexibilidad controlada a cambio del mantenimiento del empleo por un período acordado en forma tripartita y limitado por ley. El salario de crisis es del 60% en el caso del procedimiento coyuntural y del 70% en el caso del procedimiento de reconversión, y en caso de prórroga los mismos aumentan al 70% y al 80%, respectivamente. Durante la etapa regulatoria, la financiación del salario de crisis será privada, es decir que es el empleador quien deberá abonar la remuneración, aunque el Estado pueda otorgar descuentos en los pagos a la seguridad social. En muchos casos, el cumplimiento de la etapa regulatoria deberá ser suficiente para salvar las empresas en crisis.

Etapas 2: Reconversión

La principal característica de la etapa de reconversión es que incluye subsidios al salario y descuentos en la carga de la seguridad social. La cobertura del salario de crisis aumenta en caso de prórroga y la financiación del mismo pasa a ser mixta (público-privada). Dependiendo de la gravedad de la crisis en la empresa y tras la evaluación de los requisitos sujetos a evaluación burocrática del Estado, la empresa podrá acceder a un tipo de financiamiento mixto, en el cual el Estado podrá asignar una ayuda estatal de hasta un 50% al salario de crisis. Es de destacar que esta etapa contempla necesariamente los instrumentos de la etapa 1, de regulación. De esta manera, la unificación del procedimiento regulatorio y de la ayuda estatal al salario es un incentivo para que las empresas soliciten la entrada. Al mismo tiempo, la temporalidad del procedimiento con un plazo cierto y la financiación de tipo mixta son incentivos para que el procedimiento no se extienda más de lo correspondiente.

Crucialmente, el paso de la etapa 1 (regulación) a la etapa 2 (reconversión) no es automático ni necesario. Como sostuvimos, en muchos casos la etapa regulatoria deberá ser suficiente para asegurar la viabilidad de las empresas y el mantenimiento del empleo. El paso de la etapa 1 a la etapa 2 debe ser decidido por los organismos técnicos competentes del Estado creados a tal efecto. Además de esta evaluación por los cuadros técnicos de los Ministerios de Trabajo y Economía, en el caso de los SEEPRO de zona o sectoriales, el cambio de la etapa 1 a la etapa 2 deberá ser aprobado por el Gabinete Económico (Jefe de Gabinete, Ministro de Trabajo, Ministro de Economía). El paso de la etapa 1 a la etapa 2 en el caso del SEEPRO de empresa podrá ser administrado por el Ministerio de Trabajo.

Otro requerimiento clave de la etapa de reconversión es la formación profesional. Los trabajadores afectados por las crisis deben ser los primeros destinatarios de las políticas destinadas a la recalificación. En este sentido, el SEEPRO contempla la integración de la fuerza de trabajo bajo el



Propuesta:
Sistema de
Estabilización
del Empleo y
la Producción
(SEEPRO)

procedimiento en el Sistema Integral de Formación Profesional⁶, de manera opcional para los trabajadores en el caso del procedimiento coyuntural y obligatoria a cargo de las empresas en la etapa de reconversión. La formación profesional es opcional en el procedimiento coyuntural ya que se interpreta que la crisis no impacta sobre el modelo de negocios y no exige un cambio en la matriz productiva. En cambio, es obligatoria en el de reconversión, ya que la crisis requiere necesariamente de un cambio en el modelo de negocios o en la estrategia productiva de la empresa y, por lo tanto, de una recalificación de las competencias laborales de los trabajadores afectados por la crisis.

Procedimiento del SEEPRO según tipo de crisis

Esquema 1

	ETAPA 1 REGULACIÓN	ETAPA 2 RECONVERSIÓN	ETAPA 3 SALIDA
COYUNTURAL	Reducción, suspensión o CC 60% salario Financiación privada Incentivos x FP 6 meses	Reducción, suspensión o CC 70% salario Financiación privada o mixta Incentivos x FP 6 meses	Prohibición de despidos 1 año
RECONVERSIÓN	Reducción, suspensión o CC 70% salario Financiación privada Obligatoriedad FP 12 meses	Reducción, suspensión o CC 80% salario Financiación privada o mixta Obligatoriedad FP 6 meses	

Fuente: Fundar.

Reflexiones finales

Una economía como la argentina necesita un programa de administración de las crisis y reconversión de las empresas permanente y robusto. Estos programas son frecuentes en las sociedades europeas que priorizan el mantenimiento del empleo, la cohesión social y el diálogo tripartito y civilizado entre Estado, empresas y sindicatos. Los datos volcados demuestran que durante el siglo XXI la Argentina ha recurrido a una variedad de procedimientos e instrumentos regulatorios y salariales-económicos, en las crisis de 2008-2009, 2018 y 2020-2021, con variados grados de éxito. Sin embargo, la evidencia también indica que los procedimientos e instrumentos institucionales de crisis vigentes en

⁶ El Sistema Integrado de Formación Profesional fue [creado](#) en noviembre de 2023 en el marco de un Convenio Marco de Cooperación entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para la coordinación de ambas áreas en materia de formación profesional. A pesar de que luego no fue implementado, el marco de un sistema articulado entre las áreas de trabajo y educación que contenga a todos los [Institutos Superiores de Formación Técnico Profesional incluidos en el Padrón Oficial de Establecimientos Educativos](#) es el ámbito donde podría desempeñarse la formación profesional de los trabajadores afectados por el SEEPRO.

Argentina son insuficientes y están atomizados en el mapa del Estado, y, por lo tanto, en general no son efectivos como instrumentos permanentes para asegurar la viabilidad de las empresas y salvar el empleo. El SEEPRO propone dotar al Estado argentino de una institucionalidad permanente para enfrentar dichas circunstancias.

Además, creemos que este instrumento ayudará a salir de la trampa del debate sobre la flexibilización laboral y el juego de suma cero entre empresarios y trabajadores. El SEEPRO acepta que la flexibilidad laboral es necesaria en determinadas circunstancias en una economía como la argentina, periférica y sometida a los vaivenes globales. Pero esa flexibilidad debe ser controlada y operar en contextos de crisis o reconversiones de cierto tipo, monitoreadas por el Estado y los actores sociales, y por un período que puede ser más largo o más corto, pero será siempre determinado. La realidad de las economías coordinadas europeas, y determinadas etapas en la historia de algunas economías latinoamericanas, muestran que fuera de las situaciones de crisis, los sistemas protectivos de bienestar y centralizados de discusión del ingreso son perfectamente compatibles con el crecimiento económico y un capitalismo competitivo.

Los procedimientos de crisis vigentes son insuficientes y están atomizados, por lo tanto, no son efectivos como instrumentos permanentes para asegurar la viabilidad de las empresas y salvar el empleo. El SEEPRO propone dotar al Estado argentino de una institucionalidad permanente para enfrentar dichas circunstancias.

Anexo



Anexo

Comparación de los Esquemas de Retención de Empleo en Europa en la crisis de 2008 vs. 2020

	Esquema de Retención de Empleo		Salario de Reemplazo		Máximo de semanas		Rol de la Negociación Colectiva		Financiamiento	
	Sí / No		Porcentaje de cobertura del salario de crisis respecto al previo (%)		Cantidad de semanas de duración del procedimiento		Nivel de participación de los sindicatos en el procedimiento (de menor -0- a mayor -1-)**		Financiamiento privado (0), mixto (0,5) o público (1) del salario de crisis***	
	2008	2020	2008	2020	2008	2020	2008	2020	2008	2020
Alemania	Sí	Sí	60*	60-87*	96	100	1	1	0,5	1
Austria	Sí	Sí	55*	80-90*	24	24	1	1	0,5	1
Bélgica	Sí	Sí	70	70	16-48	100	1	0,5	1	1
Bulgaria	Sí	Sí	Tarifa plana	100	12	12	*	0,5	*	0,5
Chequia	Sí	Sí	60	60-100	24	92	1	1	0,5	0,5
Chipre	No	Sí	-	60	-	76	-	0	-	1
Croacia	No	Sí	-	100*	-	100	-	1	-	1
Dinamarca	Sí	Sí	61	100	13	20	1	1	1	0,5
Eslovaquia	Sí	Sí	73	60-80	12	96	1	0,5	0,5	1
Eslovenia	Sí	Sí	85	80-100	48	48/60	1	0,5	0,5	1
España	Sí	Sí	61*	50-70	96	100	0	0,5	1	1
Estonia	No	Sí	-	50-70	-	8	-	0	-	0,5
Finlandia	Sí	Sí	75	40-90	100	42-57	0,5	1	1	1
Francia	Sí	Sí	75	70	6	48/96	1	0,5/1	0,5	1
Grecia	No	Sí	-	60*	-	100	-	0	-	1
Hungría	Sí	Sí	100	70*	48	16	0	0	1	1
Irlanda	Sí	Sí	Tarifa Plana	Tarifa Plana	48	100	0	0	1	1
Italia	Sí	Sí	80	80	96	100	0,5	0,5/1	0,5	1
Letonia	No	Sí	-	70-90	-	100	-	0	-	1
Lituania	No	Sí	-	80	-	96	-	0,5	-	1
Luxemburgo	Sí	Sí	80	50-75	24	96	1	0	0,5	1
Malta	No	Sí	-	Tarifa Plana	-	100	-	0	-	0,5
Países Bajos	Sí	Sí	75	88-96	6	68	1	1	1	0,5
Polonia	Sí	Sí	49*	50	24	12	1	1	0,5	0,5
Portugal	Sí	Sí	67	66-92	72	24/100	0,5	0,5	0,5	0,5
Rumanía	No	Sí	-	75	-	100	-	0,5	-	1
Suecia	No	Sí	-	100	-	100	-	0,5	-	-

Tabla A1

Nota: *Los asteriscos corresponden a situaciones en donde algunas de las variables tuvieron excepciones según pertenencia a determinado grupo poblacional (como padres o madres) o variaciones según la duración del procedimiento (el salario de reemplazo varía a medida que se alarga el procedimiento).

** En esta variable, los autores codifican 0 como ninguna participación de sindicatos; 0,5 como la participación en el proceso a través de etapas de consulta e información, y 1 como la exigencia de un acuerdo formal por parte de los sindicatos

*** En esta variable, los autores codifican 0 cuando el esquema es totalmente cubierto por empresarios/empleados; 0,5 cuando el esquema es parcialmente cubierto por empresarios/empleados, y 1 cuando el esquema es totalmente cubierto por el Estado.

Fuente: Fundar, con base en [Corti et al. \(2023\)](#).

Bibliografía



- Alimenti, J. (2022). [Los convenios de descuelgue](#), en Confalonieri, J. A. y Khedayán, E. P. (2022). [Despidos colectivos](#). Buenos Aires: Astrea.
- Carugo, A. (2022). [El Procedimiento Preventivo de Crisis \(PPC\) en la actualidad](#).
- Carugo, A. y Caparrós, L. J. (2022). [La intervención de la autoridad administrativa del trabajo en los procedimientos de crisis vigentes](#), en Confalonieri, J. A. y Khedayán, E. P. (2022). [Despidos colectivos](#). Buenos Aires: Astrea.
- Castillo, V., Rojo Brizuela, S. y Schleser, D. (2012). [Resumen de la Evaluación: El impacto de las políticas laborales contracíclicas sobre el empleo asalariado registrado](#). Programa de Evaluación de Políticas Públicas, Presidencia de la Nación.
- CEPA (2019). [Evolución de los procedimientos preventivos, concurso de acreedores y quiebras. Cuantificación y análisis en la Provincia de Córdoba, Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires](#).
- Corti, F., Ounnas, A. y Ruiz De La Ossa, T. (2023). [Job retention schemes between the great recession and the COVID-19 crises](#). CEPS.
- Drahokoupil, J. y Müller, T. (2021). [Job retention schemes in Europe. A lifeline during the COVID-19 pandemic](#). Working paper. European Trade Union Institute (ETUI).
- Etchemendy, S., Espinosa, C. y Pastrana, F. (2021). [Coordinada, liberal, asistencialista y residual](#). Fundar.
- FMI. (2020). [Kurzarbeit: Germany's Short-Time Work Benefit](#).
- Hancké, B., Van Overbeke, T. y Voss, D. (2022). [Crisis and Complementarities: A Comparative Political Economy of Economic Policies after COVID-19](#). *Perspective on Politics*, Vol. 20, Núm. 2.
- Hijzen, A. y Martin, S. (2013). [The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis](#). *IZA Journal of Labour Policy*, Vol. 2.
- Hijzen, A. y Venn, D. (2011). [The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession](#). OCDE.
- Lam, W. R. y Solovyeva, A. (2023). [How Effective were Job-Retention Schemes during the COVID-19 Pandemic? A Microsimulation Approach for European Countries](#). Working Paper. FMI.
- Las Heras, H. (2022). [El procedimiento preventivo de crisis](#), en Confalonieri, J. A. y Khedayán, E. P. (2022). [Despidos colectivos](#). Buenos Aires: Astrea.
- Miguélez, F. y Prieto, C. (2009). [Transformaciones del empleo, flexibilidad y relaciones laborales en Europa](#). *Política y Sociedad*, Vol. 46, Núm. 1 y 2.
- Müller, T. (2021). [Job retention schemes in Europe: Germany](#). Working Paper. ETUI.
- Müller, T., Schulten, T. y Drahokoupil, J. (2022). [Job retention schemes in Europe during the COVID-19 pandemic – different shapes and sizes and the role of collective bargaining](#). *European Review of Labour and Research*, Vol. 28, Núm. 2.
- Najman, M. (2015). [El mercado de trabajo frente a la crisis internacional: el rol del Estado y de las empresas líderes. Análisis de los lineamientos del Programa de Recuperación Productiva —REPRO—](#). *Avances de Investigación*, Núm. 20. Centro de Investigación en Trabajo, Distribución y Sociedad.
- OCDE. (2020). [Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond](#).
- Presidencia de la Nación. (2016). [El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015](#).
- Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. (2024). [Informes y estadísticas del REPRO](#).
- Weber, T., Hurley, J. y Adăscăliței, D. (2021). [COVID-19: Implications for employment and working life](#). Eurofound.

Acerca del equipo autoral

Sebastián Etchemendy

Investigador principal de Trabajo e ingresos de Fundar

Profesor Titular en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella, con tenure desde 2011. Es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Se doctoró en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California, Berkeley. Se especializa en la economía política comparada de América Latina y Europa Occidental. Su foco principal son los determinantes y consecuencias políticas de los procesos de liberalización e internacionalización económica, con especial atención al estudio de los actores empresariales, sindicales y el mercado de trabajo. Fue becario Fulbright, Profesor Visitante en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Stanford en 2007, y en 2022, obtuvo el Robert F. Kennedy Visiting Professorship de la Universidad de Harvard. Entre 2012 y 2015 fue asesor y luego subsecretario de Política Laboral en el Ministerio de Trabajo. Publicó *Models of Economic Liberalization / La economía política del neoliberalismo* (Cambridge University Press, 2011 / Eudeba, 2015).

Juan Manuel Ottaviano

Investigador de Trabajo e ingresos de Fundar

Abogado laboralista por la Universidad de Buenos Aires y asesor sindical especialista en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Es investigador del Centro de Estudios sobre el Trabajo y el Desarrollo de la Escuela Interdisciplinaria de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín. Fue asesor del ministro de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Se desempeña como abogado y consultor en relaciones laborales en Tomada & Asociados.

Macarena Santolaria

Analista de Trabajo e ingresos de Fundar

Licenciada en Ciencia Política y Gobierno con campo menor en Periodismo y Comunicación por la Universidad Torcuato Di Tella. Es docente en la misma universidad. Cuenta con experiencia profesional en el sector privado como consultora de riesgo político, en el sector público como asesora en la Secretaría de Asuntos Estratégicos de Presidencia de la Nación y en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y en organismos internacionales como consultora en proyectos para el BID y la CAF.

Joan Manuel Vezzato

Analista de Trabajo e ingresos de Fundar

Politólogo por la Universidad de Buenos Aires y maestrando en Sociología Económica por la IDAES/UNSAM. También es docente en la Licenciatura en Comercio Internacional de la Universidad Nacional de La Matanza. Antes de llegar a Fundar trabajó como analista de políticas industriales en la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo y como asesor parlamentario especializado en presupuesto y desarrollo productivo en la Legislatura Porteña.

Equipo Fundar

Dirección ejecutiva: Martín Reydó

Dirección de proyectos: Lucía Álvarez

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Revisión institucional: Juliana Arellano

Corrección: Pablo Stancanelli

Diseño: Jimena Zeitune

Edición de gráficos: Maia Persico

Sistema de estabilización del empleo y la producción SEEPRO : una política laboral anticíclica para la economía argentina / Sebastián Etchemendy ... [et al.]. - 1a ed - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2024.
Libro digital, PDF - (Una reforma laboral para la inclusión y el crecimiento ; 2)

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-6610-32-4

1. Legislación del Trabajo. 2. Inclusión Social. 3. Crecimiento Económico. I. Etchemendy, Sebastián
CDD 344.01

ISBN 978-631-6610-32-4



