



# Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem

**Autorías:** Etchemendy, Sebastián<sup>1</sup>; Palermo, Vicente<sup>2</sup>

1. Universidad Torcuato Di Tella

2. Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ)

**Fecha de publicación:** Junio 1997

La serie Working Papers de la Universidad Torcuato Di Tella consta de 63 documentos científicos publicados entre 1993 y 2001, cuyas autorías corresponden a prestigiosos y prestigiosas referentes de las Ciencias Sociales. La colección completa, puede consultarse [aquí](#).

## ¿Cómo citar este trabajo?

Etchemendy, S., Palermo, V. (1997). *Finance and Development in an Emerging Market: Argentina in the Interwar Period*. [Working Paper. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella.

<https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/12968>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella con la misión de archivar, preservar y difundir el acervo histórico de la investigación ditelliana

**Dirección:** <https://repositorio.utdt.edu>

**UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA**

WORKING PAPER N° 41

**“Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem”.**

Sebastián Etchemendy \* - Vicente Palermo\*



June 1997

**ABSTRACT:** El objetivo de este trabajo es analizar la formulación de la política de reforma laboral durante el primer gobierno de Menem. Argumentamos que en momentos en que la literatura señala el retroceso de los mecanismos de concertación en la formulación de políticas, el caso argentino muestra que las reformas laborales se concretan cuando previamente se acuerdan con las organizaciones de interés. Además, sostenemos que en el período 1994-95, el estado mostró un cierto nivel de autonomía y poder político imprescindibles para organizar un espacio de concertación entre sindicalistas y asociaciones empresarias. Finalmente nuestra idea es que la reforma laboral fue objeto, a pesar de su importancia para la consolidación del esquema macroeconómico del gobierno, de un trámite negociado condicionado en gran medida por el bloqueo. Por una parte debido a que origina, a diferencia de otras reformas de mercado, alineamientos relativamente homogéneos sobre líneas de clase entre las organizaciones de interés ; por la otra porque involucra en términos simbólicos y de intereses muy directamente a las bases políticas tradicionales del peronismo, y por lo tanto afectaba la política coalicional general del gobierno reformista.

\*Vicente Palermo  
Investigador Visitante del Instituto  
Universitario de Pesquisas do Rio  
de Janeiro (IUPERJ)  
Rio de Janeiro - BRASIL

\*Sebastián Etchemendy  
Departamento de Ciencia Política y Gobierno  
Universidad Torcuato Di Tella  
Miñones 2159/77  
1428 - Buenos Aires - Argentina  
Fax: 0054-1-784-0089

Agradecemos los comentarios de Pablo Gerchunoff, Steven Levitsky, Mariana Llanos, Victoria Murillo, Ana María Mustapic y Juan Carlos Torre.

## Introducción

La reforma laboral apareció en el discurso oficial del gobierno de Menem junto al resto de los proyectos de reforma estructural, apenas asumió la nueva administración en 1989. Sin embargo, en diciembre de 1995 el ministro de Trabajo Caro Figueroa afirmaba que en la materia "sólo se había hecho un 30% de lo necesario" (La Nación 19/10/95). Ante la Asamblea del BID en Marzo de 1996, el ministro de Economía Cavallo proponía como dos de los futuros ejes de la política económica del segundo gobierno peronista la flexibilización laboral y la desregulación de las obras sociales. La amplitud y la profundidad del proceso de reformas orientadas al mercado que llevó adelante el primer gobierno de Menem han sido largamente señaladas. No obstante, la capacidad y el grado de éxito de la administración para llevar a cabo la reforma laboral ha sido objeto de mayor controversia, incluso entre los propios miembros de la coalición gobernante.

A pesar de que, por su carácter desregulatorio, la reforma laboral estuvo presente desde el inicio en la agenda de economistas y organismos internacionales (véase por ejemplo Williamson, 1990), los investigadores casi no se han ocupado inicialmente de la política de esta reforma<sup>1</sup>. Probablemente debido a que en una primera etapa adquirieron mayor centralidad (a la vez política y académica) las secuencias de estabilización, privatizaciones y liberalización comercial. En este trabajo tomamos la reforma laboral como una de las reformas de mercado que encara la administración peronista a partir de 1989, y nuestro objetivo es analizar su formulación a lo largo del primer gobierno de Menem.

Los tres argumentos básicos que guían el artículo son los siguientes. En primer lugar sostendremos que, a diferencia de otras reformas<sup>2</sup>, la reforma laboral fue en gran medida concertada con las organizaciones de interés empresarias y sindicales involucradas. En momentos en que la literatura señala el retroceso de los mecanismos de concertación en la formulación de políticas, ya sea debido al retroceso mundial de las prácticas (neo)corporativistas o bien gracias a la presencia de gobiernos "decisionistas" para imponer las reformas en América Latina, el caso argentino muestra que las reformas laborales se concretan cuando previamente se acuerdan y diseñan con las organizaciones de interés. Cuando no recurrió a mecanismos de concertación explícitos, el gobierno fue incapaz imponer sus políticas, lo que provocó que en la etapa 1989-1995 sus logros en cuanto a transformaciones en las instituciones laborales fueran sólo parciales, sobre todo teniendo en cuenta sus aspiraciones de máxima.

En segundo lugar argumentaremos que la formulación de la reforma laboral en la etapa 1994-95 supuso un patrón de interacción entre asociaciones de interés y gobierno diferente al de la etapa corporativa o estadocéntrica de posguerra en la negociación de las regulaciones laborales. Nuestra impresión es que la última parte del primer gobierno de Menem se caracterizó por la negociación directa entre actores sociales y gobierno y por un estado que mostró un cierto nivel de autonomía

---

<sup>1</sup> Un análisis, para el caso argentino, de la economía política de la reforma laboral desde supuestos neoclásicos, se encuentra en Urbiztondo, 1996. La ausencia de la reforma laboral en la oleada de reformas orientadas al mercado en Latinoamérica se destaca en Cox Edwards, 1995.

<sup>2</sup> Para un análisis general del proceso político de las reformas estructurales en la Argentina en el período 1989-1995 ver Palermo y Novaro, 1996. Sobre las interrelaciones entre economía y política en el primer gobierno de Menem ver Gerchunoff y Torre, 1996, y Castiglioni, 1996.

al organizar el espacio de concertación entre las organizaciones de interés. Finalmente, mantendremos que la reforma laboral fue objeto de un trámite negociado condicionado en gran medida por el bloqueo, por razones del siguiente orden. Por una parte, su carácter cualitativo diferente a otras áreas de reformas de mercado; a diferencia de otras políticas, como las privatizaciones, la liberalización comercial o las reformas del sistema financiero, que originan conflictos por sectores productivos, la reforma laboral es un conflicto puramente de clase, con alineaciones relativamente homogéneas entre capital y trabajo. Una reforma vital para la consolidación del esquema macroeconómico como la reforma laboral, fue (y es) a la vez la que originó el enfrentamiento político de mayor intensidad: el sindicalismo relegó sus diferencias internas y se unió ante un ataque que golpeaba por igual las bases organizacionales de todo el sector. Por otra parte, como esta reforma presentaba la peculiaridad de involucrar en términos simbólicos y de intereses muy directamente a las bases políticas tradicionales del gobierno peronista, afectó por lo tanto la política coalicional general de la administración.

El trabajo se divide de la siguiente manera. En la primera parte trazamos un cuadro del sistema argentino de relaciones laborales de posguerra y situamos brevemente el caso argentino en el marco de los procesos de reestructuración económica, prestando especial atención a sus influencias sobre el mercado de trabajo. Especificaremos allí qué entendemos en el trabajo por reforma laboral. En la segunda mostraremos el bloqueo que enfrentaron las políticas de reforma laboral que fueron enviadas al Congreso utilizando como marco comparativo el área de privatizaciones. En la tercera y cuarta partes distinguiremos e intentaremos explicar dos etapas básicas de esta política durante el primer gobierno de Menem: una etapa (desde 1989 hasta 1994) caracterizada por el conflicto entre gobierno y organizaciones de interés y por escasas transformaciones legislativas y otra, a partir de la asunción de Caro (1994-1995) signada por acuerdos con los grupos y mayor profundidad en las transformaciones institucionales. En la sección quinta evaluaremos cual fue la actitud en el Congreso de los diputados del PJ y los diputados sindicales ante los proyectos de reforma laboral del gobierno. En la sexta parte analizaremos las iniciativas gubernamentales sobre obras sociales (desregulación del sector salud y reducción de impuestos empresarios a las mismas). Aun cuando esta negociación está íntimamente conectada con lo que sucedía en el campo estricto de la legislación de reforma laboral, creemos que tiene una dinámica de conflicto-acuerdo con el sindicalismo que merece un tratamiento aparte. Finalmente expondremos algunas conclusiones acerca de la especificidad de la reforma laboral en cuanto a su formulación y en cuanto a los alineamientos que origina en las organizaciones de interés.

### **1) Modelo corporativo, reestructuración económica y reforma laboral**

Durante la posguerra, con el decisivo impulso de movimiento peronista que surgía a la vida política argentina, se fue estructurando un sistema de relaciones laborales definido por un alto grado de intervención estatal en el mercado de trabajo, modelo que era congruente con la estrategia económica de crecimiento hacia adentro. Esa intervención estaba dada principalmente por la instauración de determinados derechos laborales (estabilidad laboral, salario mínimo, vacaciones pagas, etc.), por la facultad estatal de reconocimiento de sindicatos -a través de la personería gremial otorgada al sindicato mayoritario de la rama productiva-, de homologación de acuerdos entre actores sociales y de arbitraje en los conflictos laborales. A su vez, el estado

regulaba un sistema de negociación colectiva entre empresarios y trabajadores altamente centralizado donde sólo participaba el sindicato con personería gremial. El modelo asignaba gran poder a las cúpulas gremiales sobre los sindicatos locales y les otorgaba una invalorable fuente de recursos a través del control de aportes de empresarios y trabajadores a las obras sociales (A. Catalano y M. Novick, 1992; R. Cortés y A. Marshall, 1991)<sup>3</sup>.

El mercado de trabajo así estructurado no sufrió hasta el advenimiento de Menem en 1989 modificaciones legislativas esenciales en sus principales características: estabilidad laboral garantizada, negociación colectiva centralizada, monopolio de la representación sindical y control gremial de los aportes financieros a las obras sociales. La literatura sobre política y representación de intereses en Latinoamérica sitúa al caso argentino de posguerra como un caso típico de corporativismo. La estructura institucional se reparte entre mecanismos tanto de control como de fortalecimiento del poder gremial, aunque en el desarrollo global predominaron los elementos que hicieron que el sindicalismo argentino tuviera un alto poder organizacional en términos comparativos (Collier y Collier 1979). Los elementos corporativistas de monopolio de la representación y alta agregación en la representación de intereses no estaban tan presentes en el empresariado, cuyas organizaciones de interés fueron históricamente más fragmentadas (Alberti, Acuña y Golbert, 1984).

Con la excepción de Chile, que había iniciado la reforma en los setenta, a partir de la crisis de la deuda en 1982 se fue desarrollando en Latinoamérica una serie de procesos de reestructuración económica. Los programas de estabilización y reformas orientados a quitar al estado su rol regulador de las relaciones económicas impactaron fuertemente en los mercados de trabajo. El efecto inmediato de la apertura y los cambios en los sistemas de incentivos es contraer la producción y el empleo. En este contexto transicional es necesario una mayor movilidad de la mano de obra para adaptarse al cambio y evitar que el mercado de trabajo se constituya en obstáculo a la transformación productiva, sin que esto implique necesariamente imponer los costos de la transformación a los trabajadores (N. García 1991). Aún cuando en las experiencias latinoamericanas se va detectando una tendencia a la flexibilización "de hecho", los gobiernos reformistas como el que nos ocupa fueron lanzando proyectos de reforma laboral con este doble objetivo macro: facilitar la reasignación de la mano de obra y disminuir los costos empresariales en el marco de la internacionalización económica.

A partir de este cuadro general, en el caso argentino dos factores incrementaron las apetencias reformistas del gobierno. En primer lugar el atraso en el tipo de cambio fijo a partir de la convertibilidad obligó a que los empresarios y el gobierno debieran recurrir a otras formas de bajar costos, sobre todo en los sectores de la economía más afectados en su rentabilidad por la

---

<sup>3</sup> El mercado de trabajo estructurado según las líneas aquí descriptas estaba regulado a partir de, entre otras, las leyes 14.250 de Convenciones Colectivas (que legisla la negociación colectiva centralizada); la 20.744 de contrato de trabajo, cuya arquitectura se estructura a partir del "trabajo por tiempo indeterminado" y sus modificatorias; la 20.615 y la 23.551 de asociaciones sindicales que preservan el monopolio de la representación sindical e impiden la creación de sindicatos de empresa. En cuanto al financiamiento sindical a través de los aportes de trabajadores y empresarios a las obras sociales, el gobierno de Onganía (1966-69) lo formalizó a través de la ley 18.610 y fue confirmado durante el gobierno radical 1983-1989 con las leyes sobre obras sociales 23.660 y 23.661

competencia externa, es decir los de bienes comerciables en la industria y el agro<sup>4</sup>. Por otro lado, a medida que los índices de desocupación crecieron como consecuencia de las reformas estructurales -y de la recesión inducida por la devaluación mexicana y "el efecto tequila" desde Diciembre de 1994- el gobierno, invocando las recetas de los organismos financieros internacionales, fue proponiendo la reforma laboral como forma de combatir el desempleo<sup>5</sup>.

El concepto de reforma laboral que utilizamos aquí tiene tres dimensiones: a) flexibilización en un sentido estricto asociada al derecho individual del trabajo: formas de contratación flexibles o con determinados plazos, con menores impuestos al trabajo e indemnizaciones por despido, menores costos por compensaciones a accidentes de trabajo, flexibilidad en el pago del aguinaldo, movilidad funcional, etc.; b) reformas asociadas al derecho colectivo del trabajo: refuerzan el posicionamiento empresarial en la negociación capital-trabajo-estado y por lo tanto inducen indirectamente a la baja de costos (negociación colectiva descentralizada, sin ultraactividad<sup>6</sup> ni mínimos inderogables, conflictos laborales, etc., ) y c) reducción directa de impuestos patronales a las obras sociales y desregulación del sector salud tendiente a la libre elección del destino de su aporte por parte del empleado.

Las instituciones implican distribución de poder ya que "congelan" relaciones de fuerza entre los actores sociopolíticos (Knight, 1992). A través de la legislación laboral se libra una batalla esencialmente política y los momentos de cambio en las instituciones laborales significan para las organizaciones de interés y el gobierno victorias, derrotas y oportunidades para buscar apoyos (Collier y Collier, 1979). Los sindicatos están a la defensiva: perciben todo cambio como una pérdida de posiciones, principalmente en cuanto a su poder como organización. No ven con buenos ojos modificaciones en las pautas de empleo de la mano de obra irritantes para los trabajadores - menos aún en una etapa en que no pueden ser compensados con incrementos salariales. Pero miran peor una alteración de los mecanismos decisorios en el sentido anhelado por los empresarios: desplazarlos de la órbita de la negociación colectiva a nivel de rama, e incluso a nivel de la empresa quitando al sindicato con personería gremial el monopolio de la representación, descentralizando así la negociación lo más que se pueda - idealmente, colocarla en el nivel individual empleador-empleado<sup>7</sup>. Por otro lado, los sindicatos rechazan la baja del impuesto empresarial destinado a las obras sociales que ellos administran y se oponen a la desregulación del

<sup>4</sup> Sobre la necesidad de bajar "el costo laboral" y los impuestos al trabajo como una de las formas de paliar las desventajas fruto del atraso cambiario para algunos sectores, en un contexto donde la devaluación es políticamente inviable, ver Gerchunoff y Machinea, 1995, págs. 43-54.

<sup>5</sup> No está claro que una mayor flexibilización en las normas laborales sea un factor conducente a mejorar los niveles de empleo. Acerca de la relación entre nivel de protección normativa y niveles de empleo en Latinoamérica ver A. Marshall, 1996. La posición pro desregulación del Banco Mundial se puede ver en Cox Edwards, 1995. Para una visión pro-reforma ver también Schenone, 1994. La cuestión del desempleo en el contexto macroeconómico de la convertibilidad se analiza en Canitrot, 1995 y Cetrángolo y Golbert, 1995.

<sup>6</sup> La "ultraactividad" implica que las normas pautadas en convenciones colectivas se prorrogan automáticamente hasta la vigencia de un nuevo convenio. Está garantizada por el art. 6 de la ley 14.250. A priori, la cláusula favorece a los sindicatos por cuanto fortalece su posición para negociar nuevos convenios, sobre todo si se tiene en cuenta que muchos convenios se arrastran del período anterior a las reformas de mercado.

<sup>7</sup> De hecho el sindicalismo no teme tanto la descentralización de la negociación colectiva hacia las empresas (lo que ocurrido con frecuencia creciente durante el primer gobierno de Menem, ver nota 13) como la voluntad empresaria de desplazar al sindicalismo tradicional de la negociación en la empresa a favor de comisiones internas no necesariamente afiliadas al sindicato de la rama. Por otro lado, la preferencia del empresariado por la negociación descentralizada no es automática: en muchos contextos las cámaras empresariales pueden preferir negociaciones más agregadas. Agradecemos a V. Murillo habernos llamado la atención sobre este último punto.

sector salud que puede afectar su control sobre los fondos para financiar las mismas. Es importante reparar en que se parte de un contexto de precarización laboral de hecho -economía informal, trabajo en negro, etc.- debido a los procesos económicos en curso. Los empresarios buscan traducir institucionalmente las relaciones de fuerza gestadas a partir de la política de liberalización<sup>8</sup>.

## 2) Las iniciativas de reforma laboral enviadas al Congreso: el bloqueo legislativo

En esta sección nos ocuparemos de evaluar la suerte de los proyectos sobre reforma laboral -definida según lo hicimos en la sección anterior- que el Poder Ejecutivo envió al Congreso entre el 8 de Julio de 1989 y el 10 de diciembre de 1995. Nos interesan las iniciativas mediante las cuales el gobierno procuró adecuar el mercado de trabajo al proceso general de reformas de mercado. Se trata de proyectos de ley de desigual importancia, que apuntan directa o indirectamente a bajar lo que desde el gobierno y sectores de negocios se denomina "costo laboral" empresario, y que en definitiva desafían el poder sindical<sup>9</sup>. Vemos que el Ejecutivo enfrentó en el período estudiado un bloqueo considerable por parte del Congreso. Este bloqueo resultó comparativamente mayor si se considera otra área de política pública que implicaba reformas estructurales, como el caso de las privatizaciones. El siguiente cuadro nos da una pauta de lo afirmado:

**Cuadro 2:** Gobierno de Menem, proyectos PEN, % de sanción en reforma laboral y privatizaciones (1989-1995)

Tipo de política	Proyectos enviados	Leyes Sancionadas	Proyectos No sancionados	Vetos Parciales	% Sanción
Reforma Laboral	20	8	12	1	40
Privatizaciones	10	9	1	4	90

Fuente: Dirección de Información Parlamentaria Congreso Nacional y M. Llanos, 1995.  
Para el detalle de las iniciativas de reforma laboral ver Apéndice 1.

<sup>8</sup> Esto no quiere decir que el sector capitalista no sea afectado en forma desigual por una eventual reforma y que no haya "intensidades" desiguales dentro del sector a la hora de evaluar esta política. Por ejemplo, las empresas de bienes transables y las de capital menos intensivo son las que pueden tener más interés en concretarla y aquellos sectores que contratan masivamente trabajadores en negro, menos. En la Argentina la alta burguesía empresarial se agrupa políticamente en el Grupo de los Ocho (ver índice de siglas). En temas laborales el grupo casi siempre delega las negociaciones con la CGT y el gobierno en la UJA.

<sup>9</sup> Según nuestro concepto de reforma laboral, los proyectos seleccionados comprenden los siguientes ítems: 1) Derecho Individual del Trabajo, Ley de Contrato de Trabajo (formas de contratación, indemnizaciones, etc.), Accidentes de Trabajo, Iniciativas de Justicia del Trabajo destinadas a bajar costos. 2) Derecho Colectivo del Trabajo, Negociación Colectiva, Asociaciones Profesionales, Conflictos Laborales 3) Obras sociales y asignaciones familiares. El único proyecto del subtema 3 que incluimos en el rubro "reforma laboral" es la iniciativa del ministro Caro Figueroa sobre asignaciones familiares, expediente 0035-PE-95. Este fue el único proyecto sobre asignaciones familiares que fue al Congreso, como parte del Acuerdo Marco (ver sección 4). La política de obras sociales, excepto un proyecto de menor importancia firmado por el ministro Porto - que por esa razón no lo incluimos dentro del rubro "reforma laboral"-, no pasa por el Congreso durante el gobierno de Menem, como analizamos en la sección 6. En "reforma laboral", tampoco incluimos proyectos que, ni siquiera indirectamente, apuntan a la cuestión del llamado "costo laboral", aunque se trate de modificaciones menores de la LCT. Excepto aclaración, todos los datos provienen de la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso Nacional. Se incluyen proyectos de reforma laboral ingresados al Congreso antes del 10/12/95 y se chequea su estado al 31/5/96.

A pesar de tratarse en ambos casos de reformas estructurales, la relevancia de las políticas de privatizaciones, en un contexto de crisis fiscal e inflación como el que enfrentó la administración de Menem al comienzo de su gestión, es mayor. También fueron desiguales, por ende, los recursos políticos que el gobierno destinó para sostener esa política en el Congreso. M. Llanos (1995) muestra cómo el Ejecutivo obtuvo sanción en 9 de los 10 proyectos de privatizaciones que envió. Resalta que, después de un primer período de considerable delegación legislativa, los intereses de las provincias y sindicatos se hicieron sentir cuando el Ejecutivo negociaba esas políticas en el Congreso <sup>10</sup>. De todas formas, creemos que el contraste no deja de ser elocuente. La reforma laboral estuvo en la agenda del gobierno desde un principio y fue adquiriendo importancia creciente a medida que aumentaba el desempleo y el atraso cambiario golpeaba, aunque en forma desigual, a un sector empresario cuyo lobby en favor de esa política fue constante. Sin embargo, todo sugiere que el Congreso, que no bloqueó la política de privatizaciones, resistió en buena medida los embates de reforma laboral de gobierno y empresarios.

Durante el primer gobierno de Menem se registró un sólo veto parcial del Ejecutivo a sus propias iniciativas de reforma laboral. Como observan A. M. Mustapic y N. Ferreti (1995), el veto parcial a iniciativas del Ejecutivo -que suponen una negociación entre gobierno y Congreso previa a la sanción- frena la capacidad revisora del Congreso. El veto parcial -obviamente aplicado a contenidos relevantes-, está señalando que el proceso de negociación previo a la sanción no llegó a buen puerto y el Ejecutivo se autoarropa la facultad de la decisión final. Sin embargo, en materia de reforma laboral, el PEN vetó parcialmente sólo la Ley de Empleo<sup>11</sup> y en privatizaciones los vetos parciales fueron cuatro, casi la mitad de las leyes sancionadas. El resultado de este análisis es, entonces, paradójico: existió un bloqueo considerable a las iniciativas del gobierno de reforma laboral, pero a la vez se aprecia que hubo un alto nivel de acuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso una vez que las leyes se sancionaban.

Otra forma útil de apreciar el grado de bloqueo y negociación con el Congreso en cada política puede ser el tiempo que las leyes sancionadas permanecen en el Congreso en trámite legislativo. Acá no medimos ya la capacidad de sanción del PEN a sus proyectos sino el grado de resistencia del Congreso a los que sanciona. La comparación se ve en el siguiente cuadro:

**Cuadro 2:** Promedio de días en el Congreso por ley sancionada, proyectos PEN, reforma laboral y privatizaciones ( primer gobierno de Menem)

Tipo de política	Días en promedio
Privatizaciones	271
Reforma Laboral	298

Fuente: Idem Cuadro 1

<sup>10</sup> La búsqueda de moderación en los costos de las reformas y el rediseño de las mismas atendiendo a marcos regulatorios más eficientes a partir de la consolidación del Plan de Convertibilidad, se subrayan en Gerchunoff y Torre, 1996 págs. 25-29.

<sup>11</sup> Lo mas relevante es que el Ejecutivo vetó el artículo que impedía utilizar las nuevas modalidades de contratación a los empleadores que tuvieran deudas en sus aportes a la seguridad social y los que aumentaban el impuesto patronal y del trabajador para el Fondo de Empleo.



Los proyectos de privatizaciones - que se convirtieron en ley en mucha mayor proporción-, tuvieron un trámite más fluido y menor bloqueo que los correspondientes a las reformas laborales. Estas iniciativas, no sólo se convirtieron en ley en mucho menor proporción, sino con mayor tiempo promedio por caso.

Un punto ineludible a resaltar es que, a excepción de la reglamentación del derecho de huelga - decreto 2184/90-, las iniciativas del gobierno de Menem que sucumbían en el Congreso no fueron legisladas por decreto. La ausencia de decretismo o de intentos del Ejecutivo de obtener delegación legislativa en materia de reforma laboral, sugiere una mayor predisposición del gobierno a la negociación con el Congreso, actitud que la administración no tuvo en otras áreas de política <sup>12</sup>. En cuanto a iniciativas que no habían sido enviadas al Congreso previamente, la medida que más afectó al sindicalismo fue el decreto 1334/91 que estableció que el MTSS no homologaría aumentos salariales que no se atuvieran a pautas de productividad. Recordemos que el criterio de productividad requiere muchas veces una discusión por segmento o empresa, lo que en definitiva empuja a un descenso en el nivel de negociación. El decreto 470/93 conservó esta pauta para los aumentos salariales, mientras se procuró nuevamente bajar el nivel de la negociación colectiva permitiendo, sin necesidad de homologación por parte del MTSS, los convenios de empresa. La influencia del decreto 1334/91 en la política económica a partir del plan Cavallo es innegable <sup>13</sup>.

No obstante la excepción recién apuntada, en términos generales el gobierno tuvo por cierto serias dificultades para concretar sus políticas de reforma de la legislación laboral. La formulación de esta política puede dividirse en una primera etapa donde el bloqueo fue muy considerable (desde 1989 a 1994) y otra (1994-95) donde se lograron consensos parciales. De esto nos ocupamos en las dos próximas secciones.

### **3) La reforma bloqueada (1989-1994)**

#### **a) La ley de Empleo (1989-1991)**

En los primeros meses del gobierno de Menem, donde el espacio de maniobra del gobierno fue ensanchado en virtud de la crisis, la administración no aprovechó ese impulso para avanzar en la reforma laboral. La flexibilización no formaba parte -salvo en determinadas regulaciones para trabajadores del sector estatal- de los mega proyectos iniciales de reforma con los que el Ejecutivo

---

<sup>12</sup> Para un análisis del "decretismo" -distinguiendo las diferentes áreas donde el Ejecutivo apeló a este mecanismo- ver Goretti y Ferreira Rubio, 1994. Los autores muestran cómo el Ejecutivo apeló al decretismo en materia de legislación del trabajo, sobre todo en los primeros dos años de gobierno, en el rubro de salarios y leyes laborales para trabajadores de la administración pública.

<sup>13</sup> Sobre la Negociación Colectiva en Argentina a partir del decreto 1334/91 ver los trabajos de la Comisión Técnica Asesora de Productividad y Salarios de la Subsecretaría de Trabajo del MTSS. Un informe de dicha comisión, señala que se comenzó a negociar según las nuevas pautas, pero hay un "retraso significativo en la renovación de los acuerdos". Indudablemente el decreto 1334/91 influye en las nuevas rondas de negociaciones, pero también tiene fuertes efectos en la práctica la ultraactividad garantizada por el "viejo" esquema laboral (Ver Informes de la CTAPS, MTSS 1995-94). Algunos autores, han criticado el recurso del gobierno de recurrir a "remiendos" a través de decretos reglamentarios, en vez de organizar una reforma integral del sistema de Negociación Colectiva y de la Ley de Asociaciones Profesionales. Por ejemplo, Martínez Vivot 1993 señala que aún cuando el Convenio Colectivo de Empresa esté autorizado, la ley 23.551 de Asociaciones Profesionales en la práctica impide constituir lo que él denomina un "verdadero sindicato de empresa".

se pertrechó <sup>14</sup>. Con esto los sindicatos no se inquietaron -el ministerio de Trabajo en manos de Triaca, sindicalista del "grupo de los 15", era un buen seguro contra una ofensiva gubernamental mayor e inconsulta-, no así el mundo de los negocios. Es importante destacar que los empresarios y sectores de opinión afines convirtieron el tema de la reforma laboral en una demanda desde el primer momento, como parte de la idea global de desregulación. El Consejo Empresario Argentino advertía ya en 1989 que "Una reforma bien orientada puede fracasar si falta la flexibilización laboral; la simultaneidad de las reformas es esencial".

A fines de 1989, el gobierno envió al Congreso el proyecto de Ley de Empleo, que estipulaba una serie de nuevas modalidades de contratación con plazos determinados y con menores cargas sociales. Después de varias idas y vueltas el Congreso lo sancionó en noviembre de 1991 con una modificación sustancial: los empresarios, para poner en práctica las nuevas formas de contratación, necesitarían la aquiescencia sindical en Convenciones Colectivas. Con todo, por primera vez se trasladaba al ámbito de la negociación colectiva la posibilidad de nuevos contratos flexibles que anteriormente la ley impedía, lo que significó modificar la rigidez garantista tradicional de la Ley de Contrato de Trabajo. Sin embargo, las organizaciones empresarias y sus formadores de opinión juzgaron el resultado como inocuo para la rebaja de costos y sus quejas no se hicieron esperar. Desde la perspectiva patronal, la convertibilidad combinada con la apertura sólo podía funcionar con flexibilización laboral y lo sancionado por el Congreso era a todas luces insuficiente.

Durante el tratamiento del proyecto de ley se notaron algunas pautas que se repetirían en el futuro. En primer lugar el sindicalismo peronista permaneció en general unido frente a la iniciativa, ajeno a las divisiones que atravesaba en ese momento, a pesar de que el acuerdo final fue negociado con la CGT San Martín <sup>15</sup>. En segundo lugar hubo, en la negociación con los sindicalistas, una moneda de cambio mayor que algunos aspectos de la norma<sup>16</sup>; fue la ley 24.070 sancionada en diciembre de 1991. Mediante la misma el estado se hizo cargo de las deudas de sindicatos y obras sociales. La UIA, por su parte, tuvo dificultades para que los legisladores se hicieran eco de sus posturas, aunque el sector patronal se mostró más conforme con el dictamen final que con varias de las versiones anteriores <sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> La UIA denunció el art. 48 de la ley de Emergencia Económica, que elevó el tope a las indemnizaciones por despido, como "la antiflexibilización laboral", exigiendo un veto presidencial que no llegó. Según FIEL, de esta modificación -se toma el salario efectivo como base de cómputo en lugar de tomar el salario mínimo- derivó un incremento del costo indemnizatorio promedio no inferior al 60% respecto de los niveles previos a la reforma legal (FIEL: Indicadores de coyuntura, núm. 296, noviembre de 1990).

<sup>15</sup> La "conversión" de Menem y el lanzamiento de su programa de reformas estructurales provocaron la fractura de la CGT: se dividió entre la CGT "San Martín", liderada por Guerino Andreoni y que apoyó las políticas del presidente, y la CGT "Azopardo", conducida por Saúl Ubaldini que se opuso a las mismas. Existía una relativa paridad de fuerzas entre ambas aunque un grupo de sindicatos "independientes" del sector servicios estaba más cerca de la CGT San Martín. Ver Falcón, 1993.

<sup>16</sup> Por ejemplo, la creación de un Fondo de Desempleo financiado por los empresarios y el intento de combatir el trabajo en negro.

<sup>17</sup> El art. 153 de la Ley de Empleo deroga el art. 48 de la ley de Emergencia Económica. Este artículo había modificado el 245 de la LCT elevando las indemnizaciones por despido. La nueva redacción del 245 pone un tope -tres veces el importe mensual dado por el promedio de todas las remuneraciones previstas en el Convenio Colectivo- a la base del cálculo indemnizatorio (ver nota 15). Además, el proyecto se aplicó a la totalidad de la fuerza de trabajo y no sólo a las pymes, como propusieron algunos senadores.

## b) 1992-1993: El "Proyecto Rodríguez"

Durante los primeros dos años, si bien el gobierno se hizo eco de la demanda empresaria de reforma laboral, el Ejecutivo no pareció tener mayor convicción en el valor intrínseco de la reforma y en realidad nunca acompañó su propia iniciativa de Ley de Empleo con la energía política necesaria. La disposición del gobierno para concretar una efectiva flexibilización derivaría finalmente del cuadro de problemas de equilibrio a mediano plazo en el marco de la convertibilidad: la caída de los costos laborales se estimaba una de las herramientas de mayor relieve a poner en juego con el propósito de corregir los precios relativos sin devaluar nominalmente. Durante 1992 el ministro de Economía Domingo Cavallo impulsó un proyecto de flexibilización para las pequeñas y medianas empresas. La pretensión de Cavallo de situar en 200 el tope de trabajadores para considerar una empresa pyme, lo que incluiría casi a la totalidad del universo empresarial, provocó, además de la oposición abierta de la CGT, tensiones con el ministerio de Trabajo en ese momento a cargo del ministro R. Díaz. Los técnicos de Trabajo temían una excesiva precarización del empleo. El proyecto tuvo el respaldo de la UIA, pero ni siquiera llegó a tener estado parlamentario.

Al año siguiente el gobierno contraatacó con una suerte de megaproyecto de reforma laboral. Los borradores del proyecto del nuevo ministro de Trabajo E. Rodríguez se conocieron a principios de 1993. Junto a una serie de lineamientos 'pro-empresarios'<sup>18</sup> el proyecto presentaba otros aspectos destacables: posibilitaba aumentos del horario de la jornada diaria, junto a una disminución en la jornada anualizada o laboral promedio. Con esta propuesta la cartera laboral pretendía matar dos pájaros de un tiro: atender a la productividad empresaria -modulación horaria según ciclos productivos- y estimular la creación de empleo. Más importante para los intereses del sindicalismo, la iniciativa proponía también el derecho de los trabajadores a tener información financiera y técnica de las empresas. Incentivos como éste habían sido ideados en los equipos técnicos del ministerio de Trabajo. Expresaban ante todo el esfuerzo de Rodríguez para, sin salir de los parámetros flexibilizadores fijados por el ministerio de Economía, crear no obstante figuras innovadoras útiles para romper los márgenes estrechos en los que la negociación tenía lugar, conquistando apoyos sociales y políticos más vastos. Con todo, aquellas innovaciones suponían concesiones recíprocas de sindicalistas y empresarios, y fueron rechazadas de plano por ambos. La UIA censuraba, principalmente, la propuesta oficial en lo atinente a la jornada laboral. Los empresarios estaban muy lejos de coincidir con Economía en que el gobierno había hecho suyos "los puntos de vista más extremos del sector" y argumentaban, además, que la iniciativa había sido diseñada con una considerable libertad de criterio: "A Cavallo le dijimos que como entidad queremos mayor protagonismo antes que salgan las leyes, no después" (Blanco Villegas, presidente de la UIA).

El Ejecutivo envió el proyecto al Congreso en Octubre de 1993. Era, sin embargo, una versión más acotada y tímida que la expresada en los primeros borradores. La iniciativa enviada se situaba más cerca del meridiano de intereses de la UIA y tuvo un cauto apoyo por parte de la central

---

<sup>18</sup> El nuevo proyecto extendía los plazos de los contratos a término, ampliaba los motivos exigidos para permitirlos, establecía condiciones especiales de despido para las empresas de menor tamaño y de estímulo al primer empleo. Promovía una licencia anual fija de 22 días, contratos temporarios por tres años y la derogación de los convenios colectivos especiales.

fabril, mientras que el rechazo de la CGT fue total <sup>19</sup>. Desde el mismo gobierno se reconocía el carácter a la vez parcial - porque se no se apuntaba a una reforma "integral" del sistema- y abarcativo -al afectar la legislación en diferentes frentes. Osvaldo Giordano (1994), en ese momento Subsecretario de Economía Laboral del ministerio de Economía , y representante de los puntos de vista de esa cartera a la hora de discutir con Trabajo la reforma laboral, sostenía que el proyecto "deja insatisfecha la necesidad de reformas abarcativas". Los hechos demostraron que se atacaba en demasiados frentes y con escasos apoyos, más aún en momentos en que el gobierno buscaba afanosamente la reforma constitucional que permitiera la reelección del presidente y en el proceso aparecían como mojones ineludibles las elecciones parlamentarias de octubre de 1993 y las de constituyentes de abril de 1994 <sup>20</sup>. El proyecto nunca superó la barrera del Congreso.

#### **4) Concertación y reformas parciales (1994-95)**

##### **a) El Acuerdo Marco**

Hasta 1994 fueron escasos los avances del gobierno en la transformación de las instituciones del mercado de trabajo; desde 1989 sólo se habían sancionado la Ley de Empleo, una reforma a la ley de Accidentes de Trabajo<sup>21</sup> y la reforma de la Negociación Colectiva para trabajadores del estado, que es una reforma de envergadura, aunque sin impacto directo en el costo empresario. A excepción del proyecto de convenciones mencionado, entre 1991 y 1994 todos los proyectos de reforma laboral se bloquearon. Entre las iniciativas no sancionadas se encuentran: un proyecto anterior de accidentes de trabajo de Cavallo, un nuevo proyecto de Convenios Colectivos que derogaba la ley 14.250, la modificación de la ley de Asociaciones Profesionales, la reglamentación del derecho de huelga, y el megaproyecto de reforma laboral impulsado por Rodríguez (Ver Apéndice 1). También se había estancado la ley de quiebras.

Según fuentes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hacia noviembre de 1993, los contratos promovidos por la Ley de Empleo eran sólo el 0,7% del empleo asalariado, mientras que las formas clásicas de contratación por tiempo indeterminado seguían siendo el 94,1 % del mismo universo (Giordano y Torres 1994). Para la UIA la Ley de Empleo no flexibilizaba el mercado de trabajo: "sus 160 artículos más las respectivas reglamentaciones son un instrumento claramente de regulación y no de desregulación" (Funes de Rioja, 1993). Roberto Izquierdo, Subsecretario de Relaciones Laborales del MTSS sostuvo que "La Ley de Empleo pisa el

---

<sup>19</sup> Se condensaron en un sólo proyecto reformas laborales en diversos frentes: jornada de trabajo, vacaciones (flexibilidad interna); formas de contratación (flexibilidad externa); negociación colectiva (se limitaba la ultraactividad y se permitía modificar condiciones favorables a los trabajadores de convenios anteriores); reducción de costos en las empresas en proceso de quiebra.

<sup>20</sup> En la segunda parte de 1993, cuando los tiempos para iniciar el proceso de reforma de la Constitución se acortaban, un conflicto agudo con el sindicalismo podía poner en peligro los votos de los diputados sindicales y peronistas afines, necesarios a la declaración de necesidad de la reforma en el Congreso. Antes del acuerdo con el radicalismo que viabilizó la posibilidad de reelección para Menem, esos votos tenían un valor incuestionable. Sobre el proceso político que condujo a la reforma ver Smulovitz, 1995 y Acuña, 1995.

<sup>21</sup> Mediante la ley 24.028, se reduce la posibilidad de reclamos y se establece un tope a las indemnizaciones. Sin embargo se mantiene el viejo esquema de la ley 9688 que sitúa al reclamo judicial como el medio por el cual el trabajador busca el resarcimiento. Desde la óptica empresarial, este modelo da origen a una "industria del juicio", que estaría caracterizada por indemnizaciones excesivas, enfermedades sin base real y abultados gastos en peritos y otros costos judiciales.

acelerador y el freno a la vez ”<sup>22</sup>, haciendo referencia al carácter ambiguo de la norma en su intento de flexibilizar las condiciones de contratación.

Como se vio hasta ahora, durante el primer gobierno de Menem las posiciones al interior del Ejecutivo nunca fueron uniformes. El misterio de Trabajo actuó como contención de las propuestas más abiertamente desreguladoras de la cartera de Economía. Sin embargo, ya en la gestión Rodríguez, pero sobre todo a partir del nombramiento de Caro Figueroa a fines de 1993, el ministerio de Trabajo tuvo una política de reforma laboral propia, que no era ni la de los empresarios y el ministerio de Economía ni, por supuesto, la de los sindicatos. Esto es, no se trata solamente de que el ministerio de Trabajo actuara como una suerte de mediador entre las propuestas de Economía y la voluntad de las fuerzas propias - sindicalismo y bloque del PJ en el Congreso. El ministerio pasa a tener una propuesta de cambio, que podría definirse sucintamente como de “modernización concertada”. Con Caro Figueroa el diseño de la reforma laboral está presidido por la idea general de modificar los equilibrios entre derechos y deberes del trabajador y de revisar los mínimos legales inderogables con el objetivo de transformar la negociación colectiva en el ámbito primordial donde se discutan los niveles de garantismo (Ver Caro Figueroa, 1988 págs. 62-64). Empero, el cambio no sólo se dio en los contenidos de la política -a pesar de que, con el nuevo ministro, las divergencias con Economía serán menores que con su antecesor-, sino especialmente en su estrategia de formulación: la concertación con los actores sociales.

Así, la gestión de Caro durante el primer gobierno de Menem se caracterizó por una casi constante búsqueda del acuerdo y la concertación con las organizaciones de interés antes de enviar las iniciativas al Congreso. La expresión de ese cambio en la fórmula de toma de decisiones en materia de reforma laboral fue el “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social”, firmado el 25 de julio de 1994 por el gobierno, el Grupo de los Ocho y la CGT, en ese momento encabezada por el oficialista A. Cassia<sup>23</sup>. Lo más importante de esta confluencia quizás sea la creación de un “Comité Técnico Redactor”, integrado por técnicos de los tres sectores, que se abocaría a la redacción de los proyectos de ley según un calendario previsto por el acuerdo. En otros términos, hubo un compromiso, al menos a priori, de redacción conjunta del articulado de los proyectos. En palabras del ministro Caro: “Este es un acuerdo para acordar, un convenio para convenir”.

¿Qué razones llevaron al gobierno y a las organizaciones de interés a esta confluencia? Por el lado del Ejecutivo, la oposición del Congreso hasta ese entonces fue un factor importante. Roberto Izquierdo, subsecretario de Relaciones Laborales del MTSS y operador del gobierno en la ronda de negociaciones, reconoció el bloqueo legislativo como causa básica tendiente a buscar la confluencia<sup>24</sup>. En cuanto a la CGT, el cambio en su conducción, dominada ahora por los sindicalistas más oficialistas liderados por el Secretario General Antonio Cassia, fue de indudable relevancia. Los principales jefes cegetistas respaldaron el acuerdo y el sector oficialista de la central obrera lo tomó como una prueba de los frutos de su estrategia negociadora. Lograban anular la iniciativa gubernamental de reforma laboral en el Congreso y excluir del acuerdo la cuestión de los niveles de negociación colectiva y la ultraactividad, frenaban la desregulación del

<sup>22</sup> Entrevista personal, 29 de Mayo de 1995.

<sup>23</sup> Para el detalle de los contenidos del acuerdo según tuvieron un sesgo sindical o patronal ver Apéndice 2

<sup>24</sup> Entrevista personal, 29 de mayo de 1995.

sector salud y obtenían compensaciones monetarias para sus obras sociales. En cuanto al empresariado, el sector se mostró menos eufórico que el sindicalismo, por cuanto se veía este acuerdo como un retroceso respecto del proyecto que tenía entonces estado parlamentario. Las rondas de consultas en el mundo de los negocios con el gobierno- siempre encabezadas por la UIA con el respaldo implícito de resto del grupo de los 8- y también hacia adentro, acerca de la conveniencia del acuerdo, se dieron incluso hasta horas antes de su firma<sup>25</sup>. No obstante, las escasez de resultados obtenidos hasta entonces y la presión de un gobierno con el que, en última instancia, tenían una confluencia general al respecto, empujaron a los líderes empresarios a dar el presente.

## b) Los resultados del Acuerdo Marco

Mediante este mecanismo de formulación, el gobierno encontró la llave de sus logros más importantes en materia de regulaciones de los mercados de trabajo. Así la administración de Menem obtuvo desde mediados de 1994 hasta diciembre de 1995 las siguientes leyes: reforma laboral para las pymes, nueva flexibilización en las modalidades de contratación, reforma integral del régimen de Accidentes de Trabajo, nueva ley de quiebras, ley de mediación para disminuir la litigiosidad laboral y algunas reformas en el rubro obras sociales (Ver sección 6).

Más allá de la discusión acerca de la magnitud de las reformas laborales que finalmente consiguió cristalizar la primera administración de Menem, lo cierto es que el grueso de las mismas se logró en el último año y medio de gobierno. Caro muestra una capacidad de sanción muy superior al resto de los ministros (Ver Apéndice 1). El ex secretario de Trabajo de Alfonsín alcanzó la aprobación de mayor cantidad de leyes y con contenidos reformistas más profundos. El siguiente cuadro nos da una pauta de la remoción del bloqueo parlamentario que se produjo a partir del Acuerdo Marco.

**Cuadro 3:** Promedio de días en el Congreso por ley sancionada según ministro, proyectos PEN de reforma laboral <sup>26</sup>.

Ministro	Días en promedio
Triaca	642
Díaz	238
Caro	210

Antes del Acuerdo Marco, reformas de menor importancia llevaron un tiempo mayor de negociación. A partir del cambio de estrategia del Ejecutivo, se obtuvieron reformas estructurales

<sup>25</sup> Ver Clarín, 25/7/94. Horas antes del acuerdo, Caro lidiaba con representantes de la UIA por el tenor del mismo; a los empresarios les preocupaba aparecer convalidando el Convenio Colectivo centralizado. El diario Ambito Financiero, uno de los voceros inorgánicos del mundo de los negocios ponía en primera plana refiriéndose a la firma del acuerdo: "¿Por qué la UIA se presta a "pactos negros" con el gobierno y la CGT, que agrandan de nuevo al sindicalismo y encarecen el costo productivo del país?"

<sup>26</sup> En el caso de la ley de quiebras que ya estaba en el Congreso, tomamos como fecha inicial para Caro el Acuerdo Marco, ya que a partir de allí el ministro acuerda negociar las partes laborales de la ley para "destrabarla" en el Congreso.

de una mayor magnitud. No obstante, el tiempo de negociación con el Congreso fue menor. Reformas de mayor relevancia, que implicaban una disputa más ardua y mayor dificultad para sellar un acuerdo, no recibieron, a su vez, ningún veto parcial en la etapa Caro<sup>27</sup>. Es oportuno señalar que los proyectos de ley incluidos en el Acuerdo Marco que tenían sesgo obrero - fundamentalmente, el de derecho a la información sindical del estado de la empresa, los de régimen de propiedad participada y de sociedad anónima de trabajadores- hasta junio de 1996 no habían recibido sanción. La CGT obtuvo del funcionamiento del Acuerdo Marco, en cambio, las compensaciones monetarias a las obras sociales, bloquear su desregulación, el retiro del proyecto Rodríguez de reforma laboral y una perceptible incidencia en los contenidos de los proyectos de ley al cabo enviados al Congreso (como se muestra en el siguiente apartado). Todo ello hace patente la dirección general del proceso de cambio impulsado por esta reforma, así como el tipo de acompañamiento defensivo en el que se posicionó el sindicalismo oficialista.

### **c) El proceso de concertación de las reformas**

El acuerdo con las organizaciones de interés fue la clave de los cambios en la materia, al configurar un espacio de concertación donde empresarios, sindicalistas y funcionarios de Trabajo confluyeron en el diseño y formulación de las reformas. Una vez lanzado este proceso, el rol del Partido Justicialista y los bloques peronistas en el Congreso se limitó a endosar los proyectos que acordaron el gobierno y los grupos de interés. Una breve descripción del proceso de formulación de las dos leyes más importantes del período, reforma de accidentes de trabajo y flexibilización para las pymes, nos da una pauta de lo afirmado.

#### **-La reforma de Accidentes de Trabajo**

Aquí la reforma estructural fue ostensible. Se pasó de un régimen de resarcimiento (por accidente o enfermedad laboral) a través de la litigación judicial, a un régimen de seguro. El empleador paga por mes a una ART (Administradora de Riesgos del Trabajo) que posteriormente se hará cargo del eventual accidente/enfermedad. Siguiendo con el mecanismo pautado en el Acuerdo Marco, el ministerio de Trabajo llamó a la UIA y a la CGT a concertar en una misma mesa - las comisiones de seguimiento y redacción del Acuerdo- la letra del texto antes de su envío al Congreso. Sorpresivamente, durante el proceso de formulación de esta reforma el gobierno tuvo más problemas con los empresarios que con la CGT. En realidad, la UIA pretendía que sólo las pequeñas y medianas empresas (pymes) tuvieran la obligatoriedad de contratar el seguro y que a las grandes empresas se aplicara un modelo de autoseguro evitando así contratar una ART y pagarle una prima. La CGT, por su parte, pretendía que no se cerraran todas las vías judiciales para la acción del trabajador y que el seguro fuera obligatorio para todas las empresas. La central obrera ponía especial énfasis en el cuadro y monto de enfermedades e incapacidades a compensar.

El proyecto fue enviado al Congreso sin el acuerdo de la UIA. La ley limitaba las posibilidades del autoseguro y trasladaba decisiones sobre rasgos importantes de su implementación a un Comité Consultivo Permanente integrado por tres representantes de la CGT, tres de los empresarios, tres del gobierno y presidido por el Ministro de Trabajo. Este comité decidiría de manera vinculante la

---

<sup>27</sup> En realidad la ley de quiebras sí fue vetada parcialmente, pero no en los aspectos laborales de la norma. Por esa razón no la computamos en el trabajo como vetada.

reglamentación de la ley, el listado de enfermedades e incapacidades laborales, las prevenciones en la empresa y los indicadores de la solvencia económica financiera para el eventual autoseguro. En caso de que no hubiera unanimidad arbitraria el Ejecutivo. De este modo, la ley sancionada en Septiembre de 1995 dejaba numerosos asuntos vitales sin definir y los trasladaba al Comité Consultivo. Es importante señalar que el gobierno no estaba sólo en el tema del autoseguro, puesto que el lobby empresario del sector de seguros apoyaba el carácter obligatorio de la contratación del mismo. El proyecto oficial contaba también con el inequívoco respaldo de los dirigentes empresarios de organizaciones que agrupan a las pymes -por cuanto éste tipo de empresa difícilmente podría autoasegurarse y son las más indefensas ante las eventuales indemnizaciones por accidentes- y con el respaldo de la central obrera. Esta última, por su parte, tras haber aceptado el cambio del modelo de resarcimiento, se interesaba por definir aspectos del mismo. Logró que no se cerraran las vías judiciales -aunque para poder litigar el trabajador debería demostrar un eventual "dolo" del empleador - y, como en el caso de las administradoras privadas de pensiones, que los sindicatos pudieran participar en el negocio de las ART. Finalmente, en el Comité Consultivo las organizaciones de interés y el gobierno negociaron la reglamentación e implementación de la ley. En febrero de 1996, la CGT, empresarios y gobierno acordaron los listados de enfermedades e incapacidades por accidentes a compensar. Hacia abril del mismo año, siempre en el marco de la comisión tripartita, acordaron la formulación del régimen de tarifas<sup>28</sup>. El MTSS dispuso que el régimen entre en vigencia en julio de 1996.

En definitiva, la puesta en funcionamiento del régimen de Accidentes de Trabajo fue en cierta medida una disputa interempresaria entre las grandes empresas -que querían normas flexibles para poder autoasegurarse sin recurrir a una ART- y los empresarios del seguro, que al igual que el Ministerio de Trabajo pretendían normas más rigurosas para que fueran pocas las empresas que se autoaseguran. Ante las quejas del grupo de los 8, el ministro Caro argumentaba que "...la ley tiene su origen en el Acuerdo Marco que firmaron la UIA y la CGT y a partir de entonces hemos negociado cada uno de los artículos..."<sup>29</sup>.

- La flexibilización para las sector pymes.

La ley 24.467, "Estatuto para las Pequeñas y Medianas Empresas" (pymes) que contiene un capítulo que regula las relaciones de trabajo en ese tipo de empresas, y la ley 24.465, que introduce nuevas formas de contratos "flexibles", fueron los mayores avances legislativos del primer gobierno de Menem en lo que en un sentido estricto podemos llamar "flexibilización laboral": se obtuvieron logros en materia de "flexibilización externa" - formas de contratación, baja de costos por despido y en aportes patronales en los nuevos contratos promovidos-, y "flexibilidad interna" -numero de horas trabajadas, movilidad funcional, disposición de las vacaciones, etc. La reforma para las pymes modificó además las normas que regulan la negociación colectiva.

---

<sup>28</sup> Dos meses después de haber entrado en vigencia el régimen, el valor promedio de la póliza en el mercado según el MTSS era del 1,53% de los sueldos, menor a lo que se había anticipado, como consecuencia de la intensa competencia entre las aseguradoras. Esto supone una rebaja de costos empresarios a largo plazo, una vez que se supere el período de transición de los pagos por el "viejo" sistema.

<sup>29</sup> Página 12, 2 de abril de 1996. Al no llegarse a un acuerdo en el Comité Consultivo en cuanto a los requisitos del autoseguro, en Junio de 1996 laudo el ministerio de Trabajo -dec. 585/96. La decisión final -\$1.000.000 de capital mínimo y empresas con más de 200 trabajadores- estuvo más cerca del meridiano de intereses de la UIA y fue protestada por la Cámara de ART. Sin embargo sólo dos empresas -SHELL y ESSO- se habían autoasegurado dos meses después del inicio del nuevo sistema.



En noviembre de 1994 se conoció el primer borrador del gobierno que fue rechazado por la CGT y respaldado por las asociaciones de pequeños empresarios. No obstante, el anteproyecto del gobierno fue a dar a las comisiones técnicas creadas por el Acuerdo Marco, para que lo discutieran los asesores de la CGT y los empresarios. En la lógica de la negociación, la CGT pretendía contener el ímpetu flexibilizador lo más posible - y en todo caso, condicionar a aprobación de Convenio Colectivo lo que se cedía-, a la vez de bajar cuanto pudiera el umbral de trabajadores y facturación de la empresa para clasificarla como pyme, de modo que la nueva legislación sólo fuera aplicable a las empresas más chicas. El gobierno y los empresarios apostaban a lo contrario: mayor flexibilidad y menor intervención de los Convenios Colectivos para instrumentar la ley, y mayor cantidad de empresas dentro del régimen. Ante el aparente empantanamiento de las negociaciones, el gobierno, como en otras ocasiones, agitó el fantasma del decreto. Empero, una vez más, la amenaza no se cumplió. Gobierno y asociaciones de interés llegaron a un acuerdo en el marco de la comisión técnica, que se trasladó a los líderes sectoriales. El 18 de Enero de 1995 se firmó el "Acta - Acuerdo entre el Gobierno de la Nación, la CGT y las organizaciones de pequeñas y medianas empresas". Por el sector empresarial firmaron CAME, CAI, CGI, CGE, todas estas organizaciones de empleadores dueños de pymes, más ADIMIRA -la asociación de industriales metalúrgicos-. En el Acta se destacó que "las partes se han puesto de acuerdo en el texto del estatuto" y que "el PEN se compromete a presentar el texto consensuado por los interlocutores sociales al H. Congreso de la Nación" ("Acta Acuerdo..." MTSS, Enero de 1995).

El anteproyecto del PEN llegó al Congreso dos días después de la firma del acuerdo. Fue aprobado en menos de dos meses. El texto de reforma laboral que contenía el proyecto casi no fue tocado por el Congreso, que sólo realizó pequeñas modificaciones menores al texto acordado por los representantes de los grupos de interés y el gobierno. El plantel de trabajadores se fijó en 40 o menos -contra los 50 que pretendían los empresarios<sup>30</sup> - y el nivel de facturación lo decidiría la Comisión de Seguimiento de la ley, que integraban empresarios, gobierno y CGT<sup>31</sup>. En cuanto a la negociación Colectiva, el nuevo régimen contiene modificaciones importantes: se acepta el Convenio Colectivo a negociarse a nivel pyme, pero la organización sindical con personería es la que delega en entidades de grado inferior la referida negociación. Finalmente, y no menos relevante, se termina con la ultraactividad: si no hay renovación de convenio, el mismo se extingue a los tres meses de su vencimiento.

El gobierno hizo concesiones en la negociación. Recordemos que el proyecto original directamente bajaba las indemnizaciones a la mitad y partía en doce el aguinaldo. La ley no contiene pautas flexibilizadoras en lo salarial ni en lo atinente al número de horas trabajadas. La CGT aceptó, en cambio, ahora sí, facilitar el acceso empresario a las modalidades flexibles de

---

<sup>30</sup> Sin embargo, la ley establece que el Convenio Colectivo de ámbito superior podrá modificar el máximo de 40 trabajadores; aún más importante es que en el art. 83 se añade que las pymes que superen los niveles de facturación y número de trabajadores, sin duplicarlos, podrán permanecer en el régimen durante tres años. Es decir que el artículo es ambiguo y permite incluir empresas con más trabajadores y facturación que los máximos que se indican en un principio.

<sup>31</sup> La Comisión Especial de Seguimiento, sólo llegó a un acuerdo, en lo que hace al máximo de facturación, en el sector comercio, que quedó en \$3.000.000 anuales. En el resto de los sectores saldó el MTSS: \$4.000.000 en servicios y \$5.000.000 en industria. En este punto el gobierno falla en contra de la CGT que proponía un techo de \$2.500.000. Ver resolución nro1/95 C.E.S.R.L.P.E., 23/5/95, MTSS.

contratación que contenía la Ley de Empleo de 1991, discutir en Convención el régimen de despido (flexibilidad externa) y accedió a negociar en Convención los estatutos, las vacaciones y la redefinición de los puestos de trabajo (flexibilidad interna). Sin embargo, los sindicalistas se aseguraron mantener el monopolio de representación en las pymes, puesto que según la norma siempre es el sindicato firmante del Convenio Colectivo -que a lo sumo puede delegar su potestad en niveles inferiores- el que negocia, cerrando la puerta al surgimiento de un sindicato autónomo en la empresa<sup>32</sup>.

Como era de esperar la CGT avaló la nueva norma<sup>33</sup>, que fue rechazada por los gremios opositores del MTA y CTA. Los diputados sindicales impulsaron la iniciativa en la Comisión de Legislación del Trabajo y, más allá de algunas divisiones a la hora de votar la ley, en el recinto. Por supuesto, la norma fue también saludada por las organizaciones de las pymes que habían intervenido en las comisiones de redacción. La UIA, en cambio, estuvo al margen de la negociación. Ante el acuerdo, la central fabril emitió un comunicado donde expresaba que "...La lucha contra la desocupación no deja lugar a parches ni soluciones a medias. La vía de los meros retoques a la legislación vigente o intentar un atajo con medidas aisladas podrá ser un camino más cómodo... pero en nada contribuirá a la baja del 'costo argentino'...". Las razones del escaso entusiasmo de la UIA no son difíciles de dilucidar. Los avances flexibilizadores de la ley no se aplicaban a los trabajadores de las empresas grandes.

## **5) Las reformas laborales en el Congreso: actitud del PJ y los diputados sindicales**

### **a) Alineaciones**

Recién describíamos el proceso de concertación entre organizaciones de interés y gobierno en la etapa Caro Figueroa. La pregunta que surge apunta al comportamiento del bloque oficialista y de los diputados de extracción sindical dentro del mismo antes y después de la firma del Acuerdo Marco. ¿Los diputados sindicales respaldaron las iniciativas que en mayor o menor medida debilitan sus bases institucionales de poder o se escindieron del bloque? ¿Buscó el gobierno aislar a los diputados de extracción sindical y llevar adelante las reformas con sectores más afines dentro del PJ y la oposición? El siguiente cuadro muestra las votaciones de los proyectos de reforma laboral del PEN en el primer gobierno de Menem:

<sup>32</sup> De todos modos, el art. 1 de la ley 23.551, que el gobierno no consiguió reformar, impide la constitución del sindicato de empresa y, recordemos, el art. 1 de la ley 14.250 de Negociación Colectiva sólo habilita a negociar al sindicato con personería gremial.

<sup>33</sup> Alberto Tomassone, asesor de la CGT, señala que "...Las organizaciones sindicales habilitadas para negociar y los empresarios serán los reales protagonistas del cambio. Ellos, a través de la Negociación Colectiva, serán los que decidan las modificaciones o no a realizar... Es este consenso el que impedirá cualquier intento de desregulación o flexibilización salvaje, priorizando, por otra parte, el fortalecimiento de los protagonistas sociales. Las alternativas eran dos: reforma autoritaria o cambios consensuados. Esta última es la opción elegida...". Ver Tomassone en MTSS 1995. Es interesante notar que las publicaciones del MTSS explicando los alcances de la nueva legislación tienen artículos tanto de los funcionarios de Trabajo como de los asesores de CGT, quienes, en definitiva, fueron los redactores de la ley.

**Cuadro 4: Alineaciones partidarias en los dictámenes de comisión, proyectos reforma laboral origen PEN, gobierno de Menem <sup>34</sup>**

Alineaciones	Reforma Laboral
PJ-UCR	3
PJvsUCR	20
PJ-OTvsPJvsUCR	3
Total	26

OT=OTROS

En un Congreso con una mayoría casi asegurada, el PJ apeló a sus fuerzas para pasar los proyectos de reforma. En un contexto como el de reforma laboral, donde el gobierno por un lado, y el PJ y los diputados de extracción sindical por el otro, tenían tantas diferencias, la disciplina partidaria sólo se rompió en tres ocasiones. Estas escisiones fueron protagonizadas por diputados de extracción sindical en la etapa Caro, en los proyectos sobre accidentes de trabajo, reforma laboral para la pymes y conciliación laboral.<sup>35</sup> No obstante, todas esas iniciativas contaron con el apoyo de los diputados de la CGT más oficialistas. O. Borda, diputado de extracción sindical, y presidente de la Comisión de Legislación del Trabajo de la cámara Baja, fue el vocero y miembro informante en el recinto de los proyectos de reforma laboral impulsados por Economía y Trabajo a partir del Acuerdo Marco. Es remarcable, a su vez, que aunque tuvieran discrepancias con el Ejecutivo, los diputados sindicales nunca aparecieron votando dictámenes junto a la UCR, principal partido opositor en el Congreso.

El contraste que queremos señalar es el siguiente: aún cuando la reforma laboral se bloqueó considerablemente, toda vez que las iniciativas se ponían en marcha y avanzaban en su trámite legislativo, lo hacían con el consenso del PJ y los diputados sindicales. En ningún momento el gobierno logró llevar adelante iniciativas apelando a fuerzas más afines dentro y fuera del partido oficial y, eventualmente, marginando a los diputados sindicales u otros sectores de PJ. Aun en las disidencias de la etapa Caro, el gobierno siguió teniendo el apoyo de los diputados "oficiales" de la CGT. Como contrapartida, los diputados sindicales no trabaron las reformas en la Comisión de Legislación del Trabajo y las respaldaron una vez que habían negociado. En este contexto, no creemos que sea válido el argumento de que las reformas laborales no se sancionaban debido a un bloqueo opositor. Los diputados radicales dieron quórum en el recinto a todos los proyectos de reformas laborales involucrados en nuestro universo de análisis, incluyendo las iniciativas a las que

<sup>34</sup> En todos los casos en que los proyectos fueron tratados por más de una comisión en una misma lectura, recibieron dictamen conjunto de las mismas. En algunos casos, donde el dictamen de comisión está firmado por sólo uno de los partidos mayoritarios, pero el repaso del tratamiento de la ley hace evidente la oposición del partido no firmante, le adjudicamos la categoría PJ vs UCR a la alineación. De la misma manera, aun cuando no se registrara un despacho de minoría, pero una disidencia parcial -firmada ya sea por otro partido o una escisión del mayoritario-, modifica sensiblemente el dictamen de comisión, también privilegiamos el conflicto y le adjudicamos PJ vsUCR.

<sup>35</sup> La actitud de los "dipusindicales" que votaron en contra marcó más un gesto simbólico de rebelión que un conflicto serio en el seno de la CGT. Por ejemplo, José Rodríguez renunció al secretariado nacional de la CGT, pero su gremio permaneció en la organización. El diputado de la UOM N. Brunelli, en el caso de accidentes de trabajo, votó en contra en comisión en la primera lectura en Diputados. Sin embargo en la tercera lectura, y con una redacción que claramente no cambió en nada sustancial, votó a favor. Por supuesto, cada reforma laboral votada por los "dipusindicales" fue duramente cuestionada por sus colegas del MTA y el CTA.

se oponían en comisión -con la excepción de la flexibilización laboral para las pymes. Por otra parte, como vimos, el PJ no estaba muy lejos del quórum propio y nunca en sus primeros 6 años de gobierno tuvo problemas para recurrir en el Congreso a los partidos provinciales y de centro-derecha. La viabilidad de las reformas laborales -y seguramente de otras políticas-, entonces, se jugaba en la negociación puertas adentro del PJ y no dependía de un eventual bloqueo opositor.

b) El valor de una comisión

Cuando señalamos en la primera parte del trabajo la existencia de un bloqueo del parlamento en temas laborales, nos referimos al Congreso como un todo. Es decir, el Ejecutivo tuvo en esta materia problemas para disciplinar al PJ en las dos cámaras. Sin embargo, si hacemos un análisis algo más detenido del trámite legislativo, encontramos que el bloqueo provino fundamentalmente de la Cámara de Diputados, particularmente de la Comisión de Legislación del Trabajo. El sindicalismo peronista compensó la progresiva disminución de la cantidad de diputados sindicales en el Congreso que vino sufriendo desde la reapertura democrática, con su constante dominio de la Comisión de Legislación del Trabajo. Por esa comisión pasaron casi sin excepción los proyectos de reformas laborales.

**Cuadro 5:** Evolución de la cantidad de diputados sindicales en la Cámara Baja 1983-1995, comparada con la participación de los diputados sindicales en la comisión de Legislación del Trabajo de la C. de Diputados durante el mismo período

	1983-85	1985-87	1987-89	1989-91	1991-93	1993-95
DS C.D.	35	28	26	23	18	10
%Tot Cam.	13,8	11	10,2	9	7	3,9
DS (LT)	9	9	9	10	12	9
%Com LT	37,5	36	36	40	48	36

DS=diputados sindicales; CD=Cámara de Diputados; LT= Com Legis. Trabajo, CD.  
Fuente: Los datos sobre diputados sindicales en la Cámara son del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, los de diputados de extracción gremial en LT provienen de la Comisión de Legislación del Trabajo, Cámara de Diputados

El sindicalismo dominó, al menos hasta 1995, la comisión de Legislación del Trabajo. En el período 91-93 eran la mitad de la comisión y casi todo el bloque del PJ. Si tenemos en cuenta que de los 20 proyectos de reforma laboral que envió el gobierno, 16 pasaron por la comisión en su primera o segunda lectura, vemos que las chances de los diputados sindicales de intervenir en la redacción fueron considerables. En el caso del Acuerdo Marco, los sindicalistas tuvieron dos ocasiones marcadas para incidir a lo largo del proceso de formulación de cada política: primero en las comisiones de redacción de la legislación que funcionaron en el ministerio de Trabajo a partir del Acuerdo Marco. Y después cuando esa política pasó por la Comisión de Legislación del Trabajo en Diputados. La comisión fue un arma fundamental que el sindicalismo peronista utilizó tanto para negociar como para "congelar" las iniciativas cuando la negociación se estancaba (Ver Apéndice 3). De todas maneras, también es cierto que el bloqueo no obedeció solamente al factor "dipusindical". El Ejecutivo bien podría, o haber impedido que los diputados sindicales se

abroquelaran en una comisión -lo que en algún momento intentó pero no logró debido a la fuerte oposición del propio bloque del PJ- o bien haber intentado aprobar las iniciativas sobre tablas, y así eludir el tratamiento en comisión, lo que tampoco ocurrió. Entonces, la comisión de Legislación del Trabajo pudo cumplir el rol de protector de intereses corporativos porque el PJ en el Congreso estuvo dispuesto a permitirlo.

## **6 - Obras Sociales: desregulación y aportes patronales**

Si bien la cuestión de las obras sociales (OS) fue vital para que la CGT firmara el Acuerdo Marco, el tema era objeto de una disputa entre gobierno y sindicalistas que ya llevaba unos años. El primer aspecto a señalar es que el gobierno había dispuesto en 1991 centralizar en el MTSS la recaudación y el control los fondos destinados a las OS. En Abril de 1993, el Ejecutivo dio a conocer el decreto 9/93 que incluía un plan para establecer un principio de desregulación en el sector de salud y la libre competencia entre las OS.

En rigor, esta iniciativa implicaba un nivel de desregulación menor al que fue conocido como "Proyecto Giordano". Este proyecto impulsado por el ministerio de Economía desde inicios del 92, proponía que cada trabajador pudiera "contratar" libremente su prestador, elección que incluía a instituciones sindicales y a prestadores privados como las entidades de medicina prepaga y las asociaciones médicas. En definitiva, el proyecto Giordano implicaba abrir el seguro de salud a la competencia de mercado quitando a los sindicatos el control de los fondos destinados a las OS (Danani, 1994, pág. 23). Por su parte, los gremialistas en general se oponen casi por principio a un proceso que les implique ajustar lo que tradicionalmente fue la fuente de financiación de su maquinaria política-sindical. De todos modos, el decreto 9/93 implicaba un camino intermedio entre el Proyecto Giordano y el modelo entonces vigente al establecer la competencia entre las OS, sin participación de los agentes privados<sup>36</sup>. Además, no está claro que esta forma de competencia limitada fuera un golpe fatal para todas las OS, por cuanto las mas grandes se podrían beneficiar de la desaparición de las más chicas. Cuando en mayo de 1993 la CGT parecía dispuesta a confrontar por los intentos del gobierno de desregular, desde el Ejecutivo se decidió pasar el tema a una "comisión" conjunta y en la práctica parar la iniciativa. La transigencia del gobierno fue resultado de sus necesidades políticas: las inminentes elecciones de octubre de 1993 y la búsqueda de la reforma constitucional.

Empero, pronto el gobierno atacó por otro frente. A fines de Diciembre de 1993, en el marco del Pacto Fiscal entre la nación y las provincias<sup>37</sup>, el Poder Ejecutivo dispuso, a partir de enero de 1994, la disminución de los impuestos de los empleadores -entre ellos los destinados a las OS- sobre los salarios en los sectores primario, industrial y de la construcción (decreto 2.609/93). La estrategia del gobierno seguía siendo la misma: rebajar los costos productivos y combatir el retraso cambiario. La UIA apoyó la medida y pidió al gobierno que "no retroceda" en la rebaja de aportes y la desregulación en las OS. Si bien los gremios amenazaron con la vía judicial para parar el decreto, accedieron a negociar la cuestión en las rondas sobre reforma laboral que el ministerio

<sup>36</sup> Para un análisis del modelo implícito en el decreto 9/93 ver Danani, 1994. Una propuesta ortodoxa de reconversión del sector salud, que guarda similitudes con el proyecto Giordano y termina con los cimientos del poder sindical en el sector, se encuentra en Panadeiros, 1996. Visiones críticas a las propuestas ortodoxas, que subrayan el carácter en si problemático del sector salud para una competencia de mercado, están en Cetrángolo, 1996 y Katz, 1995.

<sup>37</sup> Sobre el Pacto Fiscal y las relaciones impositivas entre nación y provincias ver Cetrángolo y Jimenez, 1996.

de Trabajo había lanzado a partir del nombramiento de Caro. Como recién señalábamos, este proceso terminó sin medidas de fuerza de la CGT y con la firma del Acuerdo Marco. El sindicalismo cedió algo en la reforma laboral mientras el gobierno se comprometió a compensar las pérdidas de las OS en el período enero-mayo, estableció un plan de pagos especial para las deudas de las OS<sup>38</sup> y cedió en su ímpetu desregulatorio.

Los primeros meses de 1995 trajeron algún alivio para la CGT. La desregulación de las OS se había pospuesto por tercer año consecutivo y al menos hasta las elecciones del 14 de mayo nada iba a cambiar al respecto. La crisis fiscal después del “efecto tequila” y los reclamos del FMI - que irónicamente convergía con las demandas gremiales- para mantener las cuentas fiscales en orden, en un escenario recesivo y con baja de recaudación, hicieron que el gobierno volviera a subir los impuestos al trabajo a partir de marzo de 1995. El Ejecutivo entonces, en un contexto electoral, desistió en sus planes de hacer extensivas a los servicios las rebajas patronales dispuestas para el 94<sup>39</sup>. No obstante, después de las elecciones de Mayo de 1995 el gobierno volvió a la carga con la cuestión de la desregulación. La idea de abrir el sector de salud a la competencia del mercado había sido congelada desde 1993, pero el Ministerio de Economía, respaldado por el Grupo de los Ocho<sup>40</sup>, tenía aún esta reforma en la agenda.

El acuerdo final respecto a la desregulación del sistema de OS fue a todas luces un camino intermedio entre las propuestas del gobierno y la CGT. El gobierno aceptó que no entraran en el juego, al menos en una primera etapa, las entidades de medicina prepaga. Sin embargo, la CGT cedió en un punto fundamental, ya que a partir de Enero de 1996<sup>41</sup>, la afiliación del trabajador a las OS sería libre y se introduciría una pauta de competencia en el sistema. Los trabajadores podrían elegir entre las diferentes OS, lo que supondría la forzosa reconversión de las OS que no pudieran brindar el servicio básico<sup>42</sup>. En suma, sólo se establecieron los trazos gruesos de un hipotético modelo; el gobierno pareció recurrir a la “desregulación posible”. Así, el sector más dialoguista de la CGT, encabezado por su titular A. Cassia, creía haber alcanzado un acuerdo satisfactorio para la central obrera. Con todo, la disputa entre gobierno y CGT por el tema OS en el primer gobierno de Menem aún reservaba un último episodio.

En agosto de 1995, el gobierno dictó el decreto 292/95 que contenía algunos puntos que golpeaban la estructura sindical. Por un lado trasladaba a la DGI la facultad de recaudar y redistribuir los fondos entre las OS, relegando a la ANSSAL<sup>43</sup>, que controlaba la CGT, y que

<sup>38</sup> Así el Ejecutivo dictó el decreto 1829/94, que permitía a OS y sindicatos abonar sus deudas previsionales en 120 cuotas, el doble que los demás empleadores.

<sup>39</sup> Si bien se generalizaron las rebajas a todos los sectores de la economía, tales reducciones -dispuestas por el decreto 372/95- fueron bastante menores a las dispuestas para 1994: el aporte patronal promedio para las OS tomando todas las regiones del país pasó del 2,7% al 4,35% del salario.

<sup>40</sup> En agosto de 1995 el Consejo Empresario Argentino le entregó a Menem un documento elaborado por FIEL, donde se proponía que las OS se abriesen a la libre competencia junto a empresas privadas como forma de “reducir los espacios de corrupción”.

<sup>41</sup> La desregulación no se implementó, no obstante, en 1996. Recién en enero de 1997 el gobierno la puso formalmente en marcha, aunque al momento de cierre de este texto (marzo de 1997) resta saber si la podrá efectivizar.

<sup>42</sup> En esta negociación también toma parte el Banco Mundial, que según el proyecto original, aportaría dinero para la reestructuración a cambio de que la CGT acepte un principio de desregulación.

<sup>43</sup> La Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL), es el organismo estatal que administra una parte de los fondos destinados a las obras sociales y desde 1992 es administrado por un sindicalista. Recauda un 10% de los aportes del sistema de OS que redistribuye entre las obras sociales chicas -que tienen menores aportes- o las que tienen déficit. Es decir, funciona

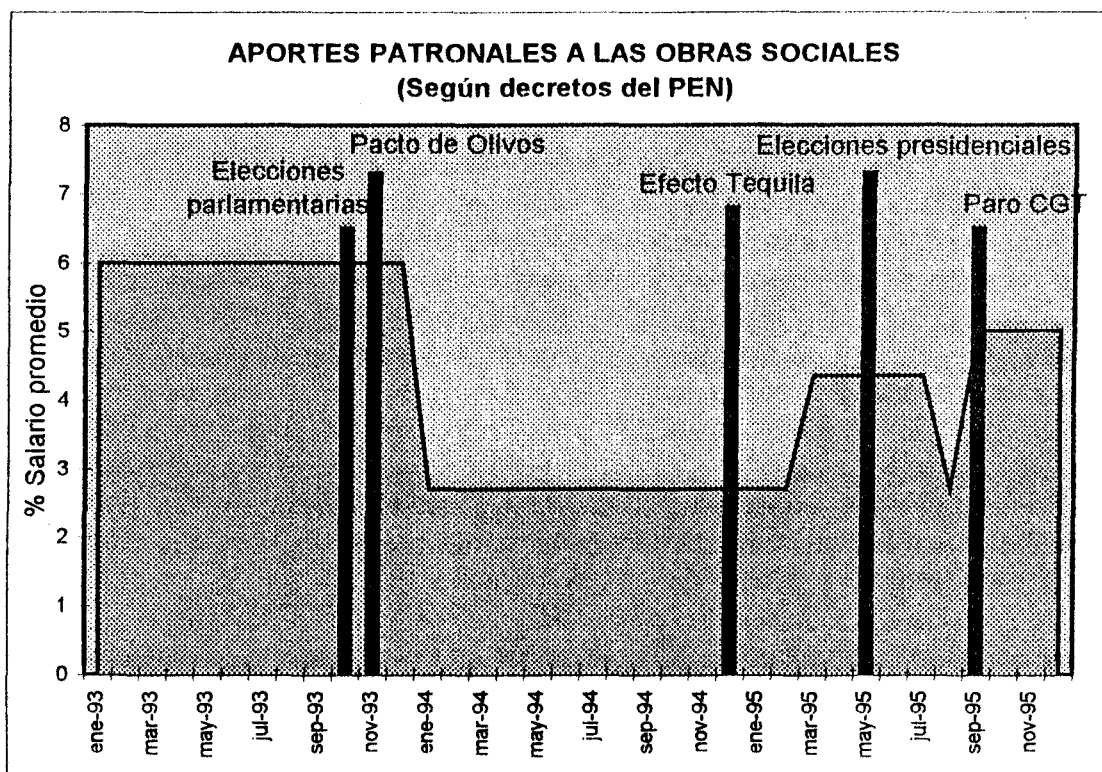
tradicionalmente cumplía las tareas de "compensación". Es decir, se le quitó el control total de fondos a la ANSSAL y se resintió su capacidad para salir en ayuda de las OS en problemas. Pero la ofensiva no terminó allí, también se volvió a legislar un plan de reducción de impuestos empresarios al trabajo. La CGT, liderada ahora por G. Martínez -desplazando al sector más abiertamente menemista-, había virado de su posición totalmente acuerdista y después del decreto confirmó un paro general para setiembre. El paro, avalado tanto por la CGT oficialista como por su desprendimiento del MTA y también por el predominantemente estatal CTA, se llevó a cabo el 6 de septiembre, con un acatamiento parcial. Sin embargo, el aparato gremial realizó la manifestación de protesta obrera mas numerosa de la administración Menem hasta ese momento, convocando 60.000 personas ante el Congreso. A pesar de la medida de fuerza las rondas de negociaciones se reiniciaron con el gobierno, y la CGT nuevamente logró retener posiciones en el curso de las mismas. Tan solo 2 semanas después del paro, el gobierno aceptó modificar el decreto de la discordia. Luego de una reunión en la Casa de Gobierno entre el secretariado nacional de la CGT, Menem y los ministros de Economía y Trabajo, el gobierno acordó que las rebajas de aportes de los empresarios a las OS serían mucho menores, aunque en el resto de los rubros de impuestos al trabajo, las rebajas se mantendrían. El compromiso se plasmó en un nuevo decreto (492/92), publicado en el Boletín Oficial 6 días después de la reunión entre el Ejecutivo y la CGT. El aporte empresario a las OS bajó un punto, y quedó uniforme a nivel nacional sin sufrir ninguna rebaja escalonada a futuro. En otros términos, el impuesto empresario se incrementó nuevamente del 2,7% del salario al 5%: los sindicalistas lograron de este modo retener \$400 millones para las OS <sup>44</sup>.

En resumen, la cuestión de las cargas sociales empresarias durante el primer gobierno de Menem se saldó de la siguiente manera: se produjo una rebaja pronunciada en todas las cargas sociales a excepción de las OS, obviamente aquella en la que una eventual desfinanciación golpea más al sindicalismo. En este rubro, después de las disputas durante dos años, la rebaja de impuestos terminó siendo de sólo un punto. El tema estuvo fundamentalmente influido por dos factores: el estado de las cuentas fiscales y las necesidades políticas del gobierno en cada momento. En el siguiente gráfico se muestra la evolución del impuesto empresario a las obras sociales en el marco del contexto político de los últimos años del gobierno de Menem.

---

como caja compensadora de las OS con problemas financieros y frecuentemente canaliza los subsidios gubernamentales a las mismas. Durante el gobierno de Menem, Economía pasó a tener más control de los fondos que maneja el organismo, al poner en "disponibilidad" parte de su presupuesto.

<sup>44</sup> Según el decreto 292/95 la pérdida de las OS, anualmente, se calcula en \$663 millones, con la modificación del 492/95 la pérdida es de \$ 220 millones (Clarín, 21/9/95)



## 7) Concertación, conflicto de clase y autonomía estatal.

El procesamiento político de la reforma laboral durante el primer gobierno de Menem se contrapone a las descripciones del "policy-making" inicial de las reformas de mercado que se aplicaron especialmente a países con tradiciones plebiscitarias y populistas como la Argentina. Esta literatura, desde diversos ángulos, tendió en general a resaltar las características decisionistas y unilaterales de los gobiernos para imponer las reformas (Haggard y Kaufman 1992, Torre 1994, O'Donnell, 1992, 1993). Creemos que en este artículo puede apreciarse que el gobierno de Menem no pudo cristalizar buena parte de sus propuestas en cuanto a reformas estructurales en las instituciones del mercado de trabajo. El gobierno sufrió un considerable bloqueo legislativo y sus logros en este campo de reformas fueron parciales<sup>45</sup>. Todo sugiere que tanto en las regulaciones estrictamente laborales como en las correspondientes al sistema de obras sociales, el gobierno apuntó finalmente a "la reforma posible". Sin posibilidades de avanzar en una reforma integral de las instituciones del mercado de trabajo, tal como se pretendió hasta 1994, se fueron introduciendo reformas sectoriales que segmentaron aún más -teniendo en cuenta los elevados índices de desempleo y trabajo en negro- el mercado laboral<sup>46</sup>. También el gobierno pretendió al inicio una

<sup>45</sup>Para una visión global de la relación gobierno-sindicalismo durante el gobierno de Menem, donde la reforma laboral es un elemento más de un "juego" más amplio, es conveniente el análisis de Lodola (1995) desde los supuestos del *rational choice*. Para un análisis que toma la relación entre el sindicalismo y la organización del PJ es útil Levitsky 1995.

<sup>46</sup>Algunas reformas directamente no se aprobaron, como la flexibilidad horaria -posibilidad por Convenio de trabajar hasta 12 horas diarias y domingos-, la reducción general de costos de indemnización por despido y la derogación de las leyes 14.250 de Convenciones Colectivas y 23.551 de Asociaciones Profesionales. En otros casos se obtuvo sanción. Sin embargo, muchas de las intenciones flexibilizadoras que en el proyecto de 1993 se aplicaban al total de la fuerza de trabajo, se terminaron aplicando a sectores del mercado. Nos referimos a las normas de "flexibilidad interna" y negociación colectiva -ultraactividad,



desregulación integral del sistema de obras sociales pero finalmente negoció con el sindicalismo una desregulación parcial al interior del sistema en vigencia. En este tema, en definitiva, el gobierno quedó a medio camino tanto en sus intenciones desreguladoras como de reducción de impuestos empresarios.

Las reformas que se instrumentaron no fueron gestionadas al margen de las organizaciones de interés. Por el contrario, fueron en gran medida negociadas con los actores sociales y sancionadas en el Congreso sin que el Ejecutivo recurriera a "facultades delegadas" ni a decretos<sup>47</sup>. Esta modalidad se aplica tanto al primer tándem reformista -Ley de Empleo y primera reforma de accidentes de trabajo- como, especialmente, a la etapa final del Acuerdo Marco. En esta última etapa, el gobierno cambió de estrategia de formulación y apuntó a una concertación tripartita antes de enviar al Parlamento los proyectos de reforma. Los frutos de este cambio se notan en la mayor cantidad de sanciones en este período junto a una menor dilación del Congreso para actuar. En momentos donde los mecanismos de concertación de cuño neocorporativo<sup>48</sup> de formulación de políticas se hallan en franca retirada (Schmitter 1989), nuestro caso muestra que el factor decisivo en la formulación efectiva de esta política fue el sistema de representación funcional. De lo dicho podría concluirse que el papel de las instancias territoriales de representación, los partidos y el Congreso, fue secundario. Sin embargo esta conclusión sería apresurada. De la ausencia de un rol activo en la formulación de la política por parte de los parlamentarios no se sigue que su actuación haya carecido de relevancia. En la práctica el rol del Congreso fue importante en el bloqueo de los primeros intentos reformistas de cuño unilateral del gobierno, porque acabó generando en éste una mayor predisposición negociadora. Esa disposición fue uno de los elementos novedosos que se expresaron con la llegada de Caro Figueroa a la cartera de Trabajo. En la nueva etapa los actores centrales en el diseño de las reformas fueron las organizaciones de interés y los funcionarios del Ministerio<sup>49</sup>.

Antes de subrayar los restantes elementos novedosos que convergen en el cambio ministerial de 1994, detengámonos un momento en las razones que explican la efectividad del bloqueo para

---

modificaciones a la baja de convenios, posibilidad de modificar estatutos especiales, convenio a niveles inferiores-, todas pautas que, sumadas a la movilidad interna, sólo se aplican a las pymes. También en las modalidades promovidas de la Ley de Empleo, se le quita la restricción de aprobación del sindicato sólo a nivel pymes. Por otro lado la modalidad de Fomento del Empleo con menores costos empresarios, que en el proyecto de 1993 era general, ahora se aplica a mujeres y trabajadores de más de 40 años. En cambio, Trabajo saca "limpio" el Período de Prueba y el Contrato a Tiempo Parcial que si se aplican a la totalidad de la fuerza de trabajo, además de la flexibilidad para las empresas en concurso o quiebra y la reforma integral del régimen de Accidentes de Trabajo.

<sup>47</sup> Argumentos que resaltan la necesidad de evaluar la formulación de políticas en el menemismo sin restringirse al "decretismo" se encuentran en Palermo, 1995 y Maurich y Liendo, 1995.

<sup>48</sup> Estamos aludiendo a la concertación como un método para elaborar la política pública donde priman las organizaciones de interés sobre el sistema de representación territorial y los partidos, más que a la estructuración corporativista general de las organizaciones de interés. Aunque muchas definiciones de neocorporativismo incluyeron ambas facetas, Schmitter (1982, 1989) prefiere llamar concertación a la interacción regular y al acceso privilegiado y prioritario sobre la deliberación legislativa, de los intereses funcionales a la toma de decisiones en determinada política pública, y reservar el concepto de corporativismo a la organización monopólica, jerárquica etc, de los grupos de interés. En el trabajo tomamos el concepto de concertación en los términos recién descritos, aún cuando se trate de reformas en las regulaciones laborales y no de un acuerdo sobre política económica más general. Para un análisis de la trayectoria del concepto de corporativismo en América Latina, que toma esta diferenciación entre corporativismo y concertación, ver Collier 1995.

<sup>49</sup> Por supuesto, la formulación corporativa también incluye a las políticas de obras sociales que ni siquiera fueron tratadas por el Congreso, a diferencia de lo ocurrido durante el gobierno de Alfonsín, donde los diferentes proyectos de legislación sobre obras sociales fueron tratados en ese ámbito (Etchemendy 1995).

limitar el decisionismo gubernamental. En primer lugar, hacíamos referencia al carácter cualitativo diferente a otras áreas de reforma estructural, especialmente el caso de las privatizaciones. Es posible que, en el corto plazo, la importancia macroeconómica de la últimas haya sido mayor en un contexto como el del plan de convertibilidad en el que era imperativo combatir la brecha fiscal y sostener el nivel de reservas <sup>50</sup>. No obstante, la reforma laboral era vital para la consistencia macroeconómica que el gobierno buscaba en el mediano y largo plazo, prueba de ello es que desde 1991 la conducción económica se vio obligada a recurrir a diferentes instrumentos que le permitieran un nivel de corrección de los precios relativos sin devaluar nominalmente.

Continuando la comparación con las privatizaciones, la reforma laboral plantea un conflicto sobre líneas de "clase", no de "sector" económico como pueden llegar a hacerlo las primeras. En consecuencia origina alineaciones relativamente homogéneas en las asociaciones de cúpula tanto empresariales como sindicales. En trazos muy gruesos en ambas políticas el gobierno cuenta con el respaldo empresario y la oposición de los sindicatos. Ahora bien; la privatización es, básicamente, un proceso fragmentable, -una multitud de combates que se libran uno a uno en cada empresa y en un número aunque amplio, discreto de empresas. La reforma laboral -incluida la cuestión del control de las obras sociales- es, al menos a priori, un proceso global, que abarca en conjunto una enorme cantidad de ramas productivas. Por ende, en la política de privatización existen más chances de movilizar recursos específicos concentrándolos para neutralizar o ganarse el apoyo de organizaciones gremiales que se encuentran relativamente aisladas entre sí. En la de reforma laboral, por contraste, se presentan más peligros de que los sindicatos articulen sus resistencias. En el mismo sentido, en las privatizaciones, la oferta de ciertos bienes, como los Programas de Propiedad Participada, puede crear una convergencia de intereses entre sindicatos y trabajadores. La flexibilización laboral es muy diferente, ya que sus hipotéticos beneficiarios en el mundo de trabajo no son los sindicatos ni los trabajadores efectivamente empleados, sino la masa atomizada de los desempleados. Así las posibilidades de intercambio se limitaron a lo que sucedió tanto en el Ley de Empleo como en el Acuerdo Marco: flexibilización parcial o acotada a cambio del financiamiento y mantenimiento del control sindical del sistema de obras sociales.

En segundo término el procesamiento de esta reforma no fue, naturalmente, ajeno a las tensiones entre la coalición de gobierno y las políticas del gobierno. La administración peronista avanzó en pos de los intereses de sus aliados empresarios<sup>51</sup>, en el sentido de las reformas pro mercado, pero cuidando de no quebrar las relaciones con las fuerzas propias. Entonces, la *policy* la marcó la alianza con el sector patronal, pero el estilo de formulación y la administración de algunos de sus contenidos, implicó cuidar lo que Gerchunoff y Torre (1996) llaman la "base popular". Este trabajo constata que en materia de reforma laboral el gobierno alcanzó solo parcialmente sus objetivos. Nuestra impresión es que ello debe considerarse un resultado de las opciones políticas del Ejecutivo. Esto es, de la disposición del gobierno a no tensar al máximo las relaciones con un sindicalismo que toleraba el resto de las reformas estructurales, y que eran el combustible para el

---

<sup>50</sup> La utilización de las privatizaciones en Argentina como instrumentos de estabilización macroeconómica, más allá de su carácter de reformas estructurales, se trata en Gerchunoff y Cánovas (1995) y en Galiani y Petrecolla (1996).

<sup>51</sup> Es obvio que esta afirmación debe ser matizada. Muchos empresarios, sobre todo los pequeños, tuvieron serias diferencias con el gobierno, sobre todo en lo que hace a las políticas de apertura. De todas formas, existen pocas dudas de que el sector patronal -sobre todo la alta burguesía del sector servicios, rural y financiero- fue un aliado del gobierno y principal beneficiario de las políticas de mercado.

lado capitalista de la coalición<sup>52</sup>. Esa disposición gubernamental no se ejerció a su vez en el vacío, sino en el marco de una interacción con las fuerzas propias (sindicalismo y bloques del PJ) que fue definiendo el alcance de esta política de reforma.

Para identificar los restantes elementos que configuran el contexto en que se procesó la reforma laboral a partir de 1994, interesa subrayar, no tanto que la reforma laboral fue negociada, sino que lo fue de un modo bastante institucionalizado. Nos referimos sobre todo a la última etapa, dónde se operó un proceso organizado de concertación entre grupos de interés y gobierno. Para destacarlo conviene introducir aquí una breve disgresión histórica.

Cavarozzi, Nelson y Urrutia (1994) señalan un elemento político característico de lo que se denomina "modelo estadocéntrico": la interacción entre los grupos sociales era mediada por un estado cuyas intervenciones estaban poco institucionalizadas. El estado propio de este modelo era uno débil y escasamente autónomo<sup>53</sup>, que disfrutaba de un mínimo de consenso en tanto pudiera canalizar recompensas distributivas a los grupos. Ni los gobiernos autoritarios "desde arriba", ni las instituciones representativas lograban el efectivo control de los actores privados. La historia de la formulación de la legislación laboral en la Argentina de posguerra no fue ajena a esta mecánica política. Cada actor aprovechó las ventajas del marco económico y político para avanzar sobre las regulaciones que favorecían a grupos rivales, en un contexto de suma cero. El avance se daba con la complicidad de los gobiernos de turno (en procura de incrementar sus precarias bases de sustentación) y generalmente -aunque no exclusivamente- implicaba regulaciones más favorables para los sindicalistas en períodos democráticos y su retroceso simétrico en gobiernos autoritarios<sup>54</sup>. Esta dinámica no terminó con la reapertura democrática de 1983. El empresariado fue un simple espectador pasivo cuando el gobierno radical, fruto de su negociación unilateral con los gremios, hizo aprobar un paquete laboral claramente favorable al sindicalismo<sup>55</sup>. En suma, la formulación de la legislación laboral desde la posguerra fue un claro exponente del elemento político característico del modelo estadocéntrico. La políticas de legislación laboral fueron consecuencia de la presión de los actores sociopolíticos que rehuían toda forma de negociación explícita o institucionalizada. No había una negociación directa entre los grupos, sino presiones directas y alternativas sobre el estado.

---

<sup>52</sup> Debemos reparar en que, como ha sostenido Murillo (1995), el sindicalismo peronista se preocupó más por cuidar sus bases organizacionales en el nuevo contexto que por hacer una oposición política y general al proceso de reformas. Para apreciar la secuencia de negociación e intercambio entre gobierno y sindicatos en el marco de las políticas de reforma, es conveniente Murillo, 1994.

<sup>53</sup> Desde otra perspectiva, un enfoque clásico que señala la debilidad del estado corporativo de posguerra y la escasa autonomía relativa que lo hacía "bailar al compás de la sociedad civil" está en O'Donnell 1977.

<sup>54</sup> No es este el lugar para desarrollar este proceso en detalle; basta con recordar que la ley 14.250 data del primer gobierno de Perón. Frondizi reinstauró la ley de Asociaciones Profesionales según el modelo peronista. El gobierno de Illia eliminó restricciones al derecho de huelga y legisló el salario mínimo mediante la ley 16.459. La ley 18.610 de obras sociales, no obstante, si bien formalizó un sistema estructurado en el primer peronismo, fue un logro del sindicalismo peronista ortodoxo en el gobierno de Onganía. En el gobierno peronista de 1973-76 se sancionaron las leyes de Contratos de Trabajo -20.744- y de Asociaciones Profesionales -20.615-, ambas con un claro sesgo sindical. En los gobiernos autoritarios se restringió por decreto el derecho de huelga, generalmente se quitó el control de las obras sociales a los sindicatos que por supuesto fueron intervenidos, se suspendió el salario mínimo, bajando de este modo los costos indemnizatorios de despidos (período 1976-1983), y fundamentalmente, se suspendió la vigencia de las leyes de negociación colectiva.

<sup>55</sup> Sobre la negociación gobierno-sindicatos por la legislación laboral en este período ver Bosoer y Senén González 1993. Para una comparación de la formulación política de la legislación del trabajo en los gobiernos de Alfonsín y Menem ver Etchemendy, 1995.

En lo que hace a la formulación de la legislación laboral, a partir de 1994 se dio un cambio en esta modalidad de interacción entre los grupos de interés y el Estado. El Acuerdo Marco esboza una modalidad de formulación de políticas laborales diferente a la de los últimos 40 años. La negociación fue directa entre la UIA., la CGT, representantes de las pymes y el gobierno. La redacción de los proyectos fue tripartita y, como vimos, el Congreso sancionó casi sin cambios lo acordado en las rondas de negociación. Es cierto que los resultados fueron ambiguos y tal como mostramos, no convencieron por entero a ninguna de las partes. Pero esto último justamente sugiere que, en el marco de una política macro claramente orientada en pos de los intereses patronales -e, hipotéticamente, de los desempleados-, se dio un proceso de negociación dónde comprensiblemente ningún actor vio cristalizadas sus propuestas de máxima, pero todos lograron -o "salvaron"- determinadas prerrogativas.

Sin embargo, la existencia de una negociación directa y no puramente de suma cero no fue el único elemento novedoso. También lo fue, y fundamentalmente, la actuación de un Estado que, con más autonomía, tuvo poder político para sostener una orientación general y organizar el espacio de concertación entre las partes. El elemento característico del modelo histórico es el del Estado débil, sin capacidad de 1) mediar y 2) imponerse a los grupos (arbitrar conforme a una orientación general). En la reforma laboral 1994-95 el estado apareció con un grado apreciable de autonomía, fue actor -un actor con capacidad de arbitraje- y no simplemente la "arena" de la disputa. En primer término porque logró sentar en la mesa de negociación a organizaciones de interés que aceptaron ceder en sus propuestas de máxima. Y, no menos relevante, en el proceso el gobierno fue "fallando" para uno y otro lado, en el marco de una orientación política general (pro empresaria). Esta modalidad se observó sobre todo en las leyes de Accidentes de Trabajo y Estatuto Pymes, dónde el gobierno tuvo serias diferencias con la UIA. Para dar algunos ejemplos ya tratados, en el primer caso el gobierno terminó arbitrando en la disputa por el autoseguro, que se convirtió en un conflicto interempresario. En el segundo "armó" en la práctica una coalición con pequeños empresarios y la CGT, enfrentándose a la UIA e instrumentando una "flexibilización sectorizada".

La autonomía estatal que señalamos en la política que nos ocupa tiene dos costados. Se vio facilitada porque el gobierno tuvo, a partir de Caro Figuroa, una política propia de "modernización concertada" que no fue exactamente la del ministerio de Economía y los empresarios, pero tampoco la de los sindicatos. Era una política propia en sus contenidos pero, fundamentalmente, en el estilo de formulación ya que la idea de Trabajo fue consensuar y no imponer. Empero, el avance mediante el acuerdo por el sendero reformista, por más parcial que sea, hubiera sido imposible si el gobierno no hubiera contado con la cuota de poder político y estatal imprescindible para limar las acciones y las posiciones de los grupos de interés. La cuota de poder para ser actor y no simplemente arena de negociación. Como se ha señalado en la literatura, esperar que sea posible una concertación en ausencia de un actor estatal central que organice el espacio contractual es una ilusión (Schmitter, 1982; Portantiero, 1987).

La representación de intereses funcionales -sobre todo del sindicalismo- se estructuró en la argentina de posguerra en forma corporativa. Sin embargo, en el nivel de formulación, las

políticas raramente eran concertadas entre el estado y los grupos de interés <sup>56</sup> en una mesa tripartita. Entonces, reformas negociadas directamente y un estado que organiza el espacio de concertación entre los grupos son las nuevas modalidades de formulación de la legislación laboral que pretendemos subrayar. Canitrot y Sigal (1994, pág. 138) señalan que durante el gobierno de Menem "...En muchos aspectos, el estado ha cesado de ser un actor como los otros; interviene activamente gobernando las relaciones económicas y capturando áreas de autoridad independientes del poder político, como lo muestra su poder para cobrar impuestos y su control sobre los militares. Parece, que en este proceso, los problemas financieros obligaron al estado a removerse a sí mismo del corazón del conflicto corporativo. El poder político de Menem, produjo poder estatal..." Probablemente, lo ocurrido con la reforma laboral en el período 1994-95 es una muestra más de este fenómeno. Si va a ser una modalidad de formulación de políticas que vaya más allá de este acotado período y de este tipo de política, y sobre todo, si sus resultados fueron los adecuados para un determinado contexto macroeconómico, son cuestiones pendientes.

---

<sup>56</sup> En nuestra distinción entre corporativismo como modo estructuración de los grupos de interés y concertación como forma de formular la política pública, seguimos a Schmitter 1982 (Ver nota 48).

## Índice de siglas

**CGT:** Confederación General del Trabajo ( asociación de tercer grado que agrupa a los trabajadores industriales y de servicios)

**MTA:** Movimiento de los Trabajadores Argentinos (escisión de la CGT, agrupa a trabajadores del transporte)

**CTA:** Congreso de los Trabajadores Argentinos (organización alternativa a la CGT, agrupa principalmente a trabajadores estatales y docentes)

**UIA:** Unión Industrial Argentina

**Grupo de los 8:** asociación patronal de cuarto grado, agrupa a la UIA, la Cámara Argentina de Comercio (CAC), Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Cámara Argentina de la Construcción (CAC) y Unión Argentina de la Construcción.

**MTSS:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

**CGI:** Confederación General de la Industria (representa a la pequeña y mediana empresa)

**CGE:** Confederación General Económica (idem)

**CAI:** Consejo Argentino de la Industria (idem)

**CAME:** Coordinadora de Actividades Mercantiles (idem)

## Apéndice 1: Proyectos de Ley del Poder Ejecutivo de Reforma Laboral 1989-1995 (Fuente: Dirección de Información Parlamentaria Congreso Nacional)

### 1-Derecho Colectivo

Exp.	Ministro	Ley	Título y tema	Ing.	Sanc.	Votaciones en Comisión
0275-PE-89	Triaca	-	Reglamentación del derecho de huelga	3/5/90		1)PJvsUCR 2)PJvsUCRvsOT
0636-PE-91	Díaz	-	Modif. Ley Asoc. Profesionales 23551	29/9/92		1)PJvsUCR
0635-PE-91	Díaz	-	Régimen Conv. Colect.(deroga 14250)	20/5/92		1) PJvsUCR 2)PJvsUCRvsOT
0180-PE-91	Díaz	24185	Negociación Colect. Trab. Estado	11/9/91	11/11/92	1)PJvsUCR 2)PJvsUCR

### 2-Derecho individual y justicia del trabajo.

Exp.	Ministro	Ley	Título y tema	Ing.	Sanc.	Votaciones en Comisión
0077-PE-90	Cavallo	-	Modificación Ley 9688 de Acc. de Trab.	30/4/90		
0033-PE-90	Triaca	-	Ratif dec 1477 Incorp. Vales Alim LCT	27/6/90		1)PJ-UCR
0216-PE-89	Triaca	24013	Ley Nacional de Empleo	7/2/90	13/11/91	1)PJvsUCR 2)PJvsUCR 3)PJvsUCR

0288-PE-92	Díaz	- Modific. LNE, derog art. 30 (habilitación sindical nuevas modalidades.)	30/4/92			
0028-PE-91	Díaz	24028 Accidentes de Trabajo:Derog 9688 y sust.	25/9/91	14/11/91	1)PJvsUCR 2)PJvsUCR	
0009-PE-91	Díaz	- Sust, art 245 LCT (Indemn. por despido) y derog art. 48 Ley Em. Ec. (despido)	13/6/91			
0034-PE-91	Díaz	- Modif. LCT normas pago del SAC (aguinaldo)	29/5/91		1)PJvsUCR	
0022-PE-93	Rodríguez	- Reforma Régimen Cont. Trabajo	13/10/93			
0027-PE-94	Caro*	24522 Ley de Concursos y Quiebras	18/5/94	20/7/95	1)PJvsUCR 2)PJvsUCR	
0057-PE-94	Caro	24465 Modif. Régimen Contrato de Trabajo	8/11/94	15/3/95	1)PJ-OTvsUCR 2)PJvsUCR	
0086-PE-94	Caro	24467 Régimen laboral para pymes	20/1/95	15/3/95	1)PJ-OTvsPJ- OTvsUCR	
0059-PE-94	Caro	24557 Modif. Régimen de accidentes de trabajo	7/12/94	13/9/95	1)PJ-OT vs PJvsUCR 2)PJvsUCR 3)PJ-UCR- OTvsUCR	
0084-PE-94	Caro	24635 Creación inst. obligatoria de conciliación laboral	10/2/95	4/10/96	1)PJ-OT vsPJvsUCR 2)PJvsUCR 3) PJvsUCR	
0444-PE-94	Barra	- Modif. Ley 18345 just del trabajo art 106 (inapelabilidad de sentencias)			1) PJ-UCR-OT	
0428-PE-95	Caro	- Modif. art 30 LCT(cesión y subcontratación)				
0035-PE-95	Caro	- Régimen de Asignaciones Familiares				

\* El proyecto original es de Cavallo. Nosotros se lo adjudicamos a Caro porque es quien negocia la redacción final de la parte "laboral" de la ley en el Acuerdo Marco.

**Apéndice 2: Contenidos del Acuerdo Marco firmado por gobierno y organizaciones de interés, divididos según sesgo empresarial o sindical (Fuente: "Acuerdo Marco para la productividad, la equidad y el empleo" Ministerio de Trabajo y Seguridad Social 1994)**

1) Desde el lado empresarial se obtuvieron los siguientes puntos:

- 1- Se logró un avance en la flexibilización de las formas de contratación de trabajadores. Las partes se comprometieron a revisar la Ley de Empleo tendiendo a facilitar el acceso del empleador a las nuevas modalidades de contratos.
- 2- El gobierno se comprometió con los firmantes del acuerdo a legislar reformas tendientes a "agilizar" los trámites en la justicia del trabajo y disminuir la litigiosidad.
- 3- Se acordó "simplificar" el cuadro de prestaciones del sistema de asignaciones familiares -uno de los impuestos al trabajo.
- 4- Se acordó la reformulación del régimen de Accidentes de Trabajo. Se aceptó la actuación de entidades privadas, con o sin fines de lucro, para cubrir un seguro de accidentes a la vez que se admitió a las empresas el autoseguro.
- 5- Las partes se comprometieron a impulsar el proyecto de ley de quiebras que Cavallo había enviado al Senado y que estaba "paralizado" en el Congreso. Sin embargo, se pacta que la apertura del concurso preventivo suspenda por tres años y no termine con el Convenio Colectivo. El nuevo dueño de la empresa sólo se hará cargo de las obligaciones laborales que se originen a partir del inicio de su gestión
- 6- Se coincidió en la necesidad de crear un marco legislativo específico para las pymes

b) Los puntos que el sindicalismo logró incluir -o excluir- para proteger sus intereses fueron los siguientes:

- 1- \$ 21.000.000 para las Obras Sociales como forma de compensar la caída en recaudación de las mismas fruto de la rebaja de aportes patronales en la industria que implementó el gobierno a partir de Enero de 1994. El dinero vendría de fondos girados a la ANSSAL (organismo estatal que administra parte de los fondos de las obras sociales) y del Fondo Nacional del Empleo. En realidad los puntos concernientes a las obras sociales fueron un acuerdo bilateral entre gobierno y sindicatos -como se reconoce explícitamente-, aunque integraron el acuerdo tripartito.
- 2- Un plan de pagos especial para sindicatos y obras sociales por las deudas previsionales que como empleadores mantenían con la DGI. Se estableció un plan de pagos de 120 cuotas cuando el común para el resto de los empleadores era de 60 cuotas.
- 3- Se atenuó el ímpetu desregulador del gobierno en el tema Obras Sociales. El asunto se puso en la órbita de una comisión especial integrada por representantes de los ministerios de Economía, Trabajo y la CGT.
- 4- El gobierno se comprometió a retirar del Congreso su proyecto de "Reforma Laboral".
- 5- Se acordó enviar al Congreso un proyecto que estableciera el derecho de los trabajadores a recibir de la empresa información vinculada con los procesos de negociación colectiva y otro que impulse el acceso de los trabajadores a la tenencia de acciones en las empresas.
- 6- En cuanto a las Convenciones Colectivas, no hubo una mención explícita en lo atinente a descentralizar la negociación o acabar con la "ultraactividad".



### Apéndice 3: El bloqueo legislativo y la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados

Proyectos PEN reforma laboral no sancionados,  
"finalización" del tratamiento, gobierno de Menem.

Cámara	Inicial	Finalización
Diputados	4	9
Senadores	8	3

Por "finalización" del tratamiento queremos señalar en qué Cámara "duerme" el proyecto, habiendo recibido o no dictamen de comisión. No es una casualidad que la mayoría de los proyectos se bloquearon en la cámara de Diputados, donde el poder sindical era más fuerte. De los 12 proyectos no sancionados, 8 fueron enviados en primer término al Senado y 4 a Diputados. Sin embargo, 9 de esos doce proyectos "perecieron" en Diputados. En 8 de esas 9 ocasiones, el factor crucial para parar el proyecto fue la comisión de Legislación del Trabajo de la cámara Baja.

En los siguientes seis proyectos la Comisión nunca produjo dictamen: primer intento de reforma del régimen de accidentes de trabajo que envía Cavallo, la modificación de la Ley de Asociaciones Profesionales que intenta Díaz, la modificación del sistema de indemnizaciones de la LCT, la modificación al pago del aguinaldo enviado por Díaz y Cavallo, la mega-reforma enviada por Rodríguez y la modificación a la ley 18.345 de justicia del trabajo

En los otros dos licuó del tal manera al proyecto de forma que al Ejecutivo le interesó poco su sanción. Se trata del proyecto de Convenciones que deroga la ley 14.250 (Díaz) y la reglamentación del derecho de huelga (Triaca). En ambos casos la Comisión recibe la media sanción del Senado y modifica el dictamen desvirtuando las intenciones del Ejecutivo. En estos casos, aunque Diputados aprueba en el recinto la modificación hecha por la Comisión - lo que obligaba a, por lo menos, una tercera lectura-, en el cuadro nosotros adjudicamos la "finalización" a la cámara de Diputados. Se podría argumentar que muchas de las iniciativas de reforma laboral que fueron enviadas a la Comisión de Legislación del Trabajo, también lo fueron a otras comisiones, por lo que en los casos de dictamen conjunto -la mayoría- el poder sindical se resiente. Sin embargo la experiencia parlamentaria indica que, si no hay acuerdo en la comisión "madre" o principal según la temática del proyecto, esa iniciativa nunca llega al plenario conjunto de comisiones

## BIBLIOGRAFIA

- 1984 Carlos Acuña, Giorgio Alberti y Laura Golbert "*Intereses industriales y gobernabilidad democrática en el Argentina*" Boletín Informativo Techint n 235.
- 1995 Carlos Acuña "*Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales*" en C. Acuña ed. "La nueva matriz política argentina", Nueva Visión.
- 1993 Carlos M. Aldao Zapiola y Hugo Hulsberg "*La negociación por productividad en la Argentina en el marco del decreto 1334/91*" en Trabajo y Seguridad Social, ed. El Derecho, abril.
- 1995 Adolfo Canitrot "*Empleo y desempleo en la Argentina*" trabajo presentado a la "Conferencia sobre mercados de trabajo en América Latina" organizada por el Banco Mundial-UTDT, Buenos Aires, Julio.
- 1994 A. Canitrot y S. Sigal "*Economic reform, democracy and the crisis of the state in Argentina*" en Joan Nelson ed.
- 1988 A. Caro Figueroa "*Rigidez y flexibilidad en el mercado de trabajo argentino*" en "*Flexibilización del mercado laboral y crecimiento económico*" Ed. Tesis.
- 1994 M. Cavarozzi, J. Nelson y M. Urrutia "*Economic and political transitions in Latin America: The interplay between democratization and market reforms*" en Joan Nelson ed.
- 1996 Franco Castiglioni "*Política y economía en el menemismo*" Nueva Sociedad n 143.
- 1996 Oscar Cetrángolo "*Comentario al trabajo 'Organización del seguro de salud en la Argentina: análisis y propuesta de reforma'*" Desarrollo Económico, Número Especial Verano
- 1996 Oscar Cetrángolo y Juan P. Jimenez "*El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la nación y las provincias. Segunda parte: Desde la ley 23548 hasta la actualidad*", Estudios CECE, n 10.
- 1995 Oscar Cetrángolo y Laura Golbert "*Desempleo en Argentina: Magnitud del problema y políticas adoptadas*" Estudios CECE n 8.
- 1995 David Collier "*Trajectory of a concept: Corporatism in the study of Latin American politics*" en P. Smith eds. "*Latin America in comparative perspective*" Westview Press.
- 1979 Ruth Collier and David Collier "*Inducement versus constraints: disaggregating Corporatism*" American Political Science Review, n 4, vol 73.
- 1991 Rosalía Cortés y Adriana Marshall "*Estrategias económicas, intervención social del estado y regulación de la fuerza de trabajo*" Revista Estudios del Trabajo, n 1.
- 1995 Alejandra Cox Edwards "*Labor market regulations in Latin America: An Overview*" trabajo presentado a la "Conferencia sobre mercados de trabajo en América Latina" organizada por el Banco Mundial-UTDT, Buenos Aires, Julio.

- 1994 Claudia Danani *"El proyecto de libre afiliación a las obras sociales: análisis y perspectivas"* en *"Planificación y gestión de políticas sociales"* PRONATASS-UBA.
- 1995 Sebastián Etchemendy *"¿Límites al decisionismo? El Poder Ejecutivo y la formulación de la legislación laboral (1983-1994)"* en *"Política y Sociedad en los años del Menemismo"* R. Sidicaro y J. Mayer comps, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- 1993 Ricardo Falcón *"Políticas neoliberales y respuestas sindicales (1989-1992)"* en O. Moreno op. cit.
- 1994 Delia Ferreira Rubio y Matteo Goretti *"Gobierno por decreto en Argentina (1989-1993)"* El Derecho, Buenos Aires, nro 8.525, Junio.
- 1993 Daniel Funes de Rioja *"Necesidad de adecuación del régimen laboral y de la seguridad social: sus condicionantes e implicancias"* Consejo Empresario Argentino
- 1996 Sebastián Galiani y Diego Petrecolla *"The changing Role of the public sector: An ex post view of the Privatization Process in Argentina"* The Quarterly Review of Economics and Finance n 2, Summer.
- 1996 Pablo Gechunoff y Juan C. Torre *"La política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular"*, ITDT, marzo.
- 1995 Pablo Gerchunoff y José Luis Machinea *"Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización"* en Pablo Bustos comp. *"Más allá de la estabilidad"* Fundación F. Ebert.
- 1994 Osvaldo Giordano y Alejandra Torres *"Estudios sobre el proyecto de reforma laboral"* MTSS
- 1993 Julio Godio *"Sindicatos, el poder perdido"*, en Omar Moreno comp, op cit.
- 1991 Noeberto E. García *"Reestructuración económica y mercado de trabajo en América Latina"* Revista Estudios del Trabajo n 2.
- 1992 S. Haggard y R. Kaufman *"Introduction"* en *"The politics of Adjustment, International Constraints, Distributive Conflict and the State"* Princeton Univ. Press.
- 1995 Jorge M. Katz *"Salud, innovación tecnológica y marco regulatorio"* Desarrollo Económico, n 138.
- 1992 Jack Knight *"Institutions and social conflict"* Cambridge University Press.
- 1992 Eugenio Kvaternik *"El menemismo, reflexiones sobre el centro y la derecha"*, Universidad del Salvador, IDICSO, serie papeles nro 2.
- 1996 Steven Levitsky *"Crisis, party adaptation and democracy in Argentina: the case of contemporary peronism"* Presentado al XX Congreso de LASA, México.
- 1995 Mariana Llanos *"President-Congress relationships under Carlos Menem administration. The policy of privatisations"* St Anthony's College, University of Oxford, junio.

- 1995 Germán Lodola *"La modalidad de la relación estado-sindicatos en la recta final del menemismo: juego en dos arenas"* en *"Política y Sociedad en los años del Menemismo"* R. Sidicaro y J. Mayer comps, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.
- 1996 Adriana Marshall *"Employment protection reforms in South America: Effective instruments to manage employment?"* Centre for International Studies, University of Toronto, January
- 1995----- *"Regímenes institucionales de determinación salarial y estructura de los salarios, Argentina (1976-1993)"* Desarrollo Económico, vol 35, n 138, julio-septiembre
- 1993 Julio Martínez Vivot *"Nuevo intento para bajar el nivel de la negociación colectiva"* en Trabajo y Seguridad Social, ed. El Derecho, abril.
- 1995 Mario Maurich y Gabriela Liendo *"Argentina post autoritaria: estilo decisionista de gobierno o estrategia decisionista de gobierno?"* presentado al 2do Congreso Nacional SAAP, noviembre.
- 1995 MTSS *"Relaciones laborales en las Pymes"* varios autores.
- 1994 -----*"Acuerdo Marco para el empleo, la productividad y la equidad social"*  
-----*"Actividad negocial en el período junio 1991 a julio 1994"*CTAPS, Agosto
- 1991 Luisa Montuschi *"Crecimiento, empleo y flexibilidad laboral"* Doc. de Trabajo 80, CEMA
- 1993 Omar Moreno comp. *"Desafíos para el sindicalismo en Argentina"*, Fundación Frederick Ebert-Legasa, Buenos Aires.
- 1994 M. Victoria Murillo *"Union reponses to economic reform in Argentina: organizational autonomy and the marketization of Corporatism"* presentado a la reunión anual de la APSA, Septiembre 1-4.
- 1996-----*"Los sindicatos frente a la reforma del Estado en Argentina y México"* Sociedad, abril, 147-166.
- 1995 Ana M. Mustapic y Natalia Ferreti *"El veto presidencial bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem (1983-1993)"* Documento de Trabajo UTDT 14.
- 1994 Joan Nelson ed.. *"A precarious balance. Democracy and economic reforms in Latin America"*, vol II, Institute for Contemporary Studies.
- 1992 M. Novick y A. M. Catalano *"Relaciones Laborales y Sociología del Trabajo. A la búsqueda de una confluencia"*, Sociedad, nro 1, Octubre.
- 1993 Ann Numhauser-Henning *"Las negociaciones colectivas y la flexibilización del derecho laboral"* en A. Ojeda Avilés y O. Ermida Uriarte, *"La negociación colectiva en América Latina"*, Instituto Europeo de Relaciones Industriales, Editorial Trotta, Madrid.
- 1993 Guillermo O'Donnell *"Acerca del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales"*, Desarrollo Económico, nro 130, Julio-Septiembre.

- 1993 ----- "*Democracia delegativa?*" Cuadernos del CLAEH, núm 61.
  
- 1977 ----- "*Estado y alianzas en la Argentina: 1955-1977*" Desarrollo Económico
  
- 1994 Vicente Palermo "*El menemismo, ¿perdurará?*" en A. Iturrieta comp., "*El pensamiento político argentino contemporáneo*" GEL, Buenos Aires
  
- 1995----- "*Reformas estructurales y régimen político*" Agora, n 3, invierno
  
- 1996 Vicente Palermo y Marcos Novaro "*Política y poder en el menemismo*" Grupo Editorial Norma-Flacso.
  
- 1996 Mónica Panadeiros "*Organización del seguro de salud en la Argentina: análisis y propuesta de reforma*" Desarrollo Económico, Número Especial, Verano.
  
- 1987 Juan Carlos Portantiero "*La transición entre la confrontación y el acuerdo*" en J. Nun y J. C. Portantiero comps. "*Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*", Puntosur.
  
- 1994 Osvaldo Schenone "*La tasa de desocupación y sus determinantes en el corto y largo plazo*" Convención Anual de Bancos Privados, Documento n 7.
  
- 1989 Philippe Schmitter "*Corporatism is dead! Long live Corporatism!*" Government and Opposition vol 24 n 1, winter págs 54-73.
  
- 1982----- "*Reflections on where the theory of neo-corporatism has gone and where the praxis of neo-corporatism may be going*" en G. Lehmbruch y Philippe Schmitter eds., "*Patterns of Corporatist policy-making*" SAGE.
  
- 1993 Santiago Senén González y Fabián Bosoer "*La trama gremial: 1983-1989, crónicas y testimonios*", Corregidor, Buenos Aires.
  
- 1995 Catalina Smulovitz "*Constitución y poder judicial en la nueva democracia argentina: la experiencia de las instituciones*" en C. Acuña ed. "*La nueva matriz política argentina*" Nueva Visión.
  
- 1991 Juan Carlos Torre "*En torno de las condiciones políticas e institucionales de los programas de reforma económica*", ITDT, mayo.
  
- 1994----- "*The politics of economic crises in Latin America*" Journal of Democracy, October
  
- 1996 Santiago Urbiztondo "*La economía política de la reforma laboral en Argentina*", mimeo.
  
- 1990 J. Williamson "*What Washington means by Policy Reforms*" en J. W. ed. "*Latin American Adjustment: How much has happened?*" págs 7 a 20. Institute for International Economics.