

XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche, 2009.

La respuesta de los sindicatos a la reforma laboral del menemismo. Ideas, negociación e intercambio (1989 - 1999).

Dicósimo, Daniel O.

Cita:

Dicósimo, Daniel O. (2009). *La respuesta de los sindicatos a la reforma laboral del menemismo. Ideas, negociación e intercambio (1989 - 1999)*. XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia, Facultad de Humanidades y Centro Regional Universitario Bariloche. Universidad Nacional del Comahue, San Carlos de Bariloche.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-008/1302>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

“La respuesta de los sindicatos a la reforma laboral del menemismo. Ideas, negociación e intercambio (1989 – 1999)”

Daniel Oscar Dicósimo

Introducción.

En esta ponencia queremos presentarles una nueva línea de investigación, que hoy sólo está planteada a nivel de un esbozo, centrada en la respuesta de los sindicatos “oficialistas” a la política de desregulación laboral sostenida por el gobierno de Carlos Menem (1989 – 1999). Comenzaremos con una breve descripción de la situación crítica que enfrentó el nuevo gobierno, de las medidas económicas que se tomaron para resolver la misma y en particular de la reforma laboral, que cambiará los contenidos de la legislación, la negociación colectiva y las relaciones sindicales en las empresas, que habían estado vigentes durante cincuenta años. En segundo término haremos un relato más específico de estas cuestiones, incluyendo la respuesta sindical ante la desregulación laboral y, por último, plantearemos las dimensiones y las preguntas de esta investigación, que recién iniciamos.

En los primeros años de su gobierno, Carlos Menem (1989 – 1999) debió enfrentar un doble problema que afectaba la economía y la sociedad argentinas: el colapso hiperinflacionario y la pérdida de confianza en la moneda nacional. La economía era ingobernable, la cohesión social corría peligro y la autoridad del Estado parecía licuarse rápidamente. El nuevo presidente optó por solucionar estos problemas mediante un programa económico que combinaba estabilización con ajuste estructural; el nuevo régimen monetario con una tasa fija de cambio, que establecía una paridad dólar – peso de uno a uno, permitió restaurar la confianza en la moneda y controlar la inflación y el déficit fiscal. Estas medidas iniciaron una transición económica entre una economía dirigida y otra de mercado, que significaría el punto culminante del intento de cambio de modelo económico iniciado ya en el “Proceso de Reorganización Nacional”. La motivación primordial de la política de reformas era adaptar la estructura productiva a los nuevos requerimientos del mercado internacional, y otros ajustes siguieron a la convertibilidad, los más profundos fueron las privatizaciones de empresas estatales y la desregulación laboral y del sistema de salud (Palermo y Novaro, 1996)

Irónicamente, el candidato que adoptó los contenidos neoliberales de las políticas públicas que solucionarían la crisis había sostenido un programa populista durante su campaña electoral. Su pragmatismo, orientado a preservar la autoridad del

Estado y el poder político resolviendo los graves problemas económicos y sociales, le llevó a recoger los discursos, diagnósticos y propuestas derivados del paradigma económico dominante en los ámbitos académicos, empresariales y de opinión. Más allá de las diferencias existentes dentro de la perspectiva liberal, sus adherentes y promotores coincidían en que la solución a la crisis argentina pasaba por la apertura económica, las privatizaciones, las desregulaciones y el equilibrio fiscal (Torre, 1998)

Si bien ese diagnóstico penetró las políticas del propio gobierno, éste se convertiría en cuerpo y alma a la ideología de la globalización, ante la cual los discursos liberales tradicionales sonaban moderados. La integración subordinada al nuevo orden mundial se consideraba no sólo beneficiosa sino inexorable, de modo que no había margen de discusión sobre la conveniencia de “sobrecumplir” con las exigencias de la globalización. El extremismo del discurso oficial ha sido interpretado como un intento de ganar la confianza de los inversores y los organismos financieros internacionales, de diluir los enfrentamientos del peronismo con antiguos adversarios – que ahora integraban el gobierno como aliados – y de modernizar al partido (Sidicaro, 2002)

Un ejemplo de ello es la reforma laboral emprendida a partir de 1989, que buscó atraer inversores externos facilitando la reasignación de mano de obra y disminuyendo los costos de producción (Etchemendy y Palermo, 1998) Para ello se dictaron normas tendientes a la regulación de las huelgas en los servicios públicos, la introducción de modalidades contractuales de trabajo precario, la fijación de topes a las indemnizaciones por accidentes, etc., legitimadas con su incorporación a los acuerdos y convenios laborales, que resultaron de las negociaciones colectivas del período. Menem no dudó en hacerlo aunque perjudicaría a los trabajadores y al movimiento sindical, uno de sus aliados más importantes para ganar las elecciones internas del Partido Justicialista.

Asimismo, este aspecto de las desregulaciones es ilustrativo sobre la naturaleza y el alcance de las ideas neoliberales, sostenidas por el gobierno y sus aliados empresarios y sindicalistas. Estos habían reclamado la abolición de las leyes de protección social y la supresión de la influencia de los sindicatos en el mercado de trabajo desde 1955, y parecía que sus deseos se harían realidad sin otorgar nada a cambio. Como se ha propuesto, el empresariado esperaba que el gobierno aplicara un “neoliberalismo permisivo”, es decir que eliminara las normas que protegían a sindicatos y trabajadores mientras mantenía un control laxo sobre el cumplimiento por parte de las empresas de las normas laborales, propio del régimen intervencionista que se reemplazaba. El gobierno, por su parte, refrenó su impulso reformador y preservó las

prerrogativas corporativas de los sindicatos – la representación única por rama de actividad y la administración de los fondos de las obras sociales – frustrando así las expectativas empresarias de una flexibilización a fondo. Y, por último, la mayoría de los sindicatos oficialistas optaron por una “adaptación conservadora” ante la reforma laboral, cambiando sus estrategias en el mismo sentido que la ideología globalizadora y adoptando el llamado “sindicalismo de negocios” (Sidicaro, 2002; Palomino, 2005)

De la reforma ideal a la “reforma posible”

La reforma laboral tuvo como propósito facilitar la reasignación de la mano de obra y disminuir los costos empresariales, constituyendo un nuevo marco institucional que fuera atractivo para la radicación de inversiones extranjeras. Tomamos aquí el concepto de reforma que han planeado Etchemendy y Palermo, el cual comprende tres dimensiones: flexibilización en un sentido estricto asociada al derecho individual del trabajo, reformas asociadas al derecho colectivo del trabajo y reducción directa de impuestos patronales a las obras sociales y desregulación del sector salud (Etchemendy y Palermo, 1998, 562)

También es interesante considerar el cambio de la legislación laboral como una batalla política, por cuanto la reforma de instituciones como las leyes del trabajo implicaba cambios en la distribución del poder y las relaciones de fuerza de los actores sociopolíticos (Etchemendy y Palermo, 1998, 563) En este sentido, los sindicatos adoptaron una posición defensiva ante los cambios, como veremos más abajo, ante la perspectiva de que pudieran afectar su representación histórica y legal. En otras palabras, un conjunto de derechos corporativos entre los cuales destacan la personería gremial, que los habilitaba para representar a todos los trabajadores de un sector de actividad en la negociación colectiva, y la administración de las obras sociales sindicales.

El puntapié inicial de la reforma fue la Ley de Empleo, enviada por gobierno al Congreso en 1989, que preveía una serie de nuevas modalidades de contratación con plazos determinados y con menores cargas sociales. Más allá de algunas modificaciones al proyecto original, significó un cambio en la rigidez garantista tradicional de la Ley de Contrato de Trabajo, pero no tendría un impacto mayor en el mercado laboral ni la simpatía de las cámaras empresarias. No obstante, entre 1990 y 1993 casi todos los intentos reformadores provenientes del gobierno fueron frenados en el Parlamento, a excepción de una reforma a la Ley de Accidentes de Trabajo (Ley 24.028)

Recién a partir de 1994, cuando el Ministerio de Trabajo adopta una política de “modernización concertada” la reforma volvió a tomar impulso, esta vez en dirección a “modificar los equilibrios entre derechos y deberes del trabajador y de revisar los mínimos legales inderogable con el objetivo de transformar la negociación colectiva en el ámbito primordial donde se discutan los niveles de garantismo” (Etchemendy y Palermo, 1998, 569) La política desreguladora tendría ahora un consenso de todas las partes involucradas, inclusive la CGT, y ello se plasmó en el llamado “Acuerdo Marco para el empleo, la productividad y la equidad social” (1994) Y, como efecto de ello, en el último año y medio del primer gobierno de Menem se sancionará el grueso de la reforma: 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, entre otras. No obstante, en el segundo gobierno y después de su exitosa reelección de 1995, Menem dará nuevo impulso a la desregulación, eliminando la ultra actividad de los convenios colectivos de trabajo y promoviendo la negociación colectiva en las empresas, como vemos más abajo.

Los sindicatos y la respuesta “conservadora adaptativa”

La opción tomada por el gobierno de Menem a favor de un modelo económico neoliberal y de una reforma laboral consecuente con éste provocó la división del frente sindical. Mientras un sector de la Confederación General del Trabajo (CGT) se mantuvo junto al gobierno, apoyando sus políticas, los sindicatos agrupados en el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) tomaron una distancia crítica de ambos; al mismo tiempo, surgía una corriente no peronista y decididamente opositora del nuevo modelo, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que se constituyó como central obrera alternativa en 1996.

La adhesión de los dirigentes al gobierno era consecuente con su identidad política, pero cuando éste emprendió la desregulación laboral se enfrentaron al dilema de perder protagonismo político, quedándose en el lado oficialista o de arriesga las prerrogativas corporativas de sus organizaciones, pasando a la oposición (Palomino, 2005) El sindicalismo peronista perdía rápidamente su capacidad de articulación social, en la medida que los efectos de la política económica incrementaban el desempleo y el empleo informal, pero aunque quisiera ya no podía bloquear ni cambiar las variables macroeconómicas. Su tradicional influencia en el movimiento peronista, del cual había sido “columna vertebral” hasta 1983, fue erosionada por la opción tomada por la “rama

política” a favor de un clientelismo de base territorial, que fortalecía a los aparatos partidarios a nivel provincial y municipal (Levitsk, 2004)

Por otra parte, la posición defensiva que adoptaron los dirigentes oficialistas puede atribuirse al impacto disgregador de las reformas laborales, que fragmentaron sus orientaciones estratégicas y volvieron obsoletas sus prácticas gremiales. La posición de los sindicatos ante los cambios, por ejemplo en la legislación laboral, ya no era unánime; la puja salarial tradicional, basada en los reajustes a través de la negociación colectiva, no podía aplicarse; el esquema de negociación colectiva cambió, volviéndose cada vez más descentralizado; la debilidad política resultó en la pérdida de posiciones en el gobierno, como el Ministerio de Trabajo, un privilegio corporativo hasta entonces; el apoyo brindado a Menem no se tradujo en influencia sobre el diseño de las políticas laborales, en parte por la falta de proyectos y en parte por la tendencia del presidente a consultar a los grupos económicos; los efectos negativos de la desregulación profundizaron la distancia entre representación y representatividad, marcaron una brecha de intereses entre dirigentes y bases obreras y, paradójicamente, dieron a los primeros más autonomía para decidir si apoyaban o criticaban las políticas gubernamentales (Palomino, 2005; Senén González, 1999)

A la defensiva y dividida, la corriente mayoritaria del sindicalismo, que conducía la CGT y apoyaba a Menem, optó por una respuesta “conservadora adaptativa”, en la cual intercambio y negociación política se articulaban en torno a la defensa de las prerrogativas corporativas, en particular la representación legal y el control de los fondos de las Obras Sociales (Palomino, 2005, 406) Dicha estrategia tuvo una herramienta privilegiada en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados, que el sindicalismo peronista controlará hasta el año 1995; esa posición institucional le permitió bloquear las iniciativas gubernamentales en las que no había tenido participación e intervenir en la negociación de los proyectos que pasaban por el Parlamento (Etchemendy y Palermo, 1998, 577) Por ejemplo, la Ley de Empleo (1991) fue aprobada después de una negociación con la CGT San Martín, en la cual el Estado ofreció hacerse cargo de las deudas de sindicatos y obras sociales. Asimismo, esa línea política del sindicalismo se expresará en la participación en el ya citado “Acuerdo Marco para el empleo, la productividad y la equidad social”, al cual la nueva conducción oficialista de la CGT aportaría sus técnicos para la redacción de los proyectos de ley.

Los frutos de la respuesta “conservadora adaptativa” parecían elocuentes, ya que había anulado la iniciativa gubernamental de reforma vía parlamentaria, excluía de la misma la separación de las conducciones nacionales de los sindicatos de la negociación colectiva en las empresas y la ultra actividad, frenaban la desregulación del sector salud, una iniciativa planteada por el gobierno en 1991 pero congelada dos años después por necesidades políticas, y recibían compensaciones monetarias para sus obras sociales (Etchemendy y Palermo, 1998, 570-578)

Un aspecto importante de la nueva estrategia será la conformación de un “sindicalismo de negocios”, que aprovechaba el campo empresarial generado por las privatizaciones y las desregulaciones en materia de Obras Sociales, según la cual la afiliación del trabajador a las mismas sería libre a partir de 1997 y las obras deberían competir entre sí (las empresas de medicina privadas quedaron al margen de la competencia), para redefinir a la masa de afiliados sindicales “como una población “cautiva” (a través del vínculo de representación) para la venta de servicios” (Palomino, 2005, 404; Etchemendy y Palermo, 1998, 579) La autonomía y la diferencia de intereses entre dirigentes y trabajadores, generada por la brecha entre representación y representatividad, será un factor clave para el desarrollo de empresas sindicales. Aquí partimos del supuesto de que la relación entre *representación* y *representatividad* es problemática, se trata de dos cuestiones complementarias que, sin embargo, no siempre aparecen juntas.¹

El nuevo modelo de negociación colectiva

Desde su regulación a mediados del siglo XX, la historia de la negociación colectiva en la Argentina puede dividirse en dos etapas, la primera desde 1953, cuando se sancionó la ley regulatoria (14250), hasta fines de la década de 1980, y la segunda hasta la actualidad (Palomino y Trajtemberg, 2006) Entre 1953 y 1988 la negociación colectiva tuvo vigencia plena sólo en períodos breves, afectada por las suspensiones que disponían los reiterados golpes y gobiernos militares. Su forma ha sido descripta como un modelo “paradigmático”, caracterizado por su centralización en los grandes sindicatos y en las cámaras empresarias de cada sector de actividad, una fuerte intervención del estado (homologación, personería gremial), identidad política de los

¹ Adoptamos la definición de *representación* como la atribución de ocuparse de las cuestiones propias de la condición obrera, dada por la tradición y un marco legal, y de *representatividad* como "...la capacidad de homogeneizar lo heterogéneo", respectivamente (Drolas, 2004, 370 – 374)

sindicatos, extensión universal de la cobertura (sindicalizados, no sindicalizados) y ultra actividad (vigencia hasta la renovación).

En la etapa 1989 - 1999 encontramos que la negociación colectiva fue beneficiada por una vigencia institucional plena y estable, y que se registraron varios cambios importantes. En primer lugar, la composición de las negociaciones ya no es la misma, los convenios y acuerdos se pactaron a nivel de empresas individuales, y consagraron legalmente cuestiones hasta entonces acordadas informalmente, como la flexibilidad contractual (contratación por tiempo determinado) y la flexibilidad interna de las empresas (cambios en la jornada, organización del trabajo y modalidad de las remuneraciones), en particular durante el segundo gobierno de Menem, cuando se eliminó por decreto la ultra actividad en los convenios y se promovió la negociación por empresa con las comisiones gremiales internas (fines del año 1996).

En segundo lugar, el contexto económico y social también había cambiado, de uno caracterizado por el pleno empleo y la alta afiliación sindical a otro marcado por el aumento inédito de la desocupación y el trabajo informal, facilitando la introducción de la flexibilidad laboral. La negociación colectiva del período, entonces, legitimará esa incorporación, aunque ello significara favorecer la mercantilización de la mano de obra, deteriorando la posición relativamente protegida de los asalariados comprendidos por la misma (Palomino y Trajtemberg, 2006)

Es importante señalar que mientras el sindicalismo oficialista obtenía del gobierno, a través de la negociación o el bloqueo parlamentario, una “reforma posible”, es decir una reforma que respetaba la representación de los sindicatos nacionales en las negociaciones colectivas, a nivel regional y de empresa ya habían comenzado a registrarse cambios a favor de una mayor flexibilidad en la organización de la producción y del trabajo. Mónica Gordillo advierte que las nuevas empresas automotrices y metalmecánicas instaladas en Córdoba a partir de 1995, como General Motors, FIAT, Toyota y Chrysler, aplicaron pautas flexibilizadoras en los procesos de trabajo, categorías, remuneraciones, duración de la jornada de trabajo y relaciones gremiales al interior de la fábrica, antes que el gobierno nacional promoviera un nuevo salto cualitativo en las reformas a fines de 1996 (Gordillo, 2008)

El análisis de Gordillo sobre la negociación colectiva en las empresas nuevas y en las ya existentes permite apreciar que el sindicato, en este caso el SMATA, siguió una estrategia dual. Por un lado, difería en las primeras la negociación de nuevas formas de organización del trabajo y concentraba la misma en los salarios, aceptando

incorporar cláusulas de productividad sólo cuando los avances desreguladores del gobierno lo hicieron inevitable; pero no se apartó de ultra actividad en otros aspectos y manejó centralizadamente la negociación, recordemos que la seccional Córdoba del sindicato mantuvo una histórica autonomía, para garantizar los acuerdos logrados con las empresas. Por otro lado, aceptaba los cambios de hecho, ya que nunca discutió ni enfrentó los mismos, y ello facilitará su institucionalización a través de los convenios.

Dimensiones y preguntas de la investigación

Como ya dijimos, el tema de esta nueva línea de investigación es la respuesta de los sindicatos “oficialistas” a la reforma laboral que llevó a cabo Menem entre 1989 y 1999; entendiendo por sindicatos “oficialistas” a los que permanecieron en la CGT o que, al margen de la misma, apoyaron dicha política. De ese núcleo de organizaciones elegimos la de los ferroviarios, mercantiles, trabajadores del cemento y metalúrgicos.

Este tema presenta varias dimensiones de abordaje, como planteamos en la breve introducción precedente, de las cuales algunas ya han sido estudiadas (ejemplo la respuesta sindical desde el Parlamento, desarrollada por Etchemendy y Palermo) Las que elegimos nosotros comprenden:

1. Una dimensión **discursiva**, en la que indagaremos el discurso sindical en sus diferentes manifestaciones (parlamentaria, en la prensa, en el fundamento de los convenios colectivos, en documentos internos, etc.) para establecer cómo y hasta qué grado fue afectado por la “ideología neoliberal” del gobierno peronista al que apoyaba políticamente.
2. Una dimensión **convencional**, para identificar a través del estudio de los convenios y acuerdo establecidos en los sectores de actividad mencionados cómo se institucionalizaban los cambios en la legislación laboral.
3. Una dimensión **organizacional**, en la cual estudiaremos al menos tres aspectos:
 - a) cómo se produjo y con qué características específicas, la incorporación de un nuevo modelo sindical, el denominado “sindicalismo de negocios”, en los diferentes casos elegidos;
 - b) qué tácticas sindicales se pusieron en práctica en la “arena” de las negociaciones colectivas, ante los cambios de hecho en las empresas, en materia de organización del trabajo, remuneraciones, etc., y ante las iniciativas reformadoras del gobierno nacional;

c) cómo se planteó, en el marco de la respuesta “conservadora adaptativa” de las conducciones sindicales, la problemática relación entre los conceptos de *representación* y *representatividad*, es decir que estudiaremos cómo afectó a la relación entre dirigentes nacionales, seccionales y de empresa las respuestas orgánicas a la descentralización de la negociación colectiva y la aparición de un “sindicalismo de negocios”.

En estas dimensiones el análisis apuntará a responder las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se compatibilizó el discurso estatal de desregulación laboral con la preservación de los privilegios corporativos de los sindicatos?
- ¿Qué características tuvo el discurso justificativo del cambio de estrategia sindical ante las políticas de reforma estatal, la denominada respuesta “conservadora adaptativa”?
- ¿El discurso liberal penetró los fundamentos del cambio de modelo sindical, en particular la adopción de un modelo de *business union* o “sindicalismo de negocios”?
- ¿Cómo se manifestó la respuesta “conservadora adaptativa” en el campo de la acción colectiva, específicamente en las negociaciones colectivas por salarios, productividad y condiciones de trabajo?
- Aceptando que el eje del intercambio y la negociación política de los dirigentes del sindicalismo oficialista fue la defensa de sus prerrogativas corporativas, ¿hasta qué punto cedieron en la aceptación de las reformas contractuales y normativas que afectaban las negociaciones colectivas?

Bibliografía

- Acuña, Carlos H. y Smith, William C. “*La economía política del ajuste estructural: la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales*”, en **Desarrollo Económico**, vol. 36, n° 141, abril – junio de 1996.
- Drolas, M. Ana. “*Futuro y devenir de la representación sindical: las posibilidades de la identificación*”, en Battistini, Osvaldo (comp.) **El trabajo frente al espejo. Continuidades y rupturas en los procesos de construcción identitaria de los trabajadores**. Buenos Aires, Prometeo, 2004.
- Etchemendy, S. y Palermo, V., “*Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem (1989-1995)*”, en **Desarrollo Económico**, n° 148, enero – marzo, 1998.

- Gordillo, Mónica. “*Institucionalización de cambios organizacionales en los sectores de punta: la industria metal-mecánica de Córdoba en los '90*”, en **Anuario IEHS** 23, 2008 (En prensa)
- Levitsk, Steven. “*Del sindicalismo al clientelismo. La transformación de los vínculos partido – sindicatos en el Peronismo, 1983 – 1999*”, **Desarrollo Económico**, vol. 44, n° 173, abril – junio 2004.
- Palermo, V. y Novaro, Marcos. **Política y poder en el gobierno de Menem**. Buenos Aires, Norma/FLACSO, 1996.
- Palomino, Héctor y Trajtemberg, David. “*Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina*”, en **Revista de Trabajo**, n° 3, año 2, 2006.
- Palomino, Héctor. “*Los cambios en el mundo del trabajo y los dilemas sindicales*”, Suriano, Juan (dir.) **Nueva Historia Argentina. Dictadura y democracia (1976-2001)**, Buenos Aires, Sudamericana, 2005.
- _____ “*Las fronteras jurídicas y sociales del trabajo asalariado en Argentina. Un análisis de la jurisprudencia laboral, 1993-97*”, en colaboración con Viridiana Díaz Aloy, **Sociologías**, n° 2, Universidad Federal de Río Grande do Sul, 2000.
- Senén González, Santiago. **El sindicalismo en tiempo de Menem. Los ministros de Trabajo en la primera presidencia de Menem: sindicalismo y Estado (1989-95)**, Buenos Aires, Corregidor, 1999.
- Sidicaro, Ricardo. **Los tres peronismos. Estado y poder económico. 1946-55/1973-76/1989-99**. Buenos Aires, Siglo veintiuno editores, 2002.
- Torre, Juan Carlos. **El proceso político de las reformas económicas en América latina**. Buenos Aires, Paidós, 1998.

.....