

# CONTINUIDAD Y CAMBIO EN EL SISTEMA ARGENTINO DE RELACIONES LABORALES Y EN SU MARCO JURÍDICO

Por Adrián O. Goldin<sup>♦</sup>

## 1. Refundación del Sistema Argentino de Relaciones Laborales

Por esquemático que sea, todo intento de describir e interpretar el modo en que está hoy evolucionando el sistema argentino de relaciones laborales debe cuanto menos retrotraerse al tiempo de construcción del que puede ya considerarse su "modelo histórico". Su instalación se inicia sobre mediados de los cuarenta - advenimiento del peronismo - mientras se encontraba en curso un proceso de industrialización dedicado a la sustitución de importaciones, con fuerte protección (aduanera y no arancelaria) y subsidiado mediante un ventajoso sistema fiscal y cambiario, energía barata y apoyo crediticio con bajas tasas de interés, basado en la producción de bienes de consumo no duraderos y, en menor medida de bienes simples de consumo duraderos, destinados exclusivamente al mercado interno (Neffa; 1995).

Ese modelo de acumulación y un proyecto político - el del entonces Coronel Perón - que se propone hacer de los sindicatos uno de los hitos clave de sustentación política (su así llamada "columna vertebral"), alumbran un proceso de virtual refundación del sistema nacional de las relaciones laborales, cuyas instituciones y elementos característicos continúan moldeándose en el resto de esa década y en las que le siguen - durante el gobierno peronista y por cierto también después de su caída - alcanzando una sólida configuración institucional que tiñe de modo quizás indeleble la cultura industrial argentina.

## 2. Breve descripción del modelo "histórico"<sup>1</sup>

El reconocimiento del punto de partida - cuanto menos, el de esta "estación refundacional" - parece en consecuencia esencial para hacer posible la ulterior interpretación de cuanto acaece en las relaciones laborales en la Argentina en los últimos años; porque aún subsiste, o porque determina muy fuertemente el modo en que cambia aquello que efectivamente cambia. Procuraré entonces caracterizar aquel "modelo histórico" a través de una muy esquemática presentación de algunos de sus rasgos dominantes.

---

<sup>♦</sup> Profesor Plenario en la Universidad de San Andrés. Profesor Titular de la Universidad de Buenos Aires.

<sup>1</sup> Sigo en esta descripción preliminar, la que efectuara en mi libro "El Trabajo y los Mercados. Sobre las relaciones laborales en la Argentina", Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA) Buenos Aires, 1997.

### ***2.1. Intensa intervención estatal***

Derivación elemental de su deliberada construcción política, se trata de un sistema sometido a un régimen de acentuada intervención estatal que cruza transversalmente todas sus instituciones. Esa intervención se advierte: i. en la formación y criterios de actuación de los actores sociales (control de los estatutos sindicales, inscripción de los sindicatos, otorgamiento de la “personería gremial” a un único sindicato que de tal modo goza en exclusividad de la mayoría de los atributos propios de la condición sindical, solución de las disputas de representación entre los sindicatos, autorización estatal para la retención e ingreso de las cotizaciones sindicales por parte de las empresas, supervisión de los procesos electorales, aptitud para disponer la supresión de la personería gremial, etc); ii. en el tratamiento de los procesos de negociación colectiva (reconocimiento de la representatividad del sector empresario, formación de las comisiones negociadoras, resolución de las disputas en la formación de la voluntad de cada uno de los sectores, orientación del procedimiento de negociación, contralor de legalidad y de *oportunidad* de los convenios, otorgamiento o denegación de su homologación y consiguiente entrada en vigencia, extensión de los convenios, rol arbitral en las comisiones paritarias de interpretación de los convenios, etc.); iii. en el desarrollo del conflicto (calificación de la legalidad o ilegalidad de la huelga, atribuciones en materia de conciliación obligatoria y arbitraje obligatorio en los conflictos, tratamiento de los conflictos en los servicios públicos y en la fijación de prestaciones mínimas, etc.).

Ese fuerte intervencionismo estatal imperante en materia de relaciones colectivas de trabajo ha operado además como un factor centralizante en cuanto es gestionado por un aparato administrativo centralizado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación (todas las atribuciones administrativas relativas al régimen sindical y al de la negociación colectiva residen en el gobierno central).

### ***2.2. Alto reglamentarismo normativo***

Aquel generalizado intervencionismo administrativo se apoya sobre un entramado normativo correlativamente denso que tanto enmarca las relaciones individuales del trabajo como las colectivas (no está allí del todo superado - viene desde la concepción del modelo - el paradigma autoritario basado en el intercambio entre un paternalismo protectorio en lo individual, y la imposición de restricciones a la acción colectiva no necesariamente compatibles con las garantías de la libertad sindical). De tal modo, junto a una detallada regulación del contrato individual de trabajo, el ordenamiento exhibe un arsenal normativo orientado a asegurar la presencia estatal, la centralización y la concentración de las relaciones colectivas, y la figura excluyente del sindicato único; esas instancias de intervención obligan a proveer un material reglamentario adicional - esta vez compensatorio y garantista - que procura asegurar en ese marco (el del sindicato único sostenido por la intervención del estado) el ejercicio efectivo de las libertades sindicales individuales y colectivas y el de la autonomía social. Y que no siempre lo logra.

### ***2.3. Modelo sindical basado en una estrecha relación con el Estado, un régimen de sindicato único, una fuerte concentración sindical, y una estructura interna vertical y cupular.***

#### *2.3.1. El sindicato y el Estado.*

Ese modo de construcción del modelo sindical y el fuerte intervencionismo estatal consecuente, habrían de dar lugar a un sindicalismo caracterizado por una íntima vinculación de pertenencia con el Estado, en el que se inserta (según la contingente relación de fuerzas) como dominante o dominado, pero al que en todo caso necesita "propio" y adicto. Se trata, pues, de un sindicalismo *estatalista*, condición que se manifiesta tanto cuando confronta con un gobierno al que no considera "propio" -porque esta confrontación se dirige centralmente a acceder con "su" partido al ejercicio del poder - como cuando se incorpora y mimetiza con el aparato esta vez "propio" del estado, sometiéndose - y depreciándose - como protagonista dominado o, por el contrario, si la relación de fuerzas lo permite, ocupándolo en posición dominante. Esa condición y, como derivación de ella, su propia historia, contribuyen a explicar que el sindicalismo argentino haya priorizado la acción política en los máximos niveles de decisión, que centre el grueso de sus expectativas en los resultados que gestiona en esa instancia y, en consecuencia, que asigne una trascendencia menor a las diversas manifestaciones de la acción sindical en los niveles inferiores<sup>2</sup>.

#### *2.3.2. "Personería Gremial" y sindicato único.*

En ese marco, no es irrelevante que sea precisamente el Estado el agente a cuyo cargo se encuentra el otorgamiento de la "personería gremial" atributo que en el régimen legal argentino corresponde sólo a un sindicato por cada ámbito de actuación: aquel que cuenta con el mayor número de afiliados cotizantes y afilia a no menos del 20 % de los trabajadores que intenta representar. Esa posición jurídica asegura al sindicato que la obtiene el ejercicio exclusivo de tal cúmulo de facultades - prácticamente todas las que son propias de

---

<sup>2</sup> Bunel (1992), con cita de Pizzorno, atribuye ese exceso de compromiso "estatalista" del sindicato a la inseguridad e inestabilidad de la condición salarial y a la ausencia de poder obrero en el taller. En ese marco, sostiene, es probable que los trabajadores organicen un sindicalismo muy estructurado en el cual los dirigentes tienen gran ascendiente sobre las bases. Es en virtud de esa función política del sindicalismo argentino, agrega Bunel, que los dirigentes sindicales se sienten cuestionados y amenazados cuando la movilización de los trabajadores se apoya en la conciencia de clase, en la confrontación con los empresarios o en las realidades laborales. Esto, dice el sociólogo francés, se siente como una subversión de la función política del sindicato argentino. *Cabe, sin embargo, preguntarse – y yo me lo pregunto - si la debilidad en el lugar de trabajo está entre las causas o, por el contrario, entre las consecuencias del régimen de organización sindical imperante en la Argentina.*

la condición sindical -<sup>3</sup> *que virtualmente le instituyen sindicato único* y tornan ilusoria toda posibilidad de que otro sindicato, correlativamente privado de toda capacidad de acción y proselitismo sindical, pueda disputarle aquella posición. Hay que destacar que a partir de la sanción en 1969 de la ley "de facto" 18.610, una de esas facultades exclusivas consiste en la creación y administración de entes sindicales para la provisión del servicio de asistencia de la salud a los trabajadores (afiliados o no al sindicato) incluidos en el ámbito de representación de cada sindicato. Esos entes ("obras sociales"), regulados y sometidos a contralor estatal, se financian con aportes compulsivos sobre los salarios a cargo de la totalidad de los trabajadores del sector y de sus empleadores. La significación económica del régimen y la amplia potestad regulatoria estatal han determinado que este régimen de las "obras sociales" exacerbara la dependencia sindical del Estado y la consecuente claudicación de cuotas crecientes de la autonomía de los sindicatos en relación a aquél.

### 2.3.3. Representación única en la empresa.

Una de las atribuciones exclusivas del sindicato con personería gremial - luego, del *sindicato único* - se vincula con la representación de los trabajadores en la empresa. En efecto. Sólo la representación de *esos* sindicatos en la empresa tiene el ejercicio, además, de la representación ante el empleador de los trabajadores que se desempeñan en ella. Esa representación es compleja (de los sindicatos ante el empleador y los trabajadores de la empresa; de estos últimos ante el empleador y el propio sindicato) y se encuentra a cargo de los "delegados de personal" y "comisiones internas", órganos cuyos integrantes deben ser en su totalidad afiliados al sindicato con personería gremial actuante en la empresa; concurren a su elección, no obstante, tanto los trabajadores afiliados como no afiliados al sindicato. Como puede advertirse, los trabajadores no afiliados al sindicato no pueden aspirar a otra representación en la empresa que la que dispensa el *sindicato único*.

Conviene retener desde ahora - pues contribuirá a explicar cosas que aún suceden - que el sistema argentino de relaciones laborales no se ha estructurado a partir de estas representaciones sindicales en la empresa ni, por ende, a partir de las relaciones que se materializan en ese ámbito, sino desde la instancia de la formación de sindicatos de base amplia y del acto individual de afiliación a los mismos. Puede pues entenderse que la actuación sindical en la empresa y el ejercicio de la representación en la misma no constituye el nervio orientador del sistema sino apenas el apéndice y, en consecuencia, cierta debilidad de esas representaciones y la consecuente pobreza de las relaciones en ese nivel.

---

<sup>3</sup> Tras múltiples precedentes en el mismo sentido (referidos a leyes vigentes en la Argentina con anterioridad que consagraban también el régimen de la "personería gremial") la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en su informe relativo a la ley argentina actualmente vigente preparado para la 76a. Conferencia General, OIT 1989, expresó que ese cúmulo de privilegios podría influir indebidamente en la elección por los trabajadores de la organización a la que desean afiliarse. La Comisión de Expertos ha vuelto a objetar reiteradamente por esa y otras razones al régimen sindical argentino; las últimas oportunidades en que lo hizo fueron sus informes para la 86ª Conferencia (1998), para la 87ª Conferencia (1999) y para la 89ª Conferencia (2001).

### 2.3.4 Concentración sindical promovida.

No basta decir que estamos en presencia de un régimen de sindicato único impuesto por la ley en cada ámbito territorial y funcional. La ley procura además estimular, consolidar y, en su caso, preservar un proceso de máxima concentración sindical, privilegiando sistemáticamente a los sindicatos de base más amplia (territorial o funcional) por sobre los de base más reducida, y negando acceso a la personería gremial a los sindicatos de empresa, así como a los sindicatos de oficio, profesión o categoría, cuando preexiste un sindicato de base más amplia abarcando el ámbito en que aquéllos pretendieren formarse. En ese marco jurídico, se estructuró un movimiento sindical integrado, hacia fines de los '70, por más de 1400 entidades sindicales de primera grado, entre las que apenas el 7 % de ellas agrupaba al 75 % de los trabajadores sindicalizados, mientras que a su vez el 74 % de las mismas reunían en conjunto a menos del 8 % de los afiliados sindicales.

### 2.3.5. Conducción cupularizada y vertical.

Hay que decir, finalmente, que el régimen sindical - y en muchos casos, los estatutos de los sindicatos elaborados en ese contexto - favorece notoriamente un estilo de conducción vertical y cupular de los sindicatos que limita la participación de los afiliados en la vida sindical, dificulta el acceso a los congresos o asambleas, restringe la participación en los procesos electorales, debilita las representaciones sindicales en las empresas y compromete el control social de la conducta de los dirigentes. La natural y tantas veces descripta tendencia a la oligarquización de las conducciones no encuentra atenuantes sino exaltación en el régimen sindical argentino.

## 2.4. Organizaciones empresarias y relaciones laborales; contrafigura sindical, neocorporatismo y autonomía.

A diferencia del caso sindical, las empresas no están sometidas a un régimen organizativo especial a los efectos de su vinculación con los sindicatos y de su participación en las relaciones del trabajo. Su funcionamiento queda, por tanto, regido por el régimen común de las asociaciones civiles y lo que dispongan sus estatutos en el ejercicio de su autonomía<sup>4</sup>. Ese modelo organizativo ha dado lugar a la proliferación de entidades empresarias y a una pronunciada diversidad organizativa que en línea con las tradicionales categorías de Schmitter ha sugerido la clasificación del empresariado argentino bajo el rótulo del "*pluralismo fragmentario*" denotado por niveles tendencialmente mayores de autonomía y menores de agregación (Acuña y Golbert; 1992). Ello implica, para los mismos autores, una

---

<sup>4</sup> Como excepción, cabe recordar la sanción en 1953 de la ley 14295, que centralizaba la organización del asociacionismo empresarial con aportaciones obligatorias a través de un esquema que procuraba corresponder al de los trabajadores; derogada dos años más tarde, tuvo otro efímero refloreamiento hacia 1974 cuando el Gobierno de entonces privilegió nuevamente la centralización del sector empresarial a los fines de la formalización de el llamado Acta de Compromiso Nacional, una suerte de "pacto social" con intervención estatal.

posición legal privilegiada por sobre la de los sindicatos: mínimo control estatal sobre su organización, mientras participa activamente, las más de las veces en un "diálogo de a dos" (Portantiero; 1987) con el Estado, expresión de algo que bien puede admitir la designación de "neocorporativismo fracturado".

Esa ventajosa condición, no obstante, no impide que el actor empresario se integre y estructure también de acuerdo al singular estilo del sistema argentino de las relaciones laborales, tanto por imperio de otras instituciones reglamentarias de ese sistema, cuanto por simple derivación de su condición de contrafigura del actor sindical.

De un lado, el régimen de la negociación colectiva prescribe el efecto "erga omnes" de los convenios colectivos, y pone en manos del Ministerio de Trabajo la atribución de intervenir en la constitución de la representación empresaria, sea atribuyendo la condición de la suficiente representatividad, sea operando activamente para la integración de la representación empresaria (Acuña y Golbert; 1992); de allí, a juicio de los mismos autores, deriva una suerte de "personería" gremial y económica de las cámaras empresariales que constituye la contrapartida de la que goza y ejerce el sindicato con el que se vincula.

De otro lado, puede también advertirse que el modelo sindical descripto más arriba y las conductas que se suscitan en su marco, han dado lugar a una praxis empresaria relativa a las relaciones laborales que no puede leerse sino como una contracara adaptativa a la fuerte implantación de aquél modelo<sup>5</sup>. Podría afirmarse, sin excesivo temor a la exageración, que el sistema argentino de las relaciones laborales en su conjunto - también, naturalmente, su actor empresario - es, en buena parte, proyección de la fuerte impronta del modelo sindical imperante.

## **2.5. Negociación colectiva; centralización inducida y resistente**

La negociación colectiva no podía sustraerse al sesgo singular de sus actores<sup>6</sup>. En su modelo histórico, se expresó, bien por el contrario, en una estructura en la que

<sup>5</sup> A modo de ejemplo notable (y ominoso) de ese fenómeno, puede señalarse la proclividad de los empresarios a cerrar la negociación colectiva aceptando pactar allí aportes de su sector con destino al sindicato.

<sup>6</sup> La teoría científica de las relaciones laborales ha establecido que en los países en que es la negociación colectiva (y no la actividad política) el modo principal en que se expresa la acción sindical, *la estructura de la negociación colectiva prevalece por sobre la estructura sindical y la condiciona, siempre y cuando esta última no hubiera sido el producto de una temprana y consistente intervención estatal* ( Conf. Clegg Hugh, "El sindicalismo en un sistema de negociación colectiva (una teoría basada en la comparación de seis países, MTSS, Madrid 1985). Si se admite esa perspectiva, obvia parece la hipótesis de que en Argentina se han dado, en toda su extensión, los presupuestos que han determinado, al menos hasta ahora, el predominio de la estructura sindical por sobre la de la negociación colectiva, consideración que contribuiría a explicar no sólo la actual configuración centralizada de la estructura negocial, sino también las fuertes resistencias a su diversificación, pese a que en este último sentido se orientarían las demandas provenientes de los mercados de productos y de los propios mercados de trabajo. Continuando en esta línea analítica, podría aventurarse la hipótesis de que la actual regresión de la negociación colectiva en la Argentina es producto, entre otros factores, de los celos, de las resistencias y de la falta de dominio de los nuevos instrumentos que son propias de las instancias de la transición; en este caso, de la que conduciría desde una situación de estructura sindical dominantes hacia otra (en camino) de estructura de la negociación colectiva dominante).

predominó fuertemente la negociación de actividad de base territorial nacional, y en la que la negociación formal en la empresa y el establecimiento ha tenido una escasísima implantación.

El proceso de las negociaciones colectivas de 1975 - último anterior a la suspensión autoritaria de la negociación colectiva, suspensión cuyos efectos perduraron hasta 1988 - sirve para ilustrar de modo elocuente esos rasgos. En esa oportunidad se concertaron un total de 623 convenios colectivos, de los cuales sólo 167 invistieron el carácter de convenios de empresa; los 456 restantes están registrados como convenios de actividad o de rama, incluyéndose en ese número los convenios de oficio o profesión que exceden del ámbito de una empresa determinada. De estos últimos, 189 tienen alcance nacional, involucrando en su cobertura (según información proporcionada por sus propias partes) a 5.217.774 trabajadores que representaban a más del 75 % de la población asalariada. El fuerte predominio de los convenios más centralizados se expresaban también en el hecho de que sólo 97 de ellos (el 15,56 % del total) alcanzaba a dar cobertura al 87 % de la población asalariada.

Esa estructura relativamente centralizada ha mostrado además una notable estabilidad, alimentada por la proverbial resistencia sindical - que los empresarios han cuestionado más con el discurso que con acciones - a admitir cualquier forma de descentralización o diversificación de los niveles de la negociación<sup>7</sup>, y por el mecanismo de la "ultraactividad" de los convenios (la continuidad de su vigencia luego del fenecimiento del plazo y hasta la concertación de un convenio ulterior), que ha permitido a los sindicatos preservar contenidos convencionales y niveles tradicionales de negociación, ante la demanda empresaria de renegociar aquellos o diversificar estos.

Junto a esa negociación "formal" - esto es, ajustada al régimen legal de esa actividad negocial - podía constatar en las empresas (especialmente en las medianas y grandes) una actividad negocial "informal" ampliamente difundida, pero de frecuencia irregular y de intensidad diversa, que, por encontrarse en su mayor parte sujeta al detallado y absorbente marco regulatorio de convenios "formales" de nivel superior (actividad, rama), asumían contenidos meramente complementarios (criterios para la aplicación de los convenios de nivel superior o vinculados con situaciones allí no previstas, cuestiones específicas vinculadas a la calidad de vida en el trabajo, estipulaciones mejorativas de mínimos convencionales del nivel superior, atención de situaciones críticas o de reestructuración de la empresa). Los sujetos de esa negociación han sido habitualmente el empresario y los delegados de personal o la comisión interna, a veces asistida por el sindicato local o la seccional local del sindicato nacional (raramente es el propio sindicato el que negocia directamente en ese nivel) (Feldman, 1991).

---

<sup>7</sup> La dirigencia sindical sostiene que la diversificación de la negociación colectiva producirá una "atomización" de los sindicatos y una consiguiente acentuación de su creciente debilidad; parecería, sin embargo, que lo que en realidad están resistiendo es un proceso de distribución del poder al interior del sindicato que sería inexorable consecuencia de la apertura de nuevas unidades de contratación y el correlativo unguimiento de nuevos negociadores. Sólo el abordaje de nuevos espacios de negociación - como estrategia de recuperación del poder contractual de los sindicatos - les permitiría una correlativa recuperación en el ámbito de las relaciones industriales.

Hay que decir, finalmente, que aquella negociación colectiva "formal" - concentrada y poco diversificada en sus niveles, según se advirtiera - ha sido también uno de los subproductos de ese notable intervencionismo que denotara al modelo histórico de las relaciones laborales.

## ***2.6. El conflicto y la cultura de la intervención***

Pese a la ausencia de una reglamentación orgánica de la huelga, circunstancia que debería haber dejado un amplio margen para la autonomía en su ejercicio, también el conflicto laboral se encuentra sujeto a mecanismos que habilitan niveles importantes de intervención estatal.

En efecto. Ha sido la jurisprudencia la que ha consagrado la atribución del Ministerio de Trabajo de calificar la legalidad o ilegalidad de la huelga, decisión que por ser irrecurrible en sede colectiva, pone en manos de ese ministerio amplios poderes para incidir en el modo o en la continuidad de su ejercicio.

Además de esa atribución, el Ministerio de Trabajo tiene las de suspender la ejecución de las medidas de acción directa (conciliación obligatorio, ley 14786) o, lisa y llanamente, de ponerles fin (arbitraje obligatorio, ley 16936). Facultad que a comienzos de la década también se autoadjudicó en el caso de los conflictos que afectan la prestación de servicios esenciales, a los que puede someter al arbitraje obligatorio (suprimiendo así la posibilidad de seguir ejecutando las medidas de fuerza) si las partes no acatan sus irrecurribles resoluciones mediante las que califique determinados servicios como esenciales, establezca los servicios mínimos que deberán prestarse en esos ámbitos durante el conflicto en caso de falta de acuerdo entre las partes o revea lo acordado por éstas por "insuficiente o inadecuado" (dec. 2184/90).

Ese cúmulo notable de poderes de intervención del estado han instalado una cultura colectiva que descansa sobre el principio y presupuesto de la solución heterónoma de los conflictos. Se entiende, en ese marco, el menguado desarrollo de los mecanismos de autocomposición de los conflictos. Se comprende también por qué razón la excitación de la actividad de intervención del estado, su modo, alcances y oportunidad, se convirtió en la Argentina en una de las más apreciadas estrategias de gestión del conflicto<sup>8</sup>. Se reconoce, en síntesis, un factor más de los que de modo recurrente ilustran un sistema de relaciones colectivas vertical y fuertemente intervenido y explican la inocultable vocación de sus actores de someterse al tutelaje paternalista del estado.

---

<sup>8</sup> De lo que se trata - tanto por parte de los empresarios como de los sindicatos - es de poner en ejercicio la capacidad de influir sobre la actuación de la administración ante el conflicto. En algunos casos, según convenga en función de la contingente relación de fuerzas en pugna, uno u otro actor procura obtener su intervención y la consiguiente sumisión del episodio al procedimiento de conciliación obligatoria; en otros, de impedir la o postergarla. En todo caso, de provocar la declaración de ilegalidad de la medida o, en su caso, de evitarla.

## 2.7. Un modelo productivo tradicional

El sistema que estamos describiendo adscribe además al clásico modelo "taylorista fordista", cuyo diseño responde en cada caso a una opción unilateral de las empresas (no por consiguiente a una discusión "ex ante" con los sindicatos) apoyado sobre una estructura jerárquica piramidal, en la que la función de supervisión atiende más al objetivo de disciplinamiento y control de la mano de obra que al propósito "científico" de exaltación de la productividad (Novick y Palomino, 1993). Se advierte también una marcada división de tareas en el marco de un rígido sistema de categorías y fijación colectiva (y no individual) de salarios y condiciones de trabajo. *Los sindicatos custodian o reivindican su protagonismo "macro" mientras reconocen el derecho de unilateralidad empresaria en la definición de las opciones productivas al interior de la empresa o de la planta (las opciones sindicales son políticas, no productivas).*

En ese marco, los mecanismos de participación no constituyen un elemento habitual de las relaciones laborales en las empresas. Las dirigencias sindicales centrales expresan desinterés por las instancias participativas que tengan como protagonistas a los representantes de los trabajadores en las empresas (que en el régimen argentino son, por otra parte, órganos del sindicato), pues ellos parecen alentar procesos de horizontalización que coliden con el sindicato vertical y cupularizado. El empresariado festeja ese desinterés, que en sus propios criterios de acción colectiva se transforma en rechazo militante; los mecanismos de la participación se perciben como inaceptables manifestaciones de recorte de los poderes de dirección al interior de las empresas.<sup>9</sup>

## 3. La terminación de una etapa

El proceso de sustitución de importaciones entra a partir de mediados de los '70 en una crisis terminal que culmina en su agotamiento a fines de la década siguiente. Las restricciones fiscales derivadas del gravoso endeudamiento externo, la alta inflación y el estancamiento provocan una distribución regresiva del ingreso y achican el mercado interno. Mientras tanto, el retraso tecnológico, la baja productividad y, consecuentemente los altos costos de producción, contribuyen a precipitar la declinación de aquel modelo, en un marco de políticas orientadas a la disminución de la protección aduanera, la apertura de la economía y la facilitación de la importación de bienes hasta entonces producidos en el país bajo regímenes de subsidios y fuerte protección (Neffa, 1995). En el plano social, crece la segmentación, la informalidad, la marginalidad, y, señaladamente, el desempleo que hacia fines de los '80 llega a duplicar los bajos niveles tradicionales con los que se inicia el período.

Se producen cambios en la estructura productiva, advirtiéndose un achicamiento del tamaño relativo de las medianas y grandes empresas industriales y salida del mercado de parte de las pequeñas, una expansión marcada del sector terciario y del

---

<sup>9</sup> Fenómeno éste que conviene tener en cuenta, porque sin duda tendrá que ver con la escasa disposición a las estrategias de implicación o involucramiento en los procesos de rediseño de las relaciones laborales en las empresas.

autoempleo y un proceso parcial y fragmentario de modernización de esa estructura productiva (Novick y Catalano;1994), que incorpora tecnología que no corresponde a un desarrollo endógeno y reproducible, sino que, adquirida "llave en mano", configura una modernización exógena y poco "apropiable" (Monza; 1992), que, de todos modos, alimenta el proceso, que se agrava años después, de sustitución de trabajo por capital en las industrias de bienes intermedios (Neffa;1995).

Ante la quiebra irreversible de aquél modelo basado en el dinamismo de un sector industrial protegido y orientado al mercado interno (Catalano y Novick, 1995), el nuevo gobierno constitucional que asume a mediados de 1989 inicia un proceso de transformación de la economía que, sin embargo, no logra estabilizarse hasta marzo de 1991, cuando se adopta el *plan de convertibilidad* consistente en la fijación del tipo de cambio en relación en el dólar estadounidense (un peso equivalente a un dólar), unido a la sujeción de la oferta monetaria a las reservas disponibles en moneda extranjera. En el marco propicio de la estabilidad de precios se profundiza el proceso de reforma de la economía: amplia apertura externa con supresión o rebaja de aranceles, ajuste fiscal, reforma del estado y consiguiente achicamiento del sector público, privatización acelerada de las empresas estatales, desregulación de los mercados y supresión consiguiente de subsidios y regímenes promocionales, liberalización de los mercados financieros, facilitación de la inversión extranjera, asimilada en el tratamiento al que reciben los capitales de origen local, reforma del sistema tributario y fortalecimiento de las políticas de recaudación, etc.

En ese marco, crecen notablemente durante los primeros años la producción (el PBI crece de 1991 a 1994 a un ritmo cercano al 8 % anual), la productividad y las importaciones, y se expanden moderadamente la exportaciones; el déficit de la balanza comercial que se genera de ese modo - que comienza a revertirse recién hacia mediados de 1995<sup>10</sup> - se financia mediante el ingreso de capitales externos, el incremento de la recaudación y los recursos producidos por las privatizaciones. Expuestas abruptamente a los mercados internacionales, las empresas inician un proceso de intensa reestructuración industrial dirigido básicamente a la exportación, con suerte diversa.

La situación del empleo evoluciona de modo crítico y complejo. Durante los primeros años de vigencia del régimen de convertibilidad, crece la tasa de desempleo (mayo de 1991, 6,9 %; mayo de 1993, 9,9 %); en el mismo período, sin embargo, crece también en números absolutos la cantidad de trabajadores, aunque cae la tasa de ocupación, fenómenos ambos atribuibles al crecimiento significativo de la tasa de actividad y de la población económicamente activa (PEA). En mayo de 1993 comienza, no obstante, a advertirse un crecimiento preocupante de la subocupación y, en consecuencia, el comienzo de un proceso de destrucción de puestos de trabajo plenos.

En mayo de 1994 se advierte, por primera vez desde el comienzo del plan de convertibilidad, la caída del número absoluto de trabajadores ocupados; la economía

---

<sup>10</sup> Asistido por el crecimiento de la productividad, la sustantiva mejora de los precios internacionales de las "commodities" y cereales que exporta la Argentina y la devaluación del peso respecto de la moneda del Brasil, país con el cual se incrementara notablemente el comercio en el marco del proceso de integración (MERCOSUR).

comienza a destruir empleos, situación que se prolonga de modo sistemático y creciente hasta nuestros días. En cuanto a la tasa de desempleo abierto, que había alcanzado al 9,9% en mayo de 1993, trepa al 17 % en el mismo mes de 1996 (en mayo de 1995 había alcanzado un pico del 18,6 % para reducirse en octubre al 16,4 % y volver a crecer en mayo de 1996 hasta el indicado 17 %) <sup>11</sup>. A partir de entonces, la tasa de desempleo, con fluctuaciones no demasiado relevantes, se mantendría en niveles extremadamente elevados hasta la fecha de elaboración de este documento <sup>12</sup>.

Desde las instancias iniciales del plan de convertibilidad, se tiende a responsabilizar al costo laboral excesivo - casi sinónimo de lo que desde entonces comienza a designarse críticamente como "costo argentino" - por la problemática evolución del empleo y la menguada competitividad externa de los productos argentinos. Imputaciones que desatienden (cuando no ocultan) el hecho de que el elevado costo salarial relativo argentino que se registraba al inicio de la convertibilidad y se extiende de modo creciente hasta 1994, era consecuencia, en buena medida, del nivel del tipo de cambio real; se trataba pues de un fenómeno de distorsión de los precios relativos provocado por las propias políticas de estabilización. No por ello el costo laboral dejaría de constituirse en el eje argumental de las demandas empresarias tendientes a reformar la institucionalidad laboral e inspiraría buena parte de las políticas públicas adoptadas en la materia; no puede tampoco pensarse que ese fenómeno distorsivo en términos de precios, no haya contribuido (y de modo significativo) a definir las opciones empresarias relativas al tipo y modo de mejoramiento de su base técnica y a los criterios para la organización de la producción y del trabajo <sup>13</sup>.

#### **4. El sistema de relaciones laborales en el nuevo contexto**

El agravamiento creciente de la situación del mercado de trabajo (crecimiento del desempleo y la subocupación; supresión de puestos de trabajo; caída del empleo pleno), las serias dificultades de vastos sectores empresarios para afrontar procesos de

---

<sup>11</sup> La Argentina exhibe de tal modo una economía estable con standards relevantes (hasta 1994) de crecimiento económico, confrontada a un mercado de trabajo caracterizado por el desempleo, el subempleo y la precarización laboral, vastos sectores de la población que permanecen debajo de la línea de pobreza, desigualdad social y polarización creciente en la distribución del ingreso (Neffa, 1995).

<sup>12</sup> Considerando los registros de los meses de octubre de cada año, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos da cuenta de que la tasa de desempleo fue del 13,7 % en 1997, del 12,4 % en 1998, del 13,8 % en 1999, del 14,7 % en 2000 y (esta vez en la "onda" de mayo), de 16,4 % en 2001.

<sup>13</sup> Soifer (1995) expresa que en las firmas se advierte que el poder adquisitivo del salario había tendido a caer, lo que creaba presiones por mejores remuneraciones, pero que a la vez, estas eran más altas en dólares, reduciendo la competitividad. "Por tal razón, podría pensarse que las gerencias generales pensaron en términos de reducción de costos y no explícitamente de productividad". Lo que se busca es cambiar los procesos productivos incorporando tecnología dura ahorradora de mano de obra, antes que innovar en productos o generar empleos. Se trata de reducir costos laborales, antes que aumentar la productividad o mejorar la calidad (Neffa; 1995).

reestructuración y alcanzar "standards" adecuados de competitividad y rentabilidad<sup>14</sup>, la persistente recesión instalada a partir de 1998 y, finalmente, la aguda crisis financiera que padece la economía argentina y se exteriorizaría de modo ya irresistible en los últimos años de la década, habrían de someter al descripto "modelo histórico de las relaciones laborales" a complejos desafíos. *En las líneas que siguen procuraré identificar – de modo muy elemental y esquemático - algunas de las manifestaciones del modo en que las instituciones del sistema de relaciones laborales habrían de reaccionar en el marco de ese nuevo contexto instalado a partir de los '90.*

#### **4.1. Los sindicatos, el "modelo" sindical y su régimen jurídico.**

##### *4.1.1. Apoyar los cambios institucionales "externos"; preservar el "modelo"*

Aún en el marco de transformaciones tan intensas, el "modelo sindical argentino" proveería durante los '90 evidencia empírica adicional de la aptitud de los sistemas institucionales para procurar su propia preservación. La estrategia sindical – cuanto menos, la del sector prevaleciente en la central sindical "oficial" CGT - consistiría en hacer propio el discurso de empresarios y gobierno (recuérdese su siempre proclamada filiación peronista) y apoyar (o cuanto menos tolerar) las orientaciones de la política económica y de las reformas de la institucionalidad laboral y de los regímenes de la seguridad social, *mientras por otro lado resistían y en una buena medida, lograban frenar aquellas otras que tuvieran aptitud para afectar más o menos directamente las prerrogativas sindicales* (Bensusan; 2000). En su faceta "reformista" (en verdad, *complaciente* con las reformas propiciadas por *otros* actores y tras *otros* intereses), el sindicalismo dominante actuaría como factor de disciplinamiento de la fuerza laboral – disciplinamiento facilitado, por cierto, por la crítica situación del empleo y la consecuente inseguridad económica e institucional – procurando defender mediante negociaciones con el poder político su espacio en el proceso de las reformas, antes que oponerse a éstas o intentar moderar sus negativas proyecciones sobre el mercado de trabajo<sup>15</sup>.

A modo de ilustración de esos comportamientos, cabría recordar que la central sindical y los legisladores de esa extracción apoyaron explícitamente o, cuanto menos, toleraron

---

<sup>14</sup> Mientras las empresas más dinámicas y dotadas de mayor capacidad financiera orientadas a la exportación o a la producción de bienes de consumo durable para sectores de ingresos medios y elevados lograron introducir innovaciones técnicas y organizacionales que les permitieron adaptarse al exigente entorno competitivo, muchas otras no pudieron hacerlo con la velocidad exigida por la acelerada apertura de la economía, por encontrarse endeudadas o carecer de financiamiento, por dificultades para innovar en materia de productos o de procesos con el objeto de adecuarse a los cambios en la demanda, por la menguada rentabilidad (o hasta la imposibilidad de exportar) determinada por la sobrevaluación de la moneda local y la correlativa dificultad de resistir la competencia de productos importados de mejor calidad y precios más bajos (Neffa; 1996)

<sup>15</sup> Cfr. Cortes, Rosalía, "Regulación institucional y fragmentación de la fuerza de trabajo, Argentina 1980/1990, en Revista OIT, 1993 (citado por Gonzalez, 2001)

reformas tales como las de la privatización de las empresas del estado<sup>16</sup>, la privatización del régimen de pensiones, la sustitución de la ley de accidentes del trabajo<sup>17</sup>, la introducción de modalidades contractuales a plazo fijo como instancia de flexibilidad “de entrada”, la imposición del período de prueba en el contrato de trabajo por tiempo indeterminado, la atenuación de la intensidad de algunas normas de protección laboral en el caso de los trabajadores que se desempeñan en *pequeñas empresas*, una alternativa de flexibilización de la jornada de trabajo que se pondría en práctica por medio de los convenios colectivos, la implantación de un régimen que impone una conciliación obligatoria previa – sustanciada ante conciliadores privados – como condición para poder formular luego un reclamo laboral ante la justicia del trabajo, etc. Como contrapartidas estatales –contraprestaciones, en verdad - de la complaciente participación sindical en esas reformas, habría que mencionar el apoyo económico estatal a las obras sociales sindicales y la permisión de la participación de los sindicatos y sus dirigentes en las AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), en las ART (Administradoras de Riesgos del Trabajo), en los PPP (Programas de Propiedad Participada, que instrumentaron la participación accionaria de los trabajadores de las empresas del estado en sus sustitutas privadas), (Bensusan, 2000), en la designación de los conciliadores privados para el sistema de conciliación obligatoria previa, etc.

Pero la contracara más sustantiva de esa disposición sindical a acompañar las reformas promovidas por los empresarios y el gobierno, fue la de su enérgica resistencia a los intentos de introducir reformas en instancias claves para el ejercicio de las prerrogativas sindicales: en especial, en los regímenes legales de la organización sindical, de las obras sociales sindicales y de la negociación colectiva. *Esa estrategia resultó hasta ahora plenamente exitosa en la preservación del régimen legal sindical y sólo lo fue parcialmente en lo que respecta a la conservación del de las “obras sociales” sindicales<sup>18</sup>; los resultados de la acción sindical*

Universidad de  
San Andrés

---

<sup>16</sup> La mayoritaria adscripción ideológica del sindicalismo argentino al partido entonces en el gobierno (el peronismo) contribuiría a explicar que tras la resistencia inicial al proceso de privatizaciones (ni siquiera unívoca), se advirtiera a partir de 1991 un cambio en la actitud de los sindicatos más contestatarios, que tienden a partir de entonces a tolerar y hasta a coprotagonizar ese proceso. Desde otra perspectiva, lo que algunos analistas interpretaban como la manifestación de un debilitamiento o insuficiencia del poder sindical, otros lo percibían, en cambio, como un reacomodamiento pragmático a las profundas transformaciones en curso, junto al propósito de recuperar influencia por medio de su incorporación a nuevos negocios que el proceso de reforma del estado pondría a su disposición (como se indica después, los de la jubilación privada, los de los Programas de Propiedad Participada, la cobertura de los riesgos del trabajo y hasta la adquisición de empresas que se privatizaron en el mismo ámbito de actuación de los sindicatos, etc.).

<sup>17</sup> Que – con la declarada finalidad de reducir los costos laborales - cierra el acceso de los trabajadores a la acción civil (que habitualmente deparaba indemnizaciones más onerosas), limita el derecho al resarcimiento a un listado taxativo de dolencias, sustituye prestaciones de pago único por rentas de pago periódico y pone el otorgamiento de las diversas prestaciones del régimen a cargo de unas entidades aseguradoras con fines de lucro, especialmente constituidas para ello (Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, ART)

*tendiente a conservar el esquema histórico de la negociación colectiva fueron, como se intentará demostrar en párrafos posteriores, bastante más matizados.*

La estrategia del sindicalismo nucleado en torno de la CGT consistió pues en reaccionar de modo complaciente ante las demandas de reforma de las instituciones y prácticas vigentes en el mercado de trabajo, para preservar de los cambios a su propia estructura organizativa y algunos de sus criterios de acción externa, así como para conservar y diversificar sus fuentes de financiamiento. Se trató, en otras palabras, de *aceptar la introducción de cambios profundos en el marco institucional externo al modelo sindical para que este mismo no necesitara cambiar*<sup>19</sup>.

#### *4.1.2. Novedoso pluralismo confederal*

Sin embargo, esa estrategia *parece haber servido de caldo de cultivo para una novedosa experiencia de pluralidad sindical (de hecho, pues no legal) al más alto nivel organizativo*. De un lado, se produjo una escisión en la propia CGT: un grupo de sindicatos (entre ellos, algunos de destacable poder de conflicto, como los que agrupan a trabajadores del transporte y a los camioneros) formaron una agrupación paralela (el Movimiento de los Trabajadores Argentinos, MTA) que contestaron tanto las políticas públicas como las conductas y estrategias del sector sindical que prevalece en la CGT, aunque se reconocen como parte de esta organización, se proponen regresar a ella y, en el marco de ese objetivo, reivindican títulos para asumir su conducción<sup>20</sup>. De otra parte, dio lugar a la creación de una

---

<sup>18</sup> Según un régimen inaugurado en 1969 por un gobierno “de facto”, todos los trabajadores quedaban obligatoriamente incluidos en una institución perteneciente al sindicato con personería gremial signatario de la convención colectiva aplicable en su respectivo ámbito (estuvieran o no afiliados al mismo). Esa institución – “obra social” – brindaría al trabajador y su familia la pertinente cobertura de salud; se financiaría con aportes y contribuciones compulsivas que efectuarían el propio trabajador y su empleador a favor de aquella. Sucesivos intentos de los gobiernos de incorporar prestadores no sindicales al sistema de salud no prosperaron merced a la insuperable resistencia sindical; el único logro de esos intentos reformistas fue el de permitir que el trabajador pudiera migrar desde la obra social de “su” sindicato (el sindicato con personería gremial con actuación en su ámbito de desempeño) hacia la obra social de otro sindicato participante en el sistema.

<sup>19</sup> La Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT reclama una y otra vez (últimamente, en sus informes para las 86ª, 87ª, y 89ª conferencias) la reforma del régimen sindical argentino con el objeto de adecuarlo a las exigencias de los convenios 87 y 98 de esa organización. A fines de 2000, el Ministerio de Trabajo convocó a los empresarios y a las tres centrales sindicales (CGT, MTA y CTA) a una mesa tripartita con el declarado objetivo de formalizar acuerdos tendientes a reformar el régimen sindical argentino de modo de adecuarlo a los requerimientos de la Comisión de Expertos. Tras varios meses de reuniones periódicas (período durante el cual se recibió a una misión de contactos directos de alto nivel de la OIT), el Ministerio de Trabajo, la CGT, el MTA y los empresarios (con la única disidencia de la CTA) coincidieron en una estrategia claramente orientada a preservar el modelo sindical en su conformación histórica y en su consecuencia acordaron sustentar unas reformas que tratan unos pocos de los puntos cuestionados por la CE y lo hacen de un modo que hace evidente que la idea que prevaleció es la de ahorrarle al régimen legal sindical cambio sustantivo alguno. La estrategia sindical de impedir toda alteración en el modelo histórico había resultado nuevamente exitosa; *resta explicar por qué contó esta vez con el apoyo de los empresarios.*

nueva central sindical (Central de los Trabajadores Argentinos, CTA) integrada principalmente (pero no exclusivamente) por sindicatos del sector público, que enarboló la bandera de la autonomía sindical y cuestionó sistemáticamente las políticas económicas y sociales del gobierno, así como los lazos que, sostiene, vinculan a la central oficialista (CGT) con esas políticas. El advenimiento de la CTA implicó, por el hecho de su misma existencia pero también explícitamente por su doctrina, un cuestionamiento activo – proveniente ahora del propio medio sindical – del modelo argentino del sindicato único, en cuya defensa se solía invocar (hasta la aparición de la CTA) la ausencia de impugnaciones provenientes del campo de los trabajadores.

No es esta, por cierto, la primera vez que la CGT experimenta una fractura como la que diera lugar a la formación del MTA. Es sí una novedad destacable el hecho de la aparición de una tercera organización de cúpula – la CTA – que toma distancia de la CGT, que reivindica su autonomía respecto del peronismo y los gobiernos, que cuestiona el modelo histórico del sindicato único (artículo de fe para el resto del espectro sindical) y que propone otros criterios de organización y acción sindical. Pero quizás más notable aún es el hecho de que la CGT – que nunca desde la instancia “refundacional” del modelo sindical había tolerado menoscabo alguno de su condición de sujeto *único* en la representación confederal – haya tenido que admitir coparticipar con MTA y CTA tanto en la organización de medidas de conflicto contra las políticas públicas (luego de la sustitución del gobierno peronista de Menem por uno de otra extracción) como en diversas actividades de diálogo tripartito convocadas por el Ministerio de Trabajo. *Tal vez quepa reconocer en estos fenómenos las primeras señales – de hecho – de un pluralismo sindical que desborda los confines hasta ahora monolíticos del modelo de la unidad impuesta.*

#### 4.1.3. Más sindicatos, menos afiliados

Tensiones pluralistas que tal vez contribuyan también a explicar el crecimiento notable de la inscripción de sindicatos en el período que se inicia con la recuperación de la democracia (fines de 1983). Desde entonces hasta nuestros días se inscribieron en el registro sindical 1198 nuevos sindicatos, *el 90 % de los cuales no obtuvieron la “personería gremial”*. Otros 416 sindicatos que también solicitaron su simple inscripción aún no habían obtenido ni siquiera ese elemental reconocimiento estatal. Tras esos movimientos, han quedado “activos” un total de 2340 sindicatos de primer grado, de los cuales 1243 cuentan con “personería gremial” y 1097 carecen de ella. Hay que decir, no obstante, que los primeros agrupan al 90 % de los afiliados, lo que pone en evidencia las dificultades que enfrentan los sindicatos que carecen de aquel atributo (la “personería gremial”) para conformarse y sobrevivir<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> En una manifestación pública realizada en forma conjunta por la CGT y el MTA el 29 de agosto de 2001 (al cierre mismo de la elaboración de este documento), sus líderes anunciaron su voluntad de concretar la reunificación de ambas centrales.

<sup>21</sup> Cfr. Gonzales; 2001. La Comisión de Expertos, a su vez, ha considerado que el elevado número de sindicatos simplemente inscriptos pone muestra la intensidad de los obstáculos que se oponen al acceso a la personería gremial.

Resta señalar que todas las estimaciones conocidas dan cuenta de una caída en la tasa de afiliación<sup>22</sup>, la que parece haberse instalado decididamente por debajo del 40 % de la población sindicalizable. No hay en cambio coincidencia en la literatura acerca de las causas de esta declinación que, por cierto, dista de ser una particularidad de la experiencia sindical argentina. Se mencionan, entre otras causas, el crecimiento de la tasas de desempleo, del trabajo clandestino o “no registrado”, la rotación laboral y la creciente precariedad de los vínculos, el incremento de la fragmentación de las categorías profesionales en términos de ingresos, nivel de calificación y naturaleza de las tareas (lo que dificulta el mantenimiento de la identidad colectiva) (González;2001), la disminución del empleo público (en el que se suele registrar una alta densidad sindical), el incremento de las tasas de participación de mujeres y jóvenes, el crecimiento del terciario y correlativa caída del sector industrial, etc. Algún analista sugiere que esa caída en la tasa de afiliación puede también ser función de la merma de representatividad y legitimidad de los sindicatos como consecuencia de sus criterios de organización y acción externa (Gonzales;2001); parece razonable sostener, por lo menos, que la caída de la afiliación no alcanzó niveles más marcados en razón de la legitimidad histórica que se reconoce a la afiliación en la experiencia sindical argentina y, en especial, al conjunto de servicios y coberturas de carácter social provistos por los sindicatos (en particular, las prestaciones médico-asistenciales del trabajador y su grupo familiar); si bien no es obligatorio estar afiliado a un sindicato para tener acceso al régimen de “obras sociales”, existe una imagen muy difundida acerca de la necesidad o, cuanto menos, de la conveniencia de contar con esa afiliación para acceder sin restricciones a las prestaciones provistas por ese régimen.

#### ***4.2. El estado de la negociación colectiva y la reforma de su marco normativo***

##### ***4.2.1. Evolución de la negociación colectiva en la última década***

El proceso de negociación colectiva, suspendido desde 1976, se reanuda a partir de 1988. En los primeros años de esta nueva etapa las tendencias estructurales de la negociación (descritas en las primeras secciones de este documento), aunque cuantitativamente disminuidas, no parecen cambiar: en 1988 se conciertan 27 convenios de niveles supraempresariales y ninguno de empresa; en 1989, 59 de actividad o rama y 18 de empresa; en 1990, 62 de niveles superiores y sólo 12 de empresa. Mientras tanto, siguen vigentes por ultraactividad<sup>23</sup>, un número significativo de convenios colectivos concertados en 1975.

A partir de 1991 se comprueba una notable reducción de la negociación colectiva en los niveles intermedios (los de nivel superior al de empresa) y un incremento correlativo en la concertación de convenios colectivos de empresa<sup>24</sup>. Sobre el final de la década, ese proceso se

<sup>22</sup> Cfr. Feldman, 1991 (2); en el mismo sentido, la información provista en el anexo estadístico contenido en el Worl Labour Report 1997/1998, Industrial Relations, democracy and social stability, ILO Geneva 1997.

<sup>23</sup> La “ultraactividad” es una regla que consiste en la supervivencia del convenio aún después del vencimiento del plazo pactado, hasta su sustitución por medio de un nuevo convenio.

<sup>24</sup> Ese año se conciertan 33 convenios de actividad o rama y 20 de empresa; en 1992, 20 de actividad o rama y 17 de empresa. En 1993, los de empresa (o establecimiento) (28), igualan ya a los de niveles superiores. En 1994, se

profundiza: en 1997 se habían negociado sólo 11 convenios nuevos o renovados de actividad o rama, contra 67 de empresa o establecimiento; en 1998, 13 convenios de actividad o rama contra 87 de empresa; y en el 2000, apenas 6 de actividad y 19 de empresa.

Mientras que en 1991 las negociaciones al nivel de las empresas (incluyo ahora no sólo los convenios sino también los acuerdos que regulan algún aspecto específico) representaban apenas un 19 % del total, en 1996 casi el 70 % de los convenios y acuerdos correspondía a ese nivel, tendencia que se acentúa en 1997 en que esa incidencia alcanza al 86 % y en 1998 al 87 %.

La declinación de la negociación colectiva de los niveles intermedios habría de determinar una caída correlativamente significativa de la población asalariada cubierta por *nuevos* convenios colectivos (más de la mitad de la población asalariada se encuentra aún cubierta por *viejos* convenios colectivos ultraactivos concertados en 1975).<sup>25</sup> La cantidad de beneficiarios cubiertos por los nuevos convenios colectivos concertados cada año fue cayendo a medida que, en términos porcentuales, la negociación colectiva de empresa adquiriría una incidencia porcentual mayor en relación con el total de los convenios firmados. Hay que tener en cuenta que los convenios colectivos de empresa y establecimiento, aún (como queda dicho) predominantes en términos porcentuales, son todavía muy pocos; su cobertura, por ende, es muy reducida<sup>26</sup>.

En función de lo expuesto en los párrafos anteriores, el estado de la estructura de la negociación colectiva en la Argentina podría sintetizarse conceptualmente en los siguientes términos:

- a. Más de la mitad de la población asalariada regulada por convenios colectivos sigue amparada por convenios colectivos concertados en la década del 70, aún vigentes por el

---

celebran 36 convenios de empresa y sólo 17 de actividad o rama; en 1995, 51 de empresa o establecimiento contra 25 de actividad o rama.

<sup>25</sup> De los 706 convenios en vigencia a fines de 1997, casi el 85 % tenía su plazo vencido y subsistían por ultraactividad; sólo 103 convenios, en consecuencia, no habían agotado aún el plazo pactado por sus partes.

<sup>26</sup> Sumando los convenios colectivos nuevos a los que sólo son renovación de otros anteriores y a los acuerdos referidos a aspectos específicos (v.g., salarios), en el nivel de la empresa o establecimiento se habían concertado 202 en 1997 y 206 en 1998. Téngase presente que entre ellos sólo los convenios nuevos (menos del 40 % de esos totales) contribuyen a incrementar la cobertura del sistema en su conjunto y que, por tratarse de convenios de empresa o establecimiento, el número de beneficiarios suele ser reducido. En efecto. Según estimaciones recientes de la Comisión Técnica Asesora de Productividad y Salarios del Ministerio de Trabajo, la cobertura de la totalidad de los acuerdos y convenios celebrados al nivel de la empresa a partir de 1988 y hasta abril de 1998 llegaba a unos 390.000 trabajadores. Si se excluyen los acuerdos que sólo contemplan algún aspecto específico y las versiones anteriores de los convenios de empresa hoy vigentes, aquella cobertura no alcanza a los 300.000 trabajadores; hay que tener en cuenta que en la Argentina la población asalariada supera los 8.000.000 de trabajadores, y entre ellos casi 5.000.000 son susceptibles de ser alcanzados por convenios colectivos (según datos de 1995, la población asalariada en la Argentina era de unas 8.270.000 personas; excluidos los trabajadores del servicio doméstico (680.000), lo del campo (650.000), del sector público (1.670.000) y los jerárquicos y otras categorías análogas, la población asalariada del sector privado susceptible de ser alcanzada por la negociación colectiva llegaba a unas 5.000.000 de personas).

mecanismo de la “ultraactividad” y por la resistencia de los sindicatos a renegociarlos. Se percibe, no obstante, un alto grado de inaplicación de esas normas colectivas (su “flexibilización de hecho”), así como la presencia frecuente de acuerdos informales de empresa que, en tolerada violación del principio de jerarquía normativa, desplazan, derogan o modifican determinados aspectos de esas normas convencionales.

- b. La nueva negociación colectiva abandona crecientemente los niveles supraempresariales; decrece constantemente el número de convenios colectivos de actividad y de sector.
- c. Crece proporcionalmente el número de convenios colectivos de empresa o establecimiento, que establecen con relación a los de niveles superiores un claro dominio porcentual.
- d. Esos convenios colectivos de empresa exhiben contenidos novedosos (en algunos casos, muy novedosos)<sup>27</sup>. Sin embargo, *son escasos en términos absolutos y en relación con el número de las empresas en las que podrían concertarse convenios de ese ámbito*. Hay que decir, en especial, que su cobertura es aún muy reducida.
- e. La conjunción de las circunstancias descriptas – subsistencia ultraactiva de convenios antiguos que conservan un amplio ámbito de vigencia pero una reducida aplicación práctica, disminución notable del número de nuevos convenios de nivel supraempresarial, cantidad reducida (en términos absolutos) de convenios colectivos de empresa y consiguiente baja cobertura de los mismos – *expresan una crítica declinación de la negociación colectiva en la Argentina*.
- f. Podría tal vez concluirse que la proverbial resistencia sindical a admitir cualquier forma de diversificación de los niveles de negociación –*que los empresarios han cuestionado más desde el discurso que desde sus propias conductas* – y su manifiesta voluntad de preservar (con el auxilio de la regla de la “ultraactividad”) la vigencia de los anacrónicos convenios celebrados en 1975<sup>28</sup> (manifestaciones ambas del ya descrito ejercicio de

<sup>27</sup> La concertación de buena parte de esos convenios de empresa respondió a dos patrones contextuales básicos: a. empresas privatizadas o que toman a su cargo servicios antes prestados por empresas públicas (ver antes nota 14); b. empresas que se forman o instalan al impulso de nuevas inversiones. Entre estas últimas, hubo aquellas (particularmente en el sector de la fabricación de automóviles, pero también alguna en el de la minería), que exigieron que se concertara un convenio colectivo “a su medida” antes aún de materializar su inversión y, por consiguiente, antes de haber contratado a trabajador alguno. En una nota periodística escrita junto con Geraldo von Potobsky (“Negociación colectiva sin trabajadores” Diario Página/12 del 3 de Mayo de 1996) llamamos la atención sobre este fenómeno notable de representación de categorías aún “vacías” de trabajadores y nos preguntamos si esta modalidad no conllevaba un “estiramiento” exagerado de la noción de *representatividad sindical*. Nos interrogábamos asimismo acerca de en qué medida los resultados de esas negociaciones habían sido determinados por el hecho de que un convenio destinado a regular el trabajo en una empresa concreta hubiera sido negociado sin participación alguna de trabajadores que se desempeñan en ella, y, por lo tanto, sin que exista un sujeto real al que rendirle cuentas de la negociación.

<sup>28</sup> Esos convenios, inaplicables ya en la mayor parte de las condiciones de trabajo que establecieran (en otras palabras, en sus cláusulas “normativas”), contienen otras cláusulas que imponen aportes y contribuciones económicas de empresarios y trabajadores con destino a los sindicatos que los firmaran, cláusulas éstas que, a diferencia de las “normativas”, son aún de vigencia y aplicación efectiva. Tal vez resida ahí la más consistente explicación de la negativa sindical a renegociar esos convenios.

conservación del “modelo histórico”), no ha podido impedir que se negocie casi exclusivamente en los niveles más descentralizados en el marco de esa crítica declinación de la negociación colectiva que, de no revertirse, *compromete seriamente a futuro la consistencia, relevancia y hasta los propios cimientos de la acción sindical.*

#### 4.2.2. La reforma legal de la negociación colectiva.

Pese a la enérgica resistencia sindical, el Gobierno del Presidente de la Rúa, que accediera al poder a fines de 1999, logra a mediados de 2000 la aprobación parlamentaria (ensombrecida por sospechas de soborno) de una reforma profunda del régimen legal de la negociación colectiva.

La nueva ley se propuso:

- a. incrementar el grado de autenticidad de los mecanismos de representación sindical en la negociación colectiva, para lo que restituyó el derecho de los sindicatos de primer grado a participar en esas negociaciones (esa facultad les había sido expropiada a favor de “...las organizaciones sindicales de grado superior” (federaciones y confederaciones)<sup>29</sup> por una ley de octubre de 1998. Se estableció además que cuando un sindicato de nivel superior al de empresa se propone negociar un convenio colectivo exclusivamente aplicable en el nivel de esta última, los dirigentes del sindicato deben ser acompañados a los efectos de esa negociación por representantes directos de los trabajadores de la empresa (delegados de personal).
- b. remover los mecanismos normativos que imponían – últimamente sin éxito, como dije antes – la negociación centralizada, aumentar los espacios de autonomía y favorecer el proceso de descentralización mediante la introducción de algunos instrumentos novedosos para la experiencia argentina. De tal modo, la nueva ley establece la libertad de las partes para escoger de común acuerdo el nivel en el que se proponen negociar, la supresión de la obligación de privilegiar el mantenimiento del nivel del convenio anterior, la utilización de medios no compulsivos para la solución de los conflictos que se susciten en torno al nivel de negociación, la prevalencia del convenio colectivo de ámbito menor en caso de concurrencia con otro de ámbito más amplio, y la posibilidad de acordar en el ámbito de una determinada empresa que atraviesa por una situación crítica, la inaplicación temporaria de un convenio colectivo de ámbito mayor.
- c. terminar con la vigencia de convenios colectivos que subsistían desde hacía ya más de 20 años atrás en virtud de la regla legal de la “ultraactividad” (regla que consiste en la supervivencia del convenio aún después del vencimiento del plazo pactado, hasta su sustitución por medio de un nuevo convenio). Para ello, las partes tienen un plazo de dos años durante los cuales deben procurar renegociar el convenio. Si no se alcanza un acuerdo dentro de ese plazo, el sindicato puede pedir la imposición de un arbitraje; el laudo que de tal modo se dicte sustituirá al viejo convenio y tendrá una vigencia no

<sup>29</sup> La Comisión de Expertos de la OIT había cuestionado esa disposición por entender que violaba disposiciones del Convenio 98.

mayor a dos años. Ese procedimiento, insisto, se refiere exclusivamente a los viejos convenios que no se actualizan desde los años '70. Para los nuevos convenios – aquellos que se concierten a partir de la sanción de la nueva ley – las partes tienen libertad para fijar sus condiciones de perduración luego del vencimiento del plazo pactado; si nada establecieran, el convenio perderá vigencia a los dos años de ese vencimiento.

La reciente reforma legal no ha producido aún efecto alguno sobre el estado y estructura de la negociación colectiva descriptos en el apartado anterior, pues no ha sido sino muy recientemente que el Ministerio de Trabajo ha puesto en marcha el proceso de aplicación de la ley, mediante la convocatoria a renegociar los viejos convenios colectivos cuya vigencia se prolonga desde mediados de la década de los '70.

### 4.3. *El conflicto laboral*

#### 4.3.1. *Evolución de la conflictividad*<sup>30</sup>

Tras la entrada en vigencia de la regla de convertibilidad - abril de 1991 - el conflicto laboral evoluciona a la baja hasta fines de 1993, para retomar intensidad a partir de entonces, pero mostrando un cambio notable en sus motivaciones: hacia 1995 se advierte que el 63,5 % de los conflictos obedece a cierres de fuentes de trabajo, suspensiones, despido o atrasos en los pagos de salarios (conflictos "defensivos"); en 1989/90 sólo el 30 % respondía a esas razones (Villanueva y otros.;1996); correlativamente, *se produce hacia 1994/95 una acentuada caída de la conflictividad determinada por aumentos de salarios y redistribución del ingreso, cuya incidencia desciende al 14 %* (estos conflictos representaban el 45 % en los últimos años de la década anterior).

Ese carácter "defensivo" del conflicto se acentúa a medida que se profundiza la crisis: en el segundo semestre de 2000, el 43 % de los conflictos tenían por causa la existencia de *deudas y atrasos en el pago de los salarios*<sup>31</sup>. En ese mismo período, los conflictos atribuibles a *despidos y suspensiones* ascendieron al 35 % del total<sup>32</sup>. Los conflictos suscitados tras el reclamo de *aumentos salariales* (típico conflicto *ofensivo*) sólo alcanzaron al 1 % del total, incidencia que se repite en ambos sectores. Finalmente, los conflictos motivados

<sup>30</sup> Para sintetizar la evolución reciente del conflicto laboral, seguimos el informe de avance presentado en marzo de 1996 en el marco del Proyecto sobre "La conflictividad laboral en la Argentina y el proceso de integración regional en el Mercosur que, bajo la dirección del Lic. Ernesto Villanueva, se ejecuta en la Universidad Nacional de Quilmes.

<sup>31</sup> Si se consideran separadamente los sectores público y privado, la incidencia de esa causal alcanza al 72 % del total en el primero y al 31% en el restante.

<sup>32</sup> Desagregando, 4% en el sector público y 48 % del total en el privado.

por la introducción de innovaciones en materia de *organización del trabajo* (frecuentemente también *defensivos*), alcanzaron al 9 % del total.<sup>33</sup>

Otras de las tendencias que exhibe la conflictividad laboral en el período son las siguientes

- a. Notable proceso de terciarización del conflicto, con crecimiento de la conflictividad del sector (público y privado) de los servicios.
- b. Dispersión geográfica del conflicto, *con pérdida de protagonismo de las conducciones centrales a favor de la conducción sindical local o regional o la representación en la empresa*; "...la conflictividad resulta mucho más dispersa y atada a las situaciones de crisis de las economías regionales" (Villanueva y otros; 1996) (regionalización del conflicto, aunque no aún de la negociación y de sus productos). A partir de 1993, la incidencia de los conflictos encabezados por los niveles de conducción nacional de los sindicatos, se reducen desde un 42 a un 27 %; la dispersión no se produce tanto a nivel de empresas, reparticiones o lugares de trabajo, sino al de las provincias o municipios en los que se comienza a concentrar el grueso de los reclamos, a menudo expresando iniciativas o formas de acción político sindical divergentes de las conducciones nacionales (Villanueva y otros; 1996).
- c. Cambio en las metodologías de confrontación: se sustituyen los medios de acción directa tradicionales por otros que asumen la forma de movilizaciones, protestas o formas de lucha no convencionales. Se trata más de impactar sobre la opinión pública, de lograr presencia en los medios de comunicación, de articular la protesta con demandas o problemáticas de otros sectores sociales, etc. Se recurre a medidas no tradicionales de corte agitativo como cortes de rutas, piquetes, ocupación o invasión de sedes de autoridades políticas, apedreo de edificios, utilización de instrumentos de percusión ("batucadas") en los lugares de trabajo, o pacíficas, como huelgas de hambre "ollas populares", clases públicas, marchas, etc.

#### 4.3.2. *El marco jurídico del conflicto y la intervención estatal*

En el marco de aquella ya descrita cultura del conflicto denotada por el intervencionismo estatal, la década del '90 muestra, no obstante, algunas señales de una cierta inclinación hacia el tratamiento más autónomo de las disputas laborales: un examen de las cláusulas de los convenios colectivos concertados en el período relativas a las *relaciones sindicales en las empresas* muestra que en el período 1991/1999 (1er semestre), el 34,4% de esas cláusulas contenían *mecanismos de autocomposición de los conflictos*. El número de cláusulas con ese tipo de contenidos, por otra parte, se incrementaba de modo sistemático

---

<sup>33</sup> Cfr. Informe estadístico de conflictividad laboral. Período Julio/diciembre 2000, emitido en Abril 2001 por la Dirección Nacional de Relaciones del Trabajo del Ministerio de Trabajo (este informe fue elaborado por Juan Iacona y Sandra Perez).

desde el comienzo hacia el fin de la década (1991, 9 cláusulas; 1993, 29; 1995, 58; 1998, 80 (Novick; 2000).

La legislación más reciente muestra análoga orientación. La ley 25.250 sancionada en mayo de 2000 (la misma que destacara en el apartado anterior por los importantes cambios que introdujera en materia de negociación colectiva), consagró reformas orientadas a atenuar los excesos de la intervención estatal:

- a. Se deroga la ley de arbitraje obligatorio vigente en la Argentina desde 1969, norma ésa de dudosa constitucionalidad que permitía al Ministerio de Trabajo poner término a cualquier conflicto (y por ende al ejercicio de medidas de acción directa), mediante su sumisión a ese procedimiento de heterocomposición compulsiva.
- b. Se deroga el decreto de regulación de la huelga en los servicios esenciales para la comunidad, norma que permitía también poner fin mediante un arbitraje obligatorio a cualquier conflicto que los afectara.
- c. Se crea el Servicio Federal de Mediación y Arbitraje como un ente de derecho público no estatal e independiente del poder político, cuyo objeto es el de asistir a sindicatos y empresarios en la atención de sus conflictos colectivos. El acceso a esa asistencia es estrictamente voluntario; sólo procede si la requieren ambas partes del conflicto en forma conjunta.

## 5. Una hipótesis conclusiva

Como se expresara en las primeras líneas de este documento, el modelo “histórico” de las relaciones laborales se instala a mediados de los '40 y se afirma y desarrolla en las décadas posteriores (pese al azaroso itinerario político que le tocaría transitar) alcanzando notable estabilidad y una sólida configuración institucional que termina por teñir firmemente la cultura industrial argentina.

La última década lo sometería, no obstante, a novedosos desafíos que, al tiempo que renuevan la evidencia de su vocación de perdurar, no logran sustraerle a tensiones de transformación cuyas proyecciones parecen capaces, en el mediano plazo, de conmoverlo hasta en sus propios cimientos. Desde esa compleja perspectiva, me parece apropiado formular la hipótesis de que *“el modelo” sobrevivirá en alguna medida a su propio e inexorable agotamiento, reencarnando en el futuro en reconocibles rasgos idiosincrásicos que darán “humo de continuidad” a unos modos de relacionamiento industrial que, sin embargo, se ajustarán seguramente a una dinámica bien distinta.*

## BIBLIOGRAFIA

ACUÑA, Carlos H. y GOLBERT, Laura. "Los empresarios en los procesos de negociación colectiva". Ponencia al Primer Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, (ASET 1992).

BENSUSAN, Graciela, "El impacto de la reestructuración neoliberal: comparación de las estrategias sindicales en Argentina, Brasil, México, Canadá y Estados Unidos". Ponencia presentada al III Congreso Latinoamericano de Sociología del Trabajo, Buenos Aires, Mayo de 2000.

BUNEL, Jean. "Pactos y Agresiones . El sindicalismo argentino ante el desafío neoliberal". Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires 1992.

CATALANO, Ana M. y NOVICK, Marta. "Sociología del trabajo en la Argentina: desarticulación del acuerdo fordista y nuevas formas de conflictos y consensos". En Revista de Trabajo, Número 8 Julio dic. 1995 pag. 57.

CATALANO, Ana M. y NOVICK, Marta. "Reconversión productiva, cambio tecnológico y relaciones laborales". Trabajo N°49 presentado al 2do. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo de ASET, 1994.

CLEGG, Hugh. "El sindicalismo en un sistema de negociación colectiva (una teoría basada en la comparación de seis países)". Madrid, MTSS 1985 pág. 21.

FELDMAN, Silvio. "La negociación colectiva en el establecimiento". Fundación Ricardo Rojas, Octubre de 1991 (con la colaboración de RODRIGUEZ SARROT, María José).

FELDMAN, Silvio, "Tendencias de la sindicalización en la Argentina", publ. en Estudios del Trabajo No. 2. Asociación de Especialistas en Estudios del Trabajo, Buenos Aires, Julio/diciembre de 1991 (2)

GONZALEZ, Mariana, "El factor político-institucional en las transformaciones del Mercado de trabajo en los '90. Los sindicatos". Mimeo; mayo de 2001

MONZA, Alfredo. "Reestructuración productiva y nivel de empleo; algunas falacias difundidas alrededor del problema". Ponencia presentada al Primer Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, 1992.

NEFFA, Julio César. "El estado del arte de la sociología del trabajo en Argentina (reflexiones preliminares)". En Revista de Trabajo, Año 2 Número 8 Julio-Dic. 1995, pag. 77.

NEFFA, Julio César. "Crisis, régimen de acumulación y proceso de reconversión en la Argentina; un análisis desde la teoría de la regulación". En rev. DIALOGICA, vol 1 N°1 pág. 261, CEIL-CONICET, 1996.

NOVICK, Marta, (con la colaboración de David Trajtenberg), "La negociación colectiva en el período 1991/1999" Documento elaborado para la Dirección de Relaciones del Trabajo del Ministerio de Trabajo, mimeo, 2000.

NOVICK, Marta y PALOMINO H. "Estrategias empresariales frente a la reestructuración económica y respuesta sindical" Rev. de Economía y Trabajo, Santiago de Chile Año 1 N°2, Julio Dic. de 1993.

PORTANTIERO, Juan Carlos. "La concertación que no fue; de la ley Mucci al Plan Austral". En "Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina" (NUN y PORTANTIERO, compiladores) Ed. Puntosur, Buenos Aires, 1987.

SOIFER, Ricardo. "Cambio técnico y mercado de trabajo; reestructuración industrial, recursos humanos y relaciones laborales en Argentina". Doc N°15 del Proyecto Regional "Cambio tecnológico y mercado de Trabajo - Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe", LIMA 1995.

VILLANUEVA, Ernesto (dir) y otros, Universidad Nacional de Quilmes, Secretaría de Ciencia y Tecnología. Informe de Avance de marzo de 1996 en el proyecto "La conflictividad laboral en la Argentina y el proceso de integración regional en el MERCOSUR",