

Reestructuración productiva y flexibilidad laboral: el caso argentino

José Miguel Candia

"Los sindicatos fueron una resistencia enorme a un cambio en las relaciones laborales: primero por su notable tendencia conservadora, por lo cual tienden a identificar cualquier posibilidad de éxito en su gestión a las formas y los modos de otros tiempos, sobre todo del período 1973-76, como si sólo en la experiencia de entonces encontraran su fuente de sabiduría. Y, segundo, porque naturalmente resisten cualquier cambio que no provenga de las propias filas ideológicas, como pasó con nuestra propuesta de reformas de 1986".

Armando Caro Figueroa*

Resumen

Es conocido el hecho de que las políticas de flexibilización laboral son el correlato indispensable de la reestructuración productiva, binomio que ha producido una nueva relación entre el capital y el trabajo. Pero de este hecho general, y con el fin de evitar generalizaciones poco fundamentadas, es necesario ubicar las especificidades del fenómeno en cada país y las consecuencias particulares que ha generado. Precisamente, con este artículo el autor nos permite tener una perspectiva de conjunto -histórica y coyuntural- del desarrollo de este fenómeno en Argentina.

Abstract

It is a well-known fact that the policies of labour flexibility are directly correlated with productive organization. Together, they have produced a new relationship between capital and labour. However, without generalizing, it is necessary to situate the specificity of this phenomenon and the consequences it generates. Considering this, the author provides historical and conjunctural analyses of this phenomenon in Argentina.

Restauración democrática y actividad sindical

Hacia el final de su administración y en medio de enormes dificultades económicas y políticas, el gobierno de Raúl Alfonsín dictó, en marzo de 1988, un nuevo cuerpo legal destinado a normar las relaciones entre las empresas, los sindicatos y el Estado. Hasta esa fecha la vida gremial estaba regida por la Ley

* Ex-Secretario del Trabajo del presidente Raúl Alfonsín y actual Ministro del Trabajo del gobierno de Menem, es un decidido impulsor del cambio de la legislación laboral siguiendo el modelo contractual español.

22 105 promulgada en 1979 por el último régimen militar. Este instrumento jurídico se acompañó de otros —también impuestos por la dictadura que gobernó hasta 1983—, como la Ley 21 400 de “seguridad industrial” que suprimió el derecho de huelga y la 21 297 que canceló más de 25 artículos sustanciales del régimen de Contrato de Trabajo promulgado en 1974 durante el tercer mandato presidencial del general Perón.¹

La esencia de las tres leyes mencionadas era desbaratar la sólida estructura gremial que había caracterizado históricamente al movimiento obrero argentino y liquidar numerosas conquistas y prestaciones que eran impugnadas por los patronos ya que consideraban que atentaban contra la productividad y promovían la indisciplina social. Ordenamientos como el sistema de premios y ascensos, puntualidad y ausentismo, pago por enfermedad o accidente y antigüedad, entre otros, fueron diluidos o eliminados de la legislación laboral con el fin de generar un mercado de trabajo que operara libre de factores distorsionantes.

Se procuró así que los requisitos de contratación y uso de la mano de obra, al igual que el régimen de promociones y el salario de los trabajadores, quedaran sujetos al cumplimiento de los tiempos, volúmenes y condiciones de producción establecidos por las empresas. Se adicionó además la prohibición de participar en actividades políticas para quienes asumieran cargos de carácter gremial así como la sanción expresa —suspensión de personería—, que se impondría a los sindicatos si estos organismos llegaban a manifestar preferencia por algún agrupamiento político partidario.

Con esta política se buscó montar el andamiaje legal a través del cual fuera posible desarticular una de las columnas sociales sobre las que se habían apoyado las experiencias “populistas” del pasado. Con sindicatos débiles e imposibilitados de negociar en bloque al haberse derogado también la Ley 14 250 de convenciones colectivas de trabajo las posibilidades de reeditar proyectos distribucionistas y movilizadores de la clase obrera serían prácticamente nulas.²

De esta manera se codificaba una nueva relación capital-trabajo como correlato indispensable de una economía que debía potenciar la capacidad rectora del mercado y arrinconar la presencia estatal en aquellas áreas en las cuales la gestión pública resulta insustituible, como la impartición de justicia, la seguridad interior y la formulación de las políticas de carácter macroeconómico.

En el plano estructural el programa de apertura comercial del ministro

¹ Una descripción detallada de la nueva legislación promulgada por el régimen militar se encuentra en los periódicos del día 25 de abril de 1976. Las referencias que se mencionan fueron tomadas de los diarios argentinos *La Nación* y *La Opinión* de la fecha citada.

² Bernardo Gallitelli y Andrés Thompson (comps.), *Sindicalismo y regímenes militares en Argentina y Chile*. Amsterdam, CEDLA, Universidad de Amsterdam, noviembre 1982; Pablo Pozzi, *Oposición obrera a la dictadura (1976-1982)*, Buenos Aires, Ed. Contrapunto, 1989.

Martínez de Hoz (1976-81), alteró de manera profunda la configuración del aparato productivo y con ello se redujo el peso relativo del proletariado industrial en el conjunto de la sociedad. En paralelo siguió incrementándose el volumen de fuerza laboral incorporada a las actividades de servicios, comercio y a modalidades sumamente variadas del trabajo por cuenta propia, (cuadros 1 y 2).

Cuadro 1
Evolución del personal ocupado por rama industrial
1975-1982
(1975 = 100)

<i>Concepto</i>	<i>Personal ocupado</i>
Textiles, confecciones y cuero	54
Papel, imprenta y editoriales	80
Químicos, derivados del petróleo, caucho y plástico	85
Metálicos básicos	64
Minerales no metálicos	75
Madera y muebles	83
Alimentos y bebidas	85
Productos metálicos, maquinaria y equipos	62

FUENTE: INDEC, Buenos Aires, 1984.

Cuadro 2
Evolución del empleo no asalariado
según rama de actividad
1975-1985
(1975 = 100)

<i>Concepto</i>	<i>Cuenta propia y familiares</i>
Industria	112
Construcción	254
Comercio	128
Servicios Privados	136
Transporte, almacenamiento y comunicación	115

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del INDEC, Buenos Aires, 1987.

Con el advenimiento del gobierno democrático en diciembre de 1983 el tema de la normalización de la actividad sindical fue, junto con el de la deuda externa, uno de los problemas que la administración del partido triunfante, la Unión Cívica Radical, debió afrontar de inmediato.

El gobierno de Alfonsín optó por una estrategia dual. Por un lado, conservó como "espada de Damocles" buena parte de la legislación heredada de la dictadura militar. Por el otro, inició una compleja trama de negociaciones con un sector de la dirigencia gremial peronista a la vez que se alentaba y protegía a otras corrientes del sindicalismo que se mostraban más difusas en sus definiciones ideológicas y con pertenencias políticas menos consistentes. Con el guiño favorable de algunos peronistas permeables, y en especial a caballo de los grupos gremiales encandilados por el triunfo arrollador que el partido de Alfonsín había obtenido pocos meses antes, el gobierno tejió sus alianzas para construir su propio aparato sindical y extender su influencia política en la clase obrera después de cuarenta años de hegemonía peronista. Parte importante de esta tarea, difícil y desgastante, quedó a cargo de los ministros Antonio Mucci, Juan M. Casella y Hugo Barrionuevo. Tres años después otro jefe de la cartera laboral, Carlos Alderete, también vería cómo quedaba sepultado en medio de una catarata de votos peronistas el que sería el último intento seriamente orquestado para brindarle una apoyatura sindical propia al Partido Radical.

Esta experiencia de cogobierno fue intentada por el llamado grupo de "los 15", al que pertenecía el ministro Alderete, y dentro del cual procuraba soldarse una mezcla casi inexplicable de dirigentes entreguistas con antiguos peronistas combativos. La propuesta se derrumbó en septiembre de 1987, cuando la victoria electoral del peronismo en varias gubernaturas dejó sin argumentos a quienes proponían sumarse al gabinete de Alfonsín. La conducta vacilante y a veces colaboracionista de numerosos dirigentes gremiales durante el régimen militar, creaba expectativas favorables entre los funcionarios del gobierno para pensar que quienes habían hecho "buena letra" frente a la dictadura mantendrían una actitud similar ante el gobierno constitucional. Se pensó, con cierta lógica, que el grueso de las conducciones enroladas en el "dialoguismo" con los militares podrían ser ahora los mejores amigos del gobierno de Alfonsín.³ De esta forma la dirigencia gremial que estuviera menos dispuesta a participar en una política de convergencia con el gobierno quedaría aislada y obligada a replegarse sobre las agrupaciones que nuclean a los sindicatos "combativos". Estos grupos reúnen

³ Es importante recordar que durante todo el periodo de la dictadura (1976-1983), se efectuaron ocho huelgas. Una en la etapa 1976-1981 y siete en los dos años restantes coincidiendo con el deterioro del régimen militar y con el reagrupamiento del movimiento obrero. *El Clarín*. Buenos Aires. 15 de noviembre de 1987.

a aquellas conducciones sindicales que no aceptaron los espacios con que se los quiso tentar en épocas de la dictadura o como ocurriría más tarde, durante la gestión de los ministros Barrionuevo y Alderete, con el ofrecimiento de cargos públicos y coparticipación en la dirección de organismos estatales.

Hubo otro factor que alentó las esperanzas del partido oficial. Al iniciarse el proceso de normalización de las organizaciones obreras de acuerdo a las normas que estableció la Ley 23 071 promulgada por el ministro Casella, se llevaron a cabo elecciones en las que triunfaron planillas que postulaban a dirigentes que, si bien provenían del sector "combativo", podrían sentirse atraídos por una posible alianza con el gobierno como una forma de restarle espacio a la vieja guardia del gremialismo peronista.⁴

La victoria de Alberto Piccinini y Francisco Gutiérrez, en las filiales de Villa Constitución y Quilmes del sindicato metalúrgico, de Julio Guillán en telefónicos o de Víctor de Gennaro en el sindicato de los empleados públicos parecían marcar el inicio de una tendencia destinada a ser dominante en el corto plazo. No obstante y como ocurre con frecuencia en la vida interna de las organizaciones corporativas, los casos mencionados fueron alternándose con el triunfo de otros dirigentes de larga trayectoria y de fuerte apego a las estructuras tradicionales del sindicalismo peronista, en particular los que se nuclean en las 62 Organizaciones.

La reaparición en primera línea de hombres como el veterano dirigente metalúrgico Lorenzo Miguel, el líder textil Pedro Goyeneche o el petrolero Diego Ibáñez no fue sólo la expresión de prácticas fraudulentas sino una manifestación típica del sindicalismo que se consolidó al amparo de las políticas distribucionistas y de la experiencia participativa que propició el peronismo. Con un manejo hábil de las cuestiones reivindicativas y con buen olfato para moverse en el laberinto de las negociaciones con el Estado, la capacidad de recuperación de esta franja de la dirigencia fue mayor de la que se pensaba.

A mitad de camino entre unos y otros surgieron figuras que sobresalieron por su consecuencia y lealtad hacia sus agremiados. Entre otros, debe mencionarse a Saúl Ubaldini, Germán Abdala, Francisco Gutiérrez y Víctor de Gennaro que si bien mantuvieron algunas diferencias políticas entre ellos tampoco se adhirieron a las posturas de quienes militan en la corriente tradicional que se agrupa en las "62 Organizaciones".

El rasgo común de los sindicatos que encabezan los líderes que se mencionan es que se trata de organizaciones que representan a los grupos sociales más castigados por la política de "reforma del Estado", de privatizaciones y de

⁴ Ricardo Gaudio y Andrés Thompson, *Sindicalismo Peronista/Gobierno Radical*, Buenos Aires, Fundación Ebert-Folios Ediciones, 1990.

contención salarial. Este es el caso de los burócratas, maestros, trabajadores de empresas públicas que pasaron a manos privadas —como la flota mercante y las fábricas de acero— y personal del área de salud, entre otros. Las peticiones que estos sectores han formulado en defensa de las fuentes de trabajo se han articulado frecuentemente con los reclamos de pequeños y medianos productores de las regiones más pobres del país. La manifestación más clara de esta confluencia fue la “Marcha Federal” que en julio de 1994 recorrió varias provincias para culminar con una concentración masiva en Buenos Aires.

En febrero de 1984 el Senado con mayoría peronista echó por tierra las ilusiones del gobierno de sancionar las bases legales a partir de las cuales fuera posible ordenar la actividad sindical. Otros dos intentos, en septiembre de 1986 y julio de 1987, tuvieron una suerte parecida y quedaron varados en la telaraña de interminables debates parlamentarios. Por fin el 23 de marzo de 1988, el proyecto de Asociaciones Sindicales se convirtió en ley. La disposición legal aprobada fue el resultado de un acuerdo entre el gobierno y el sector obrero por lo que contenía los principales reclamos del gremialismo peronista: sindicato único por rama de actividad; central nacional de trabajadores como único organismo de tercer nivel y licencia y cobertura legal para quienes resulten electos delegados, entre otras reivindicaciones. En relación a la administración de las obras sociales se acordó no incorporar este apartado a la ley e incluirlo en un cuerpo jurídico especial que contemple también un seguro de salud. Este nuevo ordenamiento fue votado por el Congreso el 29 de diciembre de 1988 con lo cual los sindicatos recuperaron el control de un importante instrumento económico y de una de las más relevantes prestaciones que brindan a sus agremiados.

El marco normativo que se promulgó representa un avance de los sindicatos en relación a la legislación que se dictó durante el régimen militar y canceló —transitoriamente— el intento de liberalizar los mecanismos de contratación de la fuerza de trabajo. Sin embargo, no se llegan a recuperar plenamente las disposiciones que regían la vida del movimiento sindical en la etapa anterior al golpe de Estado de marzo de 1976.

La reorganización sindical. El intento fallido de Alfonsín

La normalización institucional y la legalidad otorgada a las actividades políticas y sindicales provocó un rápido reacomodamiento de las conducciones obreras a partir de los acuerdos que se iban anudando con el nuevo gobierno y del poder que recuperaban dentro de las mismas estructuras gremiales. Una manifestación

significativa del cambio que se produjo en el accionar político de la dirigencia obrera –al ser restaurado el régimen constitucional– es el papel protagónico que vuelven a cumplir las direcciones nacionales de los gremios. Aunque persisten los conflictos de fábrica y los estallidos de “huelgas salvajes” en algunas empresas, es indudable que tanto las cúpulas sindicales como los representantes del gobierno disponen de un campo de maniobra más amplio para arreglar “por arriba” los puntos más engorrosos del conflicto.

Muchos dirigentes, desprestigiados por haber mantenido una actitud claudicante durante el periodo del proceso militar, logran recuperar posiciones a través de la negociación de reivindicaciones por las que no habían movido un dedo hasta poco tiempo antes. Sin embargo, la rehabilitación de los partidos políticos y la legalización de la actividad sindical no fueron factores suficientes para desactivar las movilizaciones obreras cuando las condiciones materiales de vida de las familias populares continuaban siendo tan malas como las que regían en las peores épocas del régimen militar.

El fracaso del “Plan Austral” terminó con el espejismo estabilizador que se vivió durante 1985 y trajo aparejado el desborde inflacionario y la caída de los salarios reales. Dentro de este marco económico se mantuvieron los paros y marchas de protesta y se agudizó la conflictividad de la vida social. El cuadro 3 muestra cómo desde la instauración del gobierno democrático (diciembre de 1983) hasta diciembre de 1988 se habían efectuado trece huelgas generales de las cuales seis fueron paros de 24 horas, uno de 34 horas y el resto, con una duración menor, estuvieron acompañados de grandes marchas y concentraciones populares.

La tónica dominante en las huelgas nacionales de este periodo fue el cumplimiento casi total de la paralización de actividades por parte de los obreros industriales y un acatamiento algo menor en los trabajadores de comercio y servicios. Es en ese sector social donde se encuentra un segmento importante de la clientela electoral de la Unión Cívica Radical.

El eje programático a partir del cual la Confederación General del Trabajo ha convocado al paro ha sido similar en casi todos los casos. Además de reclamos de orden económico se reitera el respeto al sistema democrático y se demanda una mayor participación de los trabajadores en la resolución de los grandes temas nacionales (cambios en la legislación laboral; privatización o reestructuración de empresas estatales; distribución del ingreso y seguridad social, etcétera).

El rasgo común de las principales corrientes gremiales es que han demostrado que conservan una alta capacidad de respuesta para formular planteamientos defensivos y movilizar a sus afiliados detrás de reclamos económicos. No obstante, son débiles y escasas las propuestas alternativas a la política oficial y más inconsistentes aún las referencias dirigidas a incidir en los cambios que está

Cuadro 3
Huelgas generales
diciembre 1983-diciembre 1988

<i>Fecha</i>	<i>Reclamos</i>	<i>Ministro de Economía</i>	<i>Ministro de Trabajo</i>	<i>Duración</i>
03/09/84	Cambio en la política económica y social.	Bernardo Grispun	Juan Manuel Casella	24 hrs.
23/05/85	Oposición a la política económica y social. Cambio de gabinete.	Juan Sourrouille	Hugo Barrionuevo	13 hrs.
<i>Plan Austral</i>				
29/08/85	Moratoria en el pago de la deuda externa.	Sourrouille	Barrionuevo	11 hrs.
24/01/86	Contra los acuerdos del FMI	Sourrouille	Barrionuevo	24 hrs.
25/03/86	Contra el Plan Austral.	Sourrouille	Barrionuevo	10 hrs.
13/06/86	Repudiar los efectos del Plan Austral.	Sourrouille	Barrionuevo	24 hrs.
09/10/86	Contra la política socioeconómica del Gobierno.	Sourrouille	Barrionuevo	11 hrs.
26/01/87	Plebiscito contra la política económica.	Sourrouille	Barrionuevo	24 hrs.
04/11/87	Contra la política económica	Sourrouille	Ideler Tonelli	8 hrs.
08/09/87	Contra los tarifazos, el hambre y el castigo económico a las pequeñas y medianas empresas, desocupación y especulación.	Sourrouille	Tonelli	34 hrs.
14/04/88	Contra la política económica; por un aumento de salarios.	Sourrouille	Tonelli	24 hrs.
09/09/88	Rechazo a las medidas de ajuste anunciadas el 03/08/88.	Sourrouille	Tonelli	14 hrs.
12/09/88	Contra la represión que se ordenó sobre los manifestantes el día 09/08.	Sourrouille	Tonelli	24 hrs.

FUENTE: Jorge Taiana; *Cuaderno de Crisis*, núm. 34, Buenos Aires, 1989.

sufriendo el aparato productivo como parte del proceso de privatización y apertura comercial.

De los pocos intentos destinados a gestar una respuesta global a la crisis cabe destacar las formulaciones de un grupo de sindicatos en los que participaba la Unión Ferroviaria. Esta corriente interna de la central obrera expuso en 1990 algunos de los grandes lineamientos que deben sostenerse frente a la crisis:

(...) nos proponen la modernización como forma de integración de la

Argentina en el mundo, sin alteración de las reglas de dominación política internas y externas; pagar los intereses y aumentar la desigualdad interna. Los trabajadores aceptamos los nuevos desafíos nacionales e internacionales, pero creemos que se resuelven mediante cambios en el modelo socioeconómico que hoy está basado en una concentración escandalosa del poder y la riqueza. Es necesario transformar el modelo de acumulación y distribuir el poder y la riqueza mediante la creación de órganos participativos y de nuevas formas de propiedad social.⁵

La sanción de la nueva Ley de Asociaciones Sindicales de 1988 fue más una salida de compromiso entre patronos, sindicatos y gobierno que una verdadera clausura del ciclo abierto con el golpe de Estado de 1976. El propio presidente Alfonsín al referirse a las tareas inconclusas de su administración admitió que: "Quizá el mayor fracaso esté vinculado al hecho de no haber logrado que la organización de los trabajadores dejara de ser un grupo partidista".

Mientras tanto, el proyecto empresarial destinado a cambiar las reglas del juego y desmontar las trabas legales que impiden la flexibilidad de los mercados de trabajo siguió en pie. El reiterado objetivo patronal de implantar en el terreno social el "libre reinado" de la oferta y la demanda –quitando del código laboral los instrumentos jurídicos considerados excesivamente reguladores– volvió a la ofensiva en 1989 cuando las condiciones políticas creadas por el gobierno de Menem así se lo permitieron. Gilberto Montagna, importante dirigente empresarial de la Unión Industrial Argentina –la más influyente organización patronal del país– ya había advertido en relación a la legislación aprobada durante el gobierno de Alfonsín que

(...) se repiten los vicios de las leyes que ya existieron. En lugar de tratar de corregir sus defectos para aumentar la productividad se reincide en sus aspectos negativos. Para que el país retome la senda de la inversión se debe dar una serie de condiciones entre las que se encuentran la seguridad jurídica, la rentabilidad y la desregulación económica. Esta ley tiene un sesgo antiinversor porque crea entre los dueños del capital inseguridad jurídica y afecta la eficiencia de las empresas.⁶

Este tipo de manifestaciones son la expresión de un proyecto más vasto, que quiere terminar con algunos de los soportes sobre los que ha operado la negociación obrero-patronal como la estabilidad en el empleo y la fijación por convenio del sistema de estímulos y remuneraciones.

⁵ Jorge Taiana, *Ciudadano de Crisis*, Buenos Aires, núm. 34, 1989, págs. 49-50.

⁶ *El Clarín*, Buenos Aires, 27 de julio de 1989.

Menem presidente: apertura económica y flexibilidad laboral

Contra todas las expectativas generadas durante su campaña y a contrapelo de su pasado populista, Carlos Menem electo presidente el 14 de mayo de 1989 y responsable del gobierno desde el 8 de julio del mismo año, impulsó desde el inicio de su mandato la profundización de las políticas desregulatorias y la liberación de los mercados laborales.

Para finales de 1990 y en pleno auge del programa de ajuste el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), organismo encargado de efectuar el seguimiento y medición del empleo a través de la "Encuesta Permanente de Hogares" (EPH), que recaba información en 15 provincias y 28 localidades registró una desocupación abierta superior al 9 por ciento (2'300,000 trabajadores), a los que se esperaba se sumaran en los meses siguientes más de 200 mil empleados que se estima causen baja del sector público como resultado de la aplicación del programa de retiro voluntario, adelanto de jubilación o renunciadas inducidas.

El deterioro de las condiciones laborales se manifiesta también en un cambio cualitativo de la tasa de desempleo abierto. Con la profundización de la crisis económica se incrementó la presencia de los "jefes de familia" en el conjunto de la población desocupada, en paralelo aumentó el periodo medio de desempleo, el 70 por ciento de las personas sin trabajo captadas por la encuesta en octubre de 1992 permanecen más de dos meses sin conseguir empleo en relación al promedio de 45 días que prevalecía hasta 1985. En los principales centros urbanos el 32 por ciento de los desempleados está constituido por "jefes de familia" y por primera vez en las estadísticas el número de desocupados hombres en Buenos Aires y su área metropolitana es superior al de mujeres (270 mil contra 130 mil). El deterioro de la situación ocupacional a partir de 1989 y el incremento de las tasas de desempleo y subempleo constituyen un factor significativo que alcanzó niveles casi catastróficos como puede verse en el cuadro 4.

Otra de las características predominantes en los mercados de trabajo es la extensión del "desempleo oculto". En esta categoría la EPH agrupa a los trabajadores que no buscan empleo porque consideran que las posibilidades de encontrarlo son muy remotas. Este comportamiento se refleja en la tasa de participación de los hombres en edades centrales (de 20 a 45 años) que constituyen el estrato más numeroso dentro de la PEA. La población masculina incluida en este grupo ocupaba en 1970 el 90.7 por ciento y en 1989 su presencia se redujo a 87.4 por ciento. Al ser éste un sector que posee las características de una participación alta y constante no es equivocado suponer que la diferencia corresponde a la población activa que se siente desalentada para emprender la búsqueda de un nuevo trabajo.

Cuadro 4
Tasas de desempleo y subempleo
1980-1995

<i>Año</i>	<i>Desempleo %</i>	<i>Subempleo %</i>
<i>Dictadura Militar</i>		
1980	2.6	5.2
1981	4.8	5.5
1982	5.3	6.6
1983	4.7	5.9
<i>Gobierno de Alfonsín</i>		
1984	4.6	5.8
1985	6.1	7.5
1986	5.2	7.3
1987	5.9	8.2
1988	6.5	7.8
<i>Gobierno de Menem</i>		
1989	7.1	8.5
1990	9.3	9.8
1991	9.1	10.4
1992	9.8	14.6
1993	10.6	12.3
1994	11.5	13.4
1995	18.6	21.7

FUENTE: INDEC, encuesta permanente de hogares, Buenos Aires, 1995.

Este fenómeno está íntimamente vinculado a otro indicador también relevante para conocer la situación prevaleciente en los mercados laborales: la expansión del autoempleo. A principios de los ochenta esta forma de inserción productiva alcanzaba el 19.5 por ciento de la población ocupada y hacia comienzos de los noventa llegaba a 23 por ciento. Cabe señalar que el deterioro de las condiciones económicas también afectó a este sector. Sus niveles de ingreso disminuyeron al saturarse la capacidad de absorción de nuevos contingentes de desocupados. La imagen del autoempleado próspero de hace diez años fue sustituida por el vendedor ambulante y el taller familiar que configuran, junto con otras modalidades del trabajo por cuenta propia, un vasto universo de actividades informales.

La extensión del trabajo "no registrado" mantuvo el comportamiento que había mostrado desde el inicio de los ochenta. Debe recordarse que para 1985 la EPH había detectado que en las principales zonas urbanas del país y excluyen-

al empleo doméstico el 25 por ciento —más de 630 mil personas— eran trabajadores “no registrados”. La misma fuente mostró que el 40 por ciento de éstos se encontraban en la industria y que el 90 por ciento laboraban en establecimientos de menos de 25 empleados. Investigaciones recientes dan cuenta de una agudización del llamado “empleo en negro” que alcanzó en 1993 el 28 por ciento de la población ocupada frente al 17 por ciento registrado en 1983.

Es ilustrativo mencionar algunos datos que revelan las principales características de este universo laboral: el 50 por ciento de los trabajadores agrupados en esta categoría suelen tener una antigüedad en el empleo mayor de un año y pertenecen a tres grupos particulares: a) jóvenes; b) jubilados o personas de más de 50 años y c) mujeres; hay que señalar que por lo menos la mitad de ellos son obreros calificados o semicalificados. En las micro-empresas se detectó que el empleo no registrado creció del 46 al 72 por ciento entre 1983 y 1991 y en el mismo periodo se duplicó en los establecimientos medianos y pequeños. Otro rasgo significativo es que los trabajadores “no registrados” representan el 70 por ciento de la fuerza laboral que realiza horarios extras sin recibir estímulos económicos adicionales y gana casi un 20 por ciento menos del salario básico fijado por convenio para su rama.⁷

Es importante destacar que la presencia de mano de obra no registrada no responde necesariamente a actividades económicas marginales ya que aparece, en muchos casos, como parte del personal de establecimientos grandes y medianos que operan como eslabones del circuito productivo de empresas que son líderes en su sector. Tal es el caso de las actividades del plástico, papelería, química e industria del vestido donde toda la generación y suministro de insumos se realiza por medio de unidades productivas pequeñas y medianas con trabajadores que no son dados de alta ante los organismos de seguridad social. El descubrimiento de fábricas clandestinas en pleno centro de la ciudad de Buenos Aires que ocupan en condiciones de casi esclavitud a trabajadores bolivianos y peruanos indocumentados, son el más aterrador testimonio de la difusión y tolerancia de este tipo de prácticas laborales.⁸

Por último cabe agregar que el propio Estado, al abandonar espacios productivos que habían formado parte de su patrimonio, contribuye a agudizar el proceso de precarización laboral. Miles de trabajadores despedidos de empresas estatales como la industria petrolera, la minería, puertos y ferrocarriles así

⁷ La IEPH clasifica a la población ocupada “no registrada” a partir de los siguientes indicadores: vacaciones; aguinaldo; indemnización por despido; cobertura médica; jubilación y otros sin especificar. Véase Francisco Codina, Pedro Galin, Rodolfo C. Filas y Alvaro Orsatti, *Administración del trabajo y empleo no registrado*, (mimeo), Buenos Aires, Ministerio del Trabajo, 1989.

⁸ “El trabajo esclavo”. *Clarín Internacional*, Buenos Aires, semana del 1° al 7 de noviembre de 1994.

como de organismos oficiales pasaron a engrosar las filas de los subempleados, de quienes viven de las actividades por cuenta propia o de aquellos que aceptan trabajar en relación de dependencia pero sin recibir las prestaciones ni los ingresos que les corresponden cuando esos mismos servicios se prestan bajo las condiciones que norma la ley.

Protesta obrera y nueva legislación laboral

Desde los sindicatos, en particular por parte de los gremios que agrupan a los trabajadores del sector público, se dispusieron paros y actos de protesta en repudio a las medidas de contención salarial, a las cesantías y venta de las empresas estatales que con particular rigor impuso el ministro Domingo Cavallo. Los ferrocarrileros, burócratas, telefónicos y maestros fueron los principales protagonistas de las huelgas que estallaron a partir de 1990. No obstante, el gobierno de Menem supo aislar a los sindicatos democráticos y quitarle espacio a la central obrera dirigida por Ubalini, así pudo debilitar la primera huelga y marcha de protesta que esa central programó para el 15 de noviembre de 1990. En paralelo se apuntaló a los gremios que respaldan su política y que se nuclearon en otra confederación bajo la conducción operativa del dirigente de los empleados de comercio Guerino Andreoni y la inspiración política de Luis Barrionuevo.

La caída en las tasas de afiliación de los sindicatos de la industria es un indicador de orden cuantitativo que resulta importante consignar ya que permite entender la relativa facilidad con que el gobierno de Menem fue debilitando a los sindicatos y logró ganar espacio para imponer una nueva legislación laboral flexible que hace más elásticas las modalidades de contratación y aligera las obligaciones patronales en materia de despidos, otorgamiento de prestaciones e indemnizaciones al personal. En el cuadro 5 se muestra el comportamiento de la afiliación de los trabajadores a sus sindicatos en los principales gremios del sector servicios y de la industria.⁹

Otros factores de orden político como la actitud oportunista de muchos jefes sindicales que se sumaron a la propuesta "modernizadora" y la parálisis y debilidad de otros, en momentos en que aumenta la recesión y el desempleo, abrió la brecha que le permitió a Menem firmar el 16 de octubre de 1990 el decreto que condiciona el derecho de huelga para los trabajadores públicos además de remitir a las cámaras un proyecto de ley con la inclusión de cláusulas desregulatorias de las disposiciones que norman las relaciones obrero-patronales.

⁹ Omar Moreno, "¿Los trabajadores todavía tienen necesidad del sindicalismo?", en *Nuevo paradigma productivo. flexibilidad y respuestas sindicales en América Latina*, Buenos Aires, Asociación Trabajo y Sociedad, 1994.

Cuadro 5
Afiliación a sindicatos de industria y servicios
1980 y 1992

<i>Afiliados en sindicatos del sector servicios</i>				<i>Afiliados en sindicatos industriales</i>			
<i>Sindicato</i>	<i>1980</i>	<i>1992</i>	<i>%</i>	<i>Sindicato</i>	<i>1980</i>	<i>1992</i>	<i>%</i>
ATE (empleados públicos)	75,000	80,000	+6.7	UOM (metalúrgicos)	275,000	170,000	-38.2
Gastronómicos	55,000	82,000	+49.1	Construcción	270,000	120,000	-55.5
UTEDYC (empleados deportivos y civiles)	20,000	62,000	+210.0	SMATA (automotriz)	122,000	52,000	-57.4
Bancarios	85,000	160,000	+88.2	Textiles	115,000	70,000	-39.1
Sanidad	42,500	98,000	+130.6	Industria de la carne	66,000	70,000	+6.1
FOECYT (correos)	35,000	42,000	+20.0	FONIVA (industria del vestido)	62,000	35,000	-43.6
UPCN (empleados públicos federales)	180,000	130,000	-27.7	SUPE (petroleros)	45,000	30,000	-33.3
Comercio	390,000	430,000	+10.2				

FUENTE: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, 1994.

El decreto 2 148 que limita el derecho de huelga incluye en su reglamentación los siguientes servicios:

- Hospitales y centros sanitarios
- Medios de transporte público
- Producción y distribución de agua potable
- Producción y distribución de energía eléctrica
- Producción y distribución de gas y combustibles
- Telecomunicaciones
- Educación en todos sus niveles
- Administración y justicia
- Todos aquellos cuya interrupción, a juicio del gobierno, "pongan en peligro la libertad o la seguridad de toda la comunidad o parte de ella".

El proyecto destinado a promulgar una nueva Ley Nacional de Empleo que el gobierno envió al Congreso y que tiene la aprobación parcial de las cámaras contempla, entre sus puntos centrales –más allá de las modificaciones que pueda sufrir– las disposiciones que se mencionan a continuación:

- Se habilitan nuevas modalidades de contratos de trabajo a plazo fijo. Entre otros se preven los siguientes: a) contratos para el fomento del empleo; b) inicio de una nueva actividad; c) práctica laboral de jóvenes y d) de formación de mano de obra calificada.
- El empleador no podrá exceder el 30 por ciento de su planta con estos contratos y no haber despedido personal durante el último año.
- Los trabajadores incorporados bajo estas modalidades se inscribirán en la obra social del resto de la empresa.
- Los plazos establecidos van de 6 a 18 meses (fomento del empleo), un año (práctica laboral) y hasta dos años (plazo fijo).
- La empresa pagará indemnización menor a la normal (medio sueldo en caso de fomento del empleo) o nula.
- Los empleadores tendrán derecho a diferir dos años las obligaciones previsionales y sociales cuando adopten estas modalidades.
- Se habilita un "procedimiento de crisis" para empresas que despidan el 5 por ciento de su personal, en estos casos se buscará un acuerdo de partes.
- Se establece un "seguro de desempleo" y se pagarán asignaciones familiares a desempleados que acrediten 12 meses continuos de cotización previa.
- Las empresas tienen la obligación de registrar ante las autoridades laborales a los trabajadores que prestan sus servicios en "negro".
- Se autoriza el funcionamiento de las agencias de empleo temporal las que de hecho pueden actuar en algunos casos como empresas subcontratistas.

La privatización del sistema de jubilaciones y pensiones, siguiendo el modelo chileno, fue otra de las disposiciones destinadas a desmontar el anterior régimen de seguridad social, verdadero orgullo del peronismo y en su momento, referente obligado para muchos países del continente.

El envío al Congreso del proyecto para promulgar una nueva Ley de Empleo generó diversas respuestas en el movimiento obrero aunque se perfilaron dos posiciones principales. Los sindicatos "menemistas" apoyaron en términos generales el texto que elaboró el Ministerio de Trabajo pero sugirieron la prohibición de las agencias de empleo temporal por tratarse del instrumento al que, con mayor frecuencia, acuden las empresas para no aparecer como responsables directas del personal eventual y de esta manera eludir el pago de sus obligaciones en materia de seguridad social.

Los gremios opositores agrupados en el "Congreso" y en el "Movimiento" Trabajadores Argentinos que lideran Carlos Santillán, Víctor de Genaro y Saúl Ubaldini rescatan los principios que dan bases a la posición conocida como "garantismo". Desde este enfoque se rechazan las cláusulas que propician la precarización de los contratos de trabajo y se sostiene que las nuevas modalidades contractuales son una imposición patronal tendiente a disminuir los costos no salariales de la fuerza de trabajo y aumentar el poder decisorio de los empleadores.

Para julio de 1995, fecha de inicio del segundo mandato presidencial de Menem, el gobierno había logrado avanzar, por la vía de los hechos, en la desregulación de las condiciones de trabajo. Mientras en el parlamento se busca salvar con una salida concertada la promulgación de la nueva legislación laboral, son numerosos los contratos de trabajo firmados a partir de 1991 que incluyen cláusulas flexibilizadoras. En el cuadro 6 pueden verse el número de convenios suscritos de acuerdo al tipo de vector que se incorporó.

Cuadro 6
Convenios firmados según el tipo
de cláusulas incorporadas
1991-1995

<i>Concepto</i>	<i>Total</i>
Incremento del tiempo efectivo de trabajo	54
Reducción de costos salariales (rebaja de subsidios y beneficios convencionales)	175
Reducción de otros costos y mejor uso de la capacidad instalada (reorganización de horarios y premios por presentismo)	35
Incentivos al trabajo (premios sujetos a normas de rendimiento)	17
Reorganización del trabajo (polivalencia funcional y reasignación de categorías y funciones)	172
Incremento en la capacidad productiva existente (capacitación del personal e incorporación de nuevas tecnologías)	185

FUENTE: Elaboración propia a partir de los registros del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires, 1995.

A seis años de gobierno falta saber si lo que queda en pie de la estructura sindical peronista es capaz de poner límites al proyecto de Menem y recuperar las vertientes más progresistas del peronismo histórico. Y, sobre este interrogante, vale recordar que ni el peronismo que asumió por quinta vez el poder, ni el país que le toca gobernar guardan similitud con aquella sociedad que se preparó esperanzada para recibirlo victorioso en cuatro ocasiones anteriores: 1946, 1951, 1973 y 1989. Como dato ilustrativo basta mencionar que en los primeros seis meses de 1994 estallaron 920 conflictos por demandas salariales y reclamos de impulso a la reactivación de las economías regionales. Esta cantidad representa el 76 por ciento de las mil 200 huelgas que se registraron durante 1993.¹⁰

La "Marcha Federal" que se inició a mediados de julio de 1994 en la nortea provincia de Jujuy y que recorrió casi todo el país hasta llegar a Buenos Aires en repudio al programa económico del ministro Domingo Cavallo, así como las huelgas del 2 de agosto de ese mismo año y del 21 de abril y 6 de septiembre de 1995, son un claro indicio de que, pese al debilitamiento de los sindicatos, la liquidación de las más importantes conquistas obreras puede tener un costo político muy alto. El triunfo electoral del 14 de mayo de 1995 no es garantía suficiente para consolidar las pretensiones continuistas del "menemismo", entendido como una variante neoliberal del peronismo, ni para asegurar la permanencia del programa de apertura y reestructuración del capitalismo argentino.

¹⁰ José Miguel Candia, "Argentina: ¿el fin del milagro estabilizador?", *La Jornada*, México, 23 de septiembre de 1994.