.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Repositorio Digital Institucional

Tipo de documento: Tesis de Doctorado

Título del documento: La relación entre los sindicatos y el gobierno de Carlos Menem y su repercusión en la política laboral y de obras sociales

Autores (en el caso de tesistas y directores):

Alejandro Marcelo Rossi

Marcelo Cavarozzi, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis): 2017

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: http://repositorio.sociales.uba.ar/

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)
La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR

Repositorio Digital Institucional

.UBAsociales
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES

Alejandro Marcelo Rossi

La relación entre los sindicatos y el gobierno de Carlos Menem y su repercusión en la política laboral y de obras sociales

VOLUMEN I

Tesis para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Director: Dr. Marcelo Cavarozzi

Buenos Aires
2016

Resumen

El objetivo del trabajo fue explicar cómo se formuló e implementó la política de reforma laboral y de obras sociales durante los gobiernos de Carlos Menem, analizando centralmente el modo en que la relación establecida entre el gobierno y los sindicatos condicionó la adopción de medidas, que derivaron en determinados resultados sobre el mercado de trabajo y las características de la cobertura de salud.

Postulo que la crisis existente a principios de los años noventa no fue suficiente para comprender el conjunto de iniciativas oficiales, sino que las políticas adoptadas fueron producto de factores que tuvieron que ver con la definición del problema, los actores que pudieron influir en la discusión, las soluciones pasibles de ser escogidas y con el contexto económico y político en el que las medidas fueron discutidas. Las decisiones fueron resultado de acuerdos y presiones efectuadas por diferentes grupos (especialmente el sindicalismo), además de las oportunidades de elección que tuvieron los formuladores de políticas públicas.

El hecho que ciertos sectores del sindicalismo fueran un componente importante de la coalición menemista, condicionó el tipo de políticas implementadas, pudiendo limitar así el alcance de las iniciativas oficiales, privilegiando algunos de los intereses del llamado “sindicalismo de negocios”. Asimismo, intenté demostrar cómo el retroceso en algunas iniciativas gubernamentales o el retardo para implementarlas fue una contraprestación frente a la necesidad de conseguir apoyo sindical para la puesta en práctica de otros proyectos que se consideraban prioritarios

En los tres primeros capítulos desarrollo el marco teórico, los objetivos y las hipótesis planteadas, así como la metodología utilizada en el trabajo; describo brevemente la legislación laboral y la referida al desarrollo del sistema de obras sociales hasta 1.989, junto a los cambios ocurridos en el campo sindical. También analizo los principales

problemas existentes en el plano laboral y el del funcionamiento de las obras sociales, enfatizando las tendencias que pudieran dar lugar a una definición de la crisis que favoreciera la adopción de determinadas políticas.

Posteriormente, analizo los principales planteos al inicio de la primera presidencia de Menem, resaltando la caracterización de los problemas y la división de la central sindical, haciendo hincapié en el posicionamiento de los actores frente a los proyectos gubernamentales. Se describe cómo el manejo del sistema de obras sociales se convierte en un mecanismo de disciplinamiento de los sindicatos.

En el capítulo quinto se explicitan los intentos por instrumentar reformas más profundas en materia laboral y de obras sociales. Se analiza la sanción de las leyes 24.013 y 24.028, así como el intento de trasformación de obras sociales con el proyecto de creación de la OSAM. Se caracteriza la reacción de los actores sociales frente a las iniciativas, particularmente de las organizaciones gremiales. Por otra parte, se ilustran los cambios en el mapa sindical a partir de la creación del C.T.A. Además, se desarrollarán las modificaciones en materia salarial introducidas como correlato del Plan de Convertibilidad, considerando el posicionamiento que los gremios adoptan frente a esos cambios.

En el siguiente apartado se analizan las tensiones en la C.G.T. y el intento de introducir cambios en materia laboral durante la gestión como Ministro de Trabajo de Enrique Rodríguez. Se desarrolla el cambio de estrategia en relación con la desregulación del sistema de obras sociales, mediante el dictado de decretos. Se describen las propuestas formuladas por Armando Caro Figueroa, el envío de un nuevo proyecto de reforma laboral y el rechazo de la C.G.T. al mismo, que terminó con el fracaso parlamentario de la iniciativa y la renuncia de Rodríguez.

En el capítulo siete se examina el período más prolífico en reformas, con la llegada de Caro Figueroa al Ministerio de Trabajo y el establecimiento de una nueva relación con la C.G.T., en la que alcanza la Secretaría General Antonio Cassia, surgiendo el

M.T.A como una línea opositora dentro de la organización gremial. Se describe la respuesta favorable del gobierno a ciertas demandas sindicales y la constitución de un espacio de negociación con el “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social”, y el establecimiento de programas para crear empleo. Además, se explicita el proceso de negociación para la implementación de la desregulación en el sistema de obras sociales.

Luego, se desarrollan los desacuerdos con la C.G.T. ante los pedidos de ésta para instrumentar medidas que frenaran los despidos y se estableciera la emergencia ocupacional. Se caracteriza el crecimiento del M.T.A. y la C.T.A. y los enfrentamientos entre gremios, así como se analiza el cambio al interior de la C.G.T., con la secretaría de Daer. Se describen los decretos laborales de fines de 1.996, la implementación de la Ley de Riesgos de Trabajo y el avance en la desregulación del sistema de obras sociales.

En el noveno capítulo se explican los cambios producidos luego de la sustitución de Caro Figueroa por Erman González, con la sanción de la Ley 25.013 y se describen las características del funcionamiento de los sistemas de A. R. T. y de obras sociales, considerando la implementación de medidas que reflejan el fortalecimiento de gremios cercanos al menemismo. Finalmente, en el último capítulo formulo las conclusiones, en base a mis hipótesis, remarcando el carácter cambiante que ha tenido la relación gobierno sindicatos durante el período analizado. Asimismo, se enfatizará la vinculación entre la negociación de ciertas políticas con los sindicatos que formaban parte de la coalición gubernamental, como un condicionante para la puesta en práctica de medidas que el gobierno priorizaba.

Resumen en inglés

The objective of this paper is to explain how they are formulated and implemented the policy of labor reform and “obras sociales” system during the governments of Carlos Menem, centrally by analyzing the way in which the relationship established between the

Government and trade unions conditioned action, which led to specific results on the labour market and the characteristics of health coverage.

I postulate that the crisis at the beginning of the 1990s was not enough to understand the set of official initiatives, but that policies adopted had to do with the definition of the problem, the actors that could influence the discussion, solutions could be chosen and with the economic and political context in which the measures were discussed. Decisions were the result of agreements and pressures made by different groups (especially trade unionism), as well as opportunities for choice that had public policy makers.

The fact that certain sectors of trade unionism was an important component of the menemist coalition conditioned the type of policies implemented, and can thus limit the scope of official initiatives, favoring some of the interests of the so-called "sindicalismo de negocios". Also, I tried to show how the reverse in some government initiatives or the delay to implement them was a consideration against the need to get union support for the implementation of other projects that are considered to be priority

In the first three chapters I developed the theoretical framework, objectives and assumptions made I, as well as the methodology used in the work, I briefly described the labour legislation and development of “obras sociales” system until 1989, along with changes in the trade unions. . I also analyze the main problems existing in the working plane and the functioning of the obras sociales, emphasizing the trends that could lead to a definition of the crisis that would favor the adoption of certain policies.

Subsequently, I analyze the main issues raised at the beginning of the first presidency of Menem, highlighting the characterization of the problems and the division of the Trade Union Confederation, with an emphasis on positioning of actors against government projects. I describe how the management of the “obras socials” funds becomes a mechanism for disciplining the unions.

In the fifth chapter I attempt to explain the implementation of deeper reforms in labor and “obras sociales” system. Discusses the enactment of law 24.013 and 24.028, as well as the attempted transformation of health system with the project of creation of the OSAM. Characterized the reaction of stakeholders against initiatives, particularly the trade union organizations. On the other hand, illustrate changes in the Trade Union map from the creation of the C.T.A. In addition, amendments in the wage area as a correlative of the Convertibility Plan, whereas the positioning that the guilds adopt those changes will be developed.

In the following section discusses the tensions the C.G.T. and the attempt to introduce changes in labour matters for management as Minister of Labour of Enrique Rodriguez. Develops the change in strategy in relation to the deregulation of the system of “obras sociales”, by the dictate of decrees. Describes the proposals made by Armando Caro Figueroa, the submission of a new draft labor reform and the rejection of the C.G.T. thereto, which ended with the parliamentary failure of the initiative and the resignation of Rodriguez.

Chapter seven discusses the most prolific period in reforms, with the arrival of Caro Figueroa to the Ministry of labour and the establishment of a new relationship with the C.G.T., which reaches the Secretary General Antonio Cassia, emerging the M.T.A as an opposition line within the Trade Organization. Describes the favorable response of the Government to certain Union demands and the creation of a space of negotiation with the "Framework agreement for employment, productivity and Social equity", and programmes to create employment. Moreover, it explains the process of negotiation for the implementation of deregulation in the welfare system.

Then, I describe disagreements with the C.G.T. because of the reluctance of menemist government to implement measures that will slow the layoffs and the establishment of the emergency employment. In this chapter I characterize growth of M.T.A. and C.T.A. and clashes between different guilds, and discusses the changes within the C.G.T., with Daer ´s Secretariat. Describes the labor decrees the end of 1996,

the implementation of the “Ley de Riesgos Laborales” and the progress in the deregulation of the obras sociales.

In the ninth chapter changes after the replacement of Caro Figueroa by Erman Gonzalez, with the sanction of the law 25.013 are explained and described the features of the functioning of the systems of A. R. T. and social works, whereas implementing measures that reflect the strengthening of unions close to the Menem. Finally, in the last chapter I formulate the conclusions, based on my assumptions, highlighting the changing character that has had the relationship Government unions during the period analysed. He is also emphasize the link between the negotiation of certain policies with trade unions that were part of the coalition Government, as a condition for the implementation of measures that the Government prioritized.

Índice

I) Introducción 10
I-1) Marco Teórico 13
I-2) Objetivos 21
I-3) Hipótesis 23
I-4) Metodología 25
I-5) Estructura de la obra 27
II) Génesis de los sistemas laboral y de obras sociales 31
II-1) Reseña del sistema de obras sociales 31
II-2) Breve historia de la legislación laboral 45
III) Trastornos primordiales que impactaban en los sistemas 66
III-1) Dificultades en el sistema de obras sociales 66
III-2) Complicaciones en el mercado laboral 74
IV) Primeros planteos durante la presidencia Menem 80
IV-1) Plataforma Justicialista en materia laboral y de obras sociales 83
IV-2) Primeras estrategias para la transformación 85
IV-2-1) Maniobras en relación con el sistema de obras sociales 88
IV-2-2) Modificaciones iniciales en el plano laboral 96
V) Comienzo de las reformas 107
V-1) Planteos en relación al sistema de obras sociales 110
V-2) Perspectiva de los actores frente a la propuesta 113
V-3) Cambios en las relaciones laborales 120
V-3-1) Sanción de la Ley 24.013 121
V-3-2) Secuelas políticas de la sanción de la Ley 24.013 133
V-4) Ley de Accidentes de Trabajo 24.028 138
V-5) Persistencia de las innovaciones en materia laboral 142
VI) Modificaciones en el contexto y reposicionamiento de los actores 148

VI-1) Cambio de estrategia en la desregulación del sistema de obras sociales 150
VI-2) Mutaciones en el plano laboral 159
VII) Incremento en la dinámica de las reformas 171
VII-1) Apertura del proceso reformista durante el Ministerio de Caro Figueroa 174
VII-2) Reconstrucción de un espacio de negociación 177
VII-3) Tratamiento legislativo de las iniciativas en materia laboral 184
VII-4) Ley de Riesgos de Trabajo 192
VII-5) Problemas en la implementación de la reforma en obras sociales 196
VIII) Marchas y contramarchas en los procesos de reforma 205
VIII-1) Continuidad de los planteos de cambio en materia laboral 208
VIII-2) Proceso de implementación de la Ley de Riesgos de Trabajo 238
VIII-3) Movimientos contradictorios en la desregulación del sistema de obras sociales 240
IX) Reordenamiento oficialista y supuesta “contrarreforma” 251
IX-1) Nueva propuesta en la temática laboral 255
IX-2) Características centrales de la Ley 25.013 260
IX-3) Continuidad de los cambios en el plano laboral 266
IX-4) Cambios en el sistema de protección de riesgos de trabajo 272
IX-5) Funcionamiento del sistema desregulado de obras sociales 278
X) Conclusiones 286
Anexo 323
Bibliografía 327
Publicaciones y documentos 335
Entrevistas 337

I

Introducción

El proceso de transformaciones puesto en práctica por la administración de Carlos Menem, a partir de Julio de 1.989, fue muy amplio, alcanzando en determinados espacios una gran profundidad. Luego de su llegada al poder se puso en marcha un vasto proceso de cambios estructurales, que apuntaba a fortalecer el rol de los mercados como asignadores de recursos, limitando el nivel de intervención del Estado en materia económica y social, y propiciando el libre accionar de los factores productivos, a partir de una reestructuración en los niveles de regulación.

En el plano macroeconómico, se aplicaron numerosas medidas orientadas a superar la crisis hiperinflacionaria y recesiva en la que el país se encontraba inmerso[1]. Estas iniciativas incluyeron la liberalización de la mayor parte de las variables económicas y financieras, la desregulación de variadas actividades que favoreciera la aplicación de criterios de mercado en su funcionamiento, la privatización de importantes empresas encargadas de la prestación de servicios públicos o productoras de bienes considerados estratégicos y finalmente el inicio de un proceso de apertura comercial, con el anunciado objetivo de propiciar un incremento en el flujo de importaciones y exportaciones que mejorara la estructura económica del país[2].

Los resultados fueron vistos como beneficiosos ,en primera instancia ,por un nutrido sector de la población, ya que entre 1.990 y 1.998 creció fuertemente el Producto Bruto Interno, se alcanzó la estabilidad de precios, se frenó el continuo proceso de “fuga de capitales”, incrementándose en cambio la inversión extranjera en el país, tanto la financiera como la considerada Inversión Extranjera Directa para la compra de

[1] Es importante destacar que durante los años ochenta, en la denominada década perdida, se había producido un fuerte deterioro en materia productiva, con un incremento en los niveles de pobreza y la aceleración de la fuga de capitales.

[2] Para una mejor caracterización de las políticas, ver entre otros De Pablo, 1.994, Bustos, 1.995, Gerchunoff y Torre, 1.996, Llach, 1.997 y Castro, 2.000.

empresas y para la instalación de nuevas plantas; y además los montos del comercio exterior se incrementaron, alcanzando las exportaciones más de 25 mil millones de dólares y en varios años cifras aún mayores las importaciones[3], por lo que se originó déficit en la balanza comercial.

Como contrapartida, pueden verse como datos negativos de ese proceso de mutaciones, el aumento de la tasa de desempleo[4] (la cual alcanzó un pico del 18,6% de la Población Económicamente Activa en Mayo de 1.995), la creciente vulnerabilidad ante los movimientos de capital especulativo, el acrecentamiento del endeudamiento externo y un incremento en la desigualdad en la distribución del ingreso (De Pablo, 1.994, Bustos, 1.995, Gerchunoff y Torre, 1.996, Llach, 1.997, Centro de Estudios para la Producción, 1.998, Castro, 2.000).

Por otra parte, a fines de la década del ochenta, podía observarse un proceso de fuerte deterioro en otras políticas públicas (particularmente en las sociales), en las que no solo se identificaban indicadores negativos en el cumplimiento de los objetivos planteados por los sucesivos gobiernos, sino que incluso se habían convertido en una fuente de conflicto con los distintos actores sociales involucrados en las mismas o afectados por ellas, además de generar irritación en importantes sectores de la población, alterando la solidez del gobierno democrático o por lo menos deteriorando su legitimidad para resolver conflictos.

Sin embargo, a pesar de la situación insatisfactoria, durante los años noventa en muchas de esas áreas, la dinámica de los cambios ha adquirido características manifiestamente diferentes a las transformaciones implementadas en el terreno de de la macroeconomía, particularmente en las actividades vinculadas con las reformas conocidas como de segunda generación, entre las que se encuentran las referidas a las distintas políticas sociales. Las innovaciones en campos como la salud, la educación, la

[3] Este incremento de las importaciones fue justificado por el gobierno como resultado del fuerte aumento de la inversión que permitiría un importante salto de la productividad, aunque las compras de equipo incluyeron celulares y computadoras que se dirigieron al consumo, sin afectar sustancialmente la actividad productiva.
[4] Justificada por algunos miembros del gobierno, por la fuerte recuperación de la productividad en actividades con un alto ritmo de crecimiento de la producción.

previsión social, el mercado laboral o el manejo de las obras sociales, entre otras, parecen haber seguido un proceso disímil al de las mutaciones económicas mencionadas previamente.

En ese sentido, no solo pueden verse distintos resultados en cuanto a la correlación entre objetivos perseguidos por la administración y las medidas efectivamente implementadas, sino que ciertos actores parecen haber adquirido una mayor capacidad para intervenir en el direccionamiento y la profundidad de determinadas iniciativas, condicionando de ese modo los efectos producidos, modificando el mapa de ganadores y perdedores .

Carlos Menem, para poder implementar su plan de reformas utilizó recursos tradicionalmente peronistas como la confianza en el líder como conductor de la Nación y las invocaciones contra la clase política y la institucionalidad, junto a una estrategia que combinó beneficios para los sectores proclives a negociar y represalias para los núcleos más intransigentes y reacios a apoyar las medidas realizadas. Como plantean Vicente Palermo y Marcos Novaro, el mandatario justicialista apostó a la transformación de las fuerzas propias, estableciendo una ruptura tajante entre la “vieja” y la “nueva” política, y redefiniendo el papel de los sindicatos y el partido en la toma de decisiones (Palermo y Novaro, 1.996).

En ese proceso de transformaciones estructurales, es importante identificar el modo en que la asignación de costos y beneficios para los diferentes actores involucrados en ellas, se vinculó con la articulación de expectativas y resistencias de los potenciales votantes y la forma en que se conectaban los diferentes intereses, así como el modo en que se complementaban con los partidos más representativos, que podían jugar un papel central en la discusión en el Parlamento.

Mi intención en el trabajo es analizar el papel jugado por los sindicatos en relación con las políticas implementadas por el gobierno menemista respecto a la reforma laboral y la transformación en el sistema de obras sociales, tomando en consideración

las razones por las que se optó por algunas iniciativas en vez de otras, de acuerdo al contexto en que los proyectos fueron planteados y los actores que intervinieron en las diferentes negociaciones que dieron lugar a la implementación de determinadas políticas en las áreas consideradas, remarcando los condicionantes institucionales existentes.

En tal sentido, sostengo que la explicación de la política laboral y de obras sociales, basada solo en términos económicos, es insuficiente y por tanto falaz, ya que el dictado del conjunto de medidas puesto en práctica responde no solo a la situación de crisis del sistema, sino al juego que diferentes instituciones y grupos pueden efectuar en busca de lograr sus propósitos o de maximizar sus beneficios, el cual se ve influido por el contexto en que se mueven, presentándoles diferentes posibilidades de acción a cada uno de ellos.

I-1) Marco Teórico.

El estudio de una política pública debe tomar en consideración diversos condicionantes que van más allá de la mera racionalidad macroeconómica de los organismos encargados de formular e implementar las decisiones. El enfoque institucional, pone énfasis en analizar el proceso mediante el cual una política es formulada y procesada. En primer lugar, considero que una política pública puede ser identificada como una decisión de una autoridad legítima, conforme a procedimientos establecidos que se expresa en varias formas, leyes, sentencias, actos administrativos, etc., con el fin de alcanzar algunos objetivos, a través de ciertos medios (Aguilar Villanueva, 1.993).

De acuerdo a esa caracterización, las medidas adoptadas no pueden ser identificadas como acciones unilaterales efectuadas por el Poder Ejecutivo, sino que son el producto de variadas negociaciones entre diferentes sectores, que cuentan con diversas capacidades de acuerdo al contexto en que son discutidas, el cual presenta distintas posibilidades de acción a cada uno de ellos. La existencia de múltiples agencias

gubernamentales, se suma a la presencia de organizaciones y grupos de interés que intentan influir sobre las decisiones estatales.

En esta concepción el Estado no se limita a transmitir las relaciones de fuerza existentes en la sociedad ni se presenta como un bloque homogéneo en el que no existen fisuras ni intereses divergentes, sino que permite un papel diferenciado por parte de los distintos actores sociales y políticos tanto en la definición de los problemas a ser encarados como en la formulación e implementación de decisiones orientadas a resolverlos.

Asimismo, los miembros de un gobierno, no tienen una completa autonomía para adoptar un rumbo que se prefigura como el único racional para encarar la superación de determinadas situaciones conflictivas, sino que están sometidos a diversos tipos de influencias que nos muestran la racionalidad limitada de los actores. En tal sentido, la fuerza de los partidos y las instituciones legislativas, así como el tipo de relación con los actores sociales y políticos que pueden verse afectados por las iniciativas planteadas pueden ser condicionantes centrales de las políticas finalmente implementadas (Acuña y Smith, 1.996)

Aquí es donde creo que es importante remarcar la importancia del peso adquirido por ciertos sectores del sindicalismo, en la coalición menemista, los que se convirtieron en interlocutores privilegiados a la hora de negociar muchas de las transformaciones implementadas durante la década de los noventa, particularmente en el área de las políticas sociales.

Asimismo, es importante tener en claro que no existen definiciones objetivas de los problemas sociales, sino que éstas son construcciones sociales, por lo que existe entre los diferentes actores una lucha en torno a la definición del problema, ya que según cuál sea ésta, se derivarán las medidas a tomar para resolverlo e incluso el modo en que se van a implementar.

Al respecto, el analista español Joan Subirats argumenta que "...los problemas y sus soluciones están relacionados constantemente. De la misma manera que hay muchas posibles definiciones de un problema, hay muchas soluciones para ese mismo problema..." (Subirats, 1.992, pág. 50). De ese modo, puede sostenerse que la lucha por definir el problema existente en el mercado laboral o el relacionado con el deficiente funcionamiento del sistema de obras sociales es posible que dé lugar a diversas soluciones que permitan superar la situación insatisfactoria.

Por ello, las diferentes soluciones reflejan los distintos puntos de equilibrio alcanzados por los participantes en la negociación, situación que refuerza el papel que esos actores pueden jugar en el seno de las diferentes coaliciones reformistas. Las ideas predominantes en cada situación son resultado de la puesta en escena de ciertos análisis efectuados por ideólogos y expertos, que tienen disímil capacidad para vincularse efectivamente con actores políticos que dinamicen la iniciativa. En tal sentido, es interesante analizar la capacidad en una sociedad capitalista de los empresarios y representantes asociados al capital para definir lo que aparece como real para otros grupos sociales, en una versión particular del llamado “Teorema de Thomas” (0ffe, 1.982)

En relación con el inicio de cualquier política, es necesario poner de relieve las causas por las cuales el tema en cuestión logra entrar en la agenda de actuación de los poderes públicos (Tamayo Sáez, 1997). La agenda pública puede ser definida como el conjunto de problemas, demandas o cuestiones que los gobernantes seleccionan como objeto de su acción, o sea como objetos sobre los cuales han decidido que tienen que actuar, priorizándolas sobre otras, que también pueden aparecer como insatisfactorias para ciertos sectores de la comunidad. Ello ocurre porque, en toda sociedad existen gran cantidad de problemas, de los cuales solamente algunos, en determinado momento, van a ser considerados suficientemente relevantes para merecer la atención de las autoridades gubernamentales y aplicar algún tipo de medidas que permita su solución a corto o mediano plazo.

Una de las razones para la intervención es que dicho tema alcance proporciones de "crisis" en ese momento. Otra causa sería que la situación plantee claras posibilidades de agravamiento en el futuro, y una tercera causa se da cuando la cuestión provoca una situación emotiva, que atrae la atención de los medios de comunicación (Elder y Cobb, 1.993).

Asimismo, no puede dejar de tenerse en consideración que determinadas situaciones pueden ser vistas como una “oportunidad política” para posicionar al gobierno ventajosamente ante la opinión pública en virtud de una competencia electoral o para fortalecer su relación con sus aliados políticos o sociales, consolidando una coalición o permitiendo la reformulación de la existente.

El progresivo aumento del índice de desocupación desde principios de los años noventa, sumado a la creciente incertidumbre entre numerosos sectores de la población sobre su futuro laboral, expresada en distintos sondeos (Díaz, 1.995), probablemente actuaron como una alarma que llevó a que los diferentes sectores del gobierno consideraran necesaria la aplicación de políticas correctivas para la situación no querida.

Es importante tener en cuenta que pese a que existían diferentes distorsiones en el mercado laboral desde los años ochenta en términos de incremento en el número de empleos de baja productividad (entre los que se destacaba la ampliación del empleo público) y un sensible deterioro de los salarios reales (Monza, 1.995), las transformaciones que se implementaron en el modelo económico en la década del noventa, dificultaron la viabilidad de muchas ocupaciones informales que evitaban el crecimiento de la desocupación, poniendo este tema en un lugar central entre las preocupaciones de la población.

Además, el aumento de la Población Económicamente Activa (conjunto de personas que están empleadas o bien que están buscando trabajo) generó la preocupación por crear las condiciones para que las empresas demandaran más trabajadores,

apareciendo un diagnóstico que remarcaba la necesidad de crear empleos más allá de la protección que ellos tuvieran o de la calidad que las organizaciones de trabajadores le asignaran a los mismos en cuanto a los derechos que protegieran. En tal sentido, se observaba una baja tasa de creación de empleos por cada punto en que se incrementaba el Producto Bruto Interno[5]

Por otra parte, para entender mejor los cambios en la materia, debe tenerse en cuenta que en el gobierno de Raúl Alfonsín, entre 1.983 y 1.989, habían existido relaciones muy variables con el sindicalismo organizado, que iban desde una situación muy conflictiva, cuando en los inicios de su mandato fue enviado al Parlamento un proyecto para favorecer la democratización y la representación de las minorías en los sindicatos, conocido como Ley Mucci[6], hasta el posterior acercamiento con algunos sectores gremiales, que llevó a que algunas figuras de esos núcleos ocuparan cargos en la administración radical, llegando incluso al Ministerio de Trabajo con Carlos Alderete[7].

Para la comprensión del derrotero de una determinada política pública, es fundamental encontrar quiénes y de qué modo influyen en la formación de la agenda, ya que si bien ésta es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político, por lo que los diferentes grupos intentarán que el tema sea tratado de determinada forma, con el fin que la solución a adoptarse sea la más favorable a sus intereses o responda a la concepción que tienen sobre lo que es o no conveniente (Aguilar Villanueva, 1.993). Los distintos actores construyen alianzas, presionan y establecen contactos para ir generando consensos que le permitan influir sobre las temáticas consideradas por la administración (Cabrero Mendoza, 2.000).

Incluso, es necesario considerar que la selección de determinadas iniciativas está acotada por su mayor o menor adecuación con otras políticas que pueden repercutir en forma diversa sobre los resultados buscados en cada circunstancia. Indudablemente,

[5] Los economistas hablaban de una baja elasticidad empleo-producto.
[6] La cual fue rechazada por un voto en el Senado de la Nación.
[7] Esos cambios, además de la sanción de la Ley 23.660 de obras sociales serán tratados más adelante.

para muchos analistas, la implementación de una política económica basada en un alto nivel de apertura a la economía internacional, con un sistema cambiario muy rígido, requería la existencia de un mercado laboral mucho más flexible para permitir incrementar la competitividad del sistema productivo nacional, relativizando la importancia del tipo de cambio como condicionante de la dinámica productiva y haciendo hincapié en la baja de los costos de producción como fuente de ganancias de competitividad.

Asimismo, para mejorar el análisis de la adopción de una decisión gubernamental, un elemento central a tener en cuenta es el contexto político en el que la política pública es discutida. El análisis se efectúa bajo el supuesto básico que las políticas puestas en práctica tuvieron que ser negociadas de tal forma que en algunos casos limitaron los objetivos que tenían. El hecho que las reformas se efectúen en un momento de crisis o no, influye sobre las características que aquellas tienen, modificándose o reafirmándose los objetivos perseguidos inicialmente.

En primer lugar la crisis hace que la población acepte pagar costos que no estaría dispuesta a soportar en momentos de estabilidad política y económica, debido a que las situaciones críticas lesionan las certezas de los individuos y los hacen temer por las posesiones que tienen y su nivel de vida. La tolerancia frente a determinadas medidas se incrementa fuertemente en circunstancias de crisis, alterando las expectativas de los individuos y de los grupos potencialmente afectados.

Adicionalmente, puede verse que en los momentos críticos, el Parlamento pierde capacidad de iniciativa o de veto, concentrándose el manejo de la crisis en el Poder Ejecutivo, al cual se le otorgan mayores poderes, o al menos no se le plantean dificultades para el desarrollo de sus iniciativas, para evitar que éstas sean distorsionadas por la presión de los legisladores (Grindle y Thomas, 1.989). En tal sentido sostengo que la crisis también modifica los recursos con los que los actores cuentan a la hora de negociar, reforzando el papel del oficialismo y limitando el espacio de la oposición.

En tal sentido, en las situaciones de aguda crisis, el gobierno está en condiciones de tomar decisiones con mayor autonomía, en el sentido que muchos grupos de interés, preocupados por su propia supervivencia, debilitan la presión que realizan sobre el sector público, para permitir que el país recupere el equilibrio macroeconómico. Solo cuando el momento de mayor tensión es superado, estos grupos reinician sus reclamos en defensa de sus propios intereses, con menores riesgos de desencadenar un desequilibrio que pueda hacer peligrar la estabilidad del sistema.

Por lo demás, el análisis del contexto político es muy importante para identificar las distintas capacidades que los miembros de una coalición tienen para negociar las características que tendrán algunas iniciativas. La cercanía de un proceso electoral o la necesidad de garantizar apoyo para la obtención de determinadas transformaciones pueden brindarle a algunos miembros de la coalición, la posibilidad de obtener importantes contraprestaciones, a cambio de su colaboración en el logro de determinados proyectos, condicionando de ese modo la dinámica y el alcance de las modificaciones planteadas originalmente.

En el período que pretendo analizar, luego de una primera etapa en la que la crisis económica y social, que tuvo su cenit en la hiperinflación de los meses de Mayo, Junio y Julio de 1.989, fue muy importante (permitiéndole al gobierno de Menem obtener la sanción de las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado prácticamente sin inconvenientes); a partir de 1.991 la situación pareció mejorar, cambiando las condiciones de negociación.

El efecto de la hiperinflación le dejó a Menem un amplio espacio político para tomar una opción reformista, preparando una agenda de prioridades políticas, con una importante independencia con relación a su partido. No obstante, la posterior estabilización y la reactivación de la producción limitaron la discrecionalidad de la presidencia de Menem para privilegiar determinadas opciones, obligándolo a incorporar las demandas de sus aliados políticos.

Para observar la viabilidad de una aceleración en la dinámica reformista habría que esperar a mediados de la década, en 1.995, cuando la crisis producida por el “Efecto Tequila” volvió a colocar durante un tiempo al Poder Ejecutivo en un papel predominante y mejoró su capacidad para imponer políticas, por lo menos hasta el momento en que la economía empezó a recuperarse, con un nuevo período de crecimiento y de recuperación de la entrada de flujos de capital que se habían perdido durante el período más recesivo.

Por otra parte, la voluntad de Carlos Menem de obtener un tercer mandato, generó las condiciones para que algunos de los sectores sindicales que formaban parte de su coalición de gobierno, recuperaran capacidad de presión para obtener ciertas recompensas a cambio de su apoyo, particularmente por el peso que podían adquirir en la lucha dentro del mismo Partido Justicialista.

Asimismo, puede decirse que así como las situaciones de crisis allanan el camino para la adopción de determinadas soluciones reformistas, neutralizando el accionar del Parlamento, de los grupos de interés e incluso generando la aceptación de la ciudadanía frente a medidas que pueden parecer impopulares, también es cierto que las iniciativas tomadas con apresuramiento, con el fin de superar la emergencia en algún tema, conllevan un menor nivel de análisis técnico, con promotores de la reforma que consideran que es necesario actuar, sin estar muchas veces capacitados para controlar el énfasis en el cambio o en la continuidad. La perentoria adopción de medidas puede producir el sacrificio de una mayor calidad técnica de éstas, requiriendo posteriormente la implementación de importantes correcciones que permitan superar algunas inconsistencias (Grindle y Thomas, 1.989).

Incluso, hay que considerar que ningún problema entra en la agenda de los poderes públicos si no se cree posible encontrar una solución para el mismo, que esté al alcance de las autoridades gubernamentales. En tal sentido, existen "soluciones" que son aplicables a determinados problemas. Además en general los formuladores de políticas

tratan de seleccionar aquellas que ya han sido probadas, aplicando la estrategia de "copiar al vecino" (Elder y Cobb, 1.993).

Por eso, es que en la formulación de la política laboral y en la de obras sociales desarrollada durante el menemismo, es necesario mirar con atención la experiencia de países que hayan hecho reformas de tipo flexibilizador, algunas de las cuales son tomadas por ciertos “empresarios de las políticas públicas” (personas que pugnan por imponer medidas de determinado signo), los que tienen que encontrar una definición del problema que les permita plantearlas como las mejores soluciones posibles, adecuándolas en muchos casos a las necesidades del programa económico o a la búsqueda de determinados apoyos.

I-2) Objetivos.

El objetivo general del trabajo es explicar cómo se formuló e implementó la política de reforma laboral y de obras sociales durante los gobiernos de Carlos Menem, analizando centralmente el modo en que la relación establecida entre el gobierno y los sindicatos condicionó la adopción de medidas en esas áreas, que derivaron en determinados resultados sobre el mercado de trabajo y las características de la cobertura de salud para los trabajadores.

Como planteaba previamente, la crisis objetiva del mercado laboral no es suficiente para comprender el núcleo de iniciativas postulado, sino que las políticas adoptadas fueron producto de una serie de factores que tuvieron que ver con la definición del problema, los actores que pudieron influir en el proceso de discusión, las soluciones pasibles de ser escogidas y fundamentalmente con el contexto económico y político en el que las medidas fueron discutidas.

Las decisiones analizadas en el trabajo, no deben ser analizadas como medidas unilaterales del Poder Ejecutivo, sino como producto de acuerdos y presiones efectuadas por los diferentes grupos e instituciones, además de las diferentes

oportunidades de elección que tuvieron los formuladores de políticas públicas. De ahí que la particular relación establecida por Carlos Menem con ciertos sectores del sindicalismo organizado le permitió influir decisivamente en la dinámica de las reformas encaradas y en el tipo de compensaciones otorgadas por la administración nacional.

Un objetivo más específico de la investigación fue identificar cuáles fueron las causas de la entrada del tema en la agenda pública. El hecho que existiera una situación insatisfactoria para diferentes sectores de la sociedad en relación con el mercado de trabajo, fue solo un paso necesario para el surgimiento de un conjunto de medidas orientadas a superar los inconvenientes que aparecían paralelamente a la transformación macroeconómica[8].

Por otra parte, es importante resaltar los mecanismos mediante los cuales ciertos "empresarios de las políticas públicas" buscaron que quienes formularon las medidas privilegiaran ciertas opciones en lugar de otras (intentando adecuar a diferentes contextos sus posibles soluciones). En ese sentido, juega un papel importante la lucha en torno a la definición del problema a ser considerado, con el objetivo de orientar la adopción de determinadas soluciones (políticas) en desmedro de otras.

Asimismo, consideré necesario indagar sobre las razones por las que, en relación con la temática del mercado laboral y del funcionamiento de las obras sociales, se han producido movimientos contradictorios durante el gobierno de Menem, observándose en determinadas circunstancias retrocesos en la dirección que se había adoptado para solucionar el problema laboral desde cierta perspectiva (tal fue el caso de la Ley enviada al Parlamento por el entonces Ministro de Trabajo Antonio Erman González en el año 1.998). Dichas contramarchas no se entienden solo desde la racionalidad técnica, sino desde el cambio en las condiciones de negociación, en el que los distintos actores fortalecen su posición para imponer sus intereses.

[8] Es importante remarcar que, como anteriormente decía, los desequilibrios en el mercado laboral se habían hecho visibles en la década del ochenta, con un aumento en el desempleo, acompañado de una importante caída de la productividad laboral.

Además, en tal sentido, es muy relevante identificar cómo las políticas implementadas se convirtieron en un eficaz mecanismo de otorgar premios y castigos, para estructurar una coalición gubernamental, que incluyera no solo una reorganización en el plano partidario, sino también una articulación con distintas organizaciones obreras y empresariales, que pudieran insertarse eficientemente en el cúmulo de reformas planteado.

Esos últimos objetivos, considero que permiten una mejor comprensión del proceso en el cual se adoptaron determinadas medidas en materia laboral y de funcionamiento del sistema de obras sociales, que vaya más allá de su adecuación al modelo socioeconómico y que remarque los componentes políticos que pudieron influir sobre el espacio de negociación en el que las diferentes decisiones fueron tomadas a lo largo del período analizado.

I-3) Hipótesis.

Las medidas tomadas en el área laboral y en la reforma de las obras sociales no pueden ser vistas como decisiones unilaterales del Poder Ejecutivo, sino que fueron producto de negociaciones entre los diferentes actores que contaron con diversas capacidades de acuerdo al contexto en el que las políticas fueron discutidas.

El papel central ocupado por un sector del sindicalismo en la coalición gubernamental estructurada por Carlos Menem condicionó la dirección y el alcance de las medidas adoptadas en los planos laboral y de funcionamiento de las obras sociales, acotando los objetivos planteados por el gobierno de Menem.

La administración menemista desarrolló una estrategia de cooptación de algunos gremios y de fragmentación y marginación de otros, favoreciendo la implantación de ciertas iniciativas, al mismo tiempo que marcando límites para la concreción de otras, que eran utilizadas como contraprestación de los apoyos recibidos.

En tal sentido, para asegurarse el apoyo de las organizaciones, la administración aplicó para ciertos gremios (como Luz y Fuerza, mercantiles o la UOCRA), que recurrían a maniobras de tipo empresarial, una estrategia que implicó la oportunidad de acceder a posiciones importantes en el cúmulo de negocios que resultaban de las transformaciones introducidas. Otras organizaciones como UPCN o aquellas vinculadas con empresas que estaban en proceso de privatización, fueron cooptadas mediante la concesión de cargos en la gestión pública, en los entes reguladores o en las listas de candidatos en el plano legislativo.

Otros sindicatos, en cambio fueron marginados de la posibilidad de influir en las principales políticas implementadas, retaceándoles el reconocimiento legal, disminuyendo su importancia en los distintos espacios de negociación o fortaleciendo los mecanismos de represión sobre los grupos más duros en relación con el oficialismo. En este último conjunto de gremios pueden destacarse CTERA, ATE y otros ligados con la Central de Trabajadores Argentinos, a partir de su creación en el año 1.992, escindiéndose de la C.G.T.

Por otra parte, la crisis económica y social producida por el denominado “Efecto Tequilla” en el año 1.995, posicionó al Poder Ejecutivo en un papel predominante, mejorando su capacidad para imponer determinadas políticas en las áreas consideradas en el trabajo, que respondieran a la definición adoptada del problema en cuestión.

Asimismo, superados los momentos más duros de la crisis originada en Méjico, reiniciado un período de fuerte crecimiento de la economía con incremento en la creación de puestos de trabajo y ante la necesidad de Carlos Menem de asegurar su coalición de gobierno, el Presidente se vio obligado a negociar permanente sus iniciativas con los actores sociales y políticos. Asimismo, su búsqueda de obtener una nueva reelección lo debilitó en su capacidad negociadora frente a los nucleamientos sindicales más afines a su proyecto.

I-4) Metodología.

Desde el punto de vista metodológico, además de las obras que hacen referencia al tema de la reforma laboral y a la llevada a cabo en el segmento de las obras sociales, particularmente desde el enfoque de sus resultados en cuanto a la generación de empleos y a la calidad de éstos, también debí recurrir a publicaciones especializadas en políticas públicas, para poder entender el proceso por el que determinada política es elegida, discutida y posteriormente implementada y de esa forma poder reflejar el papel central que adquieren ciertos sectores del sindicalismo en la coalición menemista y su influencia en la formulación y puesta en práctica de determinadas políticas.

Asimismo, la lectura de algunas obras referidas a la gestión de políticas sociales me fue extremadamente provechosa para enmarcar el tema de la política laboral y de obras sociales, las cuales están estrechamente relacionadas con otras áreas de las políticas sociales, que puedan optimizar los resultados de las iniciativas adoptadas e incluir medidas que puedan compensar los efectos negativos para determinados sectores o al menos neutralizarlos.

Por otra parte, entrevisté a un conjunto de informantes claves que tuvieran directa relación con el tema de las iniciativas referidas a las transformaciones en las áreas analizadas. Con ese fin dialogué con numerosos especialistas en la problemática laboral, con el objetivo de poder identificar el impacto que las diferentes medidas tuvieron sobre los diferentes sectores, para poder individualizar a los distintos ganadores y perdedores. Además consulté a representantes de los grupos de interés a considerar y a miembros del Poder Ejecutivo y el Parlamento (tanto del oficialismo como de la oposición) que tuvieron una participación destacada en la formulación de la política laboral.

Entre los grupos de interés, privilegié considerar a los diferentes sectores del sindicalismo (C.G.T., M.T.A. y C.T.A.), no solo por la distinta postura que tuvieron frente al proceso de reformas en el país, sino fundamentalmente por la disímil relación que

establecieron con el gobierno menemista. Es importante remarcar que el conjunto de las transformaciones produjo una división entre los sindicatos, generando una separación entre ganadores y perdedores de acuerdo a la estrategia reformista. Asimismo, también consideré necesario tener en cuenta la opinión de los diferentes núcleos empresariales (industriales y financieros en todas sus variantes) sobre lo que ocurrió en ese proceso de negociación.

Las entrevistas, fueron semiestructuradas, en el sentido que no existió un cuestionario rígido aplicable a todos los entrevistados, sino que el orden y el formato podían diferir de uno a otro, siendo las respuestas abiertas, sin categorías preestablecidas (Rodríguez Olabuénaga, 1.996,Taylor y Bogdan, 1.984). Además, también podían ser caracterizadas como entrevistas en profundidad y focalizadas ya que se refirieron a un tema específico, pudiendo ahondar con el entrevistado en ciertos aspectos del problema que se revelaron como destacables en relación con las modificaciones introducidas en el régimen laboral y de obras sociales (Rodríguez Olabuénaga, 1.996).

Con el fin de recoger datos que me permitieran observar los cambios que se fueron produciendo en las iniciativas a medida que la negociación avanzaba, recurrí a diferentes fuentes oficiales como la publicación Anales de la Legislación Argentina, los diarios de sesiones de las Cámaras en el Congreso y versiones taquigráficas elaboradas por las comisiones que trataron los diferentes proyectos sobre la temática considerada.

Incluso, fue necesario buscar información en los periódicos que reflejara ciertas modificaciones producidas como consecuencia de reuniones entre miembros del Poder Ejecutivo y algunos representantes de los grupos de interés antes mencionados, para hacerme una mejor composición de lugar respecto del tema analizado. En tal sentido, procuré incluir un espectro amplio de publicaciones, para ver los diferentes enfoques que se adoptaron sobre esa temática.

Asimismo, me fue muy útil contar con documentos presentados por las diferentes organizaciones empresariales y sindicales a los miembros del Poder Ejecutivo y a los legisladores donde se analizaban críticamente los diferentes proyectos de ley y se formulaban sugerencias para mejorar esas iniciativas o bien para efectuar correcciones en la implementación de la norma, pudiendo observar en ellos las distintas "definiciones" sobre el problema considerado.

Finalmente, las publicaciones de distintos economistas me permitieron observar la compatibilidad o no de las medidas adoptadas durante este período con la solución que estuviera en consonancia con las necesidades del programa económico en vigencia (fortalecimiento del mercado de capitales, disminución de costos que incrementara la competitividad de la producción nacional), sino que también me sirvieron para mejorar mi caracterización del contexto en que la iniciativa era debatida.

Para la caracterización de dicho contexto también utilicé periódicos de la época, intentando cubrir las diferentes vertientes ideológicas y de estilo, con el fin que los datos secundarios que quería utilizar reflejaran esa diversidad, de forma tal de no sesgar la mirada sobre el espacio de negociación estructurado, así como el posicionamiento de los distintos actores intervinientes.

I-5) Estructura de la obra.

En el capítulo 2 se desarrolla una breve descripción de la legislación laboral y la referida al sistema de obras sociales, hasta 1.989, así como de las transformaciones ocurridas en el campo sindical, particularmente desde 1.946, con el triunfo electoral del peronismo. En el capítulo 3 se hará referencia a los principales problemas existentes en el mercado laboral y en el funcionamiento del sistema de obras sociales, enfatizando en el análisis las tensiones existentes en esas áreas, que pudieron dar lugar a la elaboración de una definición de la crisis que favoreciera la adopción de determinadas políticas.

En el cuarto capítulo, se analizan los principales planteos al inicio de la primera presidencia de Carlos Menem. Se resalta la caracterización de los problemas, las primeras iniciativas y la división de la central sindical. Asimismo, se hace hincapié en el posicionamiento de los actores frente a los primeros proyectos gubernamentales. Además se describe cómo el manejo del sistema de obras sociales se convierte en un mecanismo de disciplinamiento de los sindicatos. Posteriormente, en el capítulo quinto se explicitan los intentos por instrumentar reformas más profundas en materia laboral y de obras sociales.

Se analiza la sanción de las leyes 24.013 y 24.028, así como el intento de trasformación de obras sociales con el proyecto de creación de la OSAM. Se caracteriza la reacción de los actores sociales frente a las iniciativas, particularmente de las organizaciones gremiales y sus propuestas de cambio, tendientes a limitar el impulso reformista gubernamental. Por otra parte, se ilustran los cambios en el mapa sindical a partir de la creación del C.T.A. y la convocatoria del primer paro cegetista al gobierno de Menem. Además, se desarrollarán las modificaciones en materia salarial introducidas como correlato del Plan de Convertibilidad, considerando el posicionamiento que los gremios adoptan frente a esos cambios.

En el capítulo 6 se analizan las tensiones en el seno de la C.G.T. y el intento de introducir cambios en materia laboral durante la gestión como Ministro de Trabajo de Enrique Rodríguez, quien rápidamente entró en conflicto con Domingo Cavallo. Asimismo, se desarrolla el cambio de estrategia en relación con la desregulación del sistema de obras sociales, a través del dictado de decretos. Se describen la incorporación de propuestas formuladas por Armando Caro Figueroa, el envío de un nuevo proyecto de reforma laboral y el rechazo de la C.G.T. al mismo, que terminó con el fracaso parlamentario de la iniciativa y la renuncia de Rodríguez a su cargo.

En el séptimo capítulo se examina el período más prolífico en reformas, con la llegada de Caro Figueroa al Ministerio de Trabajo, su vinculación con Cavallo y el establecimiento de una nueva relación con la C.G.T.. En ésta llega a la Secretaría

General Antonio Cassia (muy cercano al gobierno) y como reacción surge el M.T.A, como una línea opositora en la organización gremial. Se describe la respuesta favorable del gobierno a ciertas demandas sindicales y la constitución de un espacio de negociación con el “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social”, así como el establecimiento de programas específicos para crear empleo. En tal sentido, se explicitarán como innovaciones relevantes las leyes 24.465 y 24.467 en el plano laboral, así como la 24.557 en lo atinente al sistema de riesgos de trabajo. Por otra parte, se describirá el proceso de negociación por la implementación de la desregulación en el sistema de obras sociales.

En el capítulo octavo, se explicitan los intentos de profundizar las reformas a través de la descentralización de las negociaciones. Se desarrollan los desacuerdos con la C.G.T. ante los pedidos de ésta para que se instrumentaran medidas que frenaran los despidos y se estableciera la emergencia ocupacional. Asimismo, se caracterizan el crecimiento del M.T.A y la C.T.A. y los enfrentamientos entre diferentes gremios como Camioneros y U.O.C.R.A.. Se describe el cambio al interior de la C.G.T. con el reemplazo de Martínez por Daer (representante del sector “miguelista”). Se analizan los decretos en materia laboral de fines de 1.996 y el rechazo y obstrucción por vía judicial llevada a cabo por los principales sindicatos. Finalmente, se caracterizan la implementación de la Ley de Riesgos de Trabajo y los avances en la desregulación del sistema de obras sociales (Decretos 240/96 y 359/96).

En el noveno capítulo se desarrollan los cambios generados a partir de la sustitución de Armando Caro Figueroa por Antonio Erman González en el Ministerio de Trabajo, con la sanción de la Ley 25.013 (que retrocedía en algunas de las modificaciones planteadas en los años anteriores). Asimismo, se describen las características del funcionamiento de los sistemas de Aseguradoras de Riesgos del Trabajo y del sector de obras sociales, considerando la implementación de ciertas medidas que reflejan el fortalecimiento de los gremios más cercanos al menemismo en la etapa final de su gobierno.

Finalmente, en el último capítulo formulo las conclusiones de la investigación, en base a mis hipótesis, remarcando el carácter cambiante que ha tenido la relación gobierno sindicatos durante el período analizado, no solo a partir de las diferentes necesidades que planteaba la implementación de los programas económicos, sino también respondiendo a los requerimientos de apoyo político que el proyecto menemista formulaba para su continuidad y eventual profundización. Asimismo, se enfatizará la vinculación entre la negociación de ciertas políticas con los sindicatos que formaban parte de la coalición gubernamental, como un condicionante indispensable para la puesta en práctica de medidas que el gobierno priorizaba en distintos momentos de la década de los noventa.

II
Génesis de los sistemas laboral y de obras sociales

II-1) Reseña del sistema de obras sociales

En las últimas décadas del Siglo XIX y primeras del XX comenzaron a desarrollarse los primeros seguros de salud, relacionados con las asociaciones gremiales de trabajadores[9] y las comunidades de inmigrantes, siendo estas últimas predominantes en los inicios del sistema. Junto a estos dos tipos de agrupaciones también aparecieron algunos promovidos por motivos doctrinarios como la Asociación Obrera de Socorros Mutuos, de orientación socialista, y los Círculos Obreros Católicos.

Entre 1.850 y 1.900 se fundaron en el país 541 entidades, siendo el total de afiliados para principios de siglo de más de 500.000, de los cuales más de 150.000 estaban radicados en Buenos Aires. Luego, entre 1.901 y 1.925 se amplió el sistema, fundándose 811 organizaciones más, las cuales van a perdurar en su mayoría sin cambios hasta fines del Siglo XX (Katz y Muñoz, 1.988).

La población afiliada era predominantemente masculina (70%), de baja edad promedio (menor de 49 años en un alto porcentaje) y primaban las enfermedades venéreas e infectocontagiosas, las cuales eran de fácil propagación por la deficiente alimentación y las pobres condiciones laborales y habitacionales en que vivía la mayor parte de la población a principios del siglo veinte. De ahí que la composición etárea de los afiliados junto con el predominio masculino le confieran al mutualismo características de seguro contra accidentes y enfermedades derivadas de las condiciones laborales y habitacionales por una parte, y contra patologías de tipo sexual por otra.

[9] La Sociedad Tipográfica Bonaerense data de 1.857.

De acuerdo con esa caracterización de la población cubierta, la cobertura de riesgos prevista por las distintas instituciones no era homogénea. Casi todas ofrecían asistencia médica, sanatorial y farmacéutica y no eran demandados muy frecuentemente los servicios de obstetricia y atención neonatal, la internación sanatorial de enfermos crónicos y la cirugía, por razones tan disímiles como el perfil predominantemente masculino de la población afiliada, la escasa cobertura del sistema en términos edilicios y el incipiente desarrollo tecnológico de la medicina quirúrgica a principios de siglo (Katz y Muñoz, 1.988). Existía, por otra parte, una enorme dispersión entre entidades en términos financieros, no solo en materia de ingresos, sino también en cuanto a los gastos por beneficiario, lo cual prefiguraba ciertos rasgos de desigualdad e inequidad que se consolidarían posteriormente.

El sistema mostraba falta de coordinación y fiscalización a nivel agregado, por lo que el diputado de la Unión Cívica Radical, Ángel Jiménez, presentó en 1.914 un proyecto que apuntaba a la creación de un organismo nacional que articulaba las distintas entidades mutuales. La iniciativa preveía la obligación de destinar un mínimo del 80% de las cuotas de los socios a los servicios que la entidad ofrecía, exigía un mínimo de 200 afiliados por institución e imponía la asignación financiera de un 5% de las cuotas de los aportantes a un fondo de reserva. Además abría la posibilidad que los hospitales públicos brindaran servicios a los miembros de una asociación, facturándole a ésta dichos servicios (Katz y Muñoz, 1.988).

Esta situación se enmarcaba en una presencia débil del Estado en el campo de la salud. En los primeros años del Siglo XX las autoridades del Departamento Nacional de Higiene enfatizaron la necesidad de elaborar una base científica para el mejor conocimiento de las condiciones de desarrollo de endemias y epidemias. En esa perspectiva, la sistematización de la información se amplió para cubrir no solo el estado sanitario de la población en zona de riesgo, sino también la calidad del agua de consumo, las modalidades de su utilización, los sistemas de recolección y depósito de residuos, etcétera.

Apareció además, la preocupación por lo que se denominaban enfermedades sociales, cuya emergencia no puede vincularse de manera exclusiva con la presencia de un determinado germen y por lo tanto requieren estrategias particulares para evitar la difusión. Las nuevas reglas se plasmaron en ordenanzas coercitivas o se propagaron en revistas orientadas a la educación popular. Se desarrolló una concepción que vinculaba las carencias sociales con dificultades en la integración o socialización de los miembros de la comunidad.

En la década de 1.920 se agregaron a las mutualidades de obreros existentes, relacionadas con las actividades de servicios públicos en su mayoría de capital extranjero, otras destinadas a nuclear empleados de diferentes reparticiones estatales o bien al personal de algunas grandes empresas industriales o comerciales que estaban fortaleciéndose ante el desarrollo del mercado interno. Por otra parte, este proceso se explica también por el importante incremento del aparato estatal durante el primer gobierno de Yrigoyen, quién aumentó fuertemente el empleo público, implementando una estrategia que sus adversarios caracterizaron como paternalista.

Es importante tener en claro que no estamos hablando de un sistema de obras sociales consolidado, sino de la existencia de organizaciones que pueden verse como antecedentes, que irán transformándose en las siguientes décadas, respondiendo tanto a las diferentes conceptualizaciones sobre la protección de la salud de los trabajadores, como al juego establecido entre actores políticos y sociales en un contexto de importantes cambios económicos y sociales.

También en esta década, la estrategia defensiva desde el punto de vista sanitario que había predominado a principios de siglo, perdió presencia y alejado del tono alarmista, se fue articulando una versión nueva, que combinaba el mejoramiento moral con una preocupación mayor por la prevención y la plenitud física (Belmartino y Armus, 2.001). Asimismo, en este período se observaba la existencia de problemas importantes en el sistema, como su heterogeneidad, falta de camas para los pacientes, escasez de recursos y una fuerte demanda insatisfecha.

El crecimiento de la complejidad de las necesidades de la atención médica de la población y de los recursos técnicos y organizativos utilizados para resolverlos, junto con una diferente posición de los grupos médicos, que en los años veinte comenzaron a organizarse gremialmente buscando una nueva vinculación con el poder político, generaron las condiciones para que empezaran a producirse modificaciones en el sistema de obras sociales. La crisis de 1.930 favoreció en nuestro país el desarrollo de estas tendencias.

En los años treinta se conformó un campo doctrinario favorable a la intervención del Estado en la organización de los servicios de salud. Comenzó a hablarse de planificación, de integración de prácticas preventivas y se encaró un abordaje del problema orientado a vincular trabajo, previsión, asistencia social y atención médica (Belmartino, 1.995). Se empezó a ver la previsión como un derecho que debía ser asegurado para el conjunto de la población, a la vez que se planteaba la necesidad de organizar un sistema que evite el despilfarro y la superposición de recursos en materia sanitaria.

Uno de los problemas que surgió a comienzos de la década fue el incremento de los casos de tuberculosis en el país. Por ello, en 1.933 se propuso la creación de la Comisión Nacional de Tuberculosis, que tendría a su cargo la profilaxis y asistencia a los enfermos. Se postulaba además que el problema no podría ser solucionado hasta que las condiciones de vida de la clase trabajadora no mejoraran sustancialmente. En tal sentido, tanto el Estado como diversos actores de la sociedad, participaron de la campaña antituberculosa, encontrándose entre esos actores distintas sociedades barriales, grupos políticos y organizaciones étnicas y laborales que hacían hincapié en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida, por ser considerada la tuberculosis una enfermedad social.

El desarrollo de diferentes gremios provocó que el Estado tuviera que tenerlos en cuenta en la implementación de algunas políticas. En tal sentido, el peso creciente de

las reparticiones públicas produjo el acuerdo de ministros del 26 de Septiembre de 1.932, por el cual se facultó a las direcciones de administración pública para efectuar descuentos en los sueldos de sus empleados en favor de las asociaciones autorizadas por éstos (Belmartino, 1.995).

Frente al aumento del costo de la atención médica verificado en razón de la tecnificación de las prácticas asistenciales y un fuerte incremento de la demanda, la política diseñada por la Asociación Obrera de Socorros Mutuos se orientó al desarrollo de servicios propios. En Noviembre de 1.930 fueron inaugurados los servicios centralizados de farmacia, laboratorio y consultorios médicos, junto al posterior servicio de radiología y fisioterapia. En 1.935 se puso en marcha la construcción del sanatorio social.

Se mejoró la reglamentación de los servicios de las diferentes mutualidades, procurando evitar discrecionalidades y mejorar el tipo de prestaciones aseguradas. En tal sentido, se emitieron los decretos 9.849 de Septiembre de 1.932 y 88.855 de Agosto de 1.936, que determinaban nuevas condiciones para su funcionamiento. Entre ellas se determinaba que las sociedades que recibían los aportes debían tener como mínimo doscientos asociados, estableciéndose además una serie de medidas destinadas a incrementar la eficiencia financiera de un importante demandante de servicios médicos como eran las obras sociales, cuyo número de beneficiarios se estimaba en aproximadamente dos millones de personas al comienzo de los años cuarenta, entre otras cosas como consecuencia del proceso de industrialización llevado adelante desde 1.930 (Katz y Muñoz, 1.988).

Asimismo, en el sector salud, empieza a fortalecerse el papel de los sindicatos. Si bien la discusión en torno a la organización del Hospital Ferroviario se inició poco antes de 1.930, recién en 1.935 se da a publicidad el proyecto de su creación, estableciéndose contactos con la Unión Ferroviaria. El secretario de ese gremio, Francisco Agnelli, inició un vínculo con miembros del Parlamento y del Poder Ejecutivo, y en Marzo de 1.937 se promulgó un decreto por el que se autorizaba a las empresas a

retener un peso moneda nacional por mes del salario a todo empleado que declarase la voluntad de asociarse a la institución.

Recién en 1.940 se compró un edificio y el Hospital Ferroviario se hizo realidad. Se lo habilitó con 120 camas, sala de operaciones, laboratorios y rayos X. Anexo al hospital surgió un servicio externo, con consultorios de clínica, cirugía y algunas especialidades. Además se establecieron convenios con el Hospital Italiano de Rosario y con clínicas privadas para ciertas urgencias y para la derivación de enfermedades pulmonares. Sin embargo, el gremio dependerá de la vinculación que se establezca con el gobierno revolucionario de 1.943 y con la figura de Perón en particular, para poder continuar con la expansión de sus servicios en materia sanitaria, aún cuando ese incremento tendrá una limitación en las características de autonomía frente al poder político.

El período que se abrió a partir de Junio de 1.943, con un nuevo golpe de Estado, estaría caracterizado por un conjunto importante de continuidades respecto de la etapa iniciada en 1.930, en la creciente preocupación por el tratamiento de determinadas patologías, aunque también podían observarse relaciones distintas con los actores sociales, en especial en referencia al manejo de las obras sociales, en el marco de ciertas transformaciones en la política de salud.

La centralidad de la presencia estatal en el sector salud, que caracterizó los cambios a partir de 1.943, constituyó un fenómeno nuevo en términos políticos, aunque se fundamentaba en una corriente doctrinaria enraizada en el pensamiento sanitario argentino a lo largo de la década precedente. Hay continuidad entre los fundamentos doctrinarios que se elaboraban para la organización del sector en los años treinta, y la política aplicada posteriormente por el primer gobierno peronista, luego de 1.946 (Belmartino y Bloch, 1.996).

Dicha administración, planteó como un objetivo importante de su proyecto la construcción de un Estado con capacidad de modelar la sociedad, estableciendo vínculos estrechos con actores sociales relevantes para la consolidación del programa

económico y político. En el área de las políticas sociales, esa intervención modeladora se basó en fundamentos doctrinarios y supuestos técnicos y organizativos que se habían ido elaborando en el ámbito internacional por lo menos desde la primera postguerra. Sin embargo, la búsqueda de eficacia, basada en criterios racionalizadores en la actividad estatal, se diluyó rápidamente frente a la dinámica más específicamente política de la afirmación del poder peronista. En tal sentido, la relación con los sindicatos adquirió una importancia central.

Como un antecedente importante de las futuras medidas implementadas por Perón, el 26 de Octubre de 1.943 Domingo Mercante se hizo cargo de la intervención a los gremios ferroviarios y elevó a la Secretaría de Trabajo y Previsión, que estaba a cargo de Perón, un proyecto de organización de la ”asistencia médica y social” de los sindicatos ferroviarios. Más tarde, a partir de la sanción del Decreto 167 de 1.944 se aprobaba la subvención de un millón de pesos para la construcción del policlínico y la instalación de consultorios médicos en el interior del país, y se planeaba la construcción de un sanatorio para tuberculosos en la localidad cordobesa de Cosquín. Se postulaba además, por el decreto 168 la necesidad de imponer la contribución obligatoria de todo el personal para el fondo de asistencia y previsión social de las entidades asistenciales reconocidas.

El 17 de Abril de 1.944 se creó la Dirección General de Asistencia y Previsión Social para Ferroviarios. En ese mismo año, se dictó un decreto, el 9.694, por el que se introducían diferencias con la propuesta de Mercante, especificándose que las actividades de la nueva dirección se desarrollarían al margen de las actividades sindicales de las organizaciones reconocidas a tales fines por el gobierno y con absoluta prescindencia de ellas.

Para favorecer la expansión del sistema se dictó el Decreto 30.655 del 14 de Noviembre de 1.944, por el cual se creó la Comisión de Servicio Social encargada de propulsar la implantación de servicios sociales en los establecimientos de cualquier

rama de la actividad, debiendo promoverse servicios sociales como atención médica y farmacéutica a precios de costo (Katz y Muñoz, 1.988).

Los beneficios que debían brindarse a través de estos servicios sociales eran atención médica, cuidado farmacéutico al precio de costo, suministro de artículos de alimentación, de vestir y de uso indispensable para el hogar al costo mínimo (Gasparri y Orsatti, 2.000). Asimismo, desde el punto de vista financiero, el Decreto de Asociaciones Profesionales de Octubre de 1.945 y el Decreto 33.302 de Diciembre de 1.945 (referido al Instituto Nacional de Remuneraciones y Aguinaldos) fortalecieron definitivamente la economía sindical.

Con una dinámica parecida a la del gremio ferroviario comenzaron a organizarse otras direcciones generales y mutuales en diversos organismos del Estado. Entre las que se crearon en los primeros años del gobierno peronista encontramos las que protegían a los empleados y obreros de la industria del vidrio, bancarios, personal de seguros y más tarde al personal de la industria frigorífica. El caso de la obra social de los obreros del vidrio es paradigmático, ya que pese a su limitado tamaño se creó por el Decreto 10.115/46, reglamentado el 30 de Enero de 1.946, la Dirección General de Previsión y Asistencia Social de los Obreros del Vidrio. Esa posición privilegiada se explica, en buena medida, por el hecho que el Ministro de Trabajo José María Freire provenía de esa industria.

Sobre los nucleamientos originales, en general organismos de raigambre sindical, el poder político incidió reglamentando la obligatoriedad del aporte, tanto del beneficiario como del empleador, interviniendo en la gestión, controlando las inversiones y en ciertos casos otorgando un financiamiento previo para establecer alguna capacidad instalada propia. Más tarde, en la década del cincuenta, se incorporó a este sistema de obras sociales el personal de la Aeronáutica, el Ejército, la Presidencia de la Nación, la Secretaría de Comunicaciones y la de Comercio Exterior, el Ministerio de Economía y la totalidad del personal de los frigoríficos estatales y privados (Katz y Muñoz, 1.988).

Sin embargo, los rasgos que caracterizaban al sistema desde décadas anteriores, siguieron predominando en las nuevas entidades creadas durante el gobierno peronista, ya que la dispersión del tamaño de recursos per cápita continuó generando problemas de inequidad. Las organizaciones con mayor capacidad financiera, lograron brindar a los beneficiarios una mejor atención médica y en algunos casos comenzaron a instalar servicios propios de internación y atención ambulatoria, especialmente en la Capital Federal.

La ausencia de coordinación de objetivos entre las carteras de Salud y de Trabajo, permitió la continuidad de los viejos modelos de financiación y de prestación de cobertura. Pese a que en el Proyecto de Seguro Nacional de Salud proyectado por el ministro Carrillo se preveía la administración financiera por parte del Estado, la ausencia antes mencionada de coordinación llevó a que el sistema de seguridad social tendiera al desarrollo de la capacidad instalada propia de las instituciones de mayor número de beneficiarios y a la contratación de servicios con prestadores privados en la situación de las instituciones de menor población afiliada (Katz y Muñoz, 1.988).

Durante este período, el mutualismo gremial respondió positivamente a la politización del vínculo social que promovía el Estado, situación que se diferenciaba de la de las organizaciones de base nacional o ideológica, las cuales rechazaban esa opción y se negaban a insertarse en el esquema de sostenimiento que ofrecía solucionar sus problemas a cambio de la aceptación de normas de financiamiento comunes y el control de organismos estatales. La relación Estado- sindicatos condujo progresivamente a la consolidación de un primer conjunto de instituciones que más tarde se integrarían bajo la denominación de obra social. Las “primeras direcciones generales” asumieron así de manera fragmentaria y relativamente heterogénea, las funciones asignadas en ese nuevo sistema de seguridad social.

El crecimiento del derecho a la cobertura de salud sería parcial y fragmentario, por el hecho que se otorgaban en forma discrecional beneficios a los sectores más organizados de la clase obrera, lo cual supondría introducir elementos fuertemente

diferenciadores en una condición que se definía como derecho universal (Belmartino, 1.995).

Como agravante, el deterioro de la situación económica complicó el panorama, ya que luego de la crisis de la balanza de pagos de 1.949, la idea de cobertura universal se convirtió en una expresión de deseos, en el sentido que los sectores que consideraban tener derechos adquiridos, se atrincheraron detrás de los beneficios recibidos, percibiendo como una “nivelación hacia abajo” toda propuesta de otorgar proyección nacional a los vínculos solidarios consolidados en la esfera gremial o sindical.

Durante los años cincuenta, el imaginario profesional vinculó a las obras sociales con la discrecionalidad y el desprecio por lo técnico, con una subordinación a las estrategias partidistas. La insatisfacción de los médicos con el trabajo en obras sociales era generalizada, aun cuando fueran reconocidas como posibles espacios laborales. Por ello, el eje de la negociación entre las organizaciones médicas y las obras sociales fueron las libertades profesionales, tales como la libertad de elección del médico por el paciente, la ausencia de restricciones en la medicación y el tratamiento, etc.

Los gremios, luego de la caída de Perón fueron intervenidos, normalizándose la CGT recién en el Congreso de 1.963. En este período los emprendimientos sociales de los sindicatos fueron ocupando un papel menos complementario y más sustitutivo de la actividad estatal, expresado en la cobertura de los trabajadores a través de contratos con particulares, financiado desde los convenios colectivos. Además, en la segunda mitad de la década del cincuenta se observó un retroceso del sistema público de salud, lo cual permitió el avance del subsistema de obras sociales, el cual fue ocupando gradualmente el lugar dejado por el Estado en la cobertura sanitaria (Alonso, 2.000)

En la etapa 1.962-1.966 se advirtió una tendencia a destacar la función gremial de los sindicatos, conformándose el clima ideológico que llevó a la C.G.T. a incorporar en su agenda de prioridades la conservación de las obras sociales para dar cuenta del

específico referente institucional que las organizaciones habían puesto en práctica para proporcionar atención médica a sus afiliados.

Por otra parte, a mediados de los sesenta existía preocupación del gobierno del radical Arturo Illia por incorporar elementos regulatorios a la heterogeneidad y atomización del sistema de obras sociales, para lo cual se encaró una Encuesta Preliminar sobre Obras Sociales y Mutualidades. En 1.964, el Decreto 5.781 estableció una contribución a favor de las obras sociales, institutos o servicios, equivalente al 1% de todas las remuneraciones que no estuvieran grabadas por tal concepto. En Octubre de ese año se encomendó, mediante el Decreto 8.218/64, al Consejo Nacional de Desarrollo un estudio de la estructura y cobertura de prestaciones y gastos de los organismos de obra social dependientes de la Administración Nacional.

El gobierno militar que tomó el poder en 1.966 creó la Comisión Nacional de Obras y Servicios Sociales (Decreto 17.230/68), la cual evaluaba negativamente algunas de las características que había adquirido el sistema de obras sociales sindicales, particularmente en lo referido a la eficiencia para satisfacer las variadas expectativas creadas a los cotizantes del sistema. Existían notables diferencias tanto en lo referente a las obligaciones como a los derechos de los afiliados, vulnerándose de ese modo los principios de igualdad de oportunidades y justicia distributiva (Gasparri y Orsatti, 2.000).

Se creó el Ministerio de Bienestar y Acción Social, que incluyó la Secretaría de Salud a cargo de Ezequiel Holmberg, el cual intentó poner en marcha un proceso de reorganización de las instituciones del sector salud para importantes grupos de trabajadores que no tenían una adecuada cobertura, caracterizándose ésta por su heterogeneidad. Las primeras medidas destinadas a facilitar el saneamiento financiero de las obras sociales fueron dirigidas a regular el costo de los servicios contratados al sector privado, proponiendo la fijación de aranceles y pautas de contratación uniformes y estableciendo normas administrativas de cumplimiento obligatorio.

La Ley 17.850, dictada el 9 de Agosto de 1.968, significó el primer instrumento que congelaba los aranceles, tarifas y honorarios de las prestaciones médicas aplicadas al sistema de obras sociales, a los valores vigentes al 31 de Diciembre de 1.967, con un incremento de hasta un 15%. Si bien en un primer momento los gremios prestaron su apoyo, la reticencia frente al avance estatal se puso de manifiesto de manera generalizada.

Luego de muchas negociaciones con los actores afectados por la iniciativa, se produjo la institucionalización del sistema de obras sociales a través de la Ley 18.610 en Febrero de 1.970. Ésta tendía a adecuar y consolidar el sistema, otorgándole un papel central a las obras sociales de origen sindical, extendiendo la cobertura mediante la obligación legal de afiliación. Creó el INOS (Instituto Nacional de Obras Sociales) que actuaría como autoridad de aplicación de la ley; con jurisdicción sobre las instituciones comprendidas en la misma, funcionando como organismo descentralizado del Ministerio de Bienestar Social.

Este instituto tendría como fin promover, coordinar e integrar las actividades de las obras sociales, así como controlarlas en aspectos técnicos, administrativos, financieros y contables. Además manejaba un “Fondo de Redistribución” que debía utilizarse para incrementar y mejorar la capacidad instalada que se destinara a las prestaciones o para la asistencia de las obras sociales que por determinadas circunstancias lo requirieran (Katz y Muñoz, 1.988). A fines de ese año, el 31 de Diciembre, se dictó la Ley 18.912 referida a aranceles y a condiciones de prestación de los servicios.

La introducción de esa legislación en materia de obras sociales no puede separarse de la política de negociación seguida por el gobierno militar de Juan Carlos Onganía con ciertos sectores del sindicalismo que habían adoptado una posición contemporizadora frente a la administración, no planteando una oposición frontal desde

sus inicios, sino intentando defender algunos intereses corporativos de las organizaciones gremiales[10].

En Junio de 1.972, se dictó la Ley 19.710, con el objetivo de reafirmar el protagonismo del Estado en la regulación de los contratos entre el sector público y las entidades financiadoras del sistema. Esta iniciativa incluía, además de la modalidad de pago por acto médico, otras modalidades como la de relación de dependencia, por capitación, por carteras fijas y por normas mixtas. También creó la Comisión Paritaria Nacional, para concertar los convenios tarifarios de aplicación obligatoria para los servicios de entidades prestadoras comprendidas en dicha ley (Belmartino, 1.995).

El gobierno justicialista, que asumió a fines de 1.973, introdujo una serie de modificaciones, que alteraron la fisonomía del sistema de obras sociales. En primer lugar, se presentó el proyecto del Sistema Integrado de Salud, Ley 20.748, que postulaba un sistema único con conducción estatal centralizada, en el que se le daba un papel importante a las obras sociales, aunque subordinado a la política de prestaciones decidida a nivel del Estado central.

Para mejorar el funcionamiento del sector de la salud, se constituiría, por otra parte, un Consejo Federal encargado de coordinar las actividades de las obras sociales, en el que los representantes cegetistas tenían dos lugares y un representante obrero en el cuerpo consultivo del Secretario Ejecutivo. La oposición de los sindicatos a resignar posiciones en el sector de la salud significó una traba fundamental para la puesta en práctica del Sistema Integrado de Salud.

El Proceso de Reorganización Nacional derogó la Ley 20.748, mediante la Ley 21.371 de Julio de 1.976. El Decreto 3.046 de Noviembre de ese mismo año, además de ajustar los aranceles del Nomenclador Nacional de acuerdo con la 21.371, cambió el

[10] La aparición de una central obrera disidente llamada C.G.T. de los Argentinos y el levantamiento producido en Córdoba en 1.969, no rompió las relación favorable que Onganía había logrado con algunos sindicatos alineados con Augusto Vandor.

marco normativo para posibilitar la prestación en consultorios privados de servicios que antes eran realizados en instituciones sanatoriales.

El 21 de Diciembre de 1.976 se dictó la resolución 283, que establecía la naturaleza pública de los recursos de las obras sociales, sancionó el carácter irrenunciable de la titularidad o disponibilidad estatal de los mismos, y declaraba la nulidad absoluta de todo acto de transferencia o destino de fondos o bienes de las obras sociales, a entidades o fines distintos a los establecidos por la Ley 18.610.

Por otra parte, en 1.980, en el marco de una política de desestructuración de las organizaciones obreras, se sancionó la Ley 22.269, que tenía como objetivo prioritario retirar a los sindicatos el control de las obras sociales, a la vez que incorporaba mecanismos de libre elección de la institución financiadora, pudiendo imputarse hasta el 90% del aporte personal a la afiliación a otras obras sociales o entidades de medicina prepaga. Además, se prohibía que las obras sociales desarrollaran capacidad instalada propia, quedando limitadas a su función de financiadoras de los servicios.

Sin embargo, la Ley 22.269 no fue reglamentada, existiendo mucha discrecionalidad de los interventores para su aplicación en los gremios (Alonso, 2.000). Así, las organizaciones sindicales lograron mantener su preeminencia dentro del sistema. No obstante, dicha prerrogativa se dio en el marco de un fuerte crecimiento de las prestaciones del segmento privado en el sector de la salud, situación que generará una dependencia para su funcionamiento a partir de ese momento.

Finalmente, durante el gobierno radical de Raúl Alfonsín, tras la confrontación con las dirigencias sindicales que se materializó en el proyecto de Ley de Democratización Sindical enviado por el Ministro de Trabajo Antonio Mucci (el cual se desarrolla más ampliamente en el apartado referido a la legislación en el plano laboral) y el Proyecto de Seguro Nacional de Salud, impulsado por el Ministro Aldo Neri, que marginaba a los gremios del control de las obras sociales; las relaciones con el sindicalismo debieron

replantearse, abriéndose mayores espacios de negociación (particularmente con el menos combativo grupo de los 15)[11].

La administración alfonsinista inicialmente intentó una transformación global del sistema de salud, enviando en 1.985 un proyecto de creación del Seguro Nacional de Salud, orientado a la universalización de la cobertura y el incremento de la igualdad en las prestaciones, preservando en manos del Estado la conducción general del sistema, eliminando el aporte del trabajador (con una contribución del 7,5% sobre la nómina salarial a cargo del empleador) y evitando que los gremios recuperaran el control del sistema, dándoles una participación marginal en el ámbito de la Administración Nacional del Seguro de Salud y exigiendo que los representantes laborales en las obras sociales fueran designados en elecciones entre los afiliados independientes de las efectuadas por los sindicatos.

Ello implicaba un debilitamiento de los gremios, situación que generó enérgicas reacciones que forzaron a una transacción con las organizaciones afines a la administración. Como producto de ello, se consiguió la aprobación de la Ley 23.660 de 1.989, destinada a regular el sistema de obras sociales que implicaba el reestablecimiento del control sindical sobre éstas, además de mantener tanto las contribuciones patronales como los aportes de los trabajadores. Por otra parte, la nueva normativa reemplazó al Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS), creado por la Ley 18.610, durante la administración militar de la revolución Argentina, por la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) con representación mayoritaria del Estado y representación sindical.

II-2) Breve historia de la legislación laboral.

Hasta fines del Siglo XIX, la legislación relacionada con la problemática laboral era escasa en el país, existiendo disposiciones que tenían relación con determinadas

[11] En ese sentido, el proyecto de crear un Tercer Movimiento Histórico, requería la incorporación de un sector del gremialismo, que pudiera trascender los límites de la coalición partidaria que se estaba gestando, articulando una convergencia social de mayor alcance.

actividades para mejorar su funcionamiento. En tal sentido, apareció la Ley de Ferrocarriles de 1.891, que regulaba las obligaciones de los trabajadores y de las empresas para con su personal, estableciendo la existencia de un organismo para dirimir los conflictos entre patrón y empleados, referidos a salarios, horarios y condiciones de trabajo. Asimismo, la Ley de Trabajo Marítimo de 1.896 reglamentaba las labores de los trabajadores del puerto.

Por otra parte, existían códigos rurales de diferentes provincias, que establecían deberes recíprocos entre patrones y peones, circunscribiendo su legislación al ámbito de las labores del campo[12], aunque muchas veces, pese a hallarse formalmente vigentes, habían caído en desuso (Panettieri, 1.984). Además la Provincia de Buenos Aires, mediante el Decreto del 2 de Septiembre de 1.899, había ordenado a través de la fijación de horas limitadas de tareas y otros requisitos, las labores de los obreros empleados en obras públicas de la provincia.

A principios del Siglo XX, frente al aumento de la conflictividad sindical y en el marco de un muy fuerte proceso de crecimiento de la economía, se adoptó una serie de medidas represivas sobre los sectores más radicalizados de la sociedad. Para los miembros de la elite gobernante, era necesario aplicar disposiciones sobre los grupos que generaban conflictos, particularmente los extranjeros[13]. Por otra parte, el gobierno decidió dar respuesta a algunas de las demandas que los trabajadores venían realizando debido a las malas condiciones en que realizaban sus actividades y a la necesidad de limitar el avance del Partido Socialista entre los obreros nativos.

En tal sentido, en Mayo de 1.904 el Ministro del Interior Joaquín V. González presentó un proyecto de Ley Nacional de Trabajo que contenía disposiciones como la jornada laboral de 8 horas, la responsabilidad patronal en los accidentes de trabajo, el descanso semanal, las normas de higiene que debían darse en los talleres y fábricas,

[12] Es importante recordar que Argentina se había incorporado a la economía mundial como país exportador de bienes primarios, por lo que el sector agrícola ganadero era un núcleo importante tanto en términos de producción como de funcionamiento del mercado laboral, particularmente en materia salarial.
[13] En esa dirección encontramos la Ley de Residencia.

etc.. Para la redacción del proyecto fueron consultados varios dirigentes socialistas como Enrique del Valle Iberlucea, José Ingenieros y Augusto Bunge; y se utilizó como un importante elemento a considerar el informe sobre las clases obreras solicitado al abogado y médico español Juan Bialet Massé, el cual puntualizaba algunas deficiencias sustanciales en las condiciones laborales en determinadas actividades.

Pese a que el proyecto fue retirado en Junio de 1.905, sirvió como base de la legislación laboral creada a partir de ese momento (García Costa, 1.997), a partir de la presión de legisladores que consideraban que era necesario aliviar las tensiones con los grupos menos ideologizados de los trabajadores. Justamente el 31 de Agosto de 1.905 se sancionó la Ley 4.661 de descanso dominical, la cual era solo aplicada inicialmente para la Capital Federal.

En el año 1.906 se introdujo una serie de iniciativas que procuraban un mejoramiento en las condiciones de vida de los trabajadores. El 28 de Mayo de 1.906 el diputado Alfredo Palacios presentó el proyecto de ley que establecía la jornada laboral de ocho horas, argumentando que podría ocupar un mayor número de trabajadores en las industrias y disminuiría el número de accidentes causados por la fatiga. Esa iniciativa no fue tratada en ese momento, aunque la presentación se repitió en numerosas oportunidades.

En cambio, su proyecto de ley reglamentario del trabajo de las mujeres y los niños presentado el 22 de Junio de 1.906, tendría mejor suerte. Proponía que las mujeres embarazadas tuvieran un descanso de veinte días antes del parto y cuarenta días después, la abolición del trabajo a destajo para los varones menores de 16 años y las mujeres menores de 18, que el trabajo nocturno fuera proscripto para los menores de 16 años y la creación de salas cuna en las que las madres pudieran dejar a sus hijos y amamantarlos en las horas determinadas.

Esta iniciativa fue tratada en la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados, sufrió algunas modificaciones y fue finalmente aprobada en Septiembre de 1.907,

convirtiéndose en la Ley 5.291. En su reglamentación, por el Decreto del 20 de Febrero de 1.908, se intentaba extender parcialmente esa protección a las obreras del trabajo a domicilio (Panettieri, 1.984).

En 1.912, ante el incumplimiento de la legislación laboral creada hasta el momento, Palacios propuso un proyecto de ley de inspección y vigilancia de las fábricas, luego de lo cual fue designado junto con el diputado Adrián Escobar para redactar la Carta Orgánica del Departamento Nacional del Trabajo. La Cámara de Diputados aprobó el proyecto presentado por Palacios el 30 de Septiembre de 1.912, convertido en Ley 8.999, la cual se implementaba con la Ley 9.040 que establecía la inspección directa y permanente en los establecimientos industriales y comerciales. Poco tiempo antes, mediante la Ley 9.014, se había extendido el descanso semanal a los territorios nacionales.

En Septiembre de 1.915, se sancionó la Ley 9.688, referida a los accidentes de trabajo. Esta problemática había venido planteándose en diferentes iniciativas desde el año 1.902 con el proyecto presentado por Belisario Roldán y Marco Avellaneda y más adelante había motivado distintas propuestas e intervenciones de diputados como Alfredo Palacios, Rogelio Araya y del Departamento Nacional del Trabajo. Finalmente, el 14 de Enero de 1.916 la ley fue reglamentada.

Ya durante la etapa de los gobiernos radicales se siguieron produciendo cambios en la legislación laboral. En Febrero de 1.917 una comisión parlamentaria integrada a partir de una iniciativa del senador socialista Enrique del Valle Iberlucea, presentó un proyecto de ley sobre el régimen de trabajo a domicilio. El 27 de Septiembre de 1.918 fue sancionada la Ley 10.505 de reglamentación del trabajo a domicilio, que regiría solo para la Capital Federal y los territorios nacionales, aunque la iniciativa fue fuertemente criticada por la Unión Industrial Argentina, y no siempre fue efectivamente aplicada, ante la falta de inspección adecuada.

El 30 de Septiembre de 1.924 fue sancionada la Ley 11.317, reglamentaria del trabajo de mujeres y menores, cuyo sistema derogó al de la Ley 5.291 mencionada anteriormente. La 11.338, aprobada el 1 de Septiembre de 1.926 prohibía el trabajo nocturno entre las 21 y las 5 horas en establecimientos de panadería, pastelería, repostería y similares, aunque la observación de la ley fue muy parcial. Asimismo, el 29 de Agosto de 1.929 se sancionó la Ley 11.544 de Jornada de Trabajo, que establecía con mayor precisión los horarios laborales y los períodos de descanso (Panettieri, 1.984 y Zamorano, 2.001).

En la década del treinta no se produjeron grandes modificaciones, pudiendo destacarse la Ley 11.640 del 20 de Septiembre de 1.932, por la que se adoptó el sábado inglés (trabajando sólo medio día) y la 11.729 que modificó los artículos 153 al 160 del Código de Comercio, introduciendo indemnizaciones por despido y vacaciones pagas. Dicha ley se aplicó inicialmente solo a los empleados de comercio y posteriormente se extendió a la totalidad del personal en relación de dependencia.

Sin embargo, aún cuando los cambios en la legislación fueron limitados, la transformación económica producida por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones generó un cambio en la composición de la clase obrera, a partir del flujo de migrantes internos que no tenían experiencia asociativa ni trayectoria en núcleos modernos de la economía, situación que brindaría mejores posibilidades de negociación con estos nuevos trabajadores, que serían aprovechadas más adelante por el peronismo, luego del Golpe de 1.943 y la llegada de Juan Domingo Perón a la nueva administración[14].

En tal sentido, Perón, a partir de Junio de 1.943 desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, comenzó a cooptar a los sindicatos. A esta Secretaría se le confería la

[14] Autores como Gino Germani remarcaron la pérdida de peso dentro de la clase obrera de los inmigrantes europeos que venían con formación política y fuerte espíritu asociativo y su remplazo por migrantes internos provenientes de zonas atrasadas del país, sin experiencia en actividades modernas y con una ideología poco definida.

competencia para la aplicación de las leyes laborales en todo el país[15]. Algunos autores plantean que el Estado suplía la acción sindical, produciéndose el surgimiento del denominado sindicalismo de Estado (Zamorano, 2.001). Esta visión plantea que las reivindicaciones fueron obtenidas no como fruto de la negociación sino como producto de la magnanimidad de los funcionarios, que establecían de ese modo una vinculación con determinadas organizaciones, influyendo sobre el funcionamiento del sindicalismo a partir de ese momento.

En este período se acentuó la tendencia protectora de los derechos de los trabajadores, a través de iniciativas como la Ley de vacaciones anuales, la de aguinaldo, el Estatuto del Peón y la sanción de Estatutos Especiales (viajantes de comercio, trabajo a domicilio, etc.). Asimismo, entre 1.943 y 1.949, se organizaron los Tribunales de Trabajo en la Capital Federal, haciendo posible un mejor control sobre el cumplimiento de la legislación laboral.

Por otra parte, el Decreto 23.852 de 1.945, conocido como Ley de Asociaciones Profesionales, postulaba que el Ministerio de Trabajo era la autoridad estatal que otorgaba a un sindicato el reconocimiento que lo facultaba a negociar con los empleadores, estableciendo también el derecho del Estado a supervisar varias áreas de la actividad sindical.

De esa forma la estructura legal aseguraba a los sindicatos ventajas como el derecho de negociación centralizada, la protección de los funcionarios sindicales contra medidas punitivas por parte de los empleadores, la existencia de una estructura sindical unificada y la deducción automática de los sueldos y salarios de las cuotas sindicales (James, 1.990). Estas iniciativas robustecían la capacidad organizativa de los gremios nacionales y los consolidaban como principales interlocutores del empresariado y del Estado en los distintos conflictos que pudieran establecerse, consolidando al mismo tiempo su alianza con el poder político.

[15] Es interesante remarcar que buena parte de la legislación impulsada por diferentes legisladores (principalmente de origen socialista) había sido muy débilmente implementada hasta ese momento.

El 24 de Febrero de 1.947 Perón proclamó la Declaración de los Derechos del Trabajador, que fue promulgada por el Poder Ejecutivo el 7 de Marzo de ese mismo año mediante el Decreto 4.865. Se proponía el derecho de trabajar, el derecho a una retribución justa, a la capacitación, a las condiciones dignas de trabajo, a la preservación de la salud, al bienestar, a la seguridad social, a la protección de su familia y el derecho a la defensa de los intereses profesionales. Estos derechos fueron luego incorporados a la Constitución Nacional en 1.949, en la cual en el artículo 37 se declaraban determinados derechos especiales, estableciéndose en primer lugar los referidos a los trabajadores.

Por otro lado, en 1.953 fue sancionada la Ley 14.250 de Convenciones Colectivas de Trabajo, que sentó las bases de las relaciones laborales y los modos de resolver las diferencias entre los sindicatos y los empresarios, privilegiando la centralización de la negociación por rama de actividad. Sin embargo, el objetivo del gobierno peronista de incrementar la productividad de las empresas para reanimar el proceso de crecimiento económico introdujo una serie de conflictos en la última etapa de la administración, ante las dificultades para garantizar un mejoramiento en las condiciones de vida como el alcanzado en su primera presidencia.

Existió durante los años de los gobiernos de Juan Domingo Perón una relación de necesidad mutua entre un gobierno que se aseguró la lealtad de la clase trabajadora a su proyecto y la moderación de algunos de los reclamos que podían poner en riesgo la viabilidad del mismo; y una dirigencia sindical que fue consolidándose en sus posiciones a partir de los beneficios que se otorgaban a los trabajadores desde la administración nacional. Las limitaciones planteadas durante el segundo gobierno peronista para continuar la provisión de mejoras materiales y reconocimientos sociales, sin duda produjeron tensiones que significaron alejamientos previos al golpe de 1.955.

Tras la caída del gobierno de Juan Domingo Perón se produjeron inicialmente movimientos contradictorios en relación con los intentos por provocar retrocesos en

aspectos vinculados con el Derecho Colectivo (se intervinieron sindicatos, se prohibieron las huelgas, se congeló la negociación colectiva, etc.). Por otra parte, el sindicalismo fue adoptando el rol de representante visible de los intereses justicialistas, ante la proscripción del partido en el plano electoral y la persecución de sus principales dirigentes.

Con la llegada a la presidencia de Eduardo Lonardi, se produjo una situación ambigua en relación con los sindicatos, ya que al tiempo que el Ministro de Trabajo Luis Cerruti Costa adoptaba una política de convivencia con la conducción gremial peronista, quedando la C.G.T. en manos de ésta y no adoptando una estrategia de persecución a los principales dirigentes gremiales vinculados con el presidente derrocado; grupos armados de antiperonistas se apoderaban de sindicatos por la fuerza en las semanas siguientes al golpe, procurando eliminar la influencia del peronismo sobre la clase obrera (James, 2.003).

Ante la estrategia de ocupación violenta de los sindicatos, llevada a cabo por los denominados Comandos Civiles Revolucionarios[16], se firmó un acuerdo entre la CGT y el gobierno, el 6 de Octubre, en el que se preveía la convocatoria a elecciones gremiales en ciento veinte días, una amplia amnistía sindical y el nombramiento de dirigentes imparciales en los sindicatos ocupados, aunque este documento no fue aceptado por importantes sectores de la clase obrera[17].

Esa situación de negociación con la CGT y de coexistencia con ciertos sectores del régimen depuesto, fue considerada insostenible por los sectores más duramente antiperonistas que habían protagonizado la Revolución Libertadora, por lo que el 13 de Noviembre el presidente fue desplazado por el General Pedro Eugenio Aramburu, decidido a “desperonizar” el país, intentando desmantelar el modelo económico y social

[16] Integrados por trabajadores antiperonistas, apoyados por fuerzas militares, en especial de la Armada.
[17] En tal sentido, es muy interesante analizar cómo ante la exhortación de la CGT a concurrir a trabajar normalmente el 17 de Octubre, Día de la Lealtad, se incrementó el ausentismo en los lugares de trabajo y se produjeron distintas concentraciones obreras, que fueron dispersadas por grupos militares.

instaurado después de 1.945 por Juan Domingo Perón[18]. Se intentaba modificar el esquema de alianza de clases, alterando los mecanismos de distribución del ingreso, que habían permitido la conciliación entre la clase obrera y una parte importante del empresariado que orientaba su producción al mercado interno.

Durante el gobierno de Aramburu se endureció la política frente a los sindicatos, dictándose el Decreto 7.107, por el que se excluyó de la actividad sindical a todos aquellos que habían tenido cargos representativos entre 1.952 y Septiembre de 1.955, así como a quienes eran indagados por una comisión especial creada para investigar los delitos e irregularidades cometidos por los funcionarios justicialistas, disolviéndose también todas las comisiones internas de delegados.

Por otra parte, se puso en primer plano el tema de la productividad y la racionalización del trabajo. En el artículo 8° del Decreto 2.739 del 10 de Febrero de 1.956 se autorizaba la movilidad laboral dentro de una fábrica si se la consideraba necesaria para acrecentar la productividad, con el objetivo de poder implementar nuevos ordenamientos laborales que introdujeran racionalización en el plano productivo, con el consiguiente efecto sobre la productividad en el trabajo.

Asimismo, con el fin de desestructurar el poder negociador de los sindicatos, el Decreto 9.270 permitió la representación minoritaria en los gremios y el establecimiento de varios sindicatos por industria, todos con iguales derechos a la representación obrera; además de prohibirles toda actividad política. En la práctica, buena parte de esta legislación no llegó a aplicarse, debido a los conflictos existentes dentro del gobierno militar y con sus aliados partidarios, que pretendían posicionarse ventajosamente para una eventual salida democrática. Por otra parte, los dirigentes gremiales denominados “libres” no pudieron consolidarse en el manejo de los sindicatos, lo que llevó a una estrategia de confrontación frente a las iniciativas oficiales

[18] Frente a ese cambio en el escenario político, la Confederación General del Trabajo, convocó el 14 de Noviembre a una huelga por tiempo indeterminado, la cual fue suspendida el día 17 de ese mismo mes ante la represión ejercida sobre el movimiento obrero, con más de mil activistas detenidos durante el primer día de conflicto.

por parte de dirigentes sindicales que no eran fácilmente manipulables por el régimen militar[19].

A pesar del surgimiento de una militancia gremial renovada con posiciones más combativas que las sostenidas durante el período peronista, el reordenamiento en los sindicatos estuvo dirigido por líderes que poseían experiencia en el manejo de las asociaciones profesionales y que mantenían control sobre sus organizaciones en cuanto a la capacidad para coordinar la movilización y encauzarla hacia los objetivos que los gremialistas perseguían[20]. Muchos dirigentes se habían formado durante el período peronista, aún cuando su consolidación al frente de sus gremios se produjo después de 1.955.

Como producto de todas estas transformaciones a nivel gremial, a comienzos del año 1957 se creó la Comisión Intersindical con el fin de promover el restablecimiento completo de todos los sindicatos. En ese marco, el 1° de mayo se realizó una manifestación para celebrar el Día Internacional de los Trabajadores y para el 12 de julio la Central Obrera dispuso una huelga general con el fin de pedir la liberación de todos los presos sindicales, la derogación del estado de sitio, el restablecimiento de precios máximos y la normalización completa de los gremios, medida de fuerza que según cifras extraoficiales tuvo cerca de dos millones y medio de adherentes (Schneider, 2.006).

En el año 1.957 se produjo una reforma constitucional, que introdujo en el artículo 14 bis de la nueva norma una serie de derechos sociales (protección del trabajo en todas sus formas, conciliación y arbitraje, garantía del derecho de huelga, etc.). Se recuperaban algunos de los derechos que habían sido introducidos en la Constitución de 1.949, buscando además disminuir las tensiones que existían con los trabajadores tras la Revolución Libertadora.

[19] Las dificultades del gobierno para garantizar el triunfo de candidatos afines permitió la consolidación de direcciones con claros antecedentes peronistas.
[20] Algunos de los sindicalistas que ilustran esta afirmación son Augusto Vandor, Andrés Framini, Eleuterio Cardozo, Paulino Niembro y Miguel Gazzera.

Con el objetivo de controlar el accionar de las principales organizaciones sindicales, Alberto Patrón Laplacette decidió convocar al un Congreso Extraordinario de Delegados de las Organizaciones adheridas, que debía adoptar los nuevos estatutos de la central sindical y finalizar con la intervención militar. Ese propósito no fue alcanzado ya que el movimiento obrero organizado se fracturó según la posición que cada grupo adoptó frente al peronismo.

El 26 de Agosto de 1.957 la Confederación General del Trabajo, autoproclamada Auténtica, repudió las condiciones en las que ese Congreso era convocado, porque las organizaciones afiliadas mayoritarias como la Unión Ferroviaria o la Confederación de Comercio tendrían delegados designados arbitrariamente por autoridades surgidas de elecciones fraudulentas. Por ello reclamaba la impugnación a las delegaciones que no acreditaran la transparencia de su selección, la negativa a que Patrón Laplacette presidiera las deliberaciones y la no admisión de cualquier reforma estatutaria que no contase con el apoyo previo de los gremios adheridos (Baschetti, 1.997)

En el Congreso Normalizador del año 1957 la CGT se dividió entre sindicalistas oficialistas, llamados los " 32 Gremios Democráticos", que se retiraron del Congreso y las "62 Organizaciones" agrupación liderada por Augusto Vandor dirigente del gremio metalúrgico e integrada por los sindicatos peronistas y comunistas que tomaron el control de la CGT[21]. El motivo de este quiebre fue la presión para designar una Comisión Verificadora de los títulos de los delegados de algunos gremios que se suponía que habían sido designados a partir de irregularidades en su selección.

Al estar el peronismo proscripto y su líder en Venezuela, las "62 Organizaciones" pasaron a ser realmente la columna vertebral del movimiento, representándolo en lo

[21] Poco tiempo después lo sindicatos vinculados con el Partido Comunista se retiraron, conformando el grupo de los "19", que luego adoptaron el nombre de "Movimiento de Unidad Clasista Sindical"

político y gremial[22]. Esta agrupación le permitió al movimiento obrero una organización unificada para confrontar con el régimen militar y luchar por el retorno de Perón al poder. En tal sentido, "…el nacimiento de las 62 representaba la culminación de todo un proceso organizacional que se inició con la reconstitución de las comisiones internas, los cuerpos de delegados y los sindicatos que fueron reconquistados en esos años…" (Schneider 2.006, pág. 109).

Durante el gobierno de Arturo Frondizi,, como producto de las negociaciones que se habían establecido con el peronismo para obtener sus votos en la elección presidencial, se dictó en 1.958 la Ley 14.555 de Asociaciones Profesionales, que estipulaba el reconocimiento de una sola unidad negociadora en cada industria, abolía la representación de la minoría en la dirigencia sindical y además autorizaba a los empleadores a retener de los haberes de los empleados, en nombre del sindicato, las cuotas que estos aportaban al gremio. Asimismo, el nuevo gobierno prometía el restablecimiento de la C.G.T. una vez que se completara el proceso electoral en los gremios. En los primeros meses de la presidencia finalizó la intervención en diferentes sindicatos, derogándose también la legislación represiva imperante desde 1.956 como el decreto 4.161 (Schneider, 2.006).

Además, había establecido un sistema de conciliación obligatoria y arbitraje que así como confería al Estado un papel importante en las relaciones industriales, también consolidaba mediante un nuevo conjunto de derechos y obligaciones, la facultad de los gremios para negociar (James, 1.990). El restablecimiento de los fondos jubilatorios sindicales y de la representación gremial en su administración, constituyeron ejemplos de la creciente complejidad de la trama de relaciones entre los sindicatos y el gobierno, con compromisos oficiales que beneficiaban indirectamente la supervivencia del peronismo.

Sin embargo, el proyecto económico de Frondizi requería un aporte central del sector empresarial. De ahí que las relaciones con el sindicalismo empezaran a tener

[22] Ver para este tema Abós, 1.986.

cortocircuitos. Frente a las presiones por lograr un crecimiento de la productividad y la racionalización del trabajo, los sindicatos respondieron con una serie de huelgas. En Octubre de 1.958 el Plenario Nacional de las 62 Organizaciones convocó a un paro nacional contra el aumento del costo de vida[23].

Se advertiría a partir de ese momento una creciente complejidad en las relaciones entre el gobierno y el sindicalismo organizado, ya que por un lado se intentó preservar las cuestiones institucionales que se estaban negociando con el oficialismo, como la devolución de la Confederación General del Trabajo, y por otro hacer frente a las demandas de las bases que planteaban necesidades inmediatas en cuanto a la preservación de su nivel de ingresos o sostenían posiciones de clara confrontación con iniciativas gubernamentales.

Por otra parte, en Diciembre de 1.958 se lanzó el "Plan de Estabilidad y Desarrollo", que además de favorecer la apertura de la economía e incrementar las tarifas de los servicios públicos, habilitaba la privatización de organismos estatales como el Frigorífico Nacional Lisandro de la Torre. La concesión del frigorífico a la Corporación Argentina de Productores de Carne en Enero de 1.959, provocó la ocupación del establecimiento por parte de casi nueve mil trabajadores, situación que concitó la adhesión de operarios de las industrias y empleados de los comercios de la zona que paralizaron sus actividades y se concentraron en las calles. Esta actitud provocó el endurecimiento de la política oficial, produciéndose en 1.959 la intervención de muchos de los sindicatos. Además, en Marzo de 1.960 se aplicó el Plan Conintes (Conmoción Interna del Estado) que otorgaba a las Fuerzas Armadas jurisdicción en la lucha contra las fuerzas que crearan disturbios internos.

A partir de esa presión sobre los sectores organizados del trabajo, en los convenios firmados luego de 1.960, las áreas de disputa fueron precisamente aquellas en las que se introdujeron innovaciones, nuevas cláusulas relativas a la racionalización productiva e incentivos, supresión de normas existentes que "obstaculizaban la propiedad" y

[23] El paro tuvo un carácter pasivo, a diferencia de las medidas de fuerza de Septiembre y Octubre de 1.957, con el objetivo de poder mantener canales de diálogo abiertos con el gobierno.

definición y limitación de los poderes de las comisiones internas en las fábricas (James, 1.990).

A cambio del control de las comisiones internas y la aceptación de la racionalización económica, los líderes gremiales obtuvieron beneficios concretos, sobre la base del reconocimiento formal del carácter “responsable” que tenían esos gremios. Desde el punto de vista organizacional, los sindicatos vieron fortalecidas sus finanzas con la aprobación de los nuevos convenios, al tiempo que se garantizaban sus prerrogativas para negociar centralizadamente y administrar recursos económicos y políticos.

Durante el gobierno de Illia las relaciones con el sindicalismo se volvieron crecientemente conflictivas. En 1.964 la C.G.T. implementó un plan de lucha, que incluía la ocupación de establecimientos fabriles, llegando a ocuparse más de 11.000 en dos meses. Esas ocupaciones apuntaban no solo a reclamar mejoras en las condiciones de trabajo, sino que además se dirigían a debilitar al gobierno y demostrar a los empresarios y a los militares cuál era su verdadera fuerza para negociar.

Pese a que en 1.965 se obtuvo la Ley de Salario Mínimo, la administración radical se vio jaqueada por la presión de los gremios que actuaban como la cara visible del peronismo, cuyo líder se encontraba en el exilio. En Marzo de 1.966 el presidente dictó el Decreto 1.469, que modificaba la Ley de Asociaciones Profesionales, situación que significó un ataque contra la dirigencia gremial, porque impuso garantías para la democracia interna dentro de los sindicatos, debilitó el poder financiero de las centrales obreras al disponer el depósito de las cuotas sindicales a nombre de las ramas gremiales locales y restringió la posibilidad de utilizar para fines abiertamente políticos los medios financieros y las instalaciones de los sindicatos.

La caída del presidente Illia fue bien recibida (e incluso favorecida) por una parte del sinddicalismo. El apoyo que importantes dirigentes gremiales dieron al golpe de Junio de 1.966 se basaba en un rechazo hacia el gobierno de Arturo Illia , al que consideraban ilegítimo y hostil a sus necesidades, además de compartir las ideas de

ciertas figuras militares sobre las soluciones requeridas en ese momento (James, 2.003).

No obstante ello, la relación con los sindicatos tuvo cortocircuitos que se vinculaban con la voluntad de la Revolución Argentina de profundizar el proceso de modernización de la economía, con una mayor participación del capital extranjero y de “congelar” la política hasta la pacificación y normalización del país. En tal sentido, se endureció la política con los gremios en 1.967, interviniendo sindicatos, congelando los salarios y dejando sin efecto la Ley 14.250 de negociaciones colectivas, junto a férreos controles a los incrementos salariales.

Sin embargo, las negociaciones continuaron y desde la administración nacional se adoptaron algunas medidas que favorecían a los gremios. Entre ellas, merece destacarse la anteriormente mencionada Ley 18.610 de obras sociales, que le daba a los sindicatos el manejo de los aportes obligatorios de los afiliados, constituyéndose así en una importante columna del sector gremial.

Asimismo, es importante resaltar que el posicionamiento de los distintos nucleamientos sindicales frente al régimen fue consecuencia de algunas de las transformaciones encaradas en lo económico por el gobierno de Onganía, así como de estrategias para buscar consolidar su hegemonía. Ello se vio reflejado en el intento de crear un sector conocido como “participacionista”, dispuesto a apoyar sin cuestionamientos el proyecto neocorporativo de la Revolución Argentina. Este sector estaba integrado por gremios pequeños, vulnerables y con poca capacidad de negociación (James, 1.990).

Para oponerse a una política económica que golpeaba a importantes sectores de la población, ciertos sindicatos que habían sido perjudicados por la misma (portuarios y ferroviarios entre otros) tomaron la ofensiva en el Congreso convocado con el objetivo de normalizar la C.G.T. en el mes de Marzo de 1.968 y eligieron como Secretario General al trabajador gráfico Raimundo Ongaro. Ante la reacción del vandorismo, que

logró el no reconocimiento de la nueva conducción, se produjo una escisión y los sectores contestatarios pasaron a llamarse C.G.T. de los Argentinos (James, 2.003).

Por otra parte, la búsqueda de alentar la radicación de empresas extranjeras, provocó que se permitiera la negociación a nivel de planta en ciertas actividades. Esa situación, que se desarrolló con fuerza en la provincia de Córdoba, con los gremios SITRAC y SITRAM de la empresa Fiat, permitió el surgimiento de direcciones locales muy radicalizadas, que resistieron los intentos de control por parte de las conducciones nacionales, encarando actividades confrontativas, que alcanzaron el mayor grado de virulencia en el Cordobazo de 1.969[24] (Zanca, 2.005).

La llegada del gobierno peronista en 1.973 significó la posibilidad para los gremios de ver satisfechas muchas de sus reivindicaciones. No solo se aplicó una política económica que procuraba la concertación entre los diferentes sectores, sino que también se introdujeron algunas modificaciones legales que consolidaban los derechos de los trabajadores.

En Octubre de ese año se presentó un proyecto para reforzar el control sindical sobre las bases. Entre las modificaciones más importantes se estipulaba que no podría existir más de un sindicato por rama de actividad, así como se declaraban ilegales los sindicatos por empresa, se extendían los mandatos sindicales de 2 a 4 años y se otorgaban a la CGT poderes de intervención a sus seccionales regionales, a las federaciones y a los sindicatos miembros.

La expansión de derechos para los trabajadores se profundizó con la sanción de la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo, aprobada en Septiembre de 1.974, que introducía una serie de regulaciones en cuanto al sistema de licencias especiales por nacimiento, fallecimiento, exámenes; el régimen de trabajo en los feriados obligatorios y días no

[24] El Cordobazo fue un importante levantamiento popular que nucleó a distintos sectores de la sociedad cordobesa. Algunos de los grupos que plantearon posiciones más duras en ese momento fueron los trabajadores y los estudiantes.

laborables y del trabajo de mujeres (incluida la protección a la maternidad y la prohibición de despido por matrimonio).

Asimismo, hacía referencia al trabajo de los menores, la duración de la jornada laboral y el descanso semanal y la extinción del contrato de trabajo (régimen de preaviso, indemnización, etc.). Incluso, para potenciar la importancia que esta iniciativa tenía para los obreros, en el artículo 19, se instituía la desigualdad a favor del trabajador para compensar la desigualdad en el plano productivo ante el empleador (Recalde, 2.001).

La llegada del Proceso de Reorganización Nacional trajo cambios importantes en la legislación laboral, en el marco de una búsqueda de lograr el disciplinamiento de sectores que planteaban algún tipo de cuestionamiento al orden vigente. En primer término mediante la Ley 21.270 el gobierno militar intervenía el Consejo Directivo de la CGT, bloqueándose además sus fondos, cuentas bancarias y bienes patrimoniales. Por otra parte, en Abril de 1.976 la Ley 21.297 derogó veintisiete artículos de la Ley de Contrato de Trabajo y modificó 109.

Se sostenía que algunos preceptos de la Ley 20.744, en su afán de proteger a los trabajadores, distorsionaban las relaciones laborales, originaban corruptelas y hasta resultaban contraproducentes para aquellos a quienes habían querido resguardar de un modo especial. Entre otros cambios se permitía introducir sanciones disciplinarias, que podían ser revisadas judicialmente, aunque sin que éstas implicaran una modificación del contrato de trabajo. Asimismo, se especificaban cambios con relación a las modalidades de contrato a plazo fijo (no mayor a cinco años), contrato de temporada y contrato eventual.

Por el Decreto 10/76 de Julio se prohibió la actividad de las 62 Organizaciones y finalmente la Ley de Asociaciones Profesionales disolvió la CGT. La ley solo permitía sindicatos de base y federaciones regionales, quedando prohibidas las organizaciones tercer grado o confederaciones, dificultando así la coordinación del movimiento obrero.

Por otra parte, se dictó la Ley 21.400 que sancionaba con pena de prisión la participación en las huelgas, argumentándose que debido a la crisis económica por la que atravesaba el país era necesario disminuir el número de conflictos.

Además, la persecución y el encarcelamiento de numerosos dirigentes y cuadros del sindicalismo disminuyeron la posibilidad de defender las conquistas en el plano laboral que se habían obtenido. La política de persecución no solo se implementó sobre los dirigentes más importantes de los gremios, sino que afectó a numerosos miembros de comisiones internas que tenían en muchos casos posiciones más radicalizadas que las de los sindicalistas de la conducción nacional.

Durante el gobierno de Raúl Alfonsín la relación con el gremialismo fue cambiante en virtud de las diferentes políticas encaradas desde la administración, a partir de la tentativa inicial de democratizar al movimiento obrero planteada por el nuevo mandatario, interviniendo en un espacio que era caracterizado por el líder radical como ajeno a las prácticas de mayor institucionalización perseguidas por la administración nacional[25].

En los inicios de su presidencia, se presentó un proyecto de ley de reordenamiento sindical propiciado por el Ministro de Trabajo Antonio Mucci (que era un sindicalista del gremio gráfico). En esta propuesta, se convocaba a elecciones inmediatas y se habilitaba la representación de las minorías en los Consejos Directivos, al mismo tiempo que se facilitaba la presentación de listas diferentes a las oficiales, brindando al mismo tiempo mayores garantías sobre la transparencia de las elecciones en los sindicatos, mediante la instauración del voto secreto, directo y obligatorio (Masi, 2014).

Esta iniciativa, no fue aprobada en la Cámara de Senadores por la oposición de los legisladores justicialistas, el desarrollista y de los dos senadores del Movimiento

[25] No puede obviarse en este sentido la denuncia del pacto sindical militar formulada por Alfonsín durante la campaña presidencial, así como el peso decisivo que el gremialismo había adquirido en la organización del Partido Justicialista, en la que se destacaba Lorenzo Miguel ante la ausencia efectiva de la titular formal del partido María Estela Martínez de Perón.

Popular Neuquino, obligando al gobierno a replantear la relación con las organizaciones de trabajadores. El proyecto oficial, estaba enmarcado en el objetivo de democratización de la sociedad que había sostenido el presidente Alfonsín durante la campaña electoral de 1.983, aunque no afectaba ciertos derechos de las organizaciones para negociar con los empleadores y el gobierno[26].

El segundo Ministro de Trabajo, Juan Manuel Casella, intentó establecer un espacio de negociación con los diferentes gremios, procurando resolver algunas de las principales demandas que planteaba el sindicalismo. Para ello, se aprobó a libro cerrado, con los votos del Justicialismo y la Unión Cívica Radical la Ley 23071 de Normalización Sindical, que habilitaba la votación con los padrones de la Seguridad Social (dónde estaban inscriptos todos los trabajadores) y permitía la intervención de un delegado del Ministerio de Trabajo que garantizara la transparencia electoral, al mismo tiempo que facultaba la representación de las minorías en el Consejo Directivo de la CGT a partir de la presentación de reformas estatutarias de los gremios, generándose una situación de importante distorsión entre el proyecto original de Alfonsín y los cambios en la organización sindical finalmente alcanzados.

Casella, caracterizado como un hábil negociador, tuvo grandes dificultades para alcanzar sus objetivos, debiendo interactuar por un lado con una Confederación General del Trabajo claramente confrontativa encabezada por Saúl Ubaldini; y por otro con grupos sindicales mucho más dispuestos a colaborar con el gobierno a cambio de posiciones de poder y de preservar algunos de sus objetivos organizacionales más importantes. En tal sentido, como mencionábamos anteriormente, la intención de Raúl Alfonsín de crear un Tercer Movimiento Histórico planteaba la necesidad de incorporar un fuerte apoyo gremial.

Por ello, luego de numerosas huelgas que rechazaban la política oficial y ante la aceleración inflacionaria reclamaban aumentos salariales de emergencia, Alfonsín

[26] En ese sentido, los cambios iban dirigidos al interior del sindicalismo, más que a transformar las condiciones en las que los gremios tenían que interactuar con otros actores sociales.

decidió pactar con un sector del sindicalismo, designando al gremialista de Luz y Fuerza Carlos Alderete como Ministro de Trabajo y sancionando un conjunto de leyes básicas para perpetuar el modelo laboral existente; por un lado la 23.551 y el decreto 467/88, que aseguraban el monopolio en el marco de la representación gremial, por otro la actualización de la 14.250 que garantizaba la negociación colectiva centralizada y la mencionada 23.660 por la que los sindicatos mantenían el control de las obras sociales (Zamorano, 2.001).

En relación con el accionar de las organizaciones gremiales, es importante resaltar el papel que adquiere la Ley 23551 condicionando las posibilidades de negociación de los diferentes sectores sindicales, ya que postula la existencia de un régimen de exclusividad, que admite la coexistencia de sindicatos con personería gremial y otros meramente inscriptos, reservando para los primeros una serie de derechos que limitan, en la práctica, el surgimiento de nuevas asociaciones con capacidad de acción colectiva. Asimismo, la nueva normativa, había establecido la libre asociación, afiliación y desafiliación gremiales sin autorización previa (Bonnet, 2.007).

Algunas de las diferencias importantes que se establecen en esta normativa, entre las organizaciones con personería gremial y las simplemente inscriptas, son el derecho que aquellas tienen a que los empleadores actúen como agentes de retención de los importes que, en concepto de cuotas de afiliación u otros aportes, deben tributar los trabajadores a las asociaciones; o la protección especial frente a despidos, suspensiones y/o modificaciones de las condiciones de trabajo que tienen los representantes de las asociaciones sindicales con personería gremial, lo que les confiere mejores posibilidades para actuar.

En tal sentido, la ausencia de algunos de estos derechos, calificados como esenciales por ciertos especialistas, limita la posibilidad que los sindicatos meramente inscriptos puedan cumplir cabalmente con la defensa de los intereses de los trabajadores a los que representan, debilitando su capacidad para intervenir

activamente en las negociaciones (Entrevista con Daniel Jorajuría, 27 de Diciembre de 2004).

Como veremos, según algunos sindicalistas opositores a la C.G.T. (mucho de ellos agrupados en la CTA), esta concentración de poder en determinados grupos sindicales fue una condición indispensable para la pérdida de derechos por parte de los trabajadores en su relación con los empresarios y el Estado. Las limitaciones en la representación de importantes grupos de trabajadores favoreció el surgimiento de lo que en los noventa se conocería como “sindicalismo de negocios”, habilitando la utilización de estrategias de tipo empresarial.

III
Trastornos primordiales que impactaban en los sistemas

Como planteaba en la introducción, es fundamental identificar la definición que se adopta en relación con el problema que motiva la formulación e implementación de una determinada política pública, debido a que tomando en cuenta la definición predominante respecto de la situación insatisfactoria, se generan mayores oportunidades para la imposición de determinadas medidas en desmedro de otras. En este capítulo se hará referencia a la caracterización de la crisis efectuada por ciertos analistas, que abrió una ventana de oportunidad para la presentación del conjunto de iniciativas postulado.

III-1) Dificultades en el sistema de obras sociales.

Según el estudio de algunos analistas, para el año 1.991, de un total de 24 millones de residentes en el país que tenían alguna cobertura social, 12.566.234 eran beneficiarios del sistema regido por la Ley 23.660, lo cual representaba un 55% de la población cubierta (FIEL, 1.991). Las características y los motivos de la crisis en el régimen de obras sociales eran muy disímiles y la definición que predominó sobre los factores determinantes de esa crisis condicionó indudablemente el tipo de correcciones que podían encararse para la solución del problema.

Los aspectos financieros de la crisis se revelaban tanto a nivel del ingreso de las instituciones, como de los gastos que debían realizar para garantizar la cobertura de salud de su población beneficiaria. Asimismo se podía ver un detrimento en el grado de satisfacción respecto a la atención prestada, caracterizándose al sistema como desarticulado, ineficiente y orientado hacia la medicina comercial. En suma, se postulaba que el sistema mostraba importantes problemas de eficiencia y equidad, fracasando en su intento de compensar las discrepancias que provenían del mercado

de trabajo, además de provocar situaciones de doble cobertura que estaban lejos de cualquier racionalidad económica.

En relación con la crisis financiera, la tendencia a la fuerte caída del salario real, iniciada a mediados de la década del setenta, fue el principal factor que explica, por el lado del ingreso, los problemas de financiamiento que aquejaban al sistema. La inestabilidad de la economía que tuvo su mayor impacto en la década del ochenta, produjo el deterioro de los haberes mínimos y sectoriales en términos reales, lo que reforzó la tendencia hacia la pérdida de solvencia financiera de las organizaciones gremiales. Igualmente, la volatilidad de los precios y los salarios nominales, agravada por la alta inflación (que durante la década superó los tres dígitos anuales) perturbó tanto a la recolección de las contribuciones como a los gastos del sistema.

Junto a esta caída, debe indicarse el problema del crecimiento de la informalidad observado en la economía, situación que afectaba de forma desigual a las obras sociales, de acuerdo a la mayor o menor facilidad que se tuviera para controlar las diferentes actividades, existiendo mayores niveles de evasión en las actividades peor remuneradas (Alonso, 2.000). La informalidad indudablemente impactaba en forma categórica sobre los ingresos de las organizaciones, potenciando el desfinanciamiento de las mismas y recargando al sector público ante la mayor concurrencia a los diferentes hospitales.

El problema del financiamiento, en este sentido, se vio manifiestamente expuesto por la contracción del trabajo asalariado (que no es inmediatamente compensada por menores gastos, ya que debía garantizarse por un tiempo la prestación para el desocupado), el aumento del trabajo por cuenta propia, el incumplimiento por parte de los empresarios de sus obligaciones relacionadas con la recaudación de los aportes y la difusión de la costumbre de pagar “en negro” una parte del salario de bolsillo de los trabajadores, todo lo cual podía ser solo parcialmente atemperado por el mayor porcentaje de las contribuciones que sancionó la Ley 23.660 de 1.989.

Cuadro 1

Variación de salario real. 1975 -1993
Indice 1975 = 100

Año	Salario Real
1975	100,0
1976	66,4
1977	51,3
1978	53,9
1979	57,7
1980	66,3
1981	61,9
1982	53,5
1983	63,6
1984	76,5
1985	58.8
1986	64,1
1987	58,7
1988	59,6
1989	54,5
1990	49,3
1991	46,8
1992	48,7
1993	49,1
Tomado de Alonso 2.000 *Fuente*: Secretaría de Seguridad Social e INDEC.	

CUADRO 2

Evolución de las tasas deducidas sobre el salario y de los porcentajes obligatoriamente destinados a gasto en salud.

Año	Aportes del trabajador (%)	Contribuciones patronales (%)	Total (%)	% destino obligatorio salud
1970	1	2	3	70
1974	1	2.5	3.5	70
1975	2	4.5	6.5	70
1980	3	4.5	7.5	80
1989	3	6	9	80

Elaborado a partir de Centrángolo *et altri* (1992).

Por otra parte, el desequilibrio financiero se vio empeorado por el continuo incremento de los costos de la atención médica, estimulados por la anexión de nueva tecnología, por la progresiva medicalización y la competencia por los recursos de un mercado en contracción (Belmartino, 1.995). Buena parte de ese acrecentamiento de las erogaciones se debió a cambios de tipo cultural que no podían ser soslayados, además de variables demográficas como el aumento de la expectativa de vida, con el consiguiente crecimiento de la demanda de atención médica.

Asimismo, el incremento de las erogaciones se manifestó claramente por el ascendente peso de los costos administrativos en relación con los gastos totales, particularmente para las obras sociales más chicas, lo cual dificultaba aún más su viabilidad en términos financieros (FIEL, 1.991).

CUADRO 3

RELACION GASTOS TOTALES / INGRESOS TOTALES

NATURALEZA INSTITUCIONAL	RELACION GASTOS TOTALES / INGRESOS TOTALES
SINDICALES	1.10
ESTATALES	1.68
POR CONVENIO	0.96
PERSONAL DE DIRECCION	0.90
ADMINISTRACION MIXTA	1.11
LEY 21.476	1.30
EMPRESAS	0.84
TOTAL	**1.14**

FUENTE: INOS

Tomado de FIEL 1991

El otro problema que se dejaba ver como central para expresar la crisis del sistema de obras sociales fue la variedad de la cobertura y la creciente insatisfacción que tenían los beneficiarios con las prestaciones de las organizaciones. El disímil nivel de ingreso medio por rama de actividad involucraba una distribución muy desigual del gasto per capita de la obra social[27]. Por ello, la inequidad en la disponibilidad de recursos heterogeneizaba las prestaciones que recibían los beneficiarios del sistema. El rango de variación era muy extenso, e iba desde un gasto por afiliado de 36 pesos en la obra

[27] Esa situación se agravaba ya que los trabajadores que pertenecían a obras sociales con un menor ingreso promedio, tenían además menores recursos para satisfacer sus necesidades sanitarias en forma particular.

social de los bancarios hasta el gasto de 5$ per cápita en las obras sociales de menores dimensiones (Alonso, 2.000).

También, se hacía hincapié en los problemas de funcionamiento del sistema. En tal sentido, en un documento oficial de mediados de la década del ochenta se recalcaba que "... el actual modelo prestador está en crisis, dado que se basa en actividades orientadas a la reparación de los daños sin una buena identificación de los problemas prioritarios. Específicamente, es incompleto en su cobertura, especializado, tecnológicamente complejo, desarticulado, con recursos desintegrados entre sí, ineficiente y costoso…" (INOS, 1.986). Un sistema con pocas capacidades para prevenir enfermedades no solo resulta más caro, sino que disminuye sus capacidades para resolver efectivamente sus principales problemas.

En cuanto al funcionamiento se enfatizaba, en la consideración oficial, la ausencia de competencia entre entidades como mecanismo generador de eficiencia en el conjunto de prestaciones. En esa caracterización se sostenía que la carencia de incentivos que orientaran la búsqueda de aumentar espacios de participación en el mercado, funcionaba como un factor que alteraba la consideración correcta de costos y beneficios en la actividad.

Como mencionaba en el capítulo anterior, además, se había producido luego de la promulgación durante el Proceso de Reorganización Nacional de la Ley 22.269 una expansión de las prestaciones del sector privado, lo que ante la prohibición de desarrollar infraestructura propia por parte de las obras sociales, creaba en éstas una enorme dependencia de otros actores para su funcionamiento, con un importante aumento de costos y una menor posibilidad de controlar eficazmente el sistema de prestaciones.

Por otra parte, en el sistema vigente estaba establecido que se hacía uso de un porcentaje de los aportes para la constitución de un Fondo de Redistribución, orientado en parte para solventar a la Administración Nacional del Seguro Social y en parte para

otorgar subsidios y préstamos a las obras sociales que así lo requirieran para mejorar su funcionamiento. De ese modo, se suponía que el sistema podía generar elementos igualitarios en sus prestaciones, beneficiando relativamente a los sectores más postergados.

Sin embargo, dicho Fondo no había cumplido con el propósito redistributivo entre obras sociales, fortaleciéndose de ese modo la lógica de un sistema que evidenciaba solidaridad plena dentro de cada rama de actividad, pero con un bajo nivel de solidaridad entre las distintas ramas. En muchos casos, los subsidios habían sido distribuidos con un alto grado de discrecionalidad y respondido en diversas situaciones a presiones políticas de diferente tipo y siendo utilizados en muchas ocasiones para asegurarse el apoyo de determinadas organizaciones para la implementación de disímiles proyectos.

Algunos expertos hacían foco en que la falta de incentivos para lograr un manejo eficiente, en virtud de la inexistencia de competencia entre las obras sociales, había llevado a una reducción en la calidad y cantidad de los servicios brindados a los trabajadores, lo cual había provocado el efecto de una duplicación en la cobertura por la búsqueda de contar con un seguro de salud adicional[28]. El costo de esta duplicación para los beneficiarios que se hallaban en esa situación se estimó en aproximadamente 385 millones de dólares al año.

Entre los inconvenientes que se generaban a partir de la crisis financiera de las obras sociales, podían mencionarse la estrategia de facturar prácticas médicas no realizadas, la efectivización de sobreprestaciones, el cobro de un “plus” o pago adicional y la reducción en la calidad de los servicios (FIEL, 1.991). Justamente, el cobro de un pago adicional había sido una manifestación clara de esa crisis, que se generalizó en la segunda mitad de los años ochenta.

[28] Es fundamental tener en consideración que la puja por la definición del problema es central para imponer determinadas políticas, por lo que este planteo sobre los problemas de competitividad de las organizaciones será puesto en primer plano para postular la estrategia desregulatoria en los años noventa.

Esta práctica fue en un principio desautorizada fervientemente por las organizaciones gremiales médicas, aunque más tarde se convirtió en un recurso generalizado para reparar la caída de los valores fijados al trabajo médico y la erosión de los honorarios efectivamente percibidos, que se producía como consecuencia de la creciente inflación en la que los costos tendían también a incrementarse (Belmartino, 1.995). Los valores del “plus” no eran uniformes, sino que se ubicaban en un amplio rango, dependiente del prestigio del profesional y de su capacidad para atraer a una clientela relativamente solvente.

Recursos como el pago adicional o la limitación de horas de consulta dedicadas a pacientes de obras sociales, eran una muestra de la creciente desconfianza por parte de los prestadores en la capacidad de las obras sociales para continuar financiando la modalidad de práctica generalizada, apareciendo de ese modo mecanismos, que significaban diferencias entre aquellos que podían solventar esos mayores costos y aquellos que no estaban en condiciones de hacerlo.

Por otra parte, la actitud de determinados grupos de especialistas que habían optado por cortar todo tipo de relación contractual con la Seguridad Social, obligando a las obras sociales a introducir mecanismos de reembolso del gasto hecho por sus beneficiarios, suponía un explícito rechazo a las reglas propias del sistema y un fuerte límite para superar la crisis por la que atravesaba (Belmartino, 1.995).

Por último, se argumentaba que además de costosas duplicaciones en infraestructura física, la creciente fragmentación conducía a una diversificación de beneficiarios, la cual instituía una gran confusión entre consumidores, quienes tenían generalmente insuficiente información sobre sus derechos, haciéndose además más difícil el seguimiento de los diferentes pacientes para los médicos (Katz y Muñoz, 1.988).

Igualmente, además de la contratación de seguros de salud privados, las deficiencias en el funcionamiento del sistema de salud manejado por las organizaciones gremiales habían llevado a un incremento en el uso del hospital público, situación que alteraba

aún más las prestaciones destinadas a los sectores de más bajos ingresos, que veían dificultado su acceso a las prestaciones hospitalarias.

Por lo tanto, a los problemas mencionados en primer término, relacionados con los aspectos financieros en el sistema de obras sociales, se sumaban los inconvenientes referidos al plano cualitativo, tanto por el deficiente nivel de las prestaciones como por el creciente peso que se iba volcando sobre el sector público por la utilización del sistema hospitalario, en un contexto en el que las limitaciones presupuestarias complicaban el buen funcionamiento del hospital público.

III-2) Complicaciones en el mercado laboral.

La preocupación por el desempleo en la Argentina recibió solo una atención secundaria por parte de la sociedad hasta fines de los años ochenta. La tasa de desocupación se mantuvo hasta 1.985, salvo ocasionales alzas, por debajo del 4%, comenzando a rondar a partir de ese año en niveles cercanos al 6%, aun cuando se veía a este fenómeno de incremento del desempleo como un problema coyuntural, propio de la crisis económica, que se resolvería fácilmente cuando la producción retomara su ritmo ascendente, superando los desequilibrios que generaba la fuga de capitales y la inestabilidad de precios.

Sin embargo, si se examina con más profundidad la marcha del mercado laboral a partir del denominado “Rodrigazo” (a mediados de 1.975) se pueden advertir importantes inconsistencias que anticipaban la existencia de potenciales problemas. En tal sentido, puede indicarse que la sucesión de ciclos de expansión y recesión económica, a lo largo de los años setenta y ochenta, se reflejó en el insatisfactorio comportamiento del mercado de trabajo ya que el empleo a tiempo completo tendió a estancarse y el desempleo a crecer, al tiempo que la inestabilidad macroeconómica estimulaba las prácticas clandestinas del empleo informal y del subempleo (Canitrot, 1.995).

Por otra parte, entre 1.976 y 1.990 la Población Económicamente Activa (conjunto de individuos que busca insertarse en el mercado laboral) creció más rápido que el empleo, generando así una oferta excedente, fenómeno que se profundizó dramáticamente en los noventa. Este aumento de la PEA tuvo características diferentes en el Gran Buenos Aires y en el interior del país, ya que en el primero se observó un alza progresiva en la tasa de actividad mientras que en el conjunto de las ciudades del interior, adquirió relevancia el crecimiento de la población como producto de las migraciones internas, buscando mejores condiciones laborales o un incremento en su calidad de vida (Monza, 1.995).

Asimismo, Rodolfo Díaz (Ministro de Trabajo durante la primera administración de Carlos Ménem) remarca algunos de los problemas que anticipaban la crisis ocupacional de los años noventa. Entre otras manifestaciones pueden destacarse: a) la existencia de una tasa de crecimiento demográfico estable en un contexto de tasas que tendían a caer en otros países, b) la importante expansión del cuentapropismo (con poca capacitación para los trabajadores) que pasó del 7% después de la Segunda Guerra Mundial a cerca del 20% en 1.980, c) el incremento del empleo en servicios de muy baja productividad, ya que entre 1.980 y 1.990 el empleo en este sector aumentó 12% al tiempo que su productividad creció menos del 1%, con un deterioro muy significativo del salario real, d) el aumento de 235.000 a casi 900.000 en el número de subempleados visibles (aquellos que declaraban trabajar menos horas de las que querían), y e) el estancamiento en la creación de empleos estables y permanentes durante los ochenta, incrementándose los trabajos a tiempo parcial, con un coeficiente de subutilización que creció del 32 al 43% (Díaz, 2.002).

Esos cambios marcaban distorsiones en el funcionamiento del mercado de trabajo que eran insostenibles en el largo plazo y que muy posiblemente se agravarían en un contexto de transformación macroeconómica, a partir de la búsqueda de incrementar los bajos niveles de productividad existentes y de aumentar los márgenes de competitividad con los productos extranjeros. En la consideración oficial, de la que Díaz era un claro exponente, la rigidez del mercado de trabajo funcionaba como un factor

que claramente distorsionaba la adecuación de la demanda de trabajadores con los ritmos de crecimiento de la economía.

El aumento del empleo con un producto estancado en la década del ochenta tuvo como consecuencia un descenso de la productividad en el total de los empleados desde un índice de 100 en 1.980 a 84,6 en 1.991. Ese descenso se materializó en parte como aumento del subempleo y en parte como caída de la productividad de los empleados a tiempo completo. El tema del subempleo horario fue claramente más importante en el Gran Buenos Aires.

Asimismo, puede observarse que la caída de la productividad laboral en el sector urbano fue de más del 25% entre 1.980 y 1.990 (Llach, 1.997). La variable de ajuste a ese descenso de la productividad en el trabajo fue el salario real que se redujo en 14% en la década del ochenta, producto de la alta inflación del período considerado, que alcanzó su mayor grado de peligrosidad con la hiperinflación desatada en los años 1.989 y 1.990.

Justamente, la alta inflación daba “flexibilidad” al mercado de trabajo, ya que dicha elasticidad salarial provenía de la estructura inflacionaria que permitía reducir los costos laborales a través del rezago en los pagos salariales y en los aportes relacionados con el trabajo. Este fenómeno de un mercado desequilibrado se fundaba en “... una normativa diseñada para un contexto corporativo en el que rentas de monopolio (por una economía cerrada o por falta de competencia interna) se negociaban entre los grupos de interés (sindicatos y empleadores) con consecuencias de un menor nivel medio de ingresos de la población...” (Bour, 1.995).

En dicha visión, los distintos sectores corporativos, pugnarían por ingresos, generando un desequilibrio permanente que repercutiría en última instancia sobre los consumidores, que no tenían otras opciones de compra, no afectando sustancialmente la rentabilidad de los grupos empresariales ante el incremento del precio por unidad producida.

Esa flexibilidad había permitido (según algunos analistas) poner en segundo plano otros componentes centrales del costo laboral, manteniendo importantes rigideces en el mercado de trabajo, sin tener un fuerte correlato en los índices de desocupación abierta, aunque impactando en forma negativa en los niveles de pobreza e indigencia, e influyendo sobre la disposición de ciertos sectores de insertarse en el mercado laboral. Esa menor disposición a entrar en el mercado laboral habría tenido como consecuencia un crecimiento más lento de la Población Económicamente Activa y por ende un número más grande de individuos que podían ubicarse en una situación de "desempleo oculto, o sea personas que se retiraban del mercado laboral, apareciendo como no activos en las encuestas oficiales (Díaz, 1.995).

Asimismo, se había venido produciendo una erosión en la eficiencia del modelo regulatorio del Estado sobre el mercado de trabajo. La aceleración inflacionaria producida a partir de mediados de 1.975 motivó la universalización de las prácticas de indexación mensual de los salarios en el seno de las empresas, adquiriendo un efecto destructivo considerable sobre la centralidad de las negociaciones laborales, además de potenciar mecanismos de fragmentación del pago del sueldo en las diferentes empresas con el objetivo de disminuir el impacto que la inflación podía tener sobre los haberes[29].

Los ajustes del salario real por encima o por debajo de la propia indexación contribuyeron a la flexibilización y descentralización de hecho de la negociación salarial y a la gradual marginación del convenio colectivo y la consiguiente pérdida de participación del sindicato nacional en las posteriores convenciones, existiendo así una importante brecha entre lo formalmente establecido y las prácticas concretas, incrementándose por ello los acuerdos informales entre los trabajadores y sus empleadores (Goldín, 1.995).

[29] Se establecía de ese modo una tensión entre los intereses empresariales que licuaban el costo laboral cuánto más tarde abonaban los salarios y la necesidad de los trabajadores de obtener el dinero en efectivo lo más rápido posible para relativizar el deterioro inflacionario.

Además, tuvo lugar una progresiva reducción del personal de la industria manufacturera[30], donde tradicionalmente operaban los sindicatos de mayor peso. Se produjo también un crecimiento relativo de los trabajadores independientes y de los empleados en servicios de baja tasa de sindicalización. Los trabajadores de las empresas públicas (antes de su privatización en los años noventa) fueron aquellos que estuvieron mejor protegidos en virtud de la conservación de los convenios hasta ese entonces vigentes.

Algunas de las manifestaciones de esta pérdida de centralidad sindical fueron la crisis de los seguros vinculados a los accidentes de trabajo, el congelamiento de las negociaciones colectivas desde 1.975 hasta mediados de los años 90, la ineficacia de los controles de la policía laboral, la problemática de los juicios laborales y las deudas contraídas por el Estado con las entidades sindicales intervenidas por los gobiernos militares (Zéller, 2.001).

Por otra parte, como una muestra evidente de esta situación, el empleo no registrado aumentó sistemáticamente a lo largo de los años setenta y ochenta, en un contexto de profunda crisis económica, y a principios de los años noventa superaba el 30% de los asalariados del Gran Buenos Aires (Grassi, 2.006). Durante los años ochenta aumentó la cantidad de los asalariados a los que no se les hacía descuento jubilatorio, produciéndose una situación en la que el 40% de la población en edad de jubilarse no tenía beneficio previsional, por no poder acreditar los años de servicio para acceder a la jubilación (Isuani y San Martino, 1.993).

Finalmente, y considerando que los problemas públicos se insertan en la agenda de los poderes públicos a partir de una determinada consideración social (Tamayo Sáez, 1.997), es importante remarcar que durante los ochenta la problemática del desempleo fue adquiriendo importancia para la opinión pública, en los momentos en que se

[30] Este proceso se dio en diferentes países por el peso creciente que el sector servicios adquirió como generador de puestos de trabajo. Sin embargo es muy importante tener en consideración cuáles son los servicios que más se expanden en el sentido que existen entre ellos enormes brechas en cuanto a la productividad, la formalidad de los trabajadores y la cobertura respecto de la legislación laboral.

alcanzaba un cierto control sobre el proceso inflacionario, llegando al 41% de menciones como el principal problema en Diciembre de 1.985 (Díaz, 1.995).

Esta situación se explica no solo por el impacto negativo que la inflación podía tener sobre las condiciones de vida de la población, sino porque el funcionamiento del mercado laboral, con los procedimientos y las instituciones encargados de regularlo, era especialmente adaptativo a la inflación, fenómeno dominante del modelo llamado por el ex ministro Rodolfo Díaz de capitalismo asistido, en el que el Estado garantizaba a los sectores empresariales aliados la continuidad de sus niveles de rentabilidad y la protección del mercado al cual destinaban su producción..

La necesidad de resolver algunos de los principales problemas macroeconómicos va a requerir que también se ponga el foco en las características del funcionamiento del mercado laboral, particularmente por el impacto que podían tener sobre éste medidas que afectaran en forma directa los márgenes de productividad o que repercutieran sobre la tasa de actividad de la población. La definición que se adopte sobre la situación considerada insatisfactoria, condicionaría sin duda el tipo de medidas que pudieran elegirse para intentar superarla.

IV
Primeros planteos durante la presidencia Menem

En principio, es muy importante tener en cuenta que desde los inicios de su primer mandato, en Julio de 1.989, Carlos Menem planteó una serie de proposiciones que, a pesar de la heterogeneidad que tenían en cuanto a los alcances y características que adoptaban, se orientaba al fortalecimiento de los mercados como principales asignadores de recursos y al rol de la empresa privada como creadora de riqueza y agente dinámico de la economía.

Partiendo de esa decisión, el patrón de acumulación impulsado a partir de ese momento en Argentina sostenía que la estrategia para superar la crisis económica y social vigente e iniciar un sólido proceso de crecimiento consistía en despejar de obstáculos a la rentabilidad empresaria, eliminar un conjunto de regulaciones consideradas excesivas en la producción y el intercambio, estimular el incremento de la productividad laboral, conceder libertad al flujo de capitales externos e incentivar una mayor apertura económica, comercial y financiera (Sguiglia, 1.991).

Esa dinámica reformista se materializó a través de las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, sancionadas a principios de su administración, y más adelante de la Ley de Convertibilidad[31], que hicieron centro en las políticas de estabilización, privatizaciones y liberalización comercial, junto a una creciente desregulación de la economía, como pilares centrales de la transformación en materia económica.

En ese contexto, la transformación de las relaciones laborales no aparecía entre las prioridades fijadas en la agenda gubernamental, lo cual era coincidente con las

[31] Sobre ésta haremos referencia más extensamente más adelante, ya que sus resultados modifican sustancialmente el contexto en que las medidas son tomadas y por ende alteran las condiciones de negociación de los distintos actores sociales y políticos.

inquietudes de la opinión pública, que en momentos de muy alta inflación estaba menos preocupada por el desempleo y mucho más por el deterioro en la capacidad de compra de los salarios (Díaz, 1995).

En lo laboral, no existía un plan reformista concretamente delineado[32], planteándose la introducción de modificaciones desde ciertas necesidades políticas, respondiendo a contingencias que tenía que enfrentar o la búsqueda de solucionar determinados problemas específicos. La coexistencia al interior del Ministerio de Trabajo de grupos ligados al sindicalismo[33] y otros que pretendían introducir criterios técnicos en la reformulación de la legislación laboral, condicionó la dinámica de cambio, produciendo una baja intensidad reformista en esa instancia (Entrevista con el Dr. Rodolfo Díaz, 2 de Mayo de 2.008)[34].

Además, es importante remarcar el peso relevante de la denominada "pata sindical" en el marco de la coalición electoral menemista, no solo en el proceso electoral de 1.989, sino en la campaña de internas abiertas que terminó en el triunfo del gobernador riojano en Julio de 1.988. Como mencioné previamente, algunos sectores del sindicalismo, que durante el gobierno de Alfonsín habían adoptado una posición negociadora con el radicalismo, en la interna justicialista prestaron un decidido apoyo a Menem frente a Antonio Cafiero.

Sin embargo, desde Julio de 1.989 se adoptó una serie de medidas que fueron generando condiciones para algunos de los proyectos que se presentarían posteriormente, no solo en el mercado laboral o en el funcionamiento del sistema de

[32] Un hombre muy ligado a la administración menemista como Rodolfo Díaz planteaba que durante la elección presidencial de 1.989 el Partido Justicialista solo hablaba de crear un sistema de prevención, cobertura y educación en materia laboral (Díaz, 2.002).
[33] El Ministro de Trabajo Jorge Triaca era parte del grupo sindical que había apoyado a Carlos Menem en la interna presidencial del justicialismo en 1.988. Esta relación se analiza con mayor profundidad más adelante.
[34] Es muy importante ubicar esa coexistencia en el marco de las negociaciones al interior del propio peronismo, el cual reproducía esa heterogeneidad en varios ministerios, en los cuales la convivencia entre miembros de distintas líneas del partido llevó a la paralización de numerosas iniciativas, hasta que el reacomodamiento de miembros de algunos de esos grupos, permitió una mayor armonización de las posiciones y la posibilidad de implementar medidas con un mayor nivel de eficacia. La carencia de un equipo técnico unificado, así como la necesidad de otorgar espacios a sectores que habían contribuido durante la campaña electoral, contribuyó a esa necesidad de articulación entre diferentes grupos.

obras sociales, sino también en el conjunto de transformaciones macroeconómicas que se producirían de ahí en más, a partir del debilitamiento de ciertos actores sociales y el reposicionamiento de otros.

En una primera etapa, la administración más que asumir la reforma laboral como una política propia, orientada a modificar estructuralmente el mercado de trabajo, consideró que se trataba de una demanda empresaria, a la que había que tener en cuenta en virtud de las nuevas alianzas que se estaban gestando con ciertos grupos del establishment local, pero que debía ser tratada con extremo cuidado debido a la necesidad de movilizar recursos políticos muy contundentes para encararla, que podían poner en peligro la relación con los sectores sindicales afines que actuaban como base de apoyo de otras transformaciones a las que se consideraba prioritarias en ese momento.

Los documentos de la Unión Industrial Argentina (UIA) y del Consejo Empresario Argentino (CEA) no eran subestimados por el gobierno menemista, aunque se consideraba que la superación de la crisis hiperinflacionaria y del estancamiento productivo eran prioridades evidentes en esa instancia, en el marco de las cuales se estaban adoptando medidas que coincidían con las demandas de las principales entidades empresariales, considerándose además que la recuperación de la economía generaría rápidamente mejoras en el mercado de trabajo, a partir de la dinamización de sectores que estaban fuertemente afectados por la crisis.

Existía una fuerte influencia del pensamiento tildado como neoliberal en la caracterización de la crisis existente en el mercado laboral. En ese plano, importantes economistas de dicha corriente planteaban que el alto desempleo reflejaría el efecto de las rigideces desarrolladas a lo largo de muchos años, en los que los mecanismos de mercado habían sido distorsionados. Las diversas políticas monetarias y fiscales, junto a los subsidios a la industria (a la que se caracterizaba como ineficiente), habrían permitido mantener altos niveles de empleo a expensas de presiones inflacionarias, una competitividad internacional en declive y la incapacidad para adaptarse a los diversos

cambios tecnológicos y estructurales, en un contexto de inflación y poca vinculación con la economía mundial (Sguiglia, 1.991).

La rigidez de la legislación existente en el mercado de trabajo habría distorsionado el mecanismo de asignación de recursos, deteriorando los niveles de rentabilidad empresarial, por lo que se hacía necesario introducir un conjunto de transformaciones que redundara en una recuperación de las ganancias como incentivo para mejorar los niveles de inversión. El Ministro de Economía Antonio Erman González planteaba la introducción de cambios en el mercado laboral como "...imprescindible para entusiasmar al empresariado en un proceso de reactivación e inversiones..." (Clarín, 11 de Agosto de 1.990).

IV-1) Plataforma Justicialista en materia laboral y de obras sociales.

En principio, y para preguntarnos sobre la posibilidad de prever los cambios durante el gobierno menemista, es necesario señalar que la plataforma presentada por Carlos Menem y Eduardo Duhalde para las elecciones presidenciales de mayo de 1.989 no planteaba explícitamente un proyecto de reforma laboral, ni cambios profundos en el funcionamiento del sistema de obras sociales, aunque ciertos párrafos permitían entrever algunas de las modificaciones intentadas posteriormente.

La publicación justicialista postulaba la recreación de una ética del trabajo como supuesto esencial para la Revolución Productiva y sostenía que la generación de empleos productivos y la recuperación y crecimiento del salario real serían objetivos centrales del Plan de Gobierno del Justicialismo (Plataforma del Partido Justicialista, pág. 133).

Planteaba que se requerían cambios en materia de organización de la producción y el trabajo, de lo que debían tomar conciencia tanto el empresariado como los trabajadores, promoviendo entendimientos en ese aspecto, buscando el incremento de la productividad y la expansión de las oportunidades de empleo.

Asimismo, se actualizaría la legislación laboral, ya que por reforma constitucional se incorporaría un conjunto orgánico de derechos económicos y sociales. Se reformaría y adecuaría la Ley de Contrato de Trabajo, previendo mecanismos de participación de los sindicatos para el control de su correcta aplicación. Se proponía, además, la readecuación de los estatutos profesionales, incluyendo en la Ley de Contrato de Trabajo a los trabajadores rurales y a los empleados domésticos.

Por otra parte, se propendería a la creación de un sistema concertado de prevención y cobertura de suspendidos y cesanteados, comprendiendo medidas para la readaptación profesional y la reconversión ocupacional. Se reformaría para ello la educación técnica, con el objetivo de favorecer la creación de calificaciones más ajustadas a los nuevos puestos de trabajo, al tiempo que se implementarían programas específicos para paliar problemas coyunturales de desempleo y para atender sectores marginales de trabajadores, que tuvieran dificultades especiales para incorporarse en el mercado laboral. Se ratificaría la vigencia de las instituciones de libertad sindical, de negociación colectiva y de huelga, gozando este último recurso de la garantía en su ejercicio.

Finalmente, se promovía la sanción de una legislación promotora del derecho a la información en la empresa, que se implementaría en los convenios colectivos de trabajo, al tiempo que debería ser contemplada la representación sindical en organismos de concertación, de gestión y sectoriales, en los distintos niveles. Asimismo, se instrumentarían nuevas formas de gestión y de propiedad de las unidades productivas, mediante modelos de Propiedad Social y de Propiedad Participada en el sector público (Plataforma Justicialista, pág. 137).

En cuanto al funcionamiento del sistema de Obras Sociales, se efectivizaría la devolución de las gremiales a los sindicatos y se completaría la restitución de las mixtas y de las controladas por el Estado. Se postulaba que se debía garantizar la más alta calidad de atención médica para los beneficiarios, cualquiera fuera la obra social a la

que pertenecieran, así como extender los beneficios asistenciales a los de rehabilitación y readaptación del beneficiario.

Por otra parte, se consideraba esencial fomentar el desarrollo de los servicios de las obras sociales que hacen al concepto amplio de salud (vivienda, alimentación, deportes, etc.). Se debía incrementar la capacidad instalada propia y la compartida, con criterios de prioridad y optimización para todos los servicios sociales. Por último planteaba reorientar la utilización del hospital público como prestador de salud para los afiliados de las obras sociales, mediante el pago que se estableciera en los convenios respectivos (Plataforma Justicialista, pág. 147).

Asimismo, en un documento de la CGT elaborado como aporte a la plataforma electoral, en marzo de 1989, se tomó posición a favor de la estructuración de un Sistema Nacional Integrado de Atención de la Salud, que incluyera a las Obras Sociales Sindicales, para garantizar a toda la población igualdad de condiciones de calidad y accesibilidad a las prestaciones requeridas para la salud, mediante una red integrada de atención en todo el territorio (Gasparri y Orsatti, 2.000).

El sindicalismo también planteaba la extensión de las prestaciones a los trabajadores autónomos, desocupados y subocupados, con la necesaria financiación, contemplada en el Presupuesto nacional, apareciendo el Estado en este esquema como garante de la salud y responsable de la planificación, conducción y ejecución de las acciones (Gasparri y Orsatti, 2.000).

IV-2) Primeras estrategias para la transformación.

Desde su asunción como presidente, Carlos Menem le entregó a ciertos sectores sindicales afines con su candidatura el manejo del Ministerio de Trabajo, quedando éste a cargo del gremialista del plástico Jorge Triaca, y la Administración Nacional del Servicio nacional de Salud en manos del dirigente de la alimentación Luis

Barrionuevo[35]. Estos sectores habían apoyado al gobernador riojano en la interna justicialista frente al mandatario bonaerense Antonio Cafiero, y habían tenido una posición claramente conciliadora tanto en relación con el régimen implantado tras el 24 de Marzo de 1.976, como ante la administración de Raúl Alfonsín, que tuvo como corolario la designación de Carlos Alderete como Ministro de Trabajo[36].

Los dirigentes sindicales de los gremios fuertes apostaron en la interna abierta del justicialismo por la candidatura de Menem y quedó claro a partir de esa estrategia que "...el apoyo que los renovadores recibían del Grupo de los 25, en su papel de rama sindical de la corriente, no compensaba la hostilidad de las 62 Organizaciones..." (Altamirano, 2.004, pág. 63)[37].

La concesión de estos espacios a los dirigentes sindicales "amigos" era muy importante, en virtud de los recursos materiales y simbólicos que se derivaban de esas posiciones. El aporte a las obras sociales constituía una fuente de recursos vital para el funcionamiento de numerosos gremios y también para la puesta en práctica de diferentes iniciativas políticas, que eran fundamentales para la consolidación del gobierno.

Asimismo, la representación monopólica en materia sindical convertía a los dirigentes gremiales reconocidos por el Ministerio de Trabajo en actores centrales en cualquier tipo de negociación que quisiera encararse, poseedores de una "voz" que no podía dejar de oírse, en cuanto a su capacidad para vetar decisiones o condicionar el rumbo de los distintos proyectos gubernamentales, teniendo representación además en las listas legislativas.

[35] Es necesario resaltar que el manejo de esa institución era central, en el sentido que podían utilizarse discrecionalmente los dineros del Fondo de Redistribución para disciplinar a los gremialistas que no se allanaran al proceso de cambio encarado.

[36] Ya he comentado en capítulos anteriores los impactos que esta designación tuvo sobre el gobierno radical en cuanto a la continuidad del Plan Austral y de los reacomodamientos para el intento de fundación del Tercer Movimiento Histórico

[37] El sector cafierista había sido muy crítico, no solo de la relevancia de los sindicatos, que supuestamente había sido una de las causas más importantes de la derrota justicialista en 1.983 frente a la candidatura de Raúl Alfonsín. No debe dejar de tenerse en cuenta que durante el Proceso de Reorganización Nacional el Partido Justicialista había quedado inactivo, existiendo ya desde fines de los años setenta una creciente actividad de ciertos sectores sindicales.

De ahí que fuera muy importante poder contar con el apoyo de un núcleo sindical poderoso, que favoreciera la secuencia de reformas que el gobierno buscaba enfrentar, que en gran medida implicaban una ruptura con tradicionales banderas que el justicialismo había sostenido históricamente. Por ello, el manejo de los recursos, le permitió a la administración menemista influir sobre la actitud que los sindicatos podían adoptar. En tal sentido como anteriormente mencionaba Luis Barrionuevo, desde la dirección de la ANSSAL, intentó controlar a los gremios díscolos (Entrevista con Mario Gasparri, 27 de Diciembre de 2.004).

El giro de Menem hacia el "pragmatismo liberal"condujo en 1.989 a una escisión de la Confederación General del Trabajo, formalizada a través de la constitución de dos estructuras orgánicas, junto a la presencia de algunos sindicatos que se declararon independientes. El sector "participacionista" no dudó en aceptar los proyectos económico-sociales que le proponía el Estado, sugiriendo uno de sus dirigentes significativos que el rol de la central obrera durante un gobierno justicialista debía asemejarse al de un Ministerio (Fernández, 1.995).

Se utilizaron diferentes mecanismos para reducir el peso de Saúl Ubaldini[38] dentro de la Confederación General del Trabajo. En primer lugar, el gremialista Pedro Goyeneche (adversario de Ubaldini) fue nombrado al frente de la Secretaría de Acción Social en el Ministerio de Trabajo, con ingerencia en temas ligados con los intereses gremiales, procurando acotar su capacidad de negociación.

Más tarde, el 10 de Octubre de 1.989, se reunió el Congreso Nacional de la C.G.T., designándose el 11 de Octubre a Guerino Andreoni y al dirigente mecánico Raúl Amín al mando de la nueva central conocida como C.G.T. San Martín[39]. Unas semanas después, el 28 de Octubre, Ubaldini creó la C.G.T. Azopardo, con un perfil más

[38] Este sindicalista no solo no había apoyado la candidatura de Carlos Menem en la interna justicialistas, sino que durante los años ochenta había combatido cualquier intento del gobierno de Raúl Alfonsín de introducir algún tipo de liberalización en materia económica.
[39] La reunión que dio origen a ese núcleo sindical se llevó a cabo en el Teatro "General José de San Martín" en la Ciudad de Buenos Aires.

combativo, aunque con un poder mucho más limitado, por la pérdida de importantes gremios que habían sido cooptados por la administración menemista.

Puede decirse que para 1.990, el gremialismo se encontraba fragmentado en diferentes fracciones: a) el participacionismo apoyado por la mayoría de los afiliados a la C.G.T., incluyendo a sindicatos que habían participado en el miguelismo y aún en el confrontacionismo, siendo uno de sus componentes importantes la Mesa de Enlace, liderada por Luis Barrionuevo; b) el miguelismo, que incluía a metalúrgicos, petroleros, etc., el cual buscaba apoyar críticamente al gobierno nacional, reivindicando parcialmente las "banderas peronistas" de defensa de la justicia social y de los derechos laborales a través de la negociación con el poder político aunque sin disentir de manera profunda; c) el confrontacionismo, reducido a una minoría de gremios muy ligados al empleo en la administración pública y a los seguidores de Ubaldini; y d) ciertos gremios denominados "independientes" (Comercio, Bancarios, etc) que se manifestaron próximos al gobierno menemista, aunque sin comprometerse políticamente (Fernández, 1.995).

IV-2-1) Maniobras en relación con el sistema de obras sociales.

En los primeros meses de la administración menemista, no se esbozó ninguna política global de transformación del sector, aunque se lo utilizó para favorecer el alineamiento de los distintos grupos sindicales. El gobierno instrumentó políticamente la distribución de los recursos del Fondo de Redistribución administrado por la ANSSAL como modo de "premiar" a los sectores del gremialismo que decidieron acompañar su política económica.

Como decía previamente, el nombramiento de Luis Barrionuevo como interventor de la ANSSAL, permitió un importante flujo de fondos hacia los gremios que se encolumnaron resueltamente en el proyecto encarado por el menemismo en los inicios de su gobierno. Aquellos sectores que se mantuvieron en la oposición verían recortados los recursos para sus obras sociales, con lo cual se profundizaría el deterioro de los

servicios brindados a sus afiliados, alterando de ese modo las opciones que enfrentaban los sindicatos y facilitando la neutralización de la respuesta sindical a la reforma económica (Acuña, 1.995).

Asimismo, en materia legislativa, la ley 23.697 (aprobada a finales del gobierno de Alfonsín) establecía en sus artículos 52 al 55 un sistema de saneamiento de las obras sociales, creando una comisión con representantes de los Ministerios de Trabajo, Economía, la ANSSAL y diferentes obras sociales provinciales, la cual tuvo continuas dificultades para funcionar y proponer alternativas de saneamiento del sistema y de sus instituciones (Strega, 2.000). Los problemas en el funcionamiento de esa entidad tuvieron como resultado la imposibilidad de formular una propuesta que planteara una rápida reconversión del sistema y por ende la posibilidad de revertir algunas de las limitaciones concretas que éste tenía.

A comienzos de 1.990, el recientemente nombrado Ministro de Bienestar y Acción Social Eduardo Bauzá anunció la próxima normalización de la ANSSAL, promulgándose en Febrero de ese año los Decretos 358 y 359 para reglamentar las Leyes 23.660 y 23.661 (de finales de la presidencia de Alfonsín), que se referían al Sistema de Obras Sociales y al Sistema Nacional de Salud, aunque sin hacer anuncios concretos sobre el monto de los aportes del Tesoro Nacional, el funcionamiento del Fondo de Redistribución e incluso sobre la forma en que se procuraría la cobertura universal del sistema.

De ese modo, persistía un importante grado de discrecionalidad en manos del gobierno, que favorecía la politización en el manejo del régimen, dando de esa manera un margen para la utilización de recursos por parte de ciertos grupos sindicales. Esta situación era funcional a la estrategia oficial explicada previamente de utilizar el financiamiento de ciertas obras sociales como un mecanismo de realineamiento sindical, otorgándose con mayor facilidad fondos a aquellas organizaciones que establecían una buena relación con la administración menemista.

En el mes de Noviembre de 1.990 se realizó el Congreso Nacional de Salud en la Seguridad Social, en Mar del Plata, convocado por la ANSSAL, que fue utilizado por los gremios (tanto oficialistas como opositores al tipo de transformaciones macroeconómicas que estaban teniendo lugar) para defender su participación en el sistema. Buscaban afirmarse como interlocutores ante cualquier iniciativa, asegurando la continuidad de las bases del esquema vigente, intentando establecer negociaciones ventajosas con el poder político y con otros actores como las cámaras empresariales de medicina prepaga.

Esa estrategia no colisionaba todavía con la del gobierno menemista, que aún no había introducido su proyecto desregulador en materia de obras sociales, utilizando la ANSSAL y su manejo del Fondo de Redistribución para consolidar su coalición gubernamental o premiar a los gremios que no plantearan disidencias marcadas frente a los cambios programáticos que encaraba Carlos Menem.

Los representantes del sector de la medicina prepaga, pensando en la posibilidad de ampliar su espacio de negocios, planteaban la necesidad de una transformación en la seguridad social, que facilitara que la obligatoriedad del aporte de los trabajadores se vinculara con la libertad de canalización de esos fondos, donde el beneficiario determinara autónomamente la opción por el prestador del servicio que iba a recibir, no quedando cautivo de una sola opción.

Se esbozaba así la preocupación por incluir mecanismos que favorecieran la competencia entre diferentes oferentes en el sistema, argumentando que de ese modo se podría lograr un mayor nivel de eficiencia que no solo incrementaría los beneficios para los aportantes, sino que también se producirían mejoras en el funcionamiento de la economía en su conjunto. El intento por introducir principios de mercado en el sistema de obras sociales a través de la competencia (lo que resaltaba una definición muy clara sobre la causa de la crisis, puesta en términos de falta de incentivos para aumentar la eficiencia de los prestadores), así como la búsqueda que el hospital público generara

sus propios recursos en relación con el sistema de obras sociales, estaría presente en la mayoría de los futuros proyectos sobre el tema.

Esta posición favorable a la mercantilización podía situarse en similar orientación con el proyecto presentado por el diputado ucedeísta Federico Clerici, quién proponía la modificación del artículo 10º de la Ley 23.660 para permitir la libertad de elección de la obra social a la cual los trabajadores desearan afiliarse. Consideraba que el derecho del trabajador a elegir su prestación social posibilitaría la competencia entre las obras sociales, lo cual traería aparejada la eficiencia (Trámite Parlamentario nº 118, 4 de Octubre de 1.990).

Como parte del reposicionamiento sindical, a principios de 1.991 quedó normalizada la ANSSAL, conformándose un directorio que fue encabezado sucesivamente por Luis Barrionuevo y Moisés Ikonicoff, hasta que llegó a la conducción el dirigente Guerino Andreoni, que había sido un actor central en la división del sindicalismo producida tras la creación de la C.G.T. San Martín, situación que revelaba la búsqueda de asegurar el control del sistema por parte del Poder Ejecutivo.

Para reforzar esta tendencia de mayor control sobre el sistema sanitario relacionado con los trabajadores, el nuevo Ministro de Salud y Acción Social Avelino Porto[40], en el mes de Mayo, intervino la ANSSAL por noventa días, argumentando la necesidad de recomponer financieramente el sistema de obras sociales, realizando auditorías y supervisando el proceso de normalización de las diferentes organizaciones.

Asimismo, en Abril de 1.991, tuvo lugar la Primera Convención Argentina de Prestadores para la Salud, convocada por la Confederación de Clínicas, Sanatorios y Hospitales Privados (CONFECLISA), en la que se reivindicó la conveniencia de mantener el sistema de seguro social en el campo de la salud, aunque analizando distintos mecanismos financieros y de prestación que incorporaran a las empresas de

[40] Porto tenía una larga trayectoria en el sector educativo, ya que había alcanzado reconocimiento público como Rector de la Universidad de Belgrano.

medicina prepaga al sistema, apuntando a una mejora en su funcionamiento (Alonso, 2.000).

Una influencia importante que recibió el gobierno en su planteo sobre la reforma en el sistema de obras sociales, particularmente en el modo de definir las causas del problema, fue el documento presentado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (FIEL) en la Convención de la Asociación de Bancos de Argentina (ADEBA) en el año 1.991.

En este trabajo, el diagnóstico de la crisis (como vimos en el capítulo anterior) apuntaba a la falta de competencia entre los prestadores, generándose de ese modo un conjunto de beneficiarios cautivos, con un alto grado de ineficiencia en la provisión de servicios, la existencia de elevados costos administrativos y una ineficaz politización en la asignación de recursos, que beneficiaba a los gremios que se alineaban con los grupos dirigentes; produciéndose además problemas de duplicación en la cobertura con un costo muy alto para los beneficiarios, que debían contar por otra parte con un seguro de salud adicional (Documento de FIEL, 1.991)[41].

Frente a esta caracterización de las falencias del sistema, los autores proponían una reforma de éste que atendía centralmente a la transformación de su esquema de funcionamiento, haciendo fuerte hincapié en la introducción de la libre elección del prestador para los trabajadores del sector formal y una estrategia de focalización en los sectores de más bajos ingresos, a través del hospital público, subsidiando a los demandantes del servicio.

Se proponía la reorganización del sistema de salud en tres subsistemas, con distintos tipos de financiamiento y cobertura. En primer lugar, un Programa Nacional de Salud, orientado a jubilados y pensionados, indigentes y todos aquellos que carecieran de algún tipo de asistencia. Para este segmento adquiriría una importancia central el

[41] Como mencioné en este capítulo esa fue una práctica utilizada por el menemismo en los inicios de su gobierno, lo cual no fue obstáculo para plantear la necesidad de modificación del sistema-

hospital público, el cual participaría en licitaciones competitivas periódicas para la asignación de los contratos médico-asistenciales. Los ingresos de la institución estarían relacionados con las remuneraciones que obtuviera por la población capitada beneficiaria (Documento de FIEL, 1.991).

Por otra parte, se postulaba la creación de un Sector de Entidades Privadas de Salud, subsector en el que no existirían regulaciones de ninguna clase a nivel financiero y en el que se aceptaba la búsqueda de lucro por parte de los prestadores, quedando sus participantes claramente regidos por el funcionamiento del mercado para su financiamiento, aunque con la posibilidad que se formularan controles y aplicaran determinados lineamientos desde el punto de vista sanitario o funcional. En este segmento, no existiría obligatoriedad de aportes, sino que primarían relaciones contractuales propias de la prestación privada de bienes y servicios, sin intervención del sector público.

Finalmente, se instituía un Sistema de Seguro de Salud, que brindaría cobertura tanto a los trabajadores en relación de dependencia como a los autónomos, así como a los grupos familiares primarios de ambas categorías. Los trabajadores estarían obligados a incorporarse a ese sistema, siendo optativo para jubilados y pensionados. Se pensaba que este subsector sería el más numeroso y era necesario introducir un modelo de funcionamiento y financiamiento, que permitiera sentar las bases para superar la crisis del sistema en la materia.

Con ese fin, se proponía implantar la lógica de competencia en el funcionamiento del régimen, pudiendo participar entidades de muy variada naturaleza institucional como obras sociales sindicales, empresas de medicina prepaga, fundaciones, asociaciones de consumidores e incluso hospitales públicos, que ofrecieran competitivamente sus servicios en el mercado (Documento FIEL, 1.991). Se postulaba en el documento la creación de un Fondo de Seguro, con los aportes y contribuciones obligatorios sobre las remuneraciones, tanto de los empleadores como de los trabajadores. El sistema sería financiado con una contribución mínima de entre el 1 o el 2% de la nómina salarial.

Los aportes que conformaran el Fondo de Seguro se redistribuirían mediante bonos entre los beneficiarios, los cuales tendrían libertad de elección de la entidad prestataria, cuyos ingresos dependerían de la cantidad de bonos recibidos. La búsqueda de introducir competencia entre los diferentes oferentes obligaría a generar fuertes cambios en el funcionamiento del sistema, buscando incrementar la eficiencia y optimizar los costos de las prestaciones, pudiendo existir fusiones entre obras sociales sindicales o bien alianzas entre algunas de éstas y empresas de medicina prepaga, así como una depuración de las entidades menos eficientes.

Se reforzaba en esa propuesta el papel desempeñado por los consumidores, mirados como individuos con completa racionalidad para maximizar su beneficio y perfecta información, eligiendo al prestador más eficiente, al tiempo que podían lesionarse ciertos principios tradicionales vinculados con la solidaridad entre trabajadores. Asimismo, se preveía que los trabajadores con ingresos por debajo de un mínimo establecido podrían “elegir” entre los servicios del Programa Nacional de Salud (Grassi, 2.006).

Por otra parte, como una innovación que podía impactar sobre el funcionamiento del sistema, en el marco de las transformaciones que estaban produciéndose tras el lanzamiento del Plan de Convertibilidad, el 31 de Octubre de 1.991, se dictó el Decreto 2.284 de desregulación económica, que introducía modificaciones vinculadas al régimen de recaudación y control de los aportes que financiaban al Sistema de Seguridad Social (Obras Sociales y Asignaciones Familiares). A partir de la nueva normativa se creaba el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS), cuya función consistía en la recaudación, mediante boleta unificada, de todos los aportes al sistema, incluidos los de las Obras Sociales, concentrándose dicha recaudación en el Ministerio de Trabajo.

Si bien no alteraba la lógica general del sistema, golpeaba directamente los intereses de los gremios, ya que las obras sociales perdían la posibilidad de recaudar

directamente los aportes y contribuciones al sistema, además de disolverse las cajas de asignaciones familiares, en las cuales los sindicatos habían tenido una continua injerencia.

Asimismo, se sentaban las bases para un posterior intento de reforma, al permitir la superación de ciertos vacíos de información que tenía el gobierno hasta ese momento, particularmente respecto del flujo de recursos que controlaba el sistema, así como del número preciso de aportantes. Un mejor conocimiento de las condiciones en las que el régimen funcionaba, favorecería la posibilidad de intentar introducir ciertos mecanismos de mercado en la asignación de recursos (Alonso, 2.000). Esa posibilidad era postulada no solo por documentos como el anteriormente mencionado de FIEL, sino por distintos grupos empresariales ligados al sector de la salud.

Frente a la existencia de esas propuestas, los sindicatos que en ese año estaban interactuando con el gobierno con el proyecto de Ley Nacional de Empleo, veían el riesgo de ser progresivamente desplazados en el funcionamiento del sistema de obras sociales, al quedar éste inmerso en el conjunto de reformas estructurales encarado por la administración menemista. Por ello, en el 2º Congreso Nacional de Salud, convocado por la ANSSAL, en Diciembre de 1.991, criticaron fuertemente la propuesta de FIEL, y defendieron el papel de los tradicionales prestadores del sistema reivindicando el carácter solidario que ellos tenían.

En tal sentido. Guerino Andreoni, dirigente de la ANSSAL, admitió la existencia de un proyecto para reestructurar el sistema de obras sociales, con el objetivo de reducir la cantidad de organizaciones prestadoras, a través de mecanismos de fusión entre ellas, que permitiera conformar entidades con una población beneficiaria mínima viable. Para afrontar ese desafío, se postulaba que las obras sociales se agruparan por servicios o industrias, contando con una dimensión suficiente que favoreciera la eficiencia en la asignación de recursos, sobre la base de programas de prestación médica adecuados y partidas presupuestarias que aseguraran calidad y estabilidad en la atención clínica. Sin

embargo, al no existir una posición unificada entre las organizaciones gremiales al respecto, la propuesta no llegó a presentarse formalmente.

Esta situación permite decir que, aún cuando no existía hasta ese momento una iniciativa concreta por parte del gobierno menemista en relación a la reforma del sistema de obras sociales, algunos de los cambios que se habían introducido en él, mejoraban las condiciones de la administración para plantear transformaciones de mayor envergadura. El posicionamiento de los diferentes actores involucrados en las modificaciones planeadas condicionará las características que el proceso de reforma adoptará.

IV-2-2) Modificaciones iniciales en el plano laboral.

Como señalaba previamente, desde los inicios de la presidencia de Carlos Saúl Menem, el Ministerio de Trabajo cumplió una función estratégica en la relación del gobierno con las cúpulas de la dirigencia sindical, que constituían una de sus bases de sustentación política. En tal sentido, el primer ministro de esa cartera Jorge Triaca actuó como nexo con el gremialismo afín a los lineamientos gubernamentales, marginando a los sectores más contestatarios y asegurando el apoyo de las organizaciones sindicales a algunas iniciativas de cambio que se estaban proponiendo[42].

Luego de la división de la C.G.T. se anuló la Comisión Participativa Salarial integrada por la Asociación de Trabajadores del Estado y por la Unión del Personal Civil de la Nación, así como también las comisiones que funcionaban para los docentes nacionales y universitarios (Senén González y Bosoer, 1.999). Es importante tener en consideración estos cambios ya que se vinculaban con la necesidad de ordenar las finanzas públicas en un contexto de fuerte crisis fiscal e incremento de precios que había sido central para explicar la salida anticipada del poder del presidente Raúl Alfonsín.

[42] Es importante tener en claro que en los inicios de su gobierno, Menem planteaba medidas contradictorias en diversas áreas de las políticas públicas, buscando satisfacer a distintos sectores que le acercaban propuestas, ante la magnitud de la crisis política en la que tomó el poder.

Por otra parte al comienzo de la administración menemista, en Julio de 1.989, el miembro del Ministerio de Economía Eduardo Curia, presentó una propuesta que buscaba flexibilizar el mercado de trabajo, permitiendo que las empresas contrataran trabajadores temporales, que pudieran ser despedidos sin indemnización. Esa iniciativa proyectaba la necesidad de mejorar la competitividad de las empresas, fuertemente basada en ciertos fundamentos centrales de la economía neoclásica[43].

En tal sentido, Curia planteaba que "...la flexibilización laboral es asunto de negociación, que será facilitada cuanto más definida se perciba la común decisión de los sectores, empresarios y trabajadores, a realizar sus aportes en aras de una estrategia de acumulación exitosa. La flexibilización lleva a sacrificar en lo fundamental derechos en expectativa. Puede sacrificarse la expectativa de una contratación estable, pero la alternativa real al empleo transitorio es más bien el empleo nulo. Si no hay adaptabilidad a la movilidad interempresa, la salida del despido puede constituir una pérdida permanente del empleo…" (Página 12, 30 de Agosto de 1.989). Se pensaba, a partir de este diagnóstico que la flexibilización ayudaría a que el número de empleos creados por el sistema productivo aumentara, en un contexto de profundas transformaciones macroeconómicas, que derivaban en una mayor apertura a la competencia con productores extranjeros y en la necesidad de ajustar los costos de las empresas.

La propuesta, aún cuando contaba con el apoyo del entonces Ministro de Economía Néstor Rapanelli (proveniente del holding empresarial Bunge y Born) y de algunos importantes miembros de cámaras empresariales, tuvo un contundente rechazo del Ministro de Trabajo Triaca (importante dirigente sindical) y de la C.G.T.; y la posición dubitativa del entonces vicepresidente Duhalde y del grueso de los legisladores justicialistas, que estaban interesados en mantener el apoyo de sus tradicionales votantes.

[43] Se postulaba en esta escuela la necesidad de una absoluta desregulación de los mercados para que encontraran su equilibrio natural, viéndose las intervenciones como perturbaciones que distorsionaban la asignación eficiente de recursos.

Ante esa perspectiva, el presidente Menem, desestimó la presentación legislativa del proyecto, frustrándose el intento de introducir mecanismos orientados a la modificación de las relaciones laborales y estableciéndose “dos bandos” en el debate a partir de ese momento: los empresarios que consideraban insuficiente cualquier iniciativa, y el sector laboral que la consideraba usualmente excesiva y peligrosa para los derechos de los trabajadores (Díaz, 2.002).

Asimismo, y en relación con el llamado costo laboral, es importante considerar que en la Ley de Emergencia Económica, desde la Comisión de Legislación del Trabajo, presidida por Osvaldo Borda (ex Cosecretario de la Confederación General del Trabajo) se había impulsado una modificación en el artículo 48º que elevaba las indemnizaciones por despido y buscaba ciertas garantías de estabilidad para los trabajadores en la situación de emergencia

Tras el fracaso de la iniciativa de Curia, se conformó un equipo de técnicos del Ministerio de Trabajo, bajo la supervisión del Subsecretario de Trabajo Rodolfo Díaz, entre cuyos objetivos se contaban actualizar un diagnóstico integral de la situación del empleo en la Argentina, identificar los principales problemas a ser enfrentados, recolectar información sobre experiencias de otros países, y proponer un esquema de reforma laboral como política pública dirigida a mejorar la situación del empleo.

El consenso en el seno del equipo era que el crecimiento económico era una condición necesaria pero no suficiente para mejorar la situación laboral en el país, planteándose posibles reformas del mercado de trabajo como medidas que favorecieran la creación de empleo, replanteándose de ese modo las condiciones en las que los trabajadores ejercerían sus derechos y el nivel de protección con el que contarían.

Por otra parte, se intentó introducir un conjunto de medidas que permitiera disminuir los costos laborales, a través de los decretos 156/89 y 1.477 y 1.478/89, que habilitaban a todos los empleadores a abonar hasta un 20% de las remuneraciones en especie, sin

que ese porcentaje se considerase como remuneración; o sea exento del pago de aportes y contribuciones al fisco, a las obras sociales y a los sindicatos, sin que además se pudieran tener en cuenta a ningún efecto derivado del contrato individual de trabajo. Se incluía la posibilidad de pagar una parte de la remuneración a través del otorgamiento de vales de compra y almuerzo (Bonnet, 2.007). Se consideraba que eso permitiría incrementos en la rentabilidad empresarial, aún cuando se seguía pensando en la necesidad de introducir modificaciones en la legislación (Recalde, 1.995)

Una muy importante influencia técnica y teórica en la formulación del proyecto de reforma laboral fue la experiencia española llevada a cabo durante el gobierno de Felipe González, la que había creado más de cinco millones de empleos entre 1.984 y 1.989 a través de múltiples y heterogéneas medidas de promoción. Con ese objetivo Álvaro Espino, en ese entonces Secretario de Empleo de España, estuvo diez días en Argentina, dando conferencias y participando en seminarios en varias provincias, además de brindar asesoramiento técnico y contactos con especialistas en la temática (Díaz, 2.002).

Asimismo, Armando Caro Figueroa (quien también había trabajado en relación con el gobierno español y había estado en contacto con la administración de Raúl Alfonsín), había presentado en 1.988 un trabajo en la Convención de ADEBA, en el que se sugería una serie de políticas orientadas a introducir reformas en el mercado laboral, que le quitaran a éste rigidez y favorecieran los mecanismos de entrada y salida de los empleados con menores costos, aprovechando la recuperación de la produción[44].

La caracterización de la crisis en el mercado laboral como un problema de excesiva rigidez, condicionó el tipo de políticas que se plantearon a partir de ese momento. De ese modo, la necesidad de una baja del “costo laboral” fue una receta repetida en cada uno de los proyectos enviados por el gobierno menemista, por lo menos hasta el año 1.997.

[44] Tanto Caro Figueroa como Espino pueden ser catalogados como “empresarios de políticas públicas” que van efectuando recomendaciones de reformas exitosas, adecuándolas a los distintos contextos existentes en los diferentes países

En el mes de Octubre, un borrador del proyecto de reforma laboral fue presentado al Gabinete y por decisión de Menem también a las organizaciones laborales y empresariales; y al tomar conocimiento la opinión pública, se generaron las condiciones para un amplio debate, con gran cobertura de los medios de comunicación, aunque enmarcado en esa contradicción entre empresarios y gremialistas acerca del alcance de las modificaciones a introducir.

El 19 de Noviembre de 1.989, en el Coloquio de IDEA, el Ministro Triaca presentó formalmente su proyecto de modernización laboral, la llamada Ley Nacional de Empleo. La decisión de utilizar ese marco para el lanzamiento público de la iniciativa reflejaba el intento del gobierno por consolidar sus relaciones con el sector empresarial, en el contexto de lo que el presidente Menem denominaba una “economía popular de mercado”. Se introducían formas de trabajo a prueba y se hacía referencia a cambios en el funcionamiento de los fondos de subsidios familiares, situación que preocupaba a numerosos dirigentes sindicales.

El funcionario del Ministerio de Trabajo Rodolfo Díaz aseguraba que las modificaciones en la legislación apuntaban a juridizar el trabajo en negro, incorporando mejoras en las condiciones laborales (Clarín, 19 de Diciembre de 1.989). De ese modo, la iniciativa oficial no solo apuntaría a aumentar la demanda de trabajadores, sino a generar incentivos para sacarlos de la informalidad. Sin embargo, la propuesta fue rápidamente rechazada por ambas centrales obreras, temerosas de perder no solo recursos materiales, sino herramientas de negociación frente al gobierno y a los grupos empresariales.

Desde ese momento se hicieron cambios al borrador inicial y el 30 de Enero de 1.990 se envió al Congreso el primer proyecto de ley de reforma laboral, en un contexto político y económico muy crítico. El país se encontraba inmerso en un rebrote inflacionario, con fuertes tensiones en el sistema financiero y económico tras el canje compulsivo de títulos públicos y plazos fijos por Bonex 89, llevado a cabo por el Ministro

de Economía Antonio Erman González[45]. Asimismo, existían diferencias políticas al interior del gobierno entre distintos grupos que, aún cuando reconocían el liderazgo de Menem, buscaban posicionarse ventajosamente en la adopción de determinadas políticas públicas.

Esta situación era importante en tanto Menem tenía que preservar en la mayor medida posible la coalición que lo había llevado al poder, por lo que un enfrentamiento con el conjunto del sindicalismo hubiera sido insostenible para un gobierno debilitado por las dificultades para estabilizar la situación macroeconómica. De ahí que fuera necesario abrir un espacio de negociación frente al proyecto presentado, que permitiera incluir consideraciones por parte de distintos actores sociales, particularmente aquellos núcleos gremiales que habían apoyado la llegada del riojano a la presidencia o que podían ser incluidos favorablemente en el nuevo modelo económico que se estaba iniciando.

No obstante, el gobierno encaró algunas modificaciones en el funcionamiento del esquema laboral a través de numerosos decretos, vinculadas fundamentalmente con la búsqueda de alcanzar el equilibrio fiscal, ante la amenaza de un nuevo rebrote inflacionario. Esta opción por la utilización de decretos permitía relativizar la capacidad de veto de los sectores sindicales en el Parlamento, aún cuando no eliminaba el condicionante electoral que ellos podían ejercer.

En Marzo de 1.990 se anunció el “Plan de racionalización de la administración pública”, que incluía la eliminación de 56 Secretarías de Estado, el cierre del Banco Hipotecario y la reducción de un 25% del gasto burocrático, lo que implicaría el despido de aproximadamente 230.000 empleados públicos (Senén González y Bosoer, 1.999). Si bien el plan no llegó a efectivizarse, se puso en claro la voluntad del gobierno por introducir modificaciones en relación con las características del empleo público, motivadas en cuestiones fiscales, más allá de la calidad y funcionalidad de esos

[45] González, con el objetivo de eliminar los costos que el sector financiero generaba sobre el sector público, realizó el canje mencionado, limitando la cantidad de dinero circulante en la economía y generando una serie de trabas en la cadena de pagos

empleos, en el marco de una reforma del Estado. En tal sentido, el Decreto 435 anulaba las paritarias en empresas públicas y bancos oficiales, disponía la jubilación de aquellos trabajadores que tenían la edad suficiente para acceder a ella y la adelantaba para los que le faltaran hasta dos años para ello; y el Decreto 612/90 establecía topes a los salarios pagados por el Estado.

Estas modificaciones eran vistas por los grupos gremiales como un avance del poder administrador sobre la autonomía colectiva y la libre negociación entre las partes (Recalde, 1.995). Asimismo, congelaba las vacantes y promociones y suprimía horas extras, al tiempo que introducía modificaciones en el régimen jurídico de la función pública, recortando ciertos derechos que eran considerados prerrogativas injustificadas por ciertos grupos de la población.

Posteriormente, se dictaron los decretos 620/90, 1.757/90 y 1.930/90, por los que se denunciaban los convenios colectivos de trabajo de Aerolíneas Argentinas y ENTEL, en el momento que pasaron a la órbita privada, disminuyendo así los costos laborales para empresas como Telefónica de España, Telecom o Iberia, ya que los decretos dejaban en manos del Ministerio de Trabajo la posibilidad de derogar cláusulas convencionales que podían ser disfuncionales para las firmas que se estaban insertando en el proceso de privatización.

Por otra parte, el Decreto 1.894/90 disponía la nueva integración del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil, a instancias de la Unión Industrial Argentina, por considerar que había perdido vigencia la modificación del artículo 245 de la ley de Contrato de Trabajo, al sindicar como transitorio el artículo 48[46] de la Ley 23.697 de Emergencia Económica[47]. Este era un mecanismo que podía ser utilizado para debilitar la posición de los sectores más duros del sindicalismo en ese momento, que

[46] Este artículo tenía una intencionalidad proteccionista, elevando las indemnizaciones por despido y buscaba cierta seguridad para los trabajadores en medio de la crisis. Fue introducido desde la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados presidida por Osvaldo Borda (ex co-secretario de la C.G.T.), aunque muy rápidamente generó la reacción de sectores empresariales, que argumentaban el desequilibrio en los balance empresarios (Grassi, 2.006)

[47] La cual había sido aprobada el 11 de Septiembre de 1.989.

confrontaban con algunas de las iniciativas reformistas de la administración menemista. Además se establecía el Salario, Mínimo Vital y Móvil en Doscientos pesos, actuando el Consejo como espacio para su modificación[48].

Asimismo, el 17 de Octubre de 1.990 se reglamentó el derecho de huelga, a través del Decreto 2.184/90, limitando su goce y entrando en relaciones complejas con el sindicalismo en circunstancias en las que las presiones sobre el gobierno tendían a incrementarse[49]. El 20 de Abril de 1.990, se había enviado al Congreso un proyecto de ley para reglamentar el derecho de huelga, y ante la imposibilidad de obtener su aprobación en la Cámara de Diputados, se decidió apelar a la vía del decreto para plantear las modificaciones esbozadas en la iniciativa de Abril. Se había logrado la aprobación en el Senado, pero en la Cámara Baja, el peso de los legisladores de extracción sindical logró frenar la iniciativa.

La limitación del derecho de huelga se relacionaba con la prestación de los servicios considerados esenciales para la población, que de acuerdo a la visión del gobierno eran aquellos cuya interrupción total o parcial podía poner en peligro la vida, la salud, la libertad o la seguridad de toda la comunidad (Strega, 2.000). Entre las áreas que eran consideradas esenciales en la normativa sancionada se encontraban los servicios sanitarios y hospitalarios, el transporte público de pasajeros en todas sus variantes, la generación, producción y distribución de agua potable, energía eléctrica, gas y otros combustibles, los servicios de telecomunicaciones, la educación primaria, secundaria, terciaria y universitaria.

Asimismo, el planteo que esos servicios esenciales fueran todos aquellos en los que la extensión o duración de la interrupción pudiera generar riesgos para la vida, la salud o la seguridad de la sociedad o de parte de ella, lo que sería determinado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, generaba un alto nivel de discrecionalidad a

[48] La no adecuación del Salario Mínimo, Vital y Móvil a lo largo de la década será utilizada por el sector encabezado por Hugo Moyano para confrontar con el gobierno, como se verá en capítulos posteriores.
[49] Si bien durante el año 1.990 el aumento de precios parecía haber empezado a moderarse luego de la implementación del llamado Plan Bonex, la actividad económica no mostraba claros signos de recuperación, además de persistir la creencia que no existía un programa económico sustentable en el largo plazo.

favor de este último. Se postulaba que los responsables de las medidas debían notificar con anticipación la realización de éstas. Se establecía que debía existir una prestación mínima de estos servicios pudiendo producirse en caso contrario la cancelación de la personería gremial[50].

Todas las organizaciones gremiales se opusieron a la sanción del decreto, particularmente UPCN y Obras Sanitarias, las cuales alegaban que la iniciativa violaba el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo, dirigido a proteger el derecho de sindicalización y a determinar las condiciones de empleo en la administración pública.

Además, pese a que su firma acompañaba la del presidente, el Ministro de Trabajo Jorge Triaca argumentaba que el decreto no era de autoría de su área, buscando posicionarse favorablemente frente a la reacción de los dirigentes sindicales, particularmente de aquellos que habían sido sus apoyos centrales para ocupar el ministerio. Se intentaba remarcar que la iniciativa respondía a los sectores del gobierno más vinculados con los núcleos empresariales, actuando los funcionarios ligados a los sindicatos como un freno para las iniciativas que podían poner en peligro derechos laborales.

Es importante para comprender la dinámica de la transformación en la legislación laboral, remarcar que los empresarios convirtieron el tema de la reforma en materia de negociación colectiva y condiciones de contratación en una demanda que desde los inicios de la administración menemista, era vista como parte de la idea global de desregulación, que consideraban que debía aplicarse a la economía argentina. Se partía de un diagnóstico de la crisis que hacía centro en la rigidez de los mercados, aplicable también a las relaciones laborales, particularmente en un contexto de mercados competitivos, que no podía dar lugar a una desregulación incompleta que perjudicara la capacidad productiva de la economía local.

[50] Esta cancelación encontró frenos a nivel judicial, volviendo lentas y dificultosas muchas de las decisiones gubernamentales (Strega, 2.000).

Ante la lentitud con la que el proyecto enviado por el gobierno avanzaba en el trámite parlamentario, y las dificultades para obtener una sanción que satisficiera los reclamos empresariales en la materia, sin ser distorsionada en los debates legislativos, la Unión Industrial Argentina procuró fijar su posición en forma concreta, limitando las concesiones que pudieran hacerse para contentar a los aliados sindicales del gobierno menemista.

En tal sentido, uno de sus principales voceros, Daniel Funes de Rioja, sostenía que era necesario posibilitar la disminución de salarios a cambio de asegurar la estabilidad de la planta o establecimiento. Proponía la desindexación salarial y la eliminación de la rigidez en las escalas salariales y la vinculación de la remuneración con el rendimiento individual del trabajador o con los resultados de la explotación productiva[51]. Asimismo, planteaba la instauración de una doble grilla salarial, diferenciando a los trabajadores jóvenes (Página 12, 1 de Diciembre de 1.990).

Por otra parte, consideraba útil la reducción del nivel de protección, tanto legislativa como convencional y la supresión de regímenes de estabilidad o de otros derechos, en busca de un mayor nivel de ocupación. Ello debía ir acompañado de un proceso de movilidad laboral y polivalencia funcional, evitando la rigidez de escalafonamientos limitantes, que implicaran un plantel más numeroso o que impidieran una rotación congruente con la dinámica industrial moderna.

Por último, el especialista abogaba por disposiciones legislativas o convencionales que redujeran la fiscalidad laboral, con la finalidad de promover el empleo y desestimular la generación de un mercado informal de mano de obra, en un contexto en el que se consideraba que la informalidad estaba fuertemente relacionada con los excesivos costos de cumplir con toda la reglamentación existente (Página 12, 1 de Diciembre de 1.990).

[51] Es importante este posicionamiento para entender mejor la sanción de un decreto que ligue las variaciones salariales con el tema de la productividad

Puede verse que aún cuando el tema de la reforma laboral no apareció como prioritario para el gobierno en esta primera etapa; en este período, no solo existió una serie de modificaciones que apuntaron a transformar las reglas en el sector público y en las empresas sujetas a privatización, así como a disminuir el costo laboral en determinadas actividades; sino que se abrió un espacio de negociación para la introducción de cambios más abarcativos en cuanto a las formas de contratación, la regularización del trabajo informal y una política que contemplara a aquellos que estaban desempleados, permitiendo la intervención de diferentes actores sociales que tenían intereses en la temática.

V
Comienzo de las reformas

Las disposiciones aludidas en el capítulo anterior fueron identificadas como insuficientes, no solo por las estructuras empresariales, sino también por ciertos técnicos (en especial economistas) quienes pensaban que los problemas que aquejaban al sistema de obras sociales y al mercado laboral demandaban soluciones más profundas, que permitieran la consolidación del proceso de transformación estructural que se venía desarrollando desde el año 1.989 en el país.

Asimismo, es importante tener en cuenta para caracterizar el contexto en que se plantean las iniciativas de reforma, la instauración a partir del 1º de Abril de 1.991 de la ley 23.928 de Convertibilidad de la moneda, que acarrearía importantes cambios en la estructura económica nacional. A partir de ese momento, se logró una disminución en el ritmo de incremento de los precios con la particularidad que los servicios se encarecieron mucho más que los bienes transables, generándose así una distorsión de los precios relativos entre ellos.

Por otra parte se inició un importante proceso de crecimiento en el Producto Bruto Interno, motorizado fundamentalmente por el consumo interno, aunque también comenzó una recuperación en los niveles de inversión, que habían caído fuertemente en la década anterior, generando cambios significativos en la productividad en las empresas[52] (De Pablo, 1.994, Gerchunoff y Torre, 1.996, Llach, 1.997 y Arriazu 2.003).

No obstante, estos cambios eran considerados parciales ya que, en palabras del Secretario de Seguridad Social Walter Schulthess, las reformas económicas tenían un carácter integral, surgiendo así la idea de que era necesario introducir transformaciones más profundas en las áreas previsional, laboral y en otras también vinculadas con la

[52] Como veremos este cambio en los niveles de productividad, que crecieron fuertemente frente a los deteriorados guarismos de la década de los ochenta, tendrá importantes implicancias en el mercado de trabajo.

Seguridad Social, para evitar que se produjeran inconsistencias en la marcha de la economía que dificultaran la implementación del nuevo modelo.

En tal sentido, los planteos en torno a la reforma laboral y a los cambios en el funcionamiento del sistema de obras sociales coexistieron con los intentos gubernamentales por introducir un sistema de capitalización en el área previsional, con el objetivo (entre otros) de incrementar los niveles de ahorro interno y favorecer la formación de un mercado de capitales. Las transformaciones en estos diferentes planos de las políticas gubernamentales se convirtieron en parte de un complejo proceso de negociación entre la administración de Carlos Menem y los distintos actores sociales, particularmente las organizaciones sindicales, que conformaban un componente importante de su coalición gubernamental.

La necesidad de la reforma laboral era planteada como muy importante por el gobierno menemista, a partir de la sanción de la ley de Convertibilidad, ya que la fijación de la paridad cambiaria eliminaba un significativo factor de competitividad para la economía nacional por la vía devaluatoria. Por ello, se postulaba la búsqueda de generar transformaciones en la legislación del trabajo, como un mecanismo que permitiera abaratar los costos de producción, así como amoldar el funcionamiento del sistema productivo a las reglas que imponía una economía más abierta y por ende vinculada con el mercado mundial.

Un abogado fuertemente vinculado con los sectores empresariales planteaba que el proceso de adecuación tecnológica, administrativa, comercial y productiva necesitaba de un marco de relaciones laborales acorde con las exigencias planteadas por la economía internacional (De Diego, 1.998). Asimismo, la paridad entre un dólar y 10.000 australes (luego modificada a partir del 1 de Enero de 1.992 por un dólar un peso) favorecía el cambio tecnológico en las empresas y remarcaba el proclamado encarecimiento relativo de la mano de obra frente a los bienes de capital (Etchemendy y Palermo, 1.998).

A esto se agregaba una concepción, propia de los economistas “neoliberales”, por la que las diversas políticas de gasto público, monetarias y fiscales, junto a los subsidios a diversas actividades productivas, habrían permitido mantener altos niveles de empleo a expensas de presiones inflacionarias, una competitividad internacional en declive y la incapacidad de adaptarse rápidamente a los diversos cambios tecnológicos y estructurales (Sguiglia, 1.991).

Por otra parte, el incremento en el empleo público (que en la década del ochenta había crecido a una tasa del tres por ciento anual, actuando como un seguro implícito de desempleo) era incompatible con el declamado proceso de reforma del Estado, que no solo incluía privatización de empresas públicas, sino también descentralización de funciones[53] y reestructuración de organismos (Arriazu, 2.003).

A partir de ese diagnóstico sobre el funcionamiento de la economía, la reforma laboral era analizada en varios planos. En primer lugar, se la asociaba con una flexibilización relacionada con el derecho individual del trabajo, o sea con la introducción de formas de contratación flexibles o con determinados plazos, con menores impuestos al trabajo e indemnizaciones por despido, mayor flexibilidad en el pago del aguinaldo, movilidad funcional dentro de la empresa y menores costos por compensaciones o accidentes de trabajo. Por otra parte, se postulaba la necesidad de introducir cambios asociados con el derecho colectivo al trabajo, entre los que podían mencionarse la negociación colectiva descentralizada a nivel empresa, la derogación del mecanismo de ultraactividad que prorrogaba los convenios anteriores en caso que no se alcanzaran nuevos acuerdos y la exclusión de mínimos inderogables en el marco de las negociaciones.

Asimismo, otros autores refieren a la doble interpretación que puede tener la flexibilización laboral, ya que se la concibe tanto como la capacidad de adaptarse rápidamente a los cambios derivados del progreso técnico, de los nuevos

[53] El incremento del empleo público provincial estuvo parcialmente vinculado con ese proceso de descentralización, aun cuando se efectivizó de manera heterogénea en las provincias.

procedimientos de trabajo y de las formas conexas de organización de la producción; como la adaptación del costo de la mano de obra a las variaciones del sistema productivo o a sus perturbaciones, lo cual incluye tanto la viabilidad de los salarios de adecuarse a la situación económica general (respondiendo mejor a sus fluctuaciones), como la posibilidad de las empresas de liberarse de una parte de sus obligaciones sociales y/o de eliminar o debilitar las formas jurídicas que regulaban el contrato de trabajo o su rescisión (Fernández, 1.997).

Frente a esa caracterización del problema, se propuso un conjunto de políticas encaminadas a favorecer la introducción de mecanismos de mercado en el sistema de obras sociales y en las relaciones laborales, intentando desarticular muchas de las regulaciones que, en opinión de muchos economistas y especialistas, distorsionaban el funcionamiento del mercado en el área laboral, quitándole dinamismo y limitando la generación de puestos de trabajo.

Como argumenté en capítulos anteriores, esta caracterización del problema fue esencial para la propuesta de determinadas medidas por los diferentes grupos, ya que la definición de una situación como insatisfactoria y las razones que predominaron para explicar la problemática considerada constituyeron el primer espacio en el que los distintos actores pugnaron para imponer la adopción de determinadas políticas por sobre otras. En ese sentido, puede decirse que quién define el problema, decide el conjunto de medidas que van a implementarse para la resolución de una situación insatisfactoria.

V-1) Planteos en relación al sistema de obras sociales.

Desde los inicios del año 1.992, el Poder Ejecutivo planteó que se estaba elaborando un proyecto de reforma a la ley referida al sistema de obras sociales, que sería enviado al Parlamento para su tratamiento, aunque el gobierno se reservaba la posibilidad de recurrir al decreto, en caso de no encontrar interlocutores en la oposición parlamentaria

o en las direcciones sindicales, con los que pudiera consensuarse una propuesta transformadora (Clarín, 10 de Febrero de 1.992).

La iniciativa había sido originalmente planteada por técnicos vinculados con el Ministerio de Economía, en el marco del proceso de desregulación económica que se había iniciado en el año 1.991, aunque la propuesta necesariamente debía contar con la participación de miembros del Ministerio de Salud y Acción Social, para perfeccionar los aspectos específicos en relación a la temática sanitaria (Alonso, 2.000).

La decisión planteaba una modificación amplia del sistema, a partir de la creación de la Organización Solidaria de la Atención Médica (OSAM), cuyo principal objetivo sería asegurar las prestaciones médicas bajo los principios de eficiencia y solidaridad, introduciendo, asimismo, la posibilidad de elegir libremente entre diversos prestadores, incentivando la competencia entre ellos, con la expectativa de generar de ese modo mejoras en las prestaciones.

La OSAM otorgaría beneficios a los trabajadores en relación de dependencia y autónomos, jubilados y pensionados pertenecientes al Sistema Nacional de Previsión Social y a los desocupados inscriptos en el Sistema Integral de Prestaciones al Desempleo previsto en la Ley Nacional de Empleo 24.013[54], pudiendo también afiliarse voluntariamente otros individuos, comprendiendo dicha afiliación al grupo familiar primario del beneficiario.

La principal innovación que se introducía en el proyecto oficial era el establecimiento de la desregulación en el sector, habilitando la libre elección por parte del afiliado de la entidad prestataria registrada en el sistema. En un proceso progresivo, se programaba la completa apertura a la competencia entre prestadores, incluyendo en un segundo período a las empresas de medicina prepaga, pudiendo cambiar el beneficiario un máximo de dos veces por año de prestador, quedando taxativamente prohibida la múltiple afiliación de los trabajadores.

[54] Ver sanción de esta norma en este mismo capítulo.

Los afiliados tendrían garantizado el acceso a un conjunto de prestaciones básicas, prohibiéndose toda erogación extra por parte del beneficiario[55]. Las asistencias que no fueran comprendidas por dicho régimen, podrían ser ofrecidas por los diferentes prestadores del servicio, a través de planes especiales, por los cuales podrían recibir pagos extraordinarios, estableciéndose un sistema de "bonos moderadores" para las prestaciones ambulatorias (Alonso, 2.000).

Se creaba la Cuota Parte de Atención Médica (CUPAM) para financiar el sistema. Por este mecanismo, se establecía la cuota parte en dinero correspondiente a cada beneficiario de la Organización Solidaria de la Atención Médica para garantizar el financiamiento de la cobertura prevista en el Régimen de Atención Médica Básica. El valor de la cuota parte, podría calcularse a través del cociente entre el total de recursos provenientes de los aportes y contribuciones y el total de los beneficiarios del sistema, estableciéndose valores diferenciales de CUPAM para cada uno de los dos grupos etáreos en los que quedarían divididos los beneficiarios. El establecimiento del valor de la cuota parte sería determinado conjuntamente por los ministerios de Economía y de Salud y Acción Social, con funcionarios que respondían a distintos enfoques sobre la crisis del sistema y las alternativas para resolverla.

La recaudación de los aportes y contribuciones, así como la acreditación de la CUPAM a los entes prestatarios estarían a cargo del organismo encomendado a la gestión del Sistema Único de Seguridad Social, estableciéndose que los entes prestatarios percibirían tantas cuotapartes como afiliados tuvieran, pudiendo ofrecer planes adicionales, cuyo pago estaría a cargo de los beneficiarios que pudieran contratarlos.

Para abrir una posición de negociación con los sindicatos y contener la reacción de los legisladores más confrontativos, en mayo de 1.992 el Poder Ejecutivo emitió un

[55] Se eliminaba de este modo la posibilidad de cobrar aranceles diferenciados por parte de esos prestadores para el conjunto de prestaciones básicas.

decreto que suspendía las ejecuciones judiciales contra las obras sociales y los sindicatos, frente a lo cual los gremios exigieron la reglamentación del bono que licuaba esas deudas, para mejorar su situación financiera (Lodola, 1.995).

V-2) Perspectiva de los actores frente a la propuesta.

La reacción de los grupos empresariales y de trabajadores frente al proyecto del Poder Ejecutivo fue claramente diferente; de apoyo con condicionamientos y matices por parte de los primeros y de fuerte rechazo y oposición organizada a cargo de los representantes sindicales.

El presidente de la Cámara de Instituciones Médico Asistenciales de la República Argentina (CIMARA) Víctor Alderete[56] calificaba a la decisión como un acontecimiento histórico, comparable incluso con la caída del Muro de Berlín (Alonso, 2.000). Ese sector veía posible acceder al mercado de los afiliados de las obras sociales sindicales, lo cual generaba las condiciones para un crecimiento exponencial del negocio, a partir de la total libertad de elección. Asimismo, consideraba que para que dicha libre opción fuera real, era necesario que las empresas pudieran rechazar a un posible beneficiario, debiendo establecerse además un valor de cuota parte que fuera adecuado para cubrir una prestación de adecuada calidad a los afiliados.

El motivo de estas observaciones a la propuesta gubernamental por parte de las entidades de medicina prepaga era la búsqueda de una segmentación en el mercado de la salud, en tanto que estas organizaciones apuntaban a trabajadores con cierto nivel de ingresos, que pudieran hacer aportes que contribuyeran a la expansión de un negocio, incluso por encima del conjunto de prestaciones básicas, marginando a aquellos aportantes con salarios menores, que desempeñaran actividades poco calificadas y con familias muy numerosas[57].

[56] Alderete luego iba a tener un papel central en el PAMI, por el cual recibiría numerosos procesos judiciales por causas de corrupción

[57] Se hace referencia a lo que se denominan estrategias de “descreme”, acumulando aportes de los grupos más altos y marginando a aquellos que no permitían elevados niveles de rentabilidad e implicaban riesgos mayores. Los cambios

Por su parte, el sector industrial también sentó una posición clara al respecto. En Agosto de 1.992, la Fundación U.I.A. presentó un documento de trabajo sobre la reforma del Sistema de Obras Sociales, en el cual los empresarios sostenían que el sistema de Obras Sociales vigente necesitaba ser modificado radicalmente en virtud de las serias deficiencias que presentaba, al tiempo que consideraban que el costo de la cotización (en ese momento del 9%) no estaba basado en bases actuariales serias, haciendo de ese modo hincapié en los problemas que acarreaba el alto costo laboral para las empresas (Cetrángolo y otros, 1.992).

Asimismo, y a partir de ese mismo diagnóstico, el asesor de la Unión Industrial Argentina, Daniel Funes de Rioja, argumentaba que los aportes no debían ser vistos como un impuesto, para lo cual el sistema de Obras Sociales debería ser más competitivo, con el objetivo de ganar eficiencia y disminuir sus costos administrativos y de funcionamiento (Strega, 2.000). Es importante analizar esto como parte de la disputa en torno a la definición del problema en el plano laboral y de funcionamiento del sistema de obras sociales, remarcándose el problema del costo laboral como factor limitante para la generación de empleos, y de la falta de competencia entre oferentes como la causa principal de la falta de eficiencia en la cobertura de las necesidades de los afiliados.

Los sindicatos, en cambio, adoptaron una política claramente confrontativa con el proyecto del Poder Ejecutivo. Se oponían a la completa desregulación del sector, debido a que esto podría dar lugar a la incorporación al sistema de las empresas de medicina prepaga sin ningún tipo de condicionamiento. Se argumentaba que dichas empresas tenían un carácter lucrativo y orientaban el conjunto de sus prestaciones a un objetivo de maximización de utilidades, a diferencia de las obras sociales, que además de tener una relación muy directa con los afiliados (con una muy importante comunidad

---

que se produjeron en las iniciativas gubernamentales obligaron a modificaciones en las estrategias empresariales para procurar ese “descreme”.

de intereses), orientaban los excedentes obtenidos en un mejoramiento de la calidad del servicio para el conjunto de los beneficiarios.

También se consideraba muy negativa la introducción de un mecanismo de libre elección, por el cual los afiliados podrían cambiar de obra social, ya que de ese modo se lesionaba el principio de solidaridad que, según los gremios, había orientado al sistema desde sus inicios. La posibilidad que la recaudación pudiera ser administrada por organismos que no fueran las propias obras sociales, rompiendo además con la afiliación obligatoria, significaba el riesgo que los sindicatos perdieran el control de una importante base de poder. A partir de esa consideración, puede verse como necesario un endurecimiento del sector gremial

Los sindicatos estaban en un momento de confrontación con el gobierno, ya que tras la sanción de la Ley nacional de Empleo 24.013[58] se observaba un nuevo intento oficial por introducir medidas flexibilizadoras en el ámbito laboral, que permitieran una adecuación al modelo económico en marcha. Se adoptaba por ello una estrategia reactiva del sindicalismo, en el que la histórica posición dialoguista de la C.G.T. tenía que dar paso a un conjunto de decisiones que pusiera límites a los sectores más flexibilizadores del gobierno menemista, no con el objetivo de terminar con la administración, sino para modificar las condiciones de negociación. En tal sentido, sostenían que "...el conflicto es la puerta para el diálogo, que permita conseguir nuevos acuerdos para defender mejor la posición de los trabajadores..." (Entrevista con Mario Casparri, 27 de Diciembre de 2.004).

Esta decisión se plasmó en la reunificación de la C.G.T. en Marzo de 1.992, a partir de la progresiva pérdida de peso de la C.G.T. Azopardo y del muy pobre desempeño de Saúl Ubaldini en las elecciones de 1.991. Los acuerdos suscriptos en el Congreso de Parque Norte eran precarios, aunque revelaban la perdurabilidad de un proyecto sindical que se declaraba justicialista y pretendía asegurar aspectos centrales de la

[58] Sobre el proceso de sanción de esta norma, así como sobre algunas de sus características haré referencia en la próxima sección.

matriz original en su relación con la sociedad y el Estado. De ese modo, se reforzaba la relación con el gobierno de Carlos Menem, privilegiando la negociación en el marco de la coalición gubernamental, de la que se consideraban un componente importante.

Los dirigentes gremiales, asumiendo la irreversibilidad de algunas transformaciones en curso, apostaban a mantener una relación especial con el Estado para salvaguardar algunos de sus intereses corporativos. El diagnóstico frente a la situación enfatizaba que si algunas reformas no podían ser impedidas, era necesario poder influir en la mayor medida posible sobre ellas, tanto en el diseño de las políticas como en la implementación de ellas.

La nueva central obrera constituida incluía a los antiguos gremios participacionistas conocidos como amigos del gobierno, a los sectores vinculados con el miguelismo (metalúrgicos, petroleros, etc.) y los anteriormente denominados independientes (Bancarios, Luz y Fuerza, etc.), quedando marginados algunos de los sectores más contestatarios, a los que el gobierno tenía mayores problemas para incluir en la coalición gubernamental.

En ese contexto, el 9 de Noviembre de 1.992 se produjo el primer paro general de la C.G.T al gobierno de Menem, el cual alcanzó mayor intensidad en el sector industrial que en el que nucleaba a los trabajadores de servicios, a los que se los veía mejor resguardados frente a los cambios que el modelo económico estaba generando (Senén González y Bosoer, 1.999).

El Secretario Alterno de la C.G.T. Oscar Lescano planteaba que el paro del 9 de Noviembre era estrictamente laboral, ya que apoyaban la convertibilidad de la moneda y la reforma del Estado, reclamando en cambio la incorporación de componentes sociales al plan económico. Además reivindicaba la identidad peronista de los trabajadores y el gobierno, pese a que en éste se hallaban “infiltrados” neoliberales que no interpretaban adecuadamente el concepto de Justicia Social (La Nación, 9 de Noviembre de 1.992). En esta consideración, se reafirmaba la estrategia menemista de

mantener una estrecha vinculación con los sindicatos afines, resguardando su figura de las decisiones más controvertidas, las que eran adjudicadas a miembros de su gabinete sin una reconocida filiación justicialista

Por otra parte, se organizó el Congreso de los Trabajadores Argentinos (C.T.A.), basado en la presencia de la Asociación de Trabajadores del Estado (A.T.E.) y la Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina (C.T.E.R.A.), que cuestionaban radicalmente el modelo económico y las prácticas hegemónicas de la C.G.T. (Fernández, 1.995). El 23 de Septiembre se formalizó la declaración de Burzaco, en la que se sentaban las bases de la nueva organización gremial, en oposición a las principales líneas gubernamentales y a favor de una democratización sindical.

De ese modo, se articulaba un nuevo mapa sindical, en el que la reorganización de la C.G.T. remarcaba la necesidad de los gremios más afines al proyecto gubernamental de fortalecer su capacidad de negociación, estableciéndose a partir de ese momento una estrategia de mutuas concesiones entre el Poder Ejecutivo y los principales dirigentes gremiales.

Asimismo, durante ese año 1.992 se produjeron ciertos procesos políticos que alteraron los espacios de negociación sobre diversos temas que interesaban tanto al gobierno como a los sindicatos. El oficialismo vio debilitada su posición a partir de la derrota de su candidato a senador Avelino Porto frente a Fernando De la Rúa en la Capital Federal, dando lugar a fuertes debates dentro del peronismo, que abrieron grietas que favorecían la incorporación de modificaciones a las iniciativas de la administración.

Además el justicialismo tuvo que enfrentar los conflictos generados por los sucesivos interventores federales en la provincia de Corrientes, ante la imposibilidad de elegir

gobernador en el Colegio Electoral de la provincia, en un proceso fuertemente controvertido[59].

El gobierno perdió de ese modo, el apoyo de ciertos legisladores que se habían mostrado favorables a muchas de las medidas planteadas por la administración menemista hasta ese momento, planteándose por lo tanto una dificultad mayor para la aprobación de iniciativas que la distanciaran de los intereses de los representantes vinculados con los gremios.

Por otra parte, con relación al tema de la desregulación en el sistema de obras sociales, en el plano legislativo se cerraba un camino para los sindicatos, ya que el 12 de Diciembre de 1.992 el entonces diputado de la Unión Cívica Radical Fernando De la Rúa, presentó un proyecto de reforma integral del sistema de salud; en el que se proponía la creación de un Sistema Libre y Solidario de Salud que incluía mayores niveles de competencia para las obras sociales.

En los fundamentos del proyecto se exaltaba la posibilidad del beneficiario de elegir libremente y en un marco de competencia a su prestador de servicios de salud, fuera éste público o privado. Ese proyecto compartía un diagnóstico y una propuesta muy similar a la que FIEL había presentado en un Documento sobre transformaciones en el sistema de salud, reafirmando la “cautividad” de los afiliados de obras sociales como la razón principal de la ineficiencia del sistema.

Además, la iniciativa oficial remarcaba la necesidad de convertir a los hospitales públicos en entes autárquicos y autogestionados, que debían estar sujetos a las reglas de la competencia entre prestadores, para mejorar su eficiencia en la asignación de recursos. Se mantenían para garantizar el financiamiento los impuestos a la nómina

[59] El justicialismo había conseguido doce electores frente a once del Pacto Autonomista Liberal y tres de la Unión Cívica Radical. Sin embargo, la gestión de las sucesivas intervenciones federales favoreció un acuerdo entre el segundo y el tercer partido, que llevaría al radical Noel Breard al frente de la gobernación. El problema se agudizó cuando horas antes de la reunión del Colegio Electoral desapareció de la provincia el elector radical Bruzzo, dando lugar a fuertes denuncias de corrupción y compra de votos. Finalmente Menem nombró interventor al radical Ideler Tonelli, quien encauzó la situación llamando a nuevas elecciones.

salarial como base contributiva, del 6% de la remuneración del trabajador a cargo del empleador y de un 3% a cargo del empleado, agregándose además un aporte obligatorio a cargo de los jubilados y pensionados provinciales de un 2% de sus haberes.

Este proyecto, quedó rápidamente debilitado, ya que se lo veía muy similar a las iniciativas oficiales, por lo que no servía para actuar como una contrapropuesta del proyecto gubernamental a la hora de una negociación a nivel parlamentario. En tal sentido, dentro de la bancada radical, se le criticaba fuertemente su contenido, por su carácter desregulador y el debilitamiento que esa situación planteaba para los sindicatos (Clarín, 14 de Febrero de 1.992).

Por otra parte, los sindicalistas tampoco encontraban incentivos para fortalecer la posición delarruísta a nivel parlamentario, privilegiando en cambio el contacto con los diputados de origen gremial o con miembros del gabinete que fueran permeables a las demandas del sindicalismo, con el fin de asegurarse su apoyo en el intento de moderar el tipo de modificaciones que querían introducirse por parte del gobierno, particularmente aquellas que pusieran en riesgo su posición predominante en el sistema.

Por ello, el intento de la administración menemista por introducir modificaciones en el funcionamiento del sistema de obras sociales, se desarrollará al margen del Parlamento, en una negociación directa con los sindicatos y utilizándolo como moneda de cambio de otras iniciativas consideradas vitales para la consolidación del programa económico y que resultaban interesantes para cierto sector del gremialismo, que estaban replanteando su funcionamiento. Tanto los alcances de la reforma propuesta, como las características de su implementación, serán condicionados por las negociaciones que podían efectuarse con el gremialismo afín y con las modalidades del gobierno para hacer frente a determinadas transformaciones en el contexto económico y político.

V-3) Cambios en las relaciones laborales.

Como anteriormente decía, el lanzamiento del plan de Convertibilidad, en Abril de 1.991, introdujo cambios en las variables macroeconómicas que, a juicio de la administración menemista, requerían un correlato en las instituciones laborales del país. Es importante tener en claro que esto no se explicaba por cuestiones meramente técnicas, sino que era producto de una decisión política, en cuanto a la estrategia gubernamental.

La opción por una economía con bajos aranceles para la importación, acompañada de la fijación de un tiempo de cambio fijo (con riesgos concretos de sobrevaluación), planteaba al costo laboral como un determinante central de la competitividad de las unidades productivas. En tal sentido, se volvía importante eliminar los mecanismos indexatorios en materia salarial, armonizando las variaciones en las remuneraciones con las posibilidades de expansión de la economía.

Por ello, el 15 de Julio el gobierno reglamentó por el decreto 1.334/91 las paritarias, estableciendo que los contratos no podrían pautarse por menos de seis meses, prohibiendo los aumentos de sueldos por vías indexatorias y atándolos a mejoras en la productividad (Senén González y Bosoer, 1.999). Se exigía a las partes de una negociación colectiva que negociaran previamente las bases de cálculo y el método que les permitiera medir la productividad, bases que debían ser puestas a consideración de la autoridad de aplicación, estableciéndose por lo tanto, que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no homologaría aumentos salariales que no se atuvieran a las pautas de productividad.

Asimismo, y en relación con su base electoral, el gobierno optaba por una estrategia que permitiera una rápida reactivación de la economía, acompañada por un freno brusco de la inflación, sin caída en el consumo de importantes sectores de la población (particularmente de los de más bajos ingresos) que asegurara la competitividad de los candidatos oficialistas en las elecciones de ese año.

V-3-1) Sanción de la Ley 24.013.

La profundización de la reforma económica provocó la búsqueda de introducir modificaciones en la legislación laboral de mayor magnitud. A fines de 1.990 el gobierno retiró el proyecto que había enviado a principios de ese año y que no había avanzado a nivel parlamentario, y envió uno nuevo[60], abriendo una nueva opción para la introducción de transformaciones legales que mejoraran el funcionamiento del sistema en un corto plazo.

El entonces Jefe de Asesores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Enrique Rodríguez, planteaba que la flexibilización en materia laboral que impulsaba la iniciativa respondía a la adaptabilidad que requerían las normas para regular una realidad distinta en ese campo, debiendo entenderse que dicha flexibilidad era un medio para adecuar la legislación laboral a los profundos cambios que se producían en la sociedad, particularmente la crisis económica, el cambio tecnológico y el proceso de reconversión industrial que se estaba produciendo (Rojas, Sguiglia y Slodky, 1.991).

Consideraba que la situación de dualidad que se planteaba en el mercado de trabajo no era más que la comprobación empírica de la inconsistencia del ordenamiento jurídico laboral para resolver el problema del desempleo, la precarización, el fraude laboral y la evasión previsional, incapaz en ese momento de contener el recrudecimiento de la condición de desprotección que la crisis económica había provocado y que tendería a consolidarse mientras no se adoptaran medidas realmente eficaces (Rojas, Sguiglia y Slodky, 1.991).

Puntualizaba que el Proyecto Nacional de Empleo abarcaba los problemas fundamentales que tenía el sistema de relaciones laborales. Contemplaba un sistema original y eficiente de registración laboral, con sanciones efectivas al “empleo en negro”, articulando por otra parte un sistema integral de prestaciones por desempleo y un

[60] Mensaje del Poder Ejecutivo 2.685, 19 de Diciembre de 1.990.

sistema preventivo de crisis en las empresas que estuvieran por producir despidos por causas económicas y tecnológicas, a fin de contribuir a la conservación de las fuentes de trabajo afectadas (Rojas, Sguiglia y Slodky, 1.991).

Afirmaba, por otra parte, que las nuevas modalidades de contratación partían de reafirmar el principio de la indeterminación del plazo, siendo posible su utilización solo para crear nuevos empleos, al tiempo que la habilitación de las mismas a través del Convenio Colectivo de Trabajo aseguraba el rol por parte de la Asociación Sindical en el régimen por ella acordado (Rojas, Sguiglia y Slodky, 1.991).

En palabras del Dr. Rodríguez los objetivos de la iniciativa eran "…la regularización del trabajo en "negro", la instauración de un subsidio por desempleo, la generación de reglas claras para las modificaciones en el salario mínimo, vital y móvil y el acompañamiento a los cambios en el mundo, a partir de una flexibilización en el derecho del trabajo…" (Entrevista con el Dr. Enrique Rodríguez, 3 de Marzo de 2.008).

Sin embargo, pese a que la propuesta era apoyada por algunos especialistas en materia laboral, no existía certeza sobre su posible aprobación parlamentaria. Por ello, el Ministro de Trabajo Rodolfo Díaz[61], quien asumió en Enero de 1.991, reforzó la idea de dinamizar las negociaciones para lograr un cambio legislativo, ofreciendo además ciertos incentivos a los sindicalistas que adoptaran posiciones más conciliadoras con la iniciativa oficial y presiones sobre los más contestatarios. Con ese objetivo, el mismo Díaz, acompañado por su segundo en el Ministerio Enrique Rodríguez iniciaron un proceso de acercamiento a los gremialistas más proclives a intercambiar apoyo por beneficios para los trabajadores (Entrevista con el Dr. Rodolfo Díaz, 2 de Mayo de 2.008).

Consciente de que era necesario asegurarse el apoyo gremial, el 10 de Abril de 1.991 el gobierno anunció que pondría en vigencia un subsidio por desempleo

[61] Díaz tenía una vieja militancia en el peronismo y había sostenido posiciones cercanas a los intereses gremiales durante mucho tiempo.

equivalente a 100 o 120 pesos mensuales, decisión que fue confirmada dos días después por el Subsecretario de Trabajo, quien consideraba que dicho subsidio podía ser aplicado por decreto en caso que se demorara la sanción de la nueva Ley de Empleo, la que contendría un esquema de Seguro de Desempleo (Senén González y Bosoer, 1.999). Se buscaba con esos anuncios facilitar el sustento de los sindicatos a la iniciativa gubernamental en materia laboral, generando alicientes para los gremios que no entorpecieran su aprobación parlamentaria.

El 18 de Abril, el Senado inició la consideración del proyecto con una presentación en defensa de la iniciativa, del Ministro de Trabajo Rodolfo Díaz y una serie de comentarios sobre la propuesta del presidente de la Comisión de Trabajo, el senador justicialista Oraldo Britos[62], interviniendo también senadores de la Unión Cívica Radical y de los partidos provinciales (Díaz, 2.002).

La oposición al proyecto fue encabezada por la U.C.R., fundamentalmente haciendo referencia a los riesgos que implicaba la adopción de criterios de mercado en el funcionamiento de la economía. En tal sentido, el senador Luis Brasesco argumentaba que su partido creía que la alternativa consistía en planificar democráticamente la economía, no subordinándose a los designios del mercado (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, 17 y 18 de Abril de 1.991, pag. 6.443).

Por otra parte, su correligionario por Chubut Hipólito Solari Yrigoyen consideraba que el mundo capitalista vivía una crisis estructural de acumulación de capital que significaba la declinación y el inevitable agotamiento de ese modelo de desarrollo (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores, 17 y 18 de Abril de 1.991, pag. 6.471). A partir de esa lectura se impugnaba la iniciativa por considerarla una pieza clave en la reestructuración del modelo de desarrollo en el país, orientándolo hacia lo que se denominaba un “capitalismo salvaje”.

[62] Quien tenía una importante trayectoria como dirigente gremial y tenía reservas frente a la propuesta oficial.

Sin embargo el Partido Justicialista, acompañado por los senadores de los partidos provinciales, impuso su mayoría, votando a favor del proyecto de ley, dándole media sanción y habilitando su tratamiento en la Cámara de Diputados, para lo cual el gobierno tendría que mantener amplios espacios de interacción con los actores sociales.

Tras su aprobación en la cámara alta, el proyecto sufrió importantes críticas, sobre todo entre el grupo de economistas de orientación liberal que estaban en sintonía con las intenciones del Ministerio de Economía de conseguir una amplia flexibilización laboral. Entre ellos, Juan Luis Bour, miembro de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas planteaba que "... el proyecto de Ley de Empleo tiene poco que ver con un programa de reforma económica tendiente a internacionalizar la economía argentina. Dicho programa exige costos laborales competitivos, innovación tecnológica sin restricciones, formas flexibles no solo de contratación sino de uso de la mano de obra y de despido y mecanismos de apoyo al desempleo que no introduzcan comportamientos perversos sobre la oferta de trabajo..." (Ámbito Financiero, 23 de Abril de 1.991). Asimismo, consideraba que dicha iniciativa, en caso de ser sancionada, no trascendería por los objetivos que vagamente proponía, sino por las regulaciones y distorsiones que introducía (El Cronista, 5 de Mayo de 1.991).

Por su parte, el Dr. Héctor Recalde, en ese entonces asesor legal de la C.G.T. Azopardo, pensaba que la legislación laboral argentina no era rígida, por lo que cualquier intento de flexibilizarla, conduciría a una mayor desprotección de los trabajadores, desconfiando de la equidad y el aporte que pudieran generar las modalidades flexibilizadoras, que solo provocarían tensiones y conflictos sociales, a partir del ataque a la solidaridad entre trabajadores.

Este abogado laboralista planteaba que el proyecto de Ley de Empleo merecía la adhesión de la central obrera en cuanto trataba de penalizar e impedir la evasión y desalentaba el trabajo marginal, aunque la organización cuestionaba la iniciativa, en

cuanto flexibilizaba la entrada y salida laboral, a través de las nuevas modalidades de contratación (Rojas, Sguiglia y Slodky, 1.991).

Ante la necesidad de asegurar nuevos consensos, para garantizar el éxito de la iniciativa en Diputados, el 22 de Mayo se conformó el Consejo Gremial del Trabajo, surgido de un acuerdo corporativo, que excluía a la C.G.T Azopardo y era firmado por la C.G.T. San Martín, las 62 Organizaciones, los sindicalistas independientes y la "Mesa Sindical Menem Presidente", liderada por Luis Barrionuevo; concertación que no pudo sostenerse en el largo plazo, pero que sin embargo abrió espacios de negociación importantes con el gobierno en temas sensibles para los sindicatos. Por ello, el 30 de Mayo, el Ministro de Acción Social Avelino Porto anunció la normalización de las 194 obras sociales que permanecían intervenidas.

El 25 de Junio Menem comunicó el envío al parlamento de un proyecto de libre afiliación de los trabajadores y dos días después, el gobierno, sindicalistas de la C.G.T. San Martín y los llamados independientes, se reunieron en el Ministerio de Trabajo y acordaron consensuar reformas gremiales impulsadas por el presidente, aunque ratificaron el rechazo a todo intento de modificación de las estructuras legales vigentes (Senén González y Bosoer, 1.999).

Aprovechando que la crisis de las obras sociales no encontraba solución y que ésta constituía un problema grave para las finanzas del gremialismo, el 30 de Agosto el Ministro de Economía Domingo Cavallo sostuvo que no habría bonos para sanear las deudas de las obras sociales hasta que no se sancionara la Ley de Empleo, condicionando de ese modo el comportamiento de los legisladores vinculados con los sindicatos.

En el mes de Septiembre, tras las elecciones en las que el Partido Justicialista obtuvo resultados muy favorables, se intensificaron las presiones en pos de continuar con las reformas. Se modificó el régimen jubilatorio estatal, aumentándose de 15 a 20 años los aportes para acceder al beneficio previsional. El fracaso por falta de quórum el 25 de

Septiembre de la sesión en la Cámara de Diputados, en la que se debía tratar la Ley de Empleo, le planteó al gobierno la necesidad de fortalecer las negociaciones con los legisladores de origen sindical y con las organizaciones gremiales.

A fines de ese mes, en un plenario de las 62 Organizaciones se reclamó la renuncia de los dirigentes de las dos C.G.T. para lograr la unidad sindical, demanda que no fue respondida por la C.G.T. San Martín, a diferencia de Ubaldini, quien luego de su estrepitoso fracaso como candidato por la Provincia de Buenos Aires, dimitió a su cargo de Secretario General, pese a que su renuncia fue rápidamente rechazada.

Luego de que trascendiera el monto de la deuda de algunas obras sociales y el presidente Menem se comprometiera a brindar un aporte extraordinario para buscar un equilibrio de las finanzas de los gremios, los diputados de extracción sindical se vieron obligados a disminuir su resistencia frente al proyecto de Ley de Empleo. Entre los legisladores de origen sindical que aprobaron el proyecto se encontraban Osvaldo Borda, Roberto García, Dante Camaño (cuñado de Luis Barrionuevo) y Hugo Curto (Strega, 2.000).

Justamente Borda, sindicalista del caucho, que presidió la Comisión de Trabajo hizo una defensa general del proyecto en la Cámara de Diputados, argumentando que aún cuando era muy difícil para él aceptar algunos de los cambios propuestos en la ley, la Argentina de fines de siglo era muy diferente de aquella que los trabajadores añoraban, siendo una obligación como representantes del pueblo ofrecer soluciones como la propuesta por el oficialismo (Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados, 26 de Septiembre de 1.991).

El 3 de Octubre de 1.991 la Cámara de Diputados aprobó el proyecto con 101 votos a favor, de los legisladores del Partido Justicialista y de algunos de partidos provinciales, y 95 votos en contra, de los grupos opositores, que iban desde Álvaro Alsogaray (de la

Unión de Centro Democrático) que objetaba la moderación de los cambios propuestos[63] hasta Luis Zamora, del Movimiento al Socialismo, que consideraba que la iniciativa era esencialmente un ataque a los derechos de los trabajadores (Díaz, 2.002).

La aprobación en la Cámara Baja de la iniciativa no satisfizo a algunos economistas y especialistas en Derecho Laboral, quienes planteaban que no resolvía los problemas centrales del mercado de trabajo. Osvaldo Giordano, economista de la Fundación Mediterránea y años después Secretario de Empleo, sostuvo que "...el paquete jurídico representado por la Ley de Empleo en debate es claramente insuficiente...Esta ley de empleo que podría haber sido revolucionaria en su momento (en el año 1.989) tras dos años de grandes cambios estructurales, hoy resulta insuficiente..." (El Economista, 19 de Octubre de 1.991).

Por su parte, el laboralista Adrián Goldín argumentaba que "...la Ley de Empleo no será la partida de defunción del sistema de amparo construido en las últimas décadas, ni tampoco el mecanismo decisivo que permita una rápida recuperación de la capacidad generadora de fuentes de trabajo, tal como pretendía en algún momento el gobierno, al atribuirle virtudes casi mágicas…" (El Economista, 11 de Octubre de 1.991).

Como producto de las modificaciones hechas en el texto originalmente enviado por el Senado, el proyecto debió pasar de nuevo por la Cámara Alta, en donde finalmente fue aprobado el 13 de Noviembre de 1.991, convirtiéndose en la Ley Nacional de Empleo 24.013, pese a que el Poder Ejecutivo luego de las correcciones efectuadas en el Congreso, en el acto de la promulgación, observó varias normas del texto aprobado por el Parlamento según el Decreto 2.565/91 (Strega, 2.000).

En el período que transcurrió entre la sanción de la Cámara de Diputados y la ratificación en el Senado se tomaron ciertas decisiones que abonaban el proceso de concertación entre sindicalistas y gobierno con la decisión el 20 de Octubre del gremio

[63] En la Cámara de Diputados argumentaba que el proyecto no desregulaba verdaderamente el mercado de trabajo, manteniendo organismos "creados en la época socialista de la economía argentina" (Página 12, 27 de Septiembre de 1.991).

mercantil de negociar con los empresarios, firmando separadamente convenios con ocho sectores patronales, en lugar de un único convenio por actividad.

Asimismo, el 5 de Noviembre, el Ministerio de Trabajo reconoció a la C.G.T. San Martín como la única con derecho a utilizar la sigla y ocupar el edificio de la calle Azopardo, dándole de ese modo un apoyo claro al sindicalismo que se manifestaba cercano al gobierno y buscando marginar a los sectores más proclives a la confrontación.

La Ley Nacional de Empleo establecía como objetivos centrales promover la creación de empleo productivo, prevenir y regular las repercusiones de los procesos de reconversión en el empleo, inducir la transferencia de mano de obra hacia los empleos de mayor productividad, fomentar las oportunidades de empleo para los grupos con mayores dificultades, incorporar la formación profesional como componente básico, organizar un sistema eficaz de protección a los desempleados y promover la regularización de las relaciones laborales (Ley Nacional de Empleo, art. 2º). Encomendaba también al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la elaboración de programas y políticas de empleo y la presentación anual del Plan Nacional de Empleo y Formación Profesional (Ley Nacional de Empleo, arts. 4º y 5º).

En cuanto a las medidas previstas, en los artículos 7º al 17º se instituía un procedimiento de regularización del empleo no registrado, denominado blanqueo laboral, tendiente a la eliminación del empleo “en negro” a muy bajo costo. La norma sancionaba al empleador que hiciera figurar en los libros, registraciones laborales y recibos de salarios, una fecha de ingreso distinta a la real, una remuneración inferior a la percibida o directamente omitiera la registración (Ley nacional de Empleo, arts. 8º, 9º y 10º).

La norma castigaba a las empresas que no registraran a sus trabajadores o cometieran fraude, duplicando las indemnizaciones por despido y aplicando una multa equivalente a un 25% de las remuneraciones abonadas sin la debida registración.

Quienes se encargarían de hacer cumplir esas medidas eran los mismos trabajadores o sus sindicatos, los que podrían intimar a los empleadores tanto para regularizar la relación como para pagar las indemnizaciones respectivas. Asimismo, para favorecer la defensa de los demandantes, se instituyeron mecanismos de protección para los trabajadores que ejercitaran esa atribución.

Creó también un Sistema Único de Registro laboral, que estableció el Código Único de Identificación Laboral, con el que se pretendió la individualización de los trabajadores (Ley Nacional de Empleo, artículos 18º a 20º). Como incentivo para favorecer el "blanqueo laboral", se estimulaba que si el empleador regularizaba la situación espontáneamente, sin haber sido intimado, dentro de un plazo de noventa días a partir de la aprobación de la ley, se lo eximía no solo de la indemnización prevista, sino también de todas las deudas acumuladas en concepto de impuestos o aportes a la seguridad social, referidos a la relación laboral que se estaba regularizando.

Por otra parte, en los artículos comprendidos entre el 21º y el 65º se instituyeron cuatro "modalidades promovidas" de contratación por tiempo determinado, con sustanciales reducciones en las cargas sociales y con niveles de indemnización muy reducidos o directamente sin ella; aún cuando existía una serie de requisitos que acotaban el ámbito de su aplicabilidad. Las modalidades eran: a) de Fomento del empleo para desempleados, por un plazo de seis a dieciocho meses y con un 50% de reducción de cargas (Ley Nacional de Empleo, art. 43º); b) de Nueva actividad, con un plazo para la contratación de seis a veinticuatro meses y con un 50% de reducción en las cargas (Ley Nacional de Empleo, art. 47º); c) de Práctica laboral para menores de 24 años con formación previa, por el plazo de un año y 100% de reducción en las obligaciones (Ley Nacional de Empleo, art. 51º); y d) de Trabajo-formación para menores de 24 años sin formación, con una duración de cuatro meses a dos años, 100% de reducción, un plan de alternancia, pagado proporcionalmente entre el empleador y el Fondo Nacional de Empleo (Ley Nacional de Empleo, art. 58º).

Esas modalidades tenían una serie de características comunes que combinaban incentivos y restricciones para estimular el empleo registrado, 1º) la temporalidad, ya que generalmente eran entre seis y veinticuatro meses; 2º) la tipicidad, en el sentido que cada modalidad específica estaba concebida para situaciones determinadas; 3º) la formalidad, ya que los contratos debían ser escritos y registrados; 4º) la promoción, debido a que bajo esas modalidades los contratos laborales contaban con reducciones sustanciales de impuestos y cargas en la Seguridad Social; y 5º) la habilitación, en el sentido que para convertirse en alternativas efectivas debían ser aceptadas a través de la negociación colectiva o de una decisión administrativa.

Desde una visión favorable al proyecto se consideraba que la temporalidad y la promoción constituían los incentivos para favorecer contrataciones, mientras que la tipicidad, la formalidad y la habilitación eran restricciones para evitar los abusos y el llamado “trabajo en negro” (Díaz, 2.002). En cambio desde una posición crítica a la iniciativa oficial se hacía hincapié en que la introducción de esas modalidades de contratos de trabajo por tiempo determinado, de seis meses a dos años, no permitían gozar de estabilidad ni percibir indemnización en caso de despido (Bonnet, 2.007).

Asimismo, se establecía una serie de requisitos como que los contratos fueran para empleos nuevos, que los empleadores que adoptaran las modalidades promovidas no pudieran suspender trabajadores por un plazo de seis meses, que no pudieran utilizarse las modalidades promovidas en contratos sucesivos, estableciéndose además límites al porcentaje de contratos promovidos sobre el total de los obreros en la empresa (González, 2.003).

Otra innovación importante era la creación de un procedimiento preventivo de crisis de empresas, en los artículos comprendidos entre el 98º y el 105º, a través del cual se sustanciaba un procedimiento de negociación asistida entre las partes en conflicto, tendiente a preservar las fuentes de trabajo. El procedimiento era obligatorio y de carácter previo a la comunicación de despidos y suspensiones por razones de fuerza mayor, causas económicas o tecnológicas cuando la medida afectara a más del 15% de

los trabajadores en empresas de menos de cuatrocientos trabajadores, más del 10% en firmas de cuatrocientos a mil empleados, y más del 5% en sociedades de más de mil trabajadores.

Se establecían en los artículos 106º al 110º programas de emergencia ocupacional para zonas así declaradas, tendientes a generar empleo masivo transitorio. En tal sentido, el Programa Intensivo de Trabajo (PIT) estaba destinado a provincias o municipios declarados en emergencia ocupacional para trabajadores desempleados inscriptos en el Servicio de Empleo (Ley Nacional de Empleo, art. 106º). Los sueldos y contribuciones estaban a cargo del Fondo Nacional de Empleo y los demás costos bajo la responsabilidad de la provincia o municipio, utilizándose exclusivamente la modalidad de contratación de fomento de empleo prevista en los artículos 43º a 46º de la ley.

Asimismo, se instauraban programas de empleo para grupos especiales de trabajadores (jóvenes, desempleados con dificultades de colocación, aborígenes, veteranos de guerra, ex convictos, discapacitados); programas de reconversión para el sector informal; y de reorganización productiva para sectores y empresas (Díaz, 2.002)[64].

En cuanto a la posibilidad de dotar a los trabajadores de destrezas laborales socialmente demandadas, la Ley Nacional de Empleo encomendaba en su artículo 128º al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la elaboración de programas de formación profesional para el empleo, otorgándole en el artículo 129º de la norma las atribuciones para integrar la formación profesional en la política nacional laboral y para coordinar la ejecución de los programas entre el sector público y el privado.

En el artículo 144º de la ley se asignaba financiamiento para esos programas a través del Fondo Nacional de Empleo, compuesto por el 1,5% de las remuneraciones reasignado del aporte por asignaciones familiares, el 3% de las remuneraciones

[64] En los años siguientes se aplicaron otros programas de similares características que analizaré en otros capítulos.

pagadas por las empresas de servicios eventuales y el 1% del aporte obrero-patronal (0,5% cada uno).

En relación con los montos indemnizatorios, la Ley 24.013 establecía un nuevo cálculo para el tope de indemnización por antigüedad. En su artículo 193º eliminó el Salario Mínimo, Vital y Móvil como índice o base para determinar el tope indemnizatorio, vinculándolo en cambio con los parámetros remuneratorios convencionales, con el fin de sustraerlo del cálculo de los montos indemnizatorios, por lo que su aumento dejaba de ser también un incremento en las indemnizaciones por despido (Strega, 2.000 y González, 2.003).

La iniciativa, en su lógica flexibilizadora, también modificó el artículo 76, inciso a de la Ley 22.448 de indemnización por antigüedad para los trabajadores rurales, e introdujo cambios, como anteriormente mencioné, en cada una de las modalidades de contratación sobre las que legislaba, eximiendo el pago de las indemnizaciones a la finalización del contrato.

Finalmente, en los artículos 111º a 127º, se establecía un seguro por desempleo, estipulado bajo la denominación de Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo, aplicable a los trabajadores comprendidos en la Ley de Contrato de Trabajo que se encontraran en situación legal de desempleo (Ley Nacional de Empleo, art. 113º inc. a). Los rasgos principales del sistema eran: a) que estaba financiado por un impuesto especial a la nómina, canalizado hacia el nuevo Fondo Nacional de Empleo[65]; b) que estaba vinculado con un empleo previo, en tanto los beneficiarios eran trabajadores registrados como desempleados que habían hecho contribuciones previas al Fondo; c) que era de carácter parcial, ya que el monto de los beneficios era un porcentaje del salario recibido mientras se encontraba empleado; y d) que era temporal, debido a que estaba limitado de 4 a 12 meses, dependiendo del período de contribuciones previas del beneficiario.

[65] La financiación originalmente consistiría en un aporte patronal del 2% sobre el salario y de un 1% de los trabajadores. El monto de esa financiación iría variando a lo largo de la década, a partir de las modificaciones en los aportes patronales que se irían produciendo, como se verá en los próximos capítulos.

V-3-2) Secuelas políticas de la sanción de la Ley 24.013.

Las negociaciones que tuvieron como resultado la aprobación de la Ley Nacional de Empleo modificaron indudablemente las características que a ese instrumento legislativo había querido imprimirle el gobierno menemista, como una herramienta que permitiera resolver algunos de los problemas que existían en el marco de las relaciones laborales. Por ello, es que se le formularon críticas desde diferentes sectores, haciendo hincapié en las dificultades para su implementación, lo incompleto de las modificaciones propuestas, o los efectos contradictorios que podía tener, entre otros aspectos.

El especialista en derecho laboral Julio García Martínez la calificaba de incoherente y contraria a toda lógica admisible, considerándola "...violatoria del principio de la libertad de trabajo, que tanto los empleadores como los propios trabajadores la consideran engorrosa, obstaculizadora y, lo que es peor, eminentemente estatista; que permite que las partes concurrentes a la relación laboral tengan que sortear vallas de toda índole, sujetas a una burocracia insoportable (...) Es contradictoria, desequilibrada, de tediosa administratividad, de contenido oficinesco, con tendencia a su ineficacia..." (La Prensa, 9 de Febrero de 1.992).

El abogado laboralista Héctor Recalde, muy vinculado con el sector gremial enfrentado con el gobierno, argumentaba que la falta de sistematización de la ley se hacía evidente en un sinnúmero de previsiones al regularse en materias que no resultaban específicas de lo que podría constituir una regulación seria de la problemática del empleo.

Consideraba que "...todo el proyecto se hallaba signado de proclamaciones grandilocuentes, manifestaciones de deseos, estipulaciones de carácter meramente programático y redundancias aparentemente inconducentes, pero si tanto se insiste en ratificar principios que en realidad, a lo largo de su normativa aparecen vulnerados,

cabe dudar de la eficacia o de la real intención de quienes propugnan el dictado de esta ley...” (Recalde, 1.995).

La Unión Industrial Argentina (UIA) sostenía que en nombre de una flexibilidad de problemática aplicación de acuerdo con el esquema previsto en la ley, se introducía un marco normativo que regulaba más de lo que desregulaba, que no era flexible sino rígido, que no era claro sino que agudizaría las contradicciones interpretativas, incrementaría la litigiosidad y la conflictividad y haría impracticables muchas de sus prescripciones (Strega, 2.000). Se argumentaba que se creaban múltiples organismos o sistemas de decisión, que componían una trama burocrática que difícilmente pudiera contribuir a las finalidades propuestas por el proyecto.

Armando Caro Figueroa, años después Ministro de Trabajo, planteaba que la Ley Nacional de Empleo constituía un acontecimiento innovador dentro del complejo panorama de las relaciones laborales en Argentina, además de un fenómeno positivo, en tanto que tímidamente empezaba a revertir una tendencia cultural defensora de la petrificación del modelo laboral iniciado en 1.945, apartándose del “hipernacionalismo ius-laboralista” que prevalecía en los primeros años de la transición democrática, para admitir la utilidad del análisis comparado con otros países que permitiera entender mejor la realidad nacional e incorporar instituciones exitosas en otras experiencias. Además, la nueva norma pretendía situar los problemas del empleo en el centro del debate laboral, otorgándole un tratamiento integrador y asumía la necesidad de conjugar los valores político sociales con las oportunidades y restricciones de índole económica (Caro Figueroa, 1.993).

Sin embargo, planteaba que la legislación era insuficiente en su esfuerzo reformista y en ocasiones sus opciones quedaban prisioneras de prejuicios y dogmas del modelo histórico. Según Caro Figueroa, si bien la Ley Nacional de Empleo pretendía responder a los problemas resultantes del modelo consolidado en 1.945, su diseño no parecía capaz de lograrlo, ni de alcanzar los objetivos buscados, en el sentido de no haber suprimido ambigüedades que hubieran profundizado su carácter innovador; ratificando

en cambio la preferencia del ordenamiento por el contrato indefinido (Caro Figueroa, 1.993).

La posición dura del sindicalismo ante la iniciativa, en la que los gremios actuaron conjuntamente (pese a que el acuerdo final fue negociado solo por la C.G.T. San Martín) permitió obtener una serie de monedas de cambio en la interacción con el gobierno. En primer lugar se priorizó la negociación centralizada, dándole a las Convenciones Colectivas de Trabajo una gran capacidad para limitar la implementación de las modificaciones encaradas, además de establecer una muy importante cantidad de requisitos para su puesta en práctica (Etchemendy y Palermo, 1.998 y Strega, 2.000).

En tal sentido, el inicio de una actividad empresarial autorizaba la contratación temporal de trabajadores, con una duración mínima de seis meses y una máxima de veinticuatro meses, convirtiéndose en una modalidad promovida, cuya utilización por trabajadores y empleadores quedaba condicionada a una decisión expresamente habilitante adoptada en la negociación colectiva (Caro Figueroa, 1.993). Asimismo, introducía en el sistema laboral argentino modalidades “coyunturales” para atender necesidades formativas y de fomento del empleo, sujetando la utilización efectiva de ambas partes a su habilitación por convenio colectivo.

Por otra parte, las reglas del contrato eventual exigían para su procedencia que la relación laboral se formalizara con la intención de atender servicios extraordinarios determinados de antemano, exigencias no previstas y transitorias de la empresa, realización de obra o servicio determinado o sustitución de trabajadores con derecho a reserva de puesto. Eso es reafirmado por María Victoria Murillo, quién afirma que “...la Ley Nacional de Empleo introducía varias formas de empleo temporario bajo condiciones especiales, con excepciones para impuestos a la seguridad social. Estas opciones de empleo debían ser aprobadas en convenciones colectivas, debían incrementar el número de trabajadores en la nómina de pagos y tenían un límite de tiempo…” (Murillo, 2.000, pág. 124, traducción mía).

Al respecto Armando Caro Figueroa consideraba que la apertura de nuevas opciones contractuales, en especial de aquellas coyunturales, resultaba inconsistente por el simultáneo establecimiento de restricciones dictadas por posiciones teóricas ancladas en la retórica de la estabilidad jurídica en el empleo y por nostalgias políticas del pasado (Caro Figueroa, 1.993).

Sin embargo, el asesor de la Confederación General del Trabajo, Héctor Recalde planteaba que el proyecto, pese a los límites que se imponían, seguía teniendo como resultado la desregulación y precarización de las relaciones de trabajo, ya que pese a la reforma introducida en el Senado respecto al texto originario del Poder Ejecutivo relativo a la necesaria aprobación en las Convenciones Colectivas de Trabajo para las nuevas modalidades de contratación, se incorporaba en el artículo 109º la posibilidad que la autoridad de aplicación habilitara directamente las modalidades promovidas durante la vigencia de la emergencia ocupacional, receptando de ese modo la corriente flexibilizadora proveniente de los países centrales (Recalde, 1.995).

Se advertía, en la posición de Recalde, la mirada crítica que frente al gobierno fue adoptando el sector del sindicalismo encabezado por Hugo Moyano, que con el transcurrir de la década iría incrementándose hasta derivar en la formación del Movimiento de Trabajadores Argentinos como veremos posteriormente.

Asimismo, la creación de un Fondo de Desempleo financiado por los empresarios y el intento de combatir el “trabajo en negro” funcionaron como monedas de cambio en la negociación con los sindicatos, así como la sanción de la Ley 24.020, mediante la cual el estado se hizo cargo de las deudas de los sindicatos y obras sociales, garantizando su solvencia económica.

Puede decirse que los sectores pro-reformistas de la C.G.T. obtuvieron la inclusión de una cláusula que requería la aceptación de los gremios para la implementación de acuerdos de despido más flexibles, la creación de un seguro de desempleo y una

norma para responder por las deudas de los sindicatos a la Seguridad Social. De ahí que, aún cuando incrementó la flexibilidad de ciertas condiciones de trabajo, el gobierno peronista proveyó concesiones para sus aliados gremiales (Murillo, 2.000).

La Unión Industrial Argentina tuvo dificultades para que los legisladores se hicieran eco de sus reclamos, aunque el sector patronal mostró su conformidad cuando consiguió una rebaja en las indemnizaciones por despido, por el artículo 153º que derogó el artículo 48º de la Ley de Emergencia Económica; así como cuando se aseguró la aplicación de la iniciativa a la totalidad de la fuerza de trabajo y no solo a las pequeñas y medianas empresas.

La sanción de la norma no satisfizo ni a los empresarios ni al Ministerio de Economía, que aspiraban a transformaciones de mayor magnitud. En tal sentido, puede decirse que "...los empresarios se desilusionaron con el texto, porque esperaban que la Ley de Empleo fuera en materia laboral lo mismo que la Ley de Convertibilidad fue para la economía..." (Strega, 2.000, pag. 50).

Las limitaciones de la normativa aparecían con claridad. Armando Caro Figueroa planteaba que el marco institucional para la entrada o el ingreso de los trabajadores continuaba siendo globalmente rígido, en tanto incapaz de responder al triple desafío que a la Argentina, a sus empresas y a sus trabajadores planteaban los cambios económicos, tecnológicos y organizativos.

Por su parte, Julián De Diego agregaba que debido a sus normas oscuras, reglamentaristas y con institutos de muy difícil implementación, de los 160 artículos que componían la ley y de las numerosas normas reglamentarias, solo fueron utilizables unas treinta normas (De Diego, 1.998). A ello se sumaba, que en la promulgación de la ley, el Ejecutivo incluyó el veto de siete artículos que incrementaban los costos laborales.

De ahí que se consiguió un punto de equilibrio muy precario en materia laboral, que dio lugar a posteriores intentos para continuar y profundizar los cambios normativos en el tema. Las negociaciones que debió encarar el gobierno, tanto con sus aliados sindicales, como con los distintos grupos empresariales para garantizarse el apoyo de los mercados, condicionaron las transformaciones llevadas a la práctica a partir de ese momento.

V-4) Ley de Accidentes de Trabajo 24.028.

Desde el inicio de la gestión de Carlos Menem el problema de los accidentes de trabajo se convirtió en un tema prioritario en el área laboral, ya que las pequeñas empresas alegaban que debían cerrar sus firmas por causa de los infortunios del trabajo, en los que se les reclamaban elevadísimas sumas, no solo en concepto de capital, sino también de honorarios profesionales de abogados, médicos y peritos, constituyendo también una limitación en la contratación de trabajadores. Se argumentaba que los accidentes de trabajo habían dejado de ser asegurables, debido a la existencia de una alta litigiosidad y la imprevisibilidad de los montos de las condenas (Strega, 2.000).

La Ley 23.643, vigente en ese momento, había modificado la Ley 9.688 de 1.915, elevando el tope máximo de diez a veinte años del salario Mínimo, Vital y Móvil, innovando el mecanismo de cálculo con la actualización del salario diario y ajustaba las reglas sobre enfermedades y accidentes. Sin embargo, lo más importante de esa normativa era la ampliación y consolidación de la teoría de la “indiferencia de la concausa”, que posibilitaba extender el espacio y el fundamento a las demandas.

En el proyecto de la ley 24.028 trabajó una Comisión de Técnicos que colaboraron con funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para compatibilizar un proyecto que modificaba la iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional y que fue redactado por la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados de la Nación, en

la que los legisladores de extracción gremial tenían fuerte representación (Ámbito Financiero, 11 de Septiembre de 1.991).

Entre los aportes a la modificación de la legislación de accidentes de trabajo se encontraba el de la Fundación Mediterránea, la cual publicó un artículo llamado Lineamientos para una Regulación Alternativa de las Enfermedades y Accidentes de Trabajo realizado por Carlos Sánchez, Osvaldo Giordano y Alejandra Torres (Fundación IEERAL, 1.990).

La norma, al sancionarse, no produjo mayores innovaciones, aunque introdujo ciertas modificaciones en los temas que eran planteados como conflictivos. Mantuvo la división entre accidentes y enfermedades de trabajo, reduciendo los eventos a aquellos cuya relación de causalidad fuera inmediata cuando se tratara de enfermedades-accidentes; limitó la indiferencia de la concausa, que había tenido una muy amplia interpretación de la jurisprudencia sobre la base de la ley 23.643; al tiempo que declaró solidariamente responsables a los empleadores por cualquier forma de intermediación, poniéndole además un límite a las indemnizaciones que debían pagarse, así como a los honorarios de abogados y peritos.

La ley en su artículo 1º definía como trabajador a toda persona física que se desempeñase en relación de dependencia en virtud de un contrato o relación de trabajo, o de un contrato de empleo público, cualquiera fuera la modalidad de contratación y la índole de las tareas desempeñadas por la actividad de su empleador, con excepción del servicio doméstico.

En el artículo 2º, en el que se delimitaban las responsabilidades de los empleadores y los límites establecidos en la norma por los daños psicofísicos sufridos por los trabajadores en ocasión del trabajo, se limitaba la responsabilidad del empleador a los daños incapacitantes provocados por los factores causales atribuibles al trabajo y excluía los factores causales imputables al trabajador, estableciendo que solo se

indemnizaría la incidencia de los primeros, la que sería determinada por la autoridad administrativa o judicial según correspondiera.

Por otra parte, en el artículo 8º, se fijaban los tipos y montos de indemnizaciones, dependiendo de si se producía la muerte del trabajador o si existiese una incapacidad parcial o total del empleado, así como si la incapacidad era absoluta o permanente. Se fijaba para cada uno de los casos una suma que dependía de la edad del trabajador al momento del fallecimiento o de la consolidación del daño (fecha en que se produce la incapacidad o se la considera permanente) y del valor del salario diario, estableciéndose un tope de cincuentaicinco mil dólares para el monto indemnizatorio. Asimismo, en el caso de una incapacidad parcial y permanente, el monto se incrementaría en un 50% cuando el trabajador incapacitado necesitara la asistencia permanente de otra persona.

Como un complemento de esas indemnizaciones, en el artículo 10º, se establecía que los trabajadores afectados de incapacidad temporaria, tendrían derecho a percibir de su empleador gratuitamente toda la asistencia médica y farmacéutica que requiriera su estado de salud, salvo que aquellos se negaran sin causa justificada. Además, en los casos de incapacidad permanente, más allá que ésta sea total o parcial, los empleadores deberían proveer los aparatos de ortopedia y prótesis cuyo uso fuera necesario, debiendo reponerlos o renovarlos cuando su uso normal así lo requiriera o fueran superados por nuevas tecnologías.

Asimismo, se estipulaba en el artículo 7º como eximente de responsabilidad del empleador, la situación en la que el daño hubiera sido causado intencionalmente por el trabajador, produciéndose en este aspecto una reforma importante, excluyéndose de los eximentes tradicionales la culpa grave de la víctima.

Por otra parte, también se postulaba que el empleador y el asegurador se eximirían totalmente de responsabilidad cuando el daño hubiera sido causado exclusivamente por

fuerza mayor extraña al trabajo, considerándose de ese modo la contingencia que había producido la lesión del trabajador con independencia del trabajo.

Igualmente, las nuevas disposiciones cambiaban fundamentalmente el sistema vigente en la Ley 9.688, a partir de las demandas del sector asegurador, que planteaba que se habían alterado las bases para prever riesgos, llegando en determinados momentos a excluir a ese tipo de seguro de la oferta a los empleadores.

Se establecía en la Ley 24.028 que los empleadores podrían sustituir total o parcialmente las obligaciones emergentes de la ley, por un seguro constituido a favor del trabajador y sus causahabientes, en entes aseguradores autorizados por la autoridad competente (Ley 24.028, art. 6º). La póliza respectiva debería cubrir, de acuerdo con lo contratado, las prestaciones e indemnizaciones específicas previstas en la ley.

Finalmente, en el artículo 16º se establecía la opción entre los derechos e indemnizaciones que se establecían en esa norma o las que correspondieran según el derecho civil, instituyéndose que ambas eran excluyentes. Se instauraba que en la opción de reclamar por la vía del derecho civil, se consideraba competente para ello a la Justicia Civil de la Capital Federal, con excepción de la justicia laboral, la que solo resultaba competente cuando se instaba a la acción por la vía judicial respectiva.

Como medidas para limitar la litigiosidad, la Ley 24.028 preveía la creación de una instancia administrativa, una vía voluntaria con un procedimiento sumarísimo que habilitaba inclusive la posibilidad que las partes llegaran a un acuerdo conciliatorio, posibilidad no prevista anteriormente (Strega, 2.000).

El acuerdo que posibilitó el tratamiento del proyecto entre el Ministerio de Trabajo y la Unión Industrial Argentina, tuvo como condición que el régimen fuera asegurable, además de la exigencia de la eliminación de las tablas de incapacidades y que se privilegiara la utilización de la vía administrativa sobre la judicial.

Se postulaba desde el gobierno, que con la sanción de la ley y su posterior reglamentación, se pondría fin a la “industria del juicio”, que dificultaba el accionar de los empresarios en Argentina, ante la incertidumbre que se generaba por el costo que podían implicar los accidentes laborales (Grassi, 2.006)

V-5) Persistencia de las innovaciones en materia laboral.

A pesar de que existieron en un principio tensiones entre empresarios y sindicatos, el proceso de negociación salarial de acuerdo al Decreto 1.334/91, se desarrolló con buen ritmo. El primer acuerdo se homologó en Octubre de 1.991, a partir de lo cual todas las estructuras del sistema argentino de relaciones de trabajo se movieron para negociar salarios conforme a la productividad, homologándose para principios de Febrero de 1.992, 255 acuerdos (Proyecto PNUD/OIT-ARG/92/009). Esta situación parecía enmarcar eficientemente la negociación dentro de los parámetros buscados por el gobierno, para hacerlo compatible con los requerimientos que imponía la rigidez cambiaria propia de la convertibilidad de la moneda.

Sin embargo, el 2 de Abril de 1.992 el lucifuercista Oscar Lescano asumió la conducción de la C.G.T. unificada y exigió la derogación del Decreto 1.334/91, en un contexto en el que además se presionaba sobre el Ministerio de Acción Social para cuestionar el tema de la desregulación de las obras sociales. Como respuesta a estas demandas, el 22 de Abril el presidente Menem recibió a los cinco integrantes de la conducción de la C.G.T. y volvió a ratificar la norma sobre aumentos salariales por productividad.

Además, el 29 de Abril, el Ministro de Trabajo Rodolfo Díaz convocó a la cúpula sindical a integrar el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil, organismo previsto en la Ley Nacional de Empleo, procurando estrechar los vínculos con el gremialismo afín, aunque sin retroceder en la modificación implementada.

Existía, por otra parte, un cambio en el contexto en que la discusión sobre la iniciativa oficial se estaba desarrollando. Se produjeron, en tal sentido, varias modificaciones en el funcionamiento del mercado laboral, a partir de los cambios en los regímenes de pasantías y el sistema de empresas de servicios eventuales. Esto se veía como un mecanismo que permitía al mismo tiempo vincular mejor la formación de los estudiantes con las necesidades del mercado laboral y disminuir el costo laboral en ciertas actividades. La modalidad de las pasantías fue regulada por el Decreto 340/92 referido al Sistema Nacional de Pasantías, que consistía en la extensión del sistema educativo a instituciones de carácter público o privado, para la realización por parte de los alumnos de prácticas relacionadas con su educación y formación.

Dicho decreto era fuertemente criticado por sectores de la oposición, que planteaban que las pasantías para estudiantes mayores de dieciséis años, que podían extenderse hasta cuatro años, no implicaban una relación laboral, no siendo remuneradas mediante un sueldo, sino a través de un sistema de viáticos que no incluía el conjunto de aportes laborales que la legislación preveía para los trabajadores formales (Bonnet, 2.007). Se sostenía que de ese modo se favorecía la precarización de aquellos jóvenes que pretendían incorporarse al mercado laboral.

Por otra parte, el Decreto 342/92 reglamentó los artículos 75º a 80º de la Ley 24.013, que modificaban el artículo 29º de la Ley de Contrato de Trabajo relativo a las empresas de servicios eventuales, medida que contó con el apoyo del sector empresario y recibió fuertes críticas de la fracción sindical, por considerar que esa forma de contratación contribuía a precarizar el empleo, tanto en términos de la estabilidad laboral como en el tipo de cobertura que se brindaba a los trabajadores.

El dictado de una norma que regulara la actuación de las empresas de servicios eventuales fue considerado como una herramienta para combatir el desempleo, aunque su utilización se vio empañada por las modalidades promovidas por la Ley Nacional de Empleo y por la desconfianza generada en las empresas en virtud de la

responsabilidad solidaria prevista en el artículo 30º de la Ley de Contrato de Trabajo (Strega, 2.000).

Asimismo, a principios de 1.992 se sancionó el Decreto 334/92, por el cual se prorrogaba por noventa días la vigencia del 1.671/91, facultando además, para el caso que las partes signatarias del convenio no arribasen a un nuevo acuerdo, al Ministerio de Trabajo para superar el diferendo y obtener con ello un nuevo convenio colectivo de trabajo adecuado a los objetivos de eficiencia y productividad que enmarcaban legalmente al régimen de negociación convencional (Recalde, 1.995).

Además, los decretos 653/92, 817/92, 1.493/92 y 1.801/92, declaraban inaplicables ciertas previsiones a empresas objeto de privatización. El 817/92 y el 1.483/92 estaban vinculados con la desregulación y reformulación estructural de la organización portuaria, transporte fluvial y marítimo y charteo de buques, que tuvieron la característica particular de suspender todos los convenios colectivos de la actividad[66].

Igualmente, se suspendían cinco artículos de la Ley de Contrato de Trabajo en las empresas privatizadas o por privatizar, por los cuales las nuevas propietarias no estarían obligadas a hacerse cargo de los juicios promovidos por los trabajadores contra el Estado, mientras estaban en su órbita, ni de la aplicación de cláusulas convencionales pactadas en aquel período, dando lugar también en caso que los pliegos de licitación así lo permitieran a una pérdida de antigüedad de los trabajadores (Grassi, 2.006).

Estas medidas originaron un replanteo de la relación entre el gobierno y los diferentes sindicatos que podían verse afectados por las transformaciones, planteando la necesidad de otorgar un conjunto de beneficios directos para estas organizaciones, o bien intentar el desgaste y la pérdida de capacidad negociadora de las mismas, utilizando diferentes estrategias.

[66] Al privatizarse la actividad portuaria, las empresas afectadas acordaron nuevas condiciones de trabajo con los empleados y en algunos casos con las organizaciones sindicales.

En cuanto a la negociación colectiva, el Poder Ejecutivo Nacional elevó el 25 de Marzo de 1.992 un proyecto de modificación de la ley referida los convenios colectivos, iniciativa que contó con la asistencia de expertos de la Organización Internacional del Trabajo y fue consensuada con los representantes sindicales y empresarios, aunque fue posteriormente retirada para establecer una negociación más amplia con el movimiento sindical acerca de una reforma laboral más abarcativa.

El 3 de Septiembre Menem recibió a dirigentes de la C.G.T., reunión en la que se aprobó la creación de un Consejo para la Producción, la Inversión y el Crecimiento, que estaría integrado por funcionarios, sindicalistas y empresarios. A cambio del apoyo en la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), el 24 de Septiembre los gremialistas consiguieron que el 10% de las acciones de la empresa quedaran en manos de los trabajadores, que el Sindicato Único de Petroleros del Estado (SUPE) tuviera representantes en el futuro directorio y que se impulsara una rápida aprobación de la ley de negociación colectiva con las reformas propuestas a instancias del sindicalismo, intentando alcanzar un alto grado de consenso (Senén González y Bosoer, 1.999).

Algunas de las iniciativas se enmarcaban en la transformación que se estaba produciendo en el campo gremial, con la consolidación de un “sindicalismo de negocios”, que veía que el proceso de privatización de empresas que se estaba produciendo, repercutiría positivamente en sus organizaciones. Se veía así la implementación de una estrategia de cooptación del sindicalismo afín mencionada anteriormente, a partir de la incorporación de incentivos selectivos.

También a fines del mes de Septiembre, el Senado sancionó la Ley de Asociaciones Sindicales, que permitía formar gremios por empresa, aunque el proyecto pasó a revisión de la Cámara Baja, perdiendo rápidamente fuerza los sectores que impulsaban su aprobación y logrando los sindicatos un reforzamiento de la continuidad de la centralización en materia de negociación laboral, situación que preservaba el rol

primordial de las organizaciones de trabajadores y en la que la posibilidad de “pagos laterales” para las organizaciones se modificaba fuertemente.

En Octubre de 1.992 Cavallo impulsó un proyecto de flexibilización para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) que se presentó al Consejo Multisectorial. Luego de una abierta polémica entre las secretarías de los ministerios de Economía y Trabajo[67] se presentó la iniciativa para flexibilizar las relaciones laborales en dichas empresas, la cual entre sus componentes centrales establecía que las firmas elegibles para el régimen se definirían en términos del nivel de empleo, proponiendo el Ministro de Economía que el punto límite fueran 200 personas, mientras que Trabajo planteaba establecerlo en 25 trabajadores (FIEL, 1.992).

En la iniciativa no se preveían cambios significativos en materia de negociación colectiva, excepto por lo señalado en los artículos 27º y 28º, en los que se introducía el principio de abrogación de las cláusulas negociadas en convenios de actividad, estatutos o leyes, por parte del convenio de empresa, por lo que si se lograba un acuerdo a nivel de la firma, ese acuerdo prevalecería sobre el que se hubiera firmado en otras instancias. Se buscaba favorecer, de ese modo, un principio de descentralización, buscado por el Ministerio de Economía como un mecanismo que permitiría responder más eficazmente a los cambios en el funcionamiento del sistema productivo.

Por otra parte, los artículos 7º y 8º de la iniciativa introducían la posibilidad de suspender transitoriamente las disposiciones de los convenios colectivos en razón de condiciones económicas o tecnológicas que configuraran una situación de crisis. La suspensión podría surgir del mutuo acuerdo de las partes del convenio o ser decisión de una autoridad administrativa (FIEL, 1.992). Asimismo, en la propuesta oficial se introducían modalidades promovidas de contratación previstas en la Ley 24.013 sin requerir el aval del convenio colectivo y se permitía realizar acuerdos entre las partes en

[67] La posición del Ministerio de Economía se alineaba en este sentido con muchas de las demandas de las principales organizaciones empresariales.

convenio, de modo de alterar las rigideces legales en materia de jornada de trabajo y vacaciones que pudieran dificultar la producción.

Por último, en los artículos 18º a 24º se reglamentaba la constitución de un fondo de capitalización de la antigüedad (FCA), que vendría a sustituir el régimen tradicional de indemnizaciones, con el objetivo de dotar al sistema de mayor previsibilidad y permitir mecanismos de capitalización en un área importante del sistema económico (FIEL, 1.992).

La iniciativa contó con el apoyo de la Unión Industrial Argentina, aunque rápidamente generó la reacción adversa de la Confederación General del Trabajo y la posición contraria del Subsecretario de Trabajo Enrique Rodríguez, quien proponía hacerle modificaciones que relativizaban su impacto, por considerar que existían ciertas instituciones del derecho laboral que debían ser garantizadas.

Pese a las presiones del presidente Menem sobre diversos sectores del sindicalismo[68], el paro del 9 de Noviembre de 1.992, fuerte en el sector industrial, generó las condiciones para que se entrara en un compás de espera , del que el Poder Ejecutivo no pudo salir con éxito, por no estar en condiciones de resolver la tensión que se produciría en caso de intentar dictar un decreto sobre el tema en cuestión, ni de obtener un consenso suficiente para que el proyecto tuviera estado parlamentario.

El 2 de Diciembre de 1.992 renunció Rodolfo Díaz y fue reemplazado por Enrique Rodríguez, el cual había tenido enfrentamientos con Cavallo y que, como se desarrollará en el próximo capítulo, encaró un intento por modificar el modo de relacionarse con los gremios para el inicio de una nueva legislación en materia laboral (Senén González y Bosoer, 1.999). Rodríguez tenía vínculos sólidos con los gremios, y no compartía la urgencia del Ministerio de Economía por acelerar los plazos de la reforma laboral.

[68] Ante la amenaza de un paro, Menem les advirtió que podría publicitar sus negocios en caso que no depusieran la medida de fuerza.

VI

Modificaciones en el contexto y reposicionamiento de los actores

El año 1.993 se presentaba como un año complejo para la sanción de iniciativas que modificaran las relaciones laborales y el funcionamiento del sistema de obras sociales, debido a que la administración de Carlos Menem enfrentaba elecciones parlamentarias ese año, en un contexto en el que la presión por lograr la reforma constitucional que habilitara la reelección presidencial iba en aumento. En vista de ese objetivo, preservar una buena relación con los gremios que formaban parte de la coalición menemista era esencial, particularmente por la cantidad de sindicalistas que ocupaban bancas en el Parlamento, gran parte de ellos reunidos en la Comisión de Legislación del Trabajo, existiendo además otros temas importantes en los que el Poder Ejecutivo necesitaba asegurarse el apoyo del Poder Legislativo.

Precisamente, en ese año, se profundizaron las rivalidades al interior de la Confederación General del Trabajo, a partir de la división entre el “Club de Amigos” de Menem; sectores críticos en el plano gremial y las 62 Organizaciones, situación que se derivaba de la ausencia de un liderazgo reconocido por la mayoría de las organizaciones y de la impotencia en que naufragaban los intentos de reconocer el poder sindical (Fernández, 1.995).

Las negociaciones del sindicalismo organizado con el gobierno se orientaban a impedir la completa privatización del sistema de obras sociales con un esquema de competencia ilimitada, y también a intentar moderar las propuestas de una nueva legislación sobre las condiciones de trabajo, que incorporara plenamente el ideario flexibilizador en la materia. El nuevo Ministro de Trabajo Enrique Rodríguez, consideraba que el año 1.993 debía ser el año social, con el objetivo de salir al cruce del creciente descontento laboral en el sector público por el efecto del desempleo, adjudicado a las privatizaciones y a la reforma del Estado (Godio, 2.002).

Este funcionario, en su juventud militante de izquierda, compartía el sesgo reformista de su antecesor, aunque no la dinámica impresa por él, a lo que se sumaba que algunos de los sectores gremiales que se oponían a las transformaciones planteadas por el gobierno, le reconocían un mayor conocimiento técnico en relación con el funcionamiento del mercado laboral (Entrevista con el Dr. Héctor Recalde, 29 de Agosto de 2.005). Esa situación llevaba a que la estrategia flexibilizadora que se pretendía desarrollar enfrentara una consideración más estricta por parte del nuevo titular, alejándose de criterios exclusivamente macroeconómicos, incorporando otros condicionamientos.

Por ello, los cortocircuitos con el Ministro de Economía Domingo Cavallo se incrementarían durante el año, dificultando la concreción de muchas iniciativas y complicando la posibilidad de sostener una posición homogénea en las negociaciones con las distintas vertientes del sindicalismo. De hecho, el mismo Rodríguez planteaba que entre Economía y Trabajo siempre tenía que existir tensión porque representaban intereses diferentes, ya que "...en lo económico el leitmotiv era desarrollar un modelo eficiente que combatiera la inflación, que permitiera generar las reglas de una economía libre y abierta; y en lo laboral y social una alternativa de un modelo que no excluyera socialmente..." (Strega, 2.000, pág. 324)[69]. Esta posición era apoyada por otros miembros del gabinete, quienes consideraban que el sostén de los trabajadores y sus organizaciones era central para la continuidad del ciclo menemista.

La gestión de Rodríguez se caracterizó por poner el acento en la búsqueda de un delicado equilibrio entre la profesionalización del ministerio a su cargo, que se había iniciado con su antecesor Rodolfo Díaz y un carácter más político en los planteos, constituyendo de ese modo una combinación de continuidad y profundización del rumbo adoptado, en un contexto en el que las presiones políticas sobre la administración menemista se incrementaban.

[69] Remarco aquí la importancia de analizar la heterogeneidad de las agencias gubernamentales planteada en el Capítulo 1.

Para ello, Enrique Rodríguez propuso reformas muy audaces, que iban en dirección de lo que algunos analistas consideraban la modernización de las relaciones laborales, aunque buena parte de esas iniciativas debieron ser abandonadas, no solo por la traumática relación entre el gobierno y los sindicatos, sino también por los conflictos con los funcionarios del Ministerio de Economía en el Consejo de la Producción, por la conducción de los temas laborales y el destino de los aportes previsionales y de las obras sociales.

VI-1) Cambio de estrategia en la desregulación del sistema de obras sociales.

La imposibilidad de plasmar el proyecto elaborado en 1.992, que creaba la OSAM y abría paso a una completa desregulación del sistema, llevó a que el gobierno decidiera en el año 1.993 profundizar la vinculación con los gremios más proclives a la negociación y plantear las transformaciones en el área en el marco de iniciativas, que tenían un carácter inclusivo en el orden social.

En tal sentido, el 7 de Enero de ese año la administración menemista lanzó el denominado Plan Social, el cual aglutinaba un conjunto de planes que ya estaban en ejecución y que se consideraba que podrían dar mejores resultados en la medida en que se complementaran más eficazmente, optimizando la cobertura de los sectores más vulnerables y evitando la superposición de beneficios orientados por cuestiones políticas.

Dentro de ese plan, el Decreto 9/93 desregulaba el sistema de obras sociales, estableciendo la libre elección de los afiliados sólo entre las obras sociales, quedando excluidas las empresas de medicina prepaga en esa competencia por los beneficiarios del sistema (Clarín, 8 de Enero de 1.993, Página 12, 8 de Enero de 1.993). El Decreto establecía que la desregulación operaría a partir del 1 de Abril de ese año, lo que demostraba el profundo desconocimiento del gobierno sobre las dificultades que acarreaba la implementación de una medida que tocaba intereses claramente divergentes.

El nuevo régimen tendría alcance sobre los trabajadores comprendidos en la Ley 23.660, y muy rápidamente generó reacciones diversas en el sindicalismo. Asimismo, dispuso que las obras sociales pudieran fusionarse, federarse o utilizar otros mecanismos de unificación total o parcial para el cumplimiento de sus objetivos, que estaban dados por el otorgamiento de un conjunto de prestaciones básicas que serían compensadas por la ANSSAL, beneficios mínimos que serían fijados a través de una reglamentación de la iniciativa, abriendo espacio para una posterior organización (Strega, 2.000).

El decreto 9/93, por otra parte, no solo implicaba una desregulación limitada a las obras sociales sindicales que operaban en el sistema, sino que planteaba una clara ruptura con esquemas de solidaridad propios de un seguro social de salud[70] (Alonso, 2.000). La vinculación en la prestación de servicios se establecía en términos de consumidores o clientes, resaltando el papel que el mercado adquiría en la asignación de recursos, buscando de ese modo mayor eficiencia.

Asimismo, la introducción de mecanismos que introdujeran la competencia dentro del sistema favorecería la capitalización de las entidades gremiales más poderosas, resultando de ello un proceso de concentración en aquellas organizaciones que estuvieran realmente en condiciones de brindar prestaciones a contingentes numerosos y por ende provocando la desaparición de los actores más pequeños[71]. Esa desregulación parcial, se suponía que beneficiaría a aquellos gremios que adoptaban prácticas propias de un “sindicalismo de negocios”, con el objetivo de ampliar su presencia en el mercado de la salud

La introducción de esa “libre elección de la obra social”, aunque limitada entre las pertenecientes a organizaciones sindicales, se basaba en la identificación de dos de las

[70] Como anteriormente mencionaba, la solidaridad en el sistema de obras sociales, operaba fundamentalmente en el marco de cada rama de actividad, siendo limitada entre trabajadores de diferentes ramas e inequitativa en su implementación.
[71] Esa situación se verá, como explicaré en capítulos posteriores, mitigada durante la implementación de la desregulación por las distintas estrategias de ciertos gremios.

deficiencias más importantes que se le adjudicaban al sistema, y que ya habían sido consideradas en el proyecto del año anterior. Por una parte, se enfatizaba la cautividad de los beneficiarios como un problema básico de la ineficiencia que caracterizaba al sistema vigente; mientras que por otro se argumentaba que la solidaridad del sistema era puramente formal, situación que se evidenciaba en las desigualdades cualitativas y cuantitativas en las prestaciones brindadas por las distintas entidades, que reflejaba los distintos niveles de ingreso de los trabajadores, sin que los fondos de redistribución pudieran compensar eficazmente esa situación .

Se sostenía que la afiliación forzada a la obra social creada por el sindicato de actividad, había privado al sistema de una condición indispensable para la mejor asignación de recursos, como era la competencia (Danani, 2.003). Esa idea se sustentaba en la afirmación que la competencia proporcionaría alicientes a la eficiencia, incentivos a la búsqueda y suministro de las distintas necesidades de los consumidores, pudiendo de ese modo maximizar los beneficios del progreso técnico y por ende incrementar la satisfacción de las demandas a partir de mejores prestaciones al menor costo[72].

Asimismo, en la iniciativa se establecía que el aporte de los trabajadores tenía carácter personal, por lo que cada beneficiario era “propietario” de su contribución, salvo la porción que destinaba al fondo de redistribución en favor de las obras sociales con menores ingresos. Esa situación cambiaba radicalmente el esquema de distribución, ya que marcaba el pasaje de un sistema de solidaridad segmentada, según la rama a la que pertenecía el aportante, a uno que reproducía la estructura de ingresos personales, existiendo el peligro que los afiliados de mayores ingresos derivaran sus aportes hacia otra obra social, con el consiguiente desfinanciamiento de la que abandonaban, perjudicando la situación de aquellos cuyos ingresos eran inferiores. La reforma respondía, de ese modo, a la definición del problema que enfatizaba la

[72] Es importante tener en claro que el mercado de la salud tiene particularidades que relativizan la eficiencia de los beneficios de la competencia. En tal sentido, la presencia de externalidades y la dificultad para asegurar la información plena del consumidor sobre productos, precios y alternativas, aparecen como condicionantes complejos para la eficiencia de los mecanismos de mercado en la asignación de recursos.

cautividad de los beneficiarios como la razón central de las deficiencias del sistema (aún cuando la competencia introducida se limitaba al conjunto de obras sociales, marginando a empresas de medicina prepaga).

Por otra parte, como analizaré posteriormente, el decreto servía para imponer nuevas condiciones de negociación a los grupos sindicales, ya que implicaba la vehiculización de la iniciativa gubernamental a partir de la continuidad de la posición privilegiada de ciertos sindicatos para acumular aportes, estableciendo estrategias de tipo empresarial y buscando expandir de ese modo su participación en un mercado que tenía buenas posibilidades de desarrollarse, a partir de las mejoras tecnológicas y de un manejo más racional en términos financieros de las entidades, consolidando además su relación privilegiada en la alianza gubernamental [73].

Las entidades que pudieron ser objeto del ejercicio de la facultad de elección, fueron las que figuraban en el artículo 1º de la Ley 23.660, como las sindicales; los institutos de administración mixta, las obras sociales y las reparticiones creadas por leyes de la Nación; las obras sociales de las empresas y sociedades del Estado y las obras sociales constituidas por empresas privadas o públicas; quedando excluidas las Obras Sociales del Personal de Dirección y de Asociaciones Profesionales de Empresarios y las Obras Sociales de la Administración Central del Estado Nacional (Strega, 2.000).

Pese a que el decreto dictado en Enero recuperaba algunas demandas planteadas por la Confederación General del Trabajo, se produjo el inmediato rechazo de la iniciativa por su Consejo Directivo, fundamentalmente con el objetivo de poder negociar en condiciones de mayor dureza las características de su implementación. Por ello, como un mecanismo que podía ser utilizado para presionar al oficialismo, circuló la versión de la existencia de un proyecto de ley impulsado por Carlos West Ocampo (dirigente del gremio de la Sanidad) que proponía la fusión y complementación de las obras sociales (Clarín, 12 de Enero de 1.993).

[73] Contrariamente a lo que se suponía originalmente, algunos gremios de mediano tamaño consiguieron incrementar su participación en el mercado, utilizando variadas estrategias.

Por otra parte, la iniciativa fue rápidamente criticada por economistas liberales y por organizaciones de carácter empresarial. En tal sentido Juan Luis Bour, economista jefe de FIEL, calificaba la desregulación como insuficiente, planteando la necesidad de una libre elección efectiva, la fijación de un adecuado nivel de contribuciones, la consideración de las situaciones de doble aporte y aportes especiales, y estableciendo la conveniencia que los individuos no aportaran de acuerdo con el riesgo de salud que tenían, sino de acuerdo con sus ingresos salariales (Ámbito Financiero, 26 de Febrero de 1.993). Por su parte, el Consejo Empresario recomendaba hacer la desregulación en una sola operación, abriendo el acceso de la medicina privada a todos los segmentos de la salud, sin esperar una incorporación posterior (Strega, 2.000).

De ese modo, para consolidar su coalición gubernamental en un año electoral, el gobierno procuraba cerrar el frente sindical, se alejaba de su caracterización original sobre el problema del mal funcionamiento del sistema de obras sociales, limitando la competencia y permitiendo que los gremios establecieran estrategias de defensa de sus intereses.

Para fijar la forma de implementación, el Decreto 576/93 establecía que los beneficiarios titulares tenían la opción de renunciar a la obra social que les correspondía y no podían estar afiliados a más de una obra social, otorgándoseles también la libre elección a los jubilados y pensionados. La norma se dictó para evitar la confusión entre recursos económicos y financieros de las obras sociales y los del sindicato, así como para imponer a las primeras, obligaciones y prohibiciones que debían respetar en el proceso de recepción de los nuevos afiliados. Asimismo, preveía limitar al 20 % del padrón, la aceptación de nuevos afiliados, limitación que sería dejada sin efecto posteriormente, pero que estructuró las estrategias sindicales en un principio.

Para comprender el contexto en que la iniciativa era planteada, es importante recordar que en los comienzos del año 1.993 estaba tratándose en las Comisiones de Previsión y Seguridad Social y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados

el proyecto de reforma previsional enviado por el gobierno menemista. Por ello, el oficialismo, no solo estaba más abierto a introducir modificaciones a la iniciativa gubernamental, sino que también debía cuidar el frente interno, particularmente en lo relacionado con las demandas que formulaba el sindicalismo más afín al menemismo.

En tal sentido, en el artículo 39 del proyecto oficial se agregaban párrafos en los que se habilitaba a diversas organizaciones, sociedades, etc. a constituirse como administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones (Dictamen de las Comisiones de Presupuesto y Hacienda y de Previsión y Seguridad Social). Ese cambio fue introducido, según un miembro destacado del oficialismo, Oscar Parrilli, porque los sindicatos tenían un amplio conocimiento en materia de seguridad social, lo cual podría mejorar el sistema (Rossi, 2.000). Aparecía también de ese modo un mecanismo para que ciertos sindicatos encontraran un espacio de negociación que favoreciera sus intereses organizacionales.

De hecho, el legislador justicialista Juan Horacio González Gaviola planteaba que el frente opositor se debilitó en momentos en que las AFJP negociaron con los sindicatos y los hicieron" socios del negocio". Consideraba este diputado que los grupos sindicales presionaron desde el punto de vista de lograr su negocio particular, especialmente algunos que estaban más comprometidos con el oficialismo (Entrevista con el Lic. Juan Horacio González Gaviola, el 14 de Mayo de 1.997). Ese proceso abrió importantes oportunidades para algunos gremios, ya sea como parte de las administradoras de fondos de jubilación y pensión o negociando con las administradoras la afiliación de algunos de sus miembros u ofreciendo seguros de vida a los fondos de retiro (Murillo, 1.997). Asimismo, existían promesas oficiales de hacer concesiones sobre otras cuestiones que constituían demandas continuas de las organizaciones sindicales como la posibilidad de admitir futuros aumentos salariales que no estuvieran atados a la productividad (Clarín, 23 de Febrero de 1.993).

La posición del sindicalismo fue ambigua, apoyando por un lado la iniciativa tras las modificaciones, al tiempo que recomendaba mantener abierta la posibilidad de un

plebiscito (Alonso, 2.000). De ese modo, el apoyo de la C.G.T. se volvió central, fortaleciéndose su capacidad para imponer temas en la agenda de discusión, particularmente aquellos en los que los objetivos sindicales podían verse directamente afectados, como el de la desregulación de las obras sociales.

Por otra parte, la lucha por lograr una reforma constitucional que habilitara la posibilidad que Menem compitiera por su reelección, producía rispideces con representantes del oficialismo como José Octavio Bordón, el cual apoyó al sindicalista Roberto Digón en las elecciones internas dentro del justicialismo de la Ciudad de Buenos Aires, apoyo que se motorizó dentro del acercamiento de Bordón a las 62 Organizaciones, que procuraban fortalecerse ante el gobierno menemista (Clarín, 4 de Marzo de 1.993).

En ese marco, numerosos gremios de la C.G.T., nucleamiento afín al gobierno, consideraban que podrían obtenerse ciertas ventajas como contrapartida del apoyo a la ley previsional, aún en temas que no estaban directamente relacionados con ésta. Por ello, buena parte de los gremialistas compartieron la postura de Lorenzo Miguel de "... no entregar nada gratis al gobierno..." (Página 12, 10 de Marzo de 1.993). Es importante tener en claro que en ese momento, el gobierno y la C.G.T., además del tema previsional tenían otras importantes cuestiones que negociar como la desregulación del sistema de obras sociales, la posible flexibilización laboral, la modificación de la política salarial, etc. (De Pablo, 1.994).

El contexto económico en el que se desarrollaban las negociaciones con los distintos actores políticos y sociales, limitaba la fuerza del Poder Ejecutivo para imponer sus iniciativas sin modificaciones ni en los tiempos deseados. Desde el punto de vista macroeconómico, se había superado la crítica situación hiperinflacionaria de principios de 1.991 y luego de casi dos años de convertibilidad los resultados parecían probar el éxito del plan postulado por el gobierno: la tasa de crecimiento de los precios minoristas se había desacelerado al 18% anual en 1.992 y continuaba moderándose con un guarismo del 0,7% en Febrero (Clarín, 4 de Marzo de 1.993); con un crecimiento de la

economía de casi un 9% anual durante dos años consecutivos (De Pablo,1994) y con un superávit fiscal debido en buena medida al boom de la demanda, que con un sistema tributario concentrado en los impuestos al consumo permitió mejorar las cuentas públicas.

Todo esto se sumaba a un incremento del flujo de ahorro externo, el cual no solo morigeraba las consecuencias adversas de los desequilibrios comerciales, sino que también permitía relativizar la baja tasa de ahorro interno (Gerchunoff y Torre, 1.996). Además, si bien la tasa de desempleo había crecido, alcanzando el 8,5% en mayo de 1.993 (Díaz, 1.995), todavía no era vista como un problema central, adjudicado en buena medida coyunturalmente al proceso de transformaciones que se estaba produciendo en el plano económico[74].De tal modo, no existía consenso sobre la necesidad de introducir urgentes modificaciones en el plano laboral y en la relación que se había establecido con los sindicatos más cercanos, que operaban como aliados para fortalecer su proyecto político.

Ese contexto y la necesidad de asegurarse la tranquilidad en el plano social condicionaron fuertemente la puesta en práctica de la desregulación del sistema de obras sociales, tanto en sus alcances como en los tiempos de su instrumentación. En tal sentido, el sindicalismo consiguió que se creara una comisión encargada de ajustar aspectos técnicos del nuevo sistema, integrada por funcionarios y dirigentes gremiales, sin plazos definidos en su funcionamiento.

Esa Comisión, en principio tendría como función determinar las prestaciones básicas que se le deberían garantizar a cada afiliado que decidiera cambiar de entidad, así como establecer el costo de esos servicios; aunque también serviría para que los gremios intentaran seguir presionando para que se dilatara la implementación del decreto de desregulación y la adecuación de ésta a sus intereses (Ámbito Financiero, 25 de Marzo de 1.993). Los sindicatos suponían que en la nueva organización, los

[74] Rodolfo Díaz planteaba que lo que se estaba produciendo era un crecimiento del "desempleo abierto" frente a la caída del "desempleo oculto", al incrementarse la cantidad de personas que se incorporaba al mercado laboral (Díaz, 1.995).

gremios más cercanos al gobierno menemista tendrían la posibilidad de condicionar la puesta en práctica de la norma, posicionándose favorablemente para competir con otros sindicatos.

Se establecía asimismo, mediante el Decreto 493/93 que las obras sociales deberían publicar sus actos administrativos, pudiendo los trabajadores que renunciaran a la obra social de su actividad, controlar la gestión y acceder a la información patrimonial de los entes prestadores (Ámbito Financiero, 4 de Abril de 1.993). Esa decisión ayudaría a transparentar el funcionamiento del sistema, lo cual favorecería la libre elección de los aportantes entre diversos prestadores.

Asimismo, es importante remarcar que el lanzamiento de la desregulación también evidenciaba una puja dentro de la administración menemista, relacionada con la conformación y funcionamiento del gabinete social, dónde se había buscado relativizar el protagonismo del Ministerio de Economía. La iniciativa había tenido origen en los Ministerios de Trabajo y de Salud y Acción Social, y marginaba al área de Relaciones Laborales del Ministerio de Economía, ya que limitaba la desregulación, excluyendo expresamente a los sistemas prepagos de salud privados (Alonso, 2.000).

Esta diferencia que se planteó desde el comienzo brindaría posibilidades a un importante núcleo del sindicalismo para operar sobre el “sector político” del gabinete frente a los miembros del Ministerio de Economía mucho más proclives a una apertura total a la competencia en el sistema. Los sindicalistas interpretaban que los funcionarios políticos estaban más interesados en la continuidad del apoyo sindical al gobierno en un año electoral, independientemente de las consideraciones técnicas que le adjudicaban a los representantes del “ala económica”.

La asunción de José Luis Lingieri (sindicalista del Gremio de Obras Sanitaria) como presidente de la ANSSAL, le permitió a los sectores vinculados con el gremialismo sostener su reclamo de redimensionamiento del sistema a través de la fusión,

federación y asociación entre obras sociales, sin profundizar el proceso desregulador y garantizando la defensa de sus principales intereses corporativos.

VI-2) Mutaciones en el plano laboral.

A pedido del gobierno de Menem, entre fines de 1.992 y principios de 1.993 Armando Caro Figueroa elaboró una serie de documentos en los que analizaba críticamente la legislación laboral vigente en el país y se proponían algunos cambios que mejoraran el funcionamiento del mercado de trabajo, intentando armonizarlo con las transformaciones económicas que estaban teniendo lugar.

Caro Figueroa había asesorado al gobierno español de Felipe González en materia laboral, por lo que intentaba "recuperar" algunas de las iniciativas que se habían aplicado en aquel país, adaptándolas a las necesidades de Argentina. Las sugerencias del especialista hacían hincapié en la caracterización de la legislación laboral como anquilosada e inadecuada para las nuevas relaciones económicas, y por ende proponía una modernización de la normativa guiada por la búsqueda de flexibilidad y la baja de costos laborales[75].

Esa propuesta sobre las posibilidades y direccionalidades de una reforma en las relaciones laborales había sido encargada inicialmente por Rodolfo Díaz y ratificada por su sucesor Enrique Rodríguez. Como producto de ese trabajo, profesional se obtuvieron tres documentos que enmarcarían las propuestas de mutación del esquema laboral a partir de ese momento.

En tal sentido, en Diciembre de 1.992 se presentó un proyecto de modernización de las relaciones laborales, con el objetivo que el sistema de relaciones de trabajo permitiera a empleadores y trabajadores hacer frente a los cambios que aceleradamente se producían en el entorno en el que el aparato productivo se

[75] Puede verse, en este caso, la estrategia de copiar al exitoso mencionada en la Introducción y el rol que juegan determinados empresarios de las políticas públicas para la implementación de distintas medidas sobre la temática considerada.

desenvolvía, incluyendo los cambios tecnológicos, organizacionales y culturales, consustanciales al funcionamiento de una economía de mercado (Caro Figueroa, 1.993).

El Proyecto de Modernización de las Relaciones Laborales tenía como ejes la mejora sustancial de los niveles de productividad y competitividad de la economía argentina y la creación de empleo, por lo que apuntaba a mejorar la calificación de los distintos agentes de la producción. La iniciativa se estructuraba a partir de una visión crítica sobre las limitaciones de la Ley 24.013 de 1.991 y la búsqueda de profundizar algunos de sus aspectos flexibilizadores.

Asimismo, dicho proyecto se orientaba a apoyar los cambios en la estructura de la negociación colectiva combinando elementos funcionales, territoriales y personales, promover el enriquecimiento en los contenidos de la negociación para incorporar nuevas materias, y consolidar el protagonismo de la negociación colectiva descentralizada mediante el reforzamiento de los poderes que los acuerdos colectivos homologados tienen para constituir derechos de eficacia general.

Por otra parte, en relación con la huelga y los mecanismos de solución de conflictos, proponía definir un marco regulatorio único, que de un lado potenciara y promoviera la gestión autónoma de los diferendos entre trabajadores y empleadores y de otro diera un tratamiento unitario a los conflictos individuales y colectivos, ya fueran éstos de intereses o interpretativos.

Con relación a las modalidades de contratación laboral y para maximizar en términos de creación de empleo el ciclo de crecimiento económico que se estaba produciendo en esos primeros años del Plan de Convertibilidad, Caro Figueroa pretendía añadir nuevas modificaciones a la Ley Nacional de Empleo, con el objetivo de simplificar requisitos y facilitar su utilización para oferentes y demandantes.

Se hacía necesario, además revisar las normas que regulaban la extinción de los contratos ordinarios y de las nuevas modalidades. Asimismo, se proponía crear una nueva modalidad de contrato de trabajo de duración determinada a la que pudieran acceder todas las empresas y todos los trabajadores con el mínimo de requisitos formales y sin costos de extinción.

La duración mínima del contrato laboral sería de seis meses y la máxima de tres años, a contar desde su formalización, autorizándose tres prórrogas hasta el máximo previsto, y estableciéndose que no podrían hacer uso de esa modalidad las empresas que en los últimos seis meses hubieran realizado despidos sin justa causa, con el objetivo de desalentar un procedimiento de rotación laboral.

Por otra parte, se postulaba una reelaboración del contrato de trabajo de tiempo parcial, orientada a facilitar su utilización voluntaria por trabajadores desocupados, debiendo definir la iniciativa la duración mínima del tiempo parcial de trabajo, la garantía de los derechos colectivos del trabajador a tiempo parcial y los criterios para reducir los salarios y las cargas sociales en proporción al tiempo efectivo de trabajo, pudiendo celebrarse ese tipo de contrato con carácter indefinido o por duración determinada (Caro Figueroa, 1.993).

Para dinamizar la incorporación de nuevos trabajadores en el mercado de trabajo, racionalizar el proceso de selección y promover la formación práctica de los trabajadores, el Proyecto de Modernización de las Relaciones Laborales proponía establecer para todos los contratos de trabajo, un período de prueba de noventa días de duración. Dicho contrato, no tendría contribuciones a la seguridad social, excepto las correspondientes a las obras sociales. Pasados los noventa días, la relación se extinguiría sin derecho a indemnización por extinción y con la obligación a cargo del empleador de otorgar un preaviso de quince días, que se reduciría a cinco cuando el empleador fuera una PYME.

El proyecto planteaba, por otra parte, incrementar la movilidad de los trabajadores, tanto en el plano salarial como en relación con los tiempos de trabajo y las modalidades

de prestación de las tareas. En tal sentido, una de las innovaciones sugeridas era la habilitación legal de un nuevo concepto retributivo que recogiera y diera fuerza legal a un complemento de naturaleza variable pactado colectivamente en relación con la situación económica de la empresa o el mercado en que ésta actuara, que podría ser revocado cuando aquella situación se modificara[76].

Asimismo, se proponía que la jornada máxima legal se estableciera según un módulo anual, distribuyéndose el tiempo de trabajo por acuerdo colectivo entre el empleador y la representación sindical. Esos acuerdos garantizarían que en ningún caso la jornada diaria pudiera superar las doce horas y el descanso entre jornadas fuera como mínimo de doce horas. Al mismo tiempo, la reforma legislativa consagraría el derecho del empleador a decidir cambios en la forma y modalidades de la prestación del trabajo, así como en las funciones y tareas del trabajador. Los convenios colectivos podrían regular de un modo diferente el régimen de derechos y obligaciones de la movilidad funcional, superando la demarcación de oficio o de categoría profesional, y estableciendo agrupamientos polivalentes[77] (Caro Figueroa, 1.993).

Con relación al tema de los despidos, tomando en consideración que existía un seguro de desempleo previsto en la Ley Nacional de Empleo, el proyecto proponía unificar en cuarenta días el plazo de preaviso ordinario, suprimiendo la anterior escala según antigüedad y reformulando la regulación contenida en la Ley de Contrato de Trabajo, a partir de eliminar el mínimo indemnizatorio previsto en la última parte de la citada ley, quedando en consecuencia como única indemnización por antigüedad frente al despido incausado, la de un mes de sueldo por año de antigüedad o fracción mayor de tres meses.

Además, el Proyecto de Modernización de las Relaciones Laborales pretendía profundizar el procedimiento de crisis incorporado en la Ley Nacional de Empleo,

[76] Esa iniciativa se vinculaba con la idea oficial de incluir los cambios en la productividad como condicionantes de la variación salarial y que daría lugar al Decreto 470/93.
[77] Muchas de estas recomendaciones veremos que fueron recogidas en iniciativas orientadas a Pequeñas y Medianas Empresas.

buscando definir un nuevo marco jurídico para las modificaciones de las condiciones de trabajo, las suspensiones y las extinciones de contrato. En tal sentido, se sostenía que el empleador podría acordar con la representación sindical la modificación temporaria o definitiva de las condiciones de trabajo, incluidos los salarios, cuando existieran razones económicas o tecnológicas, pudiendo ser autorizadas las modificaciones propuestas, por la autoridad administrativa del trabajo en caso de no alcanzarse el acuerdo, debilitando así la mediación del sindicato.

Por otra parte, el proyecto proponía ampliar los plazos de suspensión de los contratos de trabajo y establecer la extinción colectiva de las relaciones de trabajo, cuando existieran causas tecnológicas, económicas o de fuerza mayor. En cuanto al régimen indemnizatorio, se promovía que el trabajador percibiera el 25% del total fijado para las extinciones colectivas ordinarias, el 65% del total se abonaría en un título que el trabajador entregaría a quién le diera una nueva ocupación en las condiciones que se fijaran reglamentariamente, y el 10% restante se pagaría en un "bono formación" que el trabajador utilizaría para costear cursos de formación profesional (Caro Figueroa, 1.993)[78].

En el caso de las suspensiones, el empleador abonaría los salarios en la cuantía que se determinara por acuerdo con la representación sindical, aunque si no hubiera acuerdo, el trabajador recibiría el 70% del salario correspondiente al período de suspensión extraordinario. En relación con las indemnizaciones, éstas serían del 50% de las indemnizaciones ordinarias, excepto para las PYMES, que tendrían un régimen especial.

En materia de vacaciones, se uniformaría en veintidós días el plazo y se flexibilizaría lo referido a su disfrute, dándole mayor relevancia a la autonomía individual. Por otra parte, se reformarían las normas que regulaban el trabajo de las mujeres, para suprimir aquellas medidas de "discriminación positiva" que, para ciertos analistas, constituían un

[78] Se buscaba de ese modo abaratar la contratación de nuevos trabajadores y también mejorar la empleabilidad de la mano de obra.

obstáculo para su acceso al mercado de trabajo, por el "excesivo" ausentismo que la legislación preveía (Caro Figueroa, 1.993).

El Ministro Enrique Rodríguez reivindicaba muchas de las sugerencias formuladas por Caro Figueroa y proponía disminuir la ingerencia del sector público en las negociaciones, postulando que "…nosotros queremos privatizar las relaciones laborales. Queremos que el tema sea un problema entre trabajadores y empresarios…la idea global es ir hacia una descentralización en la negociación colectiva…" (Clarín, 1 de Marzo de 1.993).

En cuanto a la variación de los salarios, el 18 de marzo de 1.993 se dictó el Decreto 470/93, el cual sustituyó el Decreto 1.334/91, estableciendo para la negociación salarial en los Convenios Colectivos de Trabajo dos módulos; uno de condiciones generales de trabajo y salarios pactados convencionalmente, y otro particular, integrado por condiciones de trabajo y un salario variable, situación que adquiría mayor relevancia por la necesidad de las empresas de reducir costos para poder competir interna y externamente[79]. Ese decreto promocionaba la dispersión de la negociación colectiva, condicionando la homologación de los convenios a que se hubieran tenido en consideración criterios de productividad.

En tal sentido, tras la sanción del decreto se observaron "...sólidos indicios de una creciente heterogeneización y descentralización articulada en la negociación colectiva reciente, con nuevas unidades de negociación, una creciente incorporación de cláusulas referidas a componentes genuinos que determinan los standares de productividad, reorganización del trabajo, incrementos en la capacidad productiva existente, capacitación profesional, incorporación tecnológica y remuneración flexible; todas cláusulas vinculadas al factor productividad..." (Strega, 2.000, pág. 129).

[79] El primer caso notorio fue el de la empresa ALUAR, que posteriormente a la sanción del decreto dispuso una rebaja salarial que generó conflictos.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social planteaba que a partir de esos cambios se observaban constantes ampliaciones del horizonte temporal de las negociaciones en materia laboral e indicios que ponían de manifiesto el interés de las partes por mejorar la eficiencia y competitividad de las diferentes unidades productivas, potenciando la productividad en ellas.

Estos cambios se enmarcaban en modificaciones que hacían hincapié en la necesidad de reducir el costo laboral, ya que poco tiempo antes se había dictado el decreto 333/93, el cual seguía la línea del 1.479/89, negando el carácter remunerativo a determinados aspectos de las contraprestaciones recibidas por los asalariados (Recalde, 1.996). Se ratificaba por este decreto la vigencia de una serie de prestaciones exentas de pagos y contribuciones, incluyéndose expresamente entre ellas a los ticket canasta e incorporándose otro tipo de servicios como asistencia médica, guardería, seguros, etc. (Bonnet, 2.007).

Por otra parte, y en el marco de los intentos oficiales para presionar en la negociación por la desregulación de las obras sociales, en Marzo el Ministerio de Trabajo declaró la "emergencia ocupacional" en la Capital Federal, lo que permitía a las empresas contratar personal, sin relacionarse necesariamente con los sindicatos (Senén González y Bosoer, 1.999).

El 16 de Abril de 1.993 el Ministro Enrique Rodríguez presentó el proyecto de reforma laboral, que sería enviado al Congreso luego de ser considerado por el presidente Menem. La iniciativa extendía los plazos de los contratos promovidos, ampliaba los motivos exigidos para permitirlos, establecía condiciones especiales de despido para las empresas de menos tamaño y de estímulo al primer empleo (Etchemendy y Palermo, 1.998).

La iniciativa promovía contratos temporarios por tres años y la derogación de estatutos especiales. Resaltaba la importancia de la libertad de elección que correspondía a las partes que estaban negociando, argumentado que "…la libre

disposición de los horarios de trabajo, pactada entre empresarios y sindicalistas, es una de las partes más progresistas de la reforma. Aquí se está buscando que las partes se pongan de acuerdo en qué momento del año trabajar más o menos…" (Clarín, 3 de Mayo de 1.993).

Por ello, posibilitaba aumentos en la jornada diaria, junto a una disminución en la jornada anualizada. Asimismo, favorecía también el derecho de los trabajadores a la información financiera y técnica de las empresas. La propuesta tenía fuerte influencia de los equipos técnicos del Ministerio de Trabajo, aunque inicialmente consiguió rechazos tanto por parte de sindicalistas y empresarios, que veían insatisfechas algunas de sus demandas.

Esa iniciativa no sorprendió a los miembros de la Confederación General del Trabajo, con los que se había reunido el día anterior, planteándoles que la flexibilización laboral no saldría por decreto, siendo la voluntad del Poder Ejecutivo acordar con el sindicalismo cegetista, abriéndose un espacio para la negociación en el Consejo de la Producción, al igual que en el caso de la reforma previsional (Ámbito Financiero, 16 de Abril de 1.993). De esa manera los gremios quedarían como interlocutores privilegiados en la discusión sobre la flexibilización.

Asimismo, para la elaboración final del proyecto, se contrató a Armando Caro Figueroa, quien no solo era reconocido por sus conocimientos técnicos, sino porque podía convertirse en un eficaz enlace con la Unión Cívica Radical (había sido funcionario de Raúl Alfonsín) para intentar que el proyecto de reforma no sufriera los mismos embates que había soportado en el Parlamento la modificación del sistema previsional por parte del radicalismo (Ámbito Financiero, 27 de Abril de 1.993).

La redacción final de la iniciativa incluiría modificaciones de la Ley de Contrato de Trabajo, que simplificarían la relación entre empresarios y obreros, la creación de una nueva categoría de contrato flexible que solo requeriría la comunicación al Ministerio de

Trabajo, y la disminución del régimen de indemnizaciones por despido, especialmente en el caso de las Pequeñas y Medianas Empresas.

Es importante considerar que, como mencionaba al comienzo del capítulo, en ese momento se profundizaron las diferencias dentro de la C.G.T., producto de la carencia de una dirigencia aceptada por la mayoría de las estructuras sindicales y de las complicaciones para restaurar el poder gremial, en un marco en que se discutía no solo la desregulación del sistema de obras sociales, sino la posibilidad de impedir la sanción de una norma sobre el régimen de trabajo, que incorporara plenamente los criterios de flexibilización en la materia.

Naldo Brunelli (dirigente metalúrgico), reemplazó a Oscar Lescano al frente de la Confederación General del Trabajo y adoptó inicialmente un discurso más confrontativo con la administración nacional, lo cual fortalecía el espacio de negociación para el gremialismo. El gobierno menemista procuró moderar la presión cegetista mediante la oferta de designar personas elegidas por la cúpula gremial para ocupar distintas agregadurías laborales en el exterior, lugares expectantes en la ANSSAL (como antes vimos, se nombró a José Luis Lingieri en la jefatura de la entidad) y la presencia de gremialistas que estuvieran en sintonía con las posiciones oficiales en las listas electorales del Partido Justicialista para las elecciones de Octubre (Senén González y Bosoer, 1.999).

Por otra parte, como consecuencia de los conflictos al interior de la CGT, el 5 de Marzo se había creado la Unión General de Gremios del Transporte[80] (U.G.T.T.), cuyos sindicatos más importantes eran los de colectiveros y camioneros. La nueva organización confrontaba con el modelo económico de manera clara y era relevante por el peso que tenía en el funcionamiento del sistema productivo y por la combatividad que habían mostrado anteriormente dirigentes como Moyano o Palacios (Delfino y Martín, 2.008).

[80] Ésta sería un antecedente importante del M.T.A. el año siguiente

Tras el anuncio del proyecto de reforma laboral en la sesión inaugural del Congreso de la Nación el 1 de Mayo, el sindicalismo reforzó su ofensiva, con un discurso de claro rechazo a la iniciativa por parte del cosecretario general de la C.G.T. Oscar Lescano, en el que se criticaba a la decisión oficial, por considerarla contraria a los intereses de los trabajadores.

Frente a un contexto político y económico que limitaba la capacidad de decidir autónomamente del Poder Ejecutivo, el 11 de Mayo, el gobierno decidió convocar a gremialistas, empresarios y legisladores para debatir la normativa propuesta, garantizando el Ministro Rodríguez que no habría aplicación de la reforma sin un acuerdo previo entre trabajadores y empresarios. Para reforzar la capacidad negociadora, el comité central confederal de la central obrera, facultó a Naldo Brunelli a disponer un paro general, aunque sin fijar una fecha precisa.

Asimismo, para acelerar el proceso de reforma, el 1º de Junio la Unión Industrial Argentina reclamó la rápida sanción del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, procurando mejorar la competitividad de la economía, flexibilizando ciertas condiciones laborales, adecuándolas a los requerimientos del mercado, ante la imposibilidad de utilizar la alternativa de una devaluación de la moneda para abaratar el costo laboral en el país.

A mediados de Julio, Rodríguez anunció que la flexibilización de la jornada laboral se podría negociar colectivamente, respetando los horarios de descanso entre jornadas y las 36 horas de pausa semanal. Señalaba además que quien quisiera podría negociar los períodos de vacaciones, siempre y cuando se respetaran los días de descanso obligatorios. Para ganarse la buena voluntad de los sindicatos, el Ministerio de Trabajo fijó un nuevo salario mínimo, vital y móvil, llevándolo de 97 a 200 pesos (Senén González y Bosoer, 1.999).

Resurgió, en virtud de los anuncios, un conflicto entre Rodríguez y Cavallo, ya que mientras que el primero sostenía que la flexibilización horaria era esencial para mejorar

la productividad, Cavallo prefería resguardar las buenas relaciones con los sindicatos, para asegurar la aprobación de la reforma previsional, que favorecería la formación de un mercado de capitales que financiara el crecimiento de la economía, en un momento en que era todavía necesaria la aprobación del proyecto oficial en el Senado de la Nación[81].

El tratamiento de la iniciativa vinculada con el mercado de trabajo se volvió complejo, ya que el 12 de Agosto el empresariado en todas sus vertientes exponía su apoyo total al proyecto de reforma impulsado por el gobierno, mientras que una semana después los dirigentes sindicales y numerosos legisladores del Parido Justicialista manifestaron su rechazo.

En ese contexto, el 26 de Agosto, Rodríguez asistió a las comisiones de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputados, para informar sobre el plan de flexibilización, recibiendo fuertes críticas de los parlamentarios radicales y fundamentalmente una notoria falta de apoyo de los legisladores justicialistas de extracción gremial.

El proyecto, que tomó estado parlamentario en Octubre de 1.993, era una versión acotada de la expresada en los primeros borradores. Se condensaban en una sola iniciativa, reformas laborales en diversos frentes, permitiendo aumentar la jornada laboral de ocho horas (siempre que se mantuviera ese promedio en determinado período), se habilitaba la modificación de la extensión de las vacaciones a través del convenio colectivo, y su oportunidad de goce durante el año, así como las formas de pago.

Por otra parte, se limitaba la ultraactividad a un año y se permitía modificar las condiciones favorables a los trabajadores de convenios anteriores. Asimismo, se reducían los costos en las empresas en proceso de quiebra, introduciendo además el

[81] Puede verse aquí como la temática de la reforma laboral, quedó condicionada por la estrategia negociadora de distintos sectores del gobierno, que estaban dispuestos a limitar su alcance y su dinámica para obtener la sanción de iniciativas que viabilizaran el programa económico.

contrato por período de prueba y modificando las condiciones impositivas empresariales en el contrato a tiempo parcial.

La iniciativa obtuvo un cauto apoyo de la Unión Industrial Argentina y el total rechazo de la Confederación General del Trabajo. De ese modo, el proyecto nunca superó la barrera del Congreso, en un marco en el que las elecciones parlamentarias de Octubre de ese año, y la búsqueda de forzar una reforma constitucional que facilitara la posibilidad de reelección para Menem, obligaban a mantener las buenas relaciones con el sindicalismo más cercano al proyecto gubernamental.

Los conflictos entre Cavallo y Rodríguez se profundizaron, y en el mes de Diciembre llegaron a un punto más álgido a partir del decreto que disponía la reducción de los aportes patronales a las obras sociales, que alcanzaban aproximadamente los 800 millones de dólares, constituyendo de ese modo, una importante reducción de los impuestos al trabajo (Senén González y Bosoer, 1.999).

Finalmente el 21 de Diciembre Rodríguez presentó su renuncia indeclinable en Casa de Gobierno, dándose paso a una nueva etapa en la estrategia de negociación con los sindicatos.

VII

Incremento en la dinámica de las reformas.

La asunción de José Armando Caro Figueroa como Ministro de Trabajo, puede ser vista como un cambio en la estrategia seguida en la relación con los sindicatos para obtener algunas de las reformas que quedaban pendientes. Se estableció un patrón de interacción entre el gobierno y las organizaciones gremiales claramente distinto al del período corporativo surgido en los años cuarenta en la negociación de las regulaciones laborales. Desde 1.994 el Estado mostró un cierto nivel de autonomía al organizar un espacio de concertación entre los grupos de interés, dándose paso a una transacción directa entre los actores sociales y el gobierno.

Con Caro Figueroa, el Ministerio de Trabajo tuvo una política de reforma laboral, que podría ser definida como de modernización concertada, con un diseño que estaba orientado por la idea 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 discutían los niveles de garantismo, al tiempo que se procuraba introducir modificaciones que flexibilizaran el funcionamiento del mercado de trabajo. La gestión del nuevo Ministro de Trabajo se caracterizó por una continua búsqueda de acuerdo y concertación con las organizaciones (Etchemendy y Palermo, 1.998).

Caro Figueroa no solo traía la experiencia de su gestión en los gobiernos de Raúl Alfonsín y de Felipe González (en el de este último había tenido una activa participación en la reforma de las relaciones laborales) sino que, como ya he mencionado, desde fines de 1.992 venía produciendo documentos a instancias del gobierno, muy críticos respecto al sistema argentino de trabajo, con propuestas muy concretas de modernización en las regulaciones en materia laboral.

Varios sindicatos, enrolados en las 62 Organizaciones, que durante el año 1.993 habían logrado impedir la completa desregulación del sistema de obras sociales y dilatar el dictado de una legislación laboral que incorporara ampliamente los criterios flexibilizadores, plantearon sus críticas frente a las indefiniciones y la pasividad de la central sindical.

Un sector importante de ellos, liderado por Juan Manuel Palacios, de la Unión Tranviarios Automotor (U.T.A.), conformaron el Movimiento de los Trabajadores Argentino (M.T.A.), junto con camioneros, cerveceros y obreros marítimos entre otros gremios, el 1 de Febrero de 1.994. Esta nueva agrupación sindical se oponía tajantemente a la reforma laboral y a la continuidad de la rebaja de aportes patronales a las obras sociales, materializada en el Decreto 2.609.

El M.T.A. presentaba ciertas particularidades que le otorgaban una buena cuota de poder y capacidad de atracción para otros sectores. Por un lado, este agrupamiento podía paralizar el funcionamiento de la economía, al nuclear a los principales sindicatos vinculados con el transporte, mientras que por otra parte por su ortodoxia peronista, el M.T.A. constituía un atractivo para aquellas organizaciones que, aún enfrentadas con el menemismo, buscaban preservar la identidad ideológica justicialista. Además, particularmente en el caso de los camioneros, estos gremios no habían sido debilitados por las reformas económicas del menemismo, pudiendo fortalecerse desde el punto de vista económico y organizacional.

El replanteo en la estrategia del Ministerio de Trabajo, adoptando una postura de creciente autonomía para abrir un espacio de negociación con los actores sociales, coincidía por lo anteriormente dicho, con un realineamiento en el sector de las organizaciones de trabajadores, con un endurecimiento de algunos gremios que criticaban a la conducción cegetista por una posición excesivamente débil frente al gobierno menemista.

Por otra parte, dentro del sindicalismo afín al gobierno, en Marzo de 1.994, tras un largo período de negociaciones, finalmente la dirigencia de la C.G.T. eligió como Secretario General al menemista Antonio Cassia, relegando al sector del menemismo crítico y al denominado miguelismo, reforzando su vinculación con la administración nacional (Fernández, 1.995).

Asimismo, el contexto en el que estos cambios se estaban produciendo era de una fuerte "reactivación" política. Ello era debido a que tras el triunfo justicialista en las elecciones legislativas de 1.993[82] se habían producido reuniones entre Alfonsín y Menem, que habían tenido como consecuencia el acuerdo llamado Pacto de Olivos que sentaba la bases de convocatoria a una Asamblea para la reforma de la Constitución Nacional[83]. La inminencia de la elección para constituyentes fortalecía la necesidad del gobierno menemista de mantener buenas relaciones con el sindicalismo, que constituía un componente importante de su base electoral[84].

Además, Menem buscaba mantener al sindicalismo alejado de la discusión constitucional, ya que no deseaba que la Convención se transformase en una "asamblea de los derechos de los trabajadores" como la de 1.949 (Godio, 2.002), por lo que debía otorgarles ciertas contraprestaciones a cambio de su no participación activa. Si bien se preservó el artículo 14 bis y se dio rango constitucional a los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), los temas laborales no fueron incluidos dentro de aquellos que estaban limitados por el dictado de decretos de necesidad y urgencia, lo cual era una herramienta importante para el Poder Ejecutivo.

[82]Como nota distintiva, el riojano Antonio Erman González con un 33% había derrotado a la candidata de la Unión Cívica Radical, Marta Mercader. Era un resultado sorprendente, en tanto el justicialismo no había podido triunfar hasta ese momento en la Ciudad de Buenos Aires, habiendo sido derrotados Carlos Ruckauf en el año 1.991 y Avelino Porto en las elecciones para senador en 1.992, ambos frente a Fernando De la Rúa.

[83] Se establecía un Núcleo de Coincidencias Básicas, referido fundamentalmente a cambios en el sistema político (posibilidad de reelección, introducción de la figura de Jefe de Gabinete, representación de las minorías, elección directa de presidente, senadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, etc.) que debía ser votado sin modificaciones, existiendo por otra parte temas en los que podían establecerse diferencias entre los signatarios del pacto.

[84] Es importante tener en consideración que los acuerdos mencionados previamente habían impactado negativamente en algunos sectores de la sociedad que los veían como parte de un pacto espurio entre los dirigentes, orientados a proteger intereses propios, alejados de las verdaderas necesidades de la población.

VII-1) Apertura del proceso reformista durante el Ministerio de Caro Figueroa.

Desde los inicios de su gestión, José Armando Caro Figueroa había intentado encarar un conjunto de negociaciones con distintos actores que permitiera avanzar con la reforma laboral. En los inicios de su ministerio, la tasa de desempleo se ubicaba alrededor del 10% de la Población Económicamente Activa y la Ley Nacional de Empleo de 1.991 era criticada por los sectores empresariales que consideraban que era extremadamente complejo introducir las modalidades promovidas al estar sujetas a la negociación colectiva[85].

En Enero, el muevo ministro solicitó al Parlamento que tratara el tema (Godio, 2.002). Al no obtener respuesta a su demanda, procuró abrir un espacio de acuerdo con los actores interesados, lo cual terminó a fines de ese mes en un fracaso al no poder consensuar con la Unión Industrial Argentina y la C.G.T. ciertos puntos que orientaran la reforma laboral. Los conflictos al interior de la central obrera por la posición que iba a sostenerse frente al proyecto de reforma dificultaban cualquier intento de llegar a un acuerdo sostenible y solo podría superarse tras la llegada de Antonio Cassia a la Secretaría General.

Armando Caro Figueroa, en un reportaje a principios del mes de Febrero, resaltaba que el proyecto de reforma laboral tenía como base el sistema español, desarrollado durante la década anterior, sosteniendo que uno de los objetivos de los cambios en la legislación era crear una nueva modalidad de empleo, para incentivar que hubiera un mayor número de contrataciones, a partir de una menor litigiosidad y la gratuidad en la extinción del contrato (Ámbito Financiero, 2 de Febrero de 1.994). Se retomaba de esa manera la definición que hacía hincapié en el alto costo laboral como factor que desincentivaba nuevas contrataciones. El Ministro de Trabajo calculaba que la Argentina debería generar por lo menos tres millones de puestos de trabajo en los

[85] No deben olvidarse, además las críticas y señalamientos que había efectuado Caro Figueroa, mencionados en capítulos anteriores.

siguientes cinco años solo para absorber a los individuos que se incorporaban al mercado laboral[86].

Durante el mes de Marzo, se produjeron ciertos movimientos políticos que influyeron en el tratamiento de la iniciativa oficial, modificando el contexto en que ésta se negociaba y el papel que los actores podían adoptar. Al nombramiento de Antonio Cassia como Secretario General de la C.G.T. en el Congreso de Parque Norte, que permitió un mayor acercamiento entre la organización sindical y el gobierno, se sumaba un proyecto legislativo de la Unión Cívica Radical sobre el tema y la intervención de otros miembros del gabinete en la negociación.

El 15 de Marzo el radicalismo presentó un proyecto alternativo de reforma laboral que tenía varios puntos de contacto con las inquietudes que la C.G.T. le había presentado al gobierno para que incluyera en su iniciativa. La propuesta radical hacía hincapié en temas como la jornada de trabajo, la vigencia de estatutos especiales, el período de vacaciones, las características de los contratos de trabajo temporarios y el régimen indemnizatorio (Senén González y Bosoer, 1.999).

En coincidencia con los reclamos cegetistas se rechazaba la posibilidad que un trabajador pudiera negociar individualmente con el empleador y se reivindicaba la exigencia de los sindicatos de derecho a la información en las empresas, para negociar con sus patrones con un mayor conocimiento de la situación económica y financiera de las compañías.

Por otra parte, a fines de ese mes, la cúpula de la C.G.T. se reunió con los ministros Ruckauf (de la cartera de Interior), Caro Figueroa (Trabajo) y Bauzá (Secretario General de la Presidencia) para acelerar el tratamiento de la legislación laboral. La intervención de funcionarios no ligados en forma directa con el área económica reflejaba la voluntad gubernamental de politizar el tema, buscando establecer acuerdos con el sindicalismo más afín, fortalecido tras la designación de Cassia al frente de la central obrera.

[86] Quedaba en segundo plano la discusión sobre la calidad de los empleos que se podían generar en ese proceso.

Esa decisión implicaba otorgarle a la reforma laboral un carácter que no se circunscribía a una cuestión técnica (limitada al análisis de los ministerios de Trabajo o Economía, que eran más proclives a adoptar posiciones en línea con las organizaciones empresariales) sino como un componente esencial en la estructuración de consensos que fortalecieran la coalición menemista.

La C.G.T. proponía que la normativa alcanzara únicamente a los futuros trabajadores e incluyera una cláusula de compromiso de crear empleo, mientras que la U.I.A. que era una voz importante entre los grupos patronales, buscaba limitar el papel de los sindicatos en las negociaciones sobre condiciones de empleo (Clarín, 30 de Abril de 1.994).

El intento de politizar el tema, llevó a que un tema como el de la reestructuración en el sistema de obras sociales perdiera peso en su implementación durante el año 1.994, aunque se volvió una herramienta permanentemente utilizada tanto por el gobierno como por los sindicatos para presionar en el proceso de negociación. En el mes de Abril, en momentos en que la C.G.T. estaba debatiendo con distintos actores sociales los cambos en la legislación laboral, el gobierno tomó una serie de decisiones que favorecerían la búsqueda de consensos, concediéndole al sindicalismo organizado respuestas favorables en determinadas cuestiones, que permitieran ampliar eficazmente los espacios de negociación.

El 10 de Abril el gobierno se comprometió a refinanciar a diez años las deudas previsionales de los sindicatos, y garantizó que las obras sociales afectadas por la reducción de aportes patronales serían socorridas por el Tesoro Nacional. Asimismo, se decidió retirar del Congreso el proyecto de reforma laboral e impulsar las tratativas para elaborar un acuerdo entre empresarios y sindicalistas, con el objetivo de reducir costos y crear empleos (Lodola, 1.995).

Sin embargo, pese a este compromiso de cooperación, el gobierno se reservó el derecho de utilizar decretos, resoluciones y proyectos sobre aquellos puntos que no estuvieran acordados. De ese modo, aunque se priorizaba la búsqueda de consensos, no se renunciaba a utilizar una estrategia de amenazas para forzar la cooperación de los otros actores.

Por otra parte, el sindicalismo utilizaba su potencial poder de veto en el seno de la coalición menemista para imponer ciertas condiciones en la negociación. La demostración de fuerza de cada uno de estos actores frenaba la instrumentación de medidas, al tiempo que abría un espacio para la negociación entre los grupos interesados en el tema.

VII-2) Reconstrucción de un espacio de negociación.

Frente al bloqueo que los proyectos del Poder Ejecutivo enfrentaban en el Parlamento y como consecuencia de los cambios que se habían producido en los distintos grupos de interés involucrados en la negociación[87], se formalizó una política que permitiera una mayor concertación de las iniciativas. Eso se plasmó en la firma el 25 de Julio del "Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social" entre el gobierno, la C.G.T. y el Grupo de los 8[88]. Se acordaba que la nueva propuesta de reforma laboral, una vez que la anterior fuera retirada del Congreso, sería reformulada con acuerdo de los gremios y los núcleos empresariales (Senén González y Bosoer, 1.999).

La cúpula de la Confederación General del Trabajo veía a este acuerdo alcanzado como un rotundo éxito del sector más ligado a la administración menemista, encabezado por Antonio Cassia, que implicaba anular la iniciativa gubernamental de reforma laboral en el Congreso, procurando excluir del acuerdo la ultraactividad y la

[87] Fundamentalmente en la Confederación General del Trabajo.
[88] Integrado por la Unión Industrial Argentina, la Cámara Argentina de Comercio, la Sociedad Rural Argentina, la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), la Asociación de Bancos de la República Argentina (ABRA), la Cámara Argentina de la Construcción, la Bolsa de Comercio y el Consejo Empresario Argentino (Grassi, 2.003).

cuestión de los niveles de negociación colectiva, al tiempo que se intentaba frenar la desregulación en el sector salud y se obtenían compensaciones monetarias para las obras sociales.

Se fortalecía, de ese modo, una estrategia negociadora, que parecía rendir frutos en cuanto a la capacidad para limitar las iniciativas gubernamentales en aquellos temas que los afectaban directamente o en los que tenían intereses concretos. Cassia reivindicaba la firma del acuerdo como una estrategia de negociación para que se prestara atención a los reclamos y se tuvieran en cuenta las exigencias sindicales (Murillo, 2.005).

Asimismo, el Secretario de Programación Económica Juan José Llach planteaba que si se modificaba el sistema de relaciones laborales en el sentido impulsado por el gobierno era muy probable que la desocupación comenzara a ceder, debido a la elevada incidencia que, a su juicio, tenía el costo laboral, que dificultaba que el crecimiento de la producción redundara en la creación de suficientes puestos de trabajo. Resaltaba que no solo era necesario modificar las leyes laborales, sino también terminar con los altos costos que se derivaban de la industria del juicio (Clarín, 26 de Julio de 1.994). Es importante tener en cuenta que para los sectores vinculados con el Ministerio de Economía esta última inquietud se vinculaba con la problemática de la cobertura de riesgos laborales

En el Preámbulo del Acuerdo, se consideraba que la defensa del empleo, la creación de nuevos puestos de trabajo y la atención de las necesidades de formación profesional debían ser un objetivo que convocara a los distintos grupos sociales, en un contexto en el que era necesario compatibilizar un mejoramiento en la competitividad de la economía (con incrementos en la productividad y la inversión y una reducción de costos) con el desarrollo, entendido como el crecimiento del empleo y de los niveles de ingreso.

Para ello, en opinión de los signatarios del acuerdo, se buscaba un compromiso tripartito sobre una serie de puntos que permitirían alcanzar esos objetivos, en una economía que se estaba expandiendo fuertemente, aunque se había mostrado incapaz de crear la cantidad de puestos de trabajo necesaria para que no aumentara la tasa de desempleo (10,8 % de la Población Económicamente Activa en Mayo de 1.994). Se consideraba que la concertación social era un capítulo central dentro de una estrategia de desarrollo con equidad social, con el objetivo de acordar con los actores participantes las metas de modernización y reconversión del aparato productivo, junto a la expansión del empleo.

Un aspecto que serviría para poner en práctica el acuerdo marco sería la creación de una Comisión de Redacción y Seguimiento, integrada por tres representantes del gobierno, tres miembros designados por la C.G.T. y tres representantes de las organizaciones empresarias, la que debería reunirse al menos una vez por mes y recibiría toda la información que requiriera de los distintos organismos públicos, para el tratamiento de la iniciativa. El objetivo central en cuanto al seguimiento sería monitorear, observar y evaluar el desarrollo de las medidas acordadas, especialmente en su impacto sobre el empleo. Asimismo, de la Comisión dependería un Comité Técnico Redactor, encargado de la elaboración y preparación de los proyectos y textos previstos en el Acuerdo.

Por otra parte, se estableció un calendario para la presentación de proyectos de ley sobre algunos de los puntos acordados, el primero de los cuales estaba previsto para el 29 de Agosto de 1.994, que era el relacionado con los Accidentes de Trabajo. Además, asumían las partes el compromiso de elaborar antes del 30 de Septiembre un proyecto de ley de negociación colectiva y el gobierno proponía enviar al Parlamento para esa fecha una iniciativa que regulara el derecho de los trabajadores a recibir información vinculada a los procesos de negociación colectiva, concursos, quiebras y procedimientos de crisis de las empresas. Asimismo, se postulaba que el 15 de Diciembre debería estar lista una reforma integral de las condiciones laborales para las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) a través de un proyecto de ley específico.

Además de los temas recién mencionados, algunas de las premisas que se fijaban en el Acuerdo estaban relacionadas con las condiciones de contratación para los nuevos empleos, la estructuración de acuerdos regionales para el empleo, la regulación del derecho a la información a los trabajadores, la introducción de nuevos mecanismos para la solución de conflictos individuales, las modalidades para resguardar la higiene y seguridad en el trabajo, los mecanismos para incrementar la participación de los trabajadores en la vida económica, el desarrollo de programas de formación profesional y la reforma en el régimen de asignaciones familiares.

En los primeros días del mes de Agosto se dio un primer paso en relación al acuerdo, cuando se hizo público el proyecto de reforma a la Ley de Accidentes de Trabajo. Por otra parte, la Unión Obrera Metalúrgica (U.O.M.) y SMATA aceptaron la aplicación de ciertas pautas de flexibilización laboral en su convenio con las terminales automotrices (Senén González y Bosoer, 1.999). Es importante remarcar frente a esta situación que el sector automotriz era uno de los que había incrementado más fuertemente su productividad, aumentando su nivel de producción, sin un correlato proporcional en el empleo.

Los lineamientos generales del proyecto de Ley de Riesgos de Trabajo incluían la creación de un seguro social privado para responder a los accidentes de trabajo y las enfermedades laborales, debiendo adherirse todos los empleadores al nuevo régimen, y la regulación para la creación de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (A.R.T.), cuya finalidad básica sería la cobertura de accidentes a cambio de una cotización o prima de las empresas. Por otra parte, el empleador quedaba automáticamente cubierto y no se admitía la vía judicial para los reclamos en caso de accidentes.

Este proyecto no se explicaba solamente a partir de la declamada voluntad de mejorar la prestación para los sectores que sufrían accidentes laborales o de la necesidad de abaratar costos de los seguros de riesgos de trabajo, sino que aparecía como una buena posibilidad para fortalecer el mercado de capitales, ofreciéndoles

además una eficaz estrategia para ofrecer potenciales beneficios a las organizaciones gremiales afines.

Frente a esa propuesta, la Unión Industrial Argentina, representada por Jorge Blanco Villegas, reclamaba que la afiliación no fuera obligatoria, mientras que la C.G.T. 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 enfatizaba la discusión sobre el cuadro y monto de las enfermedades e incapacidades a compensar, con el objetivo de asegurar una adecuada cobertura para los trabajadores.

El proyecto oficial fue enviado al Congreso en Noviembre de 1.994, con el apoyo de la C.G.T. y el rechazo de la U.I.A., que pretendía que las empresas pudieran autoasegurarse. La falta de consenso entre las partes llevó a que la iniciativa se demorara en el Parlamento y fuera objeto de ajustes y modificaciones que se analizarán más adelante.

En relación con las posibilidades para la creación de empleo productivo en cantidad suficiente para absorber a los demandantes de trabajo, y tomando en cuenta la importancia que se le daba al costo laboral en la interpretación oficial, se consideraba que era necesario regular el período de prueba, introducir una modalidad de contrato de trabajo que beneficiara a los trabajadores mayores de cuarenta años, a los minusválidos y a las mujeres, rediseñar el mecanismo de contratos de aprendizaje y a tiempo parcial, y revisar la Ley Nacional de Empleo en lo relacionado con las modalidades promovidas de trabajo, buscando facilitar el acceso a las mismas.

Asimismo, podía verse que los problemas vinculados con el empleo y las relaciones laborales tenían mayor relevancia en algunas zonas del país, con un ritmo de crecimiento más lento que el promedio nacional. Por ello, se postulaba utilizar ciertos instrumentos de actuación, tanto en el área de las políticas públicas como en el de la autonomía para impulsar medidas, adaptadas a las circunstancias particulares de las regiones argentinas, e iniciar negociaciones para alcanzar un Acuerdo Regional para el

Empleo, con ámbito territorial en el norte del país, que incluiría medidas de apoyo para crear cien mil empleos y formar doscientos mil trabajadores en los dieciocho meses siguientes a la firma del acuerdo.

Los partidos de la oposición también jugaron un papel destacado en la construcción del espacio de negociación, ya que a principios de Octubre de 1.994 Alfonsín, que había estado abocado hasta ese momento a la reforma constitucional, abrió desde el radicalismo un espacio de discusión que limitaba las iniciativas oficiales. El 5 de Octubre se reunió informalmente con Antonio Cafiero para lanzar una propuesta de "concertación social", para lo cual creaban una comisión que permitiera avanzar en ese proyecto. Al día siguiente, coincidió con Saúl Ubaldini, quien había adoptado una postura crecientemente confrontativa, en la necesidad de elaborar un proyecto alternativo al del gobierno nacional. Finalmente, el 12 de Octubre Alfonsín se encontró con dirigentes de la C.T.A., con los que buscaba plasmar un frente de oposición al plan económico (Godio, 2.002).

En ese contexto, el 26 de Octubre, Caro Figueroa admitió la existencia de un proyecto de flexibilización laboral de las pequeñas empresas, que contaba con el apoyo de los empresarios, aunque era rechazado por los gremios. Se señalaba en la propuesta oficial que las PYMES podrían pagar el aguinaldo en cuotas mensuales, luego de un acuerdo con los trabajadores.

Asimismo, se permitía modificar o suspender los aumentos salariales que se habían otorgado por cuenta de los empresarios y recortar la mitad de las indemnizaciones por despido que se indicaban en la Ley de Contrato de Trabajo. Esas medidas implicaban un intento de retomar un camino de flexibilización de las reglas en materia laboral, dirigido fundamentalmente a un sector como el de la pequeña y mediana empresa, que se suponía que era intensivo en la contratación de mano de obra[89].

[89] De hecho durante los últimos meses se habían alcanzado ciertos acuerdos sectoriales, como el de las terminales automotrices, que incluía la polivalencia funcional y la flexibilización horaria, en el que intervinieron SMATA y la UOM. Asimismo, el sector automotriz prorrogó un acuerdo hasta 1.999, que incluía mejoras salariales por empresa y según productividad (Grassi, 2.006)

El panorama del sindicalismo más cercano al gobierno en la Confederación General del Trabajo se complicó, al presentar el 5 de Diciembre Juan José Zanola (del gremio de los bancarios) su renuncia al cargo de Secretario Adjunto del Consejo Directivo, descontento por el tipo de negociación que el sindicalista petrolero Cassia establecía con el gobierno y los empresarios en torno a la reforma laboral. Se advertía un creciente malestar en importantes dirigentes gremiales (Lescano, Barrionuevo, Ubaldini, etc.) por una posición que consideraban excesivamente concesiva con la administración menemista (Senén González y Bosoer, 1.999).

Por otra parte, para mejorar la relación con el sindicalismo organizado en las distintas negociaciones que estaban teniendo lugar, durante 1.994 se fueron estableciendo diferentes programas específicos para fomentar el empleo en el marco de la Ley Nacional de Empleo sancionada en 1.991. En primer lugar se creó el Programa de Empleo Privado (PEP), mediante las resoluciones 87/94 y 735/94, destinado a empresas privadas, para trabajadores sin límite de edad ni formación, inscriptos en los Servicios de la Red de Empleo, haciéndose cargo el Fondo Nacional de Empleo de uno, dos o tres sueldos con sus cargos, según la duración del contrato, debiendo ser en todos los casos nuevos puestos de trabajo.

El Programa Institucional de Interés Social (PRIDIS), instaurado por Resolución 86/94, estaba dirigido a organismos participantes del Plan Social, para trabajadores sin límite de sexo o edad y prioritarios para los de difícil inserción laboral. Se contrataba por las modalidades promovidas, financiando el Fondo Nacional de Empleo los salarios y eventualmente la capacitación (Díaz, 1.995).

Por su parte, el Programa de Empleo de Interés Social (PROEDIS), creado por resolución del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Nº 188/94, estaba destinado a organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, para trabajadores desocupados inscriptos en la Red de Empleo, que fueran mayores de 45 años o desocupados de larga duración o calificaciones obsoletas. En ese programa se contrataba por

modalidades promovidas, abonando el Fondo Nacional de Empleo los sueldos y cargos, y las ONG los otros costos.

Finalmente, el Programa Nacional de Pasantías (PRONAPAS), establecido por el Decreto 1.547/94 y la Resolución 1.051/94, cuyo objetivo era la capacitación del pasante, destinado a las empresas que lo solicitaran y para trabajadores desocupados, inscriptos en la Red de Empleo, pagando el FNE una beca y un seguro, no existiendo relación jurídica entre la empresa y el pasante (Díaz, 1.995). Asimismo, para fines de 1.994 diversas provincias habían adherido al régimen del Bono de Creación de Empleo Privado (BOCEP), como un instrumento diseñado para que los gobiernos provinciales pudieran financiar programas de retiro voluntario del personal estatal, tendientes a facilitar la reinserción laboral del empleado público, al transformarse en un crédito para la empresa que lo contratara o para el desarrollo de microemprendimientos que lo vincularan con el mercado de trabajo.

La introducción de nuevos programas y mecanismos de financiamiento para la creación de empleos en un contexto de creciente desocupación, tenía como objetivo no solo mitigar los índices de desempleo, sino también mejorar las condiciones de negociación con los sindicatos para el tratamiento de las iniciativas de reforma laboral que se estaban considerando.

VII-3) Tratamiento legislativo de las iniciativas en materia laboral.

Como dije anteriormente, en Octubre de 1.994 se conoció el primer borrador del proyecto para PYMES que el Ministerio de Trabajo apuntaba a consensuar con los actores sociales antes de enviarlo al Congreso. La propuesta suponía habilitar al empleador a modificar complementos salariales que hubiera otorgado, que el aguinaldo pasara a pagarse mensualmente en una suma equivalente al 8,3% del salario y una reducción a la mitad de las indemnizaciones estipuladas en la Ley de Contrato de Trabajo. Se postulaba la flexibilización en el horario de trabajo (que podría llegar a 12 horas, aunque el promedio mensual no podría superar las ocho) y se establecía un

período de prueba en la contratación de seis meses, durante los cuales el empleador pagaría menos cargas sociales y no abonaría indemnización por despido, calificándose como Pequeña y Mediana Empresa a todo establecimiento con menos de cincuenta trabajadores.

Pese a que la propuesta obtuvo un claro rechazo de la C.G.T., el gobierno amenazó en Enero de 1.995 con utilizar la vía del decreto, aunque el 18 de ese mismo mes se firmaba un acuerdo entre la administración menemista, la Confederación General del Trabajo y las organizaciones de pequeñas y medianas empresas para facilitar la redacción y el tratamiento parlamentario de una reforma en el sector PYME[90]. La C.G.T. antes de firmar obtuvo, por otra parte, la garantía del pago de los fondos que permitiría compensar la caída de la recaudación en el sistema de obras sociales. El anteproyecto del Poder Ejecutivo Nacional llegó al Congreso el 20 de Enero de 1.995, iniciándose de ese modo el camino legislativo (Trámite Parlamentario nº. 178).

El contexto en el que se debatiría ese proyecto era claramente diferente al que había predominado hasta entonces, tanto desde el punto de vista político como del económico, permitiendo un fortalecimiento del Poder Ejecutivo en su capacidad de negociación. Para principios de 1.995, el país estaba sufriendo con toda crudeza el impacto del llamado “Efecto Tequilla”, producido unos meses atrás en Méjico, el cual planteaba nuevos problemas para una economía crecientemente dependiente de los flujos financieros internacionales. Por otra parte, se acercaban las elecciones presidenciales del 14 de Mayo y los partidos acomodaban sus estrategias a los tiempos electorales.

Desde el punto de vista económico, la devaluación efectuada por el presidente mejicano Zedillo generó un fuerte clima de desconfianza sobre la continuidad del programa de convertibilidad de la moneda en Argentina, lo que "...impulsó una masiva salida de activos financieros locales, un abrupto aumento de las tasas de interés y una consecuente crisis recesiva, fiscal y financiera como no sufriría ningún otro país de

[90] El gobierno había amenazado con utilizar la vía del decreto como un mecanismo para presionar a los sindicatos.

América Latina..." (Gerchunoff y Torre, 1.996). Según el entonces Ministro de Economía Domingo Cavallo, salieron del sistema financiero aproximadamente 1.500 millones de dólares (Clarín, 4 de Marzo de 1.995), produciéndose un impacto que en primer lugar afectó al mercado de valores, junto a un achicamiento de la capacidad prestable del sistema y un encarecimiento del crédito (Clarín, 7 de Marzo de 1.995).

Asimismo, progresivamente se empezaron a notar efectos en la economía real, fundamentalmente en sectores que en los años anteriores habían tenido fuertes incrementos en su producción como el automotor, generándose también una caída en las ventas de hasta un 40% en los comercios, principalmente en el rubro electrodomésticos (claramente impactado por el encarecimiento del crédito) y en el sector de indumentaria (Clarín, 3 y 12 de Marzo de 1.995, y Ámbito Financiero, 3 de Marzo de 1.995).

Además, se incrementó el número de desempleados, con destrucción de puestos de trabajo, lo cual no solo reforzaba la percepción de la crisis que la población tenía, sino que le daba al problema de la desocupación una relevancia creciente a los ojos de los trabajadores, los cuales priorizaban la continuidad de las fuentes de trabajo por sobre la calidad que estos empleos podían tener, ampliándose así el espacio de negociación para el oficialismo.

Por otra parte, en el plano político, a principios de 1.995 se delineaban las principales fórmulas presidenciales para las elecciones de Mayo de ese año, en las que Menem perseguía su reelección. También, dentro del clima preelectoral, y como un elemento que alteraba el debate entre las diferentes agrupaciones, el candidato de la Unión Cívica Radical y gobernador de Río Negro Horacio Massaccesi sufría fuertes presiones para que privatizara el banco provincial.

Frente a ese requerimiento, Massaccesi organizó un plebiscito en la provincia, el cual le permitiría no solo legitimar su oposición a dicha privatización sino que le brindaría una enorme oportunidad para potenciar su campaña electoral con el objetivo

de disputarle al FREPASO el rol de principal contendiente del menemismo[91], luego de la pérdida de protagonismo de la Unión Cívica Radical luego de la firma del Pacto de Olivos.

Finalmente, es importante tener en consideración que en el momento en que se estaban tratando los proyectos vinculados con las transformaciones en materia laboral, también estaba en análisis otra iniciativa oficial llamada Ley de Solidaridad Previsional, que estaba referida al financiamiento del sistema previsional público y a la forma de determinación de los haberes y por otra parte, relacionada con los procedimientos para la resolución de conflictos en el área de la Seguridad Social.

Se establecía que los sistemas de previsión de carácter nacional eran sistemas de reparto asistido, basados en el principio de solidaridad, garantizando el Estado Nacional el otorgamiento y pago de las prestaciones de dicho sistema hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos en la Ley de Presupuesto, los cuales no podrían tener un nivel inferior al asignado en la Ley de Presupuesto 24.447, siendo inembargables los recursos de los sistemas públicos de previsión (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, 15 de Febrero de 1.995). Asimismo, se especificaba que las prestaciones del régimen previsional público tendrían la movilidad que anualmente determinara la Ley de Presupuesto, conforme al cálculo de recursos respectivos, no pudiendo en ningún caso la movilidad consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos.

Por otra parte, con relación al procedimiento judicial en diferendos referidos a la seguridad social, se establecía que la ANSES podría articular en su defensa la limitación de recursos en el régimen de reparto para atender el mayor gasto. Además,

[91] A principios del mes de Marzo de 1.995, el entonces gobernador rionegrino Horacio Massaccesi llamó a un plebiscito en su provincia a realizarse el domingo 12 de ese mes, para que los ciudadanos de Río Negro se pronunciaran a favor o en contra de la privatización del banco provincial, de las centrales de energía, del ferrocarril y también sobre la transferencia a la Nación de la Caja de Previsión Social (Ambito Financiero, 1 de Marzo de 1.995). Con el objetivo de poder obtener una buena repercusión política con el plebiscito, el gobernador decidió convocarlo por ley a través del Poder Legislativo provincial, retrasándolo una semana y volviéndolo obligatorio y vinculante. Finalmente, el domingo 19 de Marzo, Massaccesi ganó el plebiscito con un 65% contrario a la privatización sobre un 8% que la apoyaba, con un 70% de participación entre la gente habilitada para votar (Clarín, 20 de marzo de 1.995).

se le daba a la Corte Suprema la posibilidad de intervenir en las causas por recurso extraordinario, siendo sus sentencias de seguimiento obligatorio para jueces inferiores en causas análogas.

Por todo esto, como consecuencia de la crisis económica, de la importancia que la campaña electoral iba tomando a medida que se acercaba el mes de Mayo y del hecho que se estuviera debatiendo en forma paralela una iniciativa en materia previsional que afectaba fuertemente los derechos de los jubilados, el Poder Ejecutivo consiguió acelerar el proceso de sanción de las normas vinculadas con el mercado laboral, exhibiendo además una posición de mayor fuerza para imponer su iniciativa, sin tener que ceder en aspectos importantes de su contenido en la negociación con los parlamentarios.

La ley 24.465 fue aprobada en Marzo de 1.995, luego de haber recibido media sanción en la Cámara de Diputados en Diciembre de 1.994. Esta norma introducía nuevas formas de contratación, ante la escasa utilización que de las modalidades de la Ley Nacional de Empleo habían hecho las empresas, por los condicionamientos que ésta les había impuesto. La Ley 24.465, conocida como Ley de Formación y Empleo (reglamentada en Junio de 1.995 por el Decreto 738/95) amplió las modalidades de "fomento del empleo" a partir de las cuales el empleador pagaba la mitad de las cargas sociales, excepto los aportes a las obras sociales, sin que hubiera indemnización al cumplirse los plazos del contrato. Se apuntaba de ese modo a bajar el costo laboral, con menor protección para los trabajadores, recuperándose la caracterización original de la crisis como un problema de rigidez en el mercado y excesivo garantismo.

Se trataba de contratos por tiempo determinado, inicialmente de seis meses, aunque podrían prorrogarse hasta dos años. Ese tipo de convenios estaban destinados a sectores particulares, como los trabajadores mayores de cuarenta años, las mujeres o los discapacitados, grupos a los que se consideraba vulnerables frente al aumento del desempleo (González, 2.003). La presión de los legisladores sindicales fue importante para que se estipulara que el número de trabajadores contratados bajo esa modalidad

no podría superar el 10% del total ocupado en el establecimiento, salvo en las empresas entre seis y veinticinco trabajadores, en las cuales sea admitía un límite máximo de un 50%.

Se introducía, por otra parte, el "contrato de aprendizaje", para jóvenes sin empleo, entre catorce y veinticinco años. La duración mínima sería de tres meses y la máxima de veinticuatro, bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo. El contrato, excluido de la aplicación de la Ley de Contrato de Trabajo, obligaba a garantizar la salud del aprendiz, exigiendo a la empresa contratar una cobertura eficiente y amplia por los accidentes que pudieran ocurrir en el lugar de trabajo en ocasión del aprendizaje (Strega, 2.000). Asimismo, la ley incorporó el contrato de trabajo a tiempo parcial, modalidad de gran aplicación en el continente europeo, que en Argentina era muy poco utilizada y sin una norma que la regulara adecuadamente.

La iniciativa referida a las Pequeñas y Medianas Empresas, que había sido enviada en Enero de 1.995 al Parlamento, avanzó en su tratamiento, con el apoyo de legisladores provinciales y de la Unión de Centro Democrático, debiendo realizarse en el texto una serie de modificaciones menores para su aprobación en Marzo de 1.995 como Ley 24.467. Se fijaba un máximo de cuarenta trabajadores para que una firma fuera considerada PYME, mientras que el nivel de facturación lo decidiría la Comisión de Seguimiento de la Ley, integrada por el gobierno, la C.G.T. y los empresarios[92].

La Ley 24.467 establecía que las PYMES podrían acceder a las modalidades de contratación flexibles legisladas en la Ley Nacional de Empleo sin la aprobación del Convenio Colectivo de Trabajo, sin necesidad de registrar el contrato y sin la indemnización establecida de medio mes de sueldo al fin del contrato, planteándose que se crearía un régimen especial para ese tipo de establecimientos. Se remarcaba, de ese modo, la idea que la baja de costos laborales era esencial para el conjunto de las Pequeñas y Medianas Empresas

[92] La definición de PYME podía ser ampliada por convenio colectivo, llegando a considerarse PYMES a empresas con trescientos empleados y cincuenta millones de dólares anuales de facturación. En 1.999 se restringió por decreto la definición a aquélla empresa con no más de ochenta trabajadores (González, 2.003).

Asimismo, se introducía una serie de modificaciones que apuntaban a darle más flexibilidad a las condiciones de trabajo en este tipo de entidades. En tal sentido, en el artículo 90 de la Ley 24.467 se enunciaba que el descanso anual remunerado quedaba establecido como tema de disponibilidad colectiva, por lo que a partir de los convenios colectivos se podrían otorgar vacaciones cuando fuera conveniente para optimizar la producción de la empresa.

Por otra parte, se obligaba a que toda negociación por actividad incluyera un capítulo para el sector de las PYMES antes de ser homologado por el Ministerio de Trabajo (Bissio, Batistini y Montes Cató, 1.999). De ese modo se procuraba ampliar el margen de negociación para un sector que era un fuerte demandante de mano de obra y que tenía condiciones específicas para su desarrollo.

La ley promovía en relación con la movilidad funcional y geográfica, en el capítulo de materias de disponibilidad colectiva, la movilidad interna en el artículo 94º y en el 97º la reestructuración de plantas. Se podría convenir la reorganización del trabajo de acuerdo a cláusulas de movilidad o polivalencia funcional y trabajo en equipo, la creación de una instancia negocial en empresas sobre normas y métodos de trabajo y la reasignación de funciones y categorías con criterios selectivos en promoción y vacantes, respondiendo a las necesidades de la producción (Strega, 2.000).

Además, mediante el artículo 99º se posibilitaba el fraccionamiento del pago del aguinaldo en tres períodos y la facultad que fuera incorporado a los Convenios Colectivos de Trabajo de las Pequeñas y Medianas Empresas (como en el caso de la actividad gastronómica). Ese había sido un objetivo de Domingo Cavallo, quién temía por los efectos que podría generar una fuerte inyección de dinero sobre los niveles de inflación, frente a un incremento abrupto de la demanda, aunque siempre se había enfrentado con la resistencia cegetista[93].

[93] Los distintos gremios se habían adelantado a la sanción de la ley, acordando el pago en cuotas, obteniendo la homologación en algunas circunstancias del Ministerio de Trabajo o acordándolo en forma privada como un adicional remunerativo mensual.

Como un elemento claramente transformador en relación con las modalidades para el fin de la relación laboral, la Ley 24.467 establecía en su artículo 92º como materia de disponibilidad colectiva la adopción de un régimen de capitalización para los despidos. Esta normativa introdujo, además, el computo del preaviso a partir del día siguiente de la comunicación por escrito de la extinción del contrato (art. 95º) eliminando de esa forma, para los nuevos contratos la integración del mes de despido, en un intento por profundizar la estrategia de baja del costo laboral.

En la sección IX, al tratar el tema de la negociación colectiva, la nueva ley introdujo un concepto que modificaba el principio de la ultraactividad de los convenios, fijando su caída a los tres meses, en caso que no existiera estipulación en contrario. Además, en el artículo 94º permitía delegar en entidades gremiales de grado inferior la negociación para las Pequeñas y Medianas Empresas, descentralizando el proceso negociador (Strega, 2.000). Esa situación era relativizada por el dirigente cegetista Antonio Cassia, quién resaltaba que el proyecto final de la Ley PYME reivindicaba la necesidad de lograr el acuerdo con el sindicato, manteniendo el monopolio de representación a través de la negociación colectiva (Murillo, 2.005).

Estas dos leyes, la 24.465 y la 24,467, se constituyeron en los avances legislativos más importantes en el área laboral durante el primer gobierno de Carlos Menem, obtenidos al final de su mandato. Se produjeron, en materia de reformas, cambios en materia de flexibilización externa (formas de contratación, baja de costos por despido y en aportes en los nuevos contratos promovidos) y flexibilidad interna (número de horas trabajadas, movilidad funcional y disposición de las vacaciones). De ese modo, se consiguió un acuerdo para facilitar los contratos temporarios y condiciones de trabajo más flexibles para las Pequeñas y Medianas Empresas, así como una reducción en las indemnizaciones.

Sin embargo, esas modificaciones no satisfacían las expectativas empresariales sobre la flexibilización laboral, en especial en lo referido a la descentralización de la

negociación colectiva a nivel empresa (Murillo, 2.000). Como consecuencia de esas limitaciones, la Unión Industrial Argentina abandonó su participación en la discusión sobre el proyecto en el tramo final de las negociaciones. Asimismo, la central de carácter más opositor, el Congreso de los Trabajadores Argentinos (claramente reactivo ante las propuestas flexibilizadoras), criticaba a las leyes dictadas en 1.995 porque no generaban una verdadera democracia sindical y deterioraba claramente la calidad de los empleos que se generaban.

Esos acuerdos apuntaban a consolidar la relación con el sector del sindicalismo más cercano al menemismo, encabezado por Antonio Cassia, remarcando que la pertenencia a la coalición gubernamental era el mejor reaseguro para preservar los beneficios corporativos, influyendo sobre los tiempos y los alcances de las transformaciones planteadas por la administración nacional, pudiendo obtener además participación en el diseño de las iniciativas que lo afectaban directamente.

VII-4) Ley de Riesgos de Trabajo.

El proyecto enviado en Noviembre de 1.994 era rechazado por la U.I.A. ya que sostenía que solo los empleadores podrían autoasegurarse si acreditaban solvencia económica y financiera para hacer frente a la ley y tenían garantizados los servicios para otorgar prestaciones médicas. Dejaba además abierta la puerta al reclamo en la justicia civil en los casos de un hipotético dolo del empleador y regulaba la creación de un Comité Consultivo Permanente de la Ley de Riesgos de Trabajo, integrado por tres representantes de cada sector, con funciones consultivas sobre la reglamentación de la ley, el listado de enfermedades laborales y tablas de incapacidades para trabajar, la prevención en las empresas y los indicadores de solvencia económica y financiera para el autoseguro.

Los desacuerdos entre las partes en la negociación y el énfasis puesto en el tratamiento de la Ley de Fomento del Empleo y la dirigida a las Pequeñas y Medianas Empresas, llevaron a que la iniciativa referida a los riesgos de trabajo se demorara

hasta después de las elecciones presidenciales de 1.995. Recién en el mes de Junio de ese año el proyecto pudo tratarse en Diputados, convirtiéndose el legislador Osvaldo Borda (dirigente de los trabajadores del caucho) en vocero de la posición sostenida por el gobierno.

El menemismo se encontraba inicialmente fortalecido al haber conseguido triunfar ampliamente en la elección del 14 de Mayo, alcanzando casi el 50% de los votos, con una importante diferencia respecto de la fórmula del FREPASO José Octavio Bordón y Carlos Álvarez, quienes no habían llegado al 30% de los sufragios. Además esa fuerza tenía una representación parlamentaria muy reducida mientras que el radicalismo, que tenía un mayor número de diputados, venía de hacer una muy mala elección presidencial, con el 16,7% de los votos.

Esa fortaleza en el plano político del oficialismo, coincidía con un deterioro creciente de la situación económica, con una caída de la producción que derivaba en un aumento en los niveles de desocupación (que alcanzó el 18,6% de la Población Económicamente Activa en Mayo de 1.995) y que mostraba el surgimiento de los primeros planteos contradictorios entre la continuidad de la estrategia económica y el apoyo del electorado (Alonso, 2.000).

Por otra parte, el proyecto de creación de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART) brindaba la posibilidad de potenciar la formación de un mercado de capitales a través del Seguro Obligatorio para todos los trabajadores, además de generar una buena oportunidad de negocios para los diferentes integrantes de la coalición menemista de gobierno, a partir del surgimiento de nuevas posibilidades de inversión para algunos núcleos empresariales.

La iniciativa tuvo en la Cámara Baja la oposición del FREPASO, el radicalismo y algunos diputados relacionados con el gremialismo como Naldo Brunelli y Roberto Digón (que se había alejado del menemismo en 1.993 y se estaba construyendo una opción dentro del partido en la Ciudad de Buenos Aires), aunque la mayoría del Partido

Justicialista, con el apoyo de los legisladores de los partidos provinciales y los de la Unión de Centro Democrático (agrupación que había sostenido la candidatura presidencial de Carlos Menem en el mes de Mayo) consiguió la aprobación de la iniciativa en consideración.

La Unión Industrial Argentina, en ese contexto, consiguió en una reunión en el mismo Congreso que se fijara un tope de cincuentaicinco mil pesos para la renta periódica en caso que se produjera incapacidad laboral permanente durante la primera etapa del régimen, límite que se podría elevar posteriormente a 110.000 pesos. El Comité Consultivo encargado de la reglamentación de la ley, la confección de listados de enfermedades y tablas de incapacidad quedaría formado finalmente por cuatro representantes por sector, estableciéndose que entre los empleadores dos tendrían que ser representantes de las PYMES.

En el mes de Agosto, el Senado aprobó la reforma y, tras la aceptación por parte de los diputados de las modificaciones menores que se habían introducido en la Cámara Alta, el régimen se convirtió en ley en Septiembre, aunque con muchos puntos sin definir, que debían ser tratados posteriormente en el Consejo Consultivo como el tema del autoseguro, la conformación de la lista de incapacidades y enfermedades, la escala de primas que debían pagar los empleadores y el grado de siniestralidad prevista en cada sector de la economía. Esa situación generaba las condiciones para que se abriera un nuevo espacio de negociación para la implementación de la norma, en la que los actores involucrados pudieran influir sobre los tiempos y los modos de su puesta en práctica.

Esa ley, la 24.557, establecía la prevención y reparación de daños sufridos por los trabajadores, así como su reinserción en la fuerza de trabajo. Se buscaba sustituir un régimen que estaba caracterizado por una prevención de accidentes casi nula, con prestaciones en especie pobres, y la necesidad de accionar judicialmente para reclamar una indemnización reparatoria; por otro que tenía por objeto que la prevención fuera un factor central, que la asistencia médica estuviera sujeta a controles y tuviera por

objetivo la recuperación psicofísica del trabajador y su reinserción en el ámbito laboral, y que las prestaciones dinerarias se liquidaran en cuotas, neutralizando la necesidad de la acción judicial para acceder a esa instancia (De Diego, 1.998).

Para poner en funcionamiento el nuevo sistema se crearon las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART), las que garantizaban los pagos establecidos por la ley, aseguraban que un empleado que hubiera sufrido accidentes recibiera atención médica y farmacéutica, atención ortopédica, rehabilitación, recalificación profesional y en caso que fuera necesario servicios funerarios. Aplicando la estrategia de “copiar al vecino”, se intentó crear un esquema similar al chileno de “las mutuas”, aunque por la situación de crisis que atravesaba el sistema asegurador y la falta de interés de los sindicatos y empresarios fue imposible concretar el mismo proyecto, produciéndose una asociación entre aseguradoras nacionales y extranjeras para ingresar en el negocio (Strega, 2.000).

Para la prevención de los riesgos laborales se instrumentaba el Plan de Mejoramiento, que establecía las condiciones que las empresas debían cumplir para la prevención. Los niveles de cumplimiento con las normas de higiene y seguridad eran las que determinaban las alícuotas que debían pagar las empresas. Por otra parte, se procuraba limitar la conflictividad judicial, a partir de las restricciones puestas para las acciones por la vía de la normativa civil. Para dar solución a los conflictos, se le dieron facultades especiales a las comisiones médicas y se buscó producir un cambio en el circuito prestacional y asistencial. Los empleadores eran eximidos de toda responsabilidad emergente de la ley especial y de la responsabilidad civil solo en el caso del dolo eventual.

Para contralor del sistema, la Ley 24.557 creó la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (S.R.T.), con estructura y personal que le permitieran actuar con autonomía, produciéndose a posteriori la situación en la que la Superintendencia procuraba actuar con independencia de la estructura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, aunque formalmente debía estar bajo jurisdicción de éste (Díaz, 2.002).

Es importante resaltar que al igual que ocurrió con la creación de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión, la conformación de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo ejerció una importante atracción en ciertos grupos sindicales, que intentaron obtener beneficios con su participación en el sistema. Inicialmente, existieron negociaciones para constituir A.R.T. sindicales con participación de ciertos grupos empresariales, aunque con el paso del tiempo se optó por incorporar algunos sindicatos en aseguradoras que ya estuvieran constituidas, argumentándose que era necesario cierto conocimiento técnico para el eficaz funcionamiento del sistema (Strega, 2.000).

VII-5) Problemas en la implementación de la reforma en obras sociales.

Durante el año 1.994, la implementación de la desregulación en el sistema de obras sociales se subordinó a las negociaciones en torno a las modificaciones en el mercado laboral que el gobierno procuraba introducir. La necesidad de sumar apoyo político para la sanción de las Leyes 24.465 y 24.467 referidas al fomento del empleo y a las condiciones especiales para las Pequeñas y Medianas Empresas, y de la ley 24.463 de Solidaridad Previsional en Marzo de 1.995, favoreció la “reaparición” en el debate de la reforma en el sector de las obras sociales. Asimismo, el triunfo de Carlos Menem en la elección presidencial del 14 de Mayo de 1.995, abrió las puertas para una nueva ronda de intercambios con el sindicalismo, no solo con el más afín a sus propuestas, sino también con aquellos gremios que habían adoptado posiciones más contestatarias.

El 29 de Mayo el gobierno inició una nueva ofensiva, orientada a la desregulación del sistema de obras sociales, en el marco de una reunión con los sindicatos en la que se acordaron los términos de la reforma a implementar. Se creó una Comisión Multisectorial que reunía a la C.G.T., la ANSSAL y representantes de los ministerios de Salud y Acción Social, Economía y Trabajo (Alonso, 2.000).

La ANSSAL y la C.G.T., encabezadas por José Luis Lingieri y Antonio Cassia respectivamente, tuvieron un papel central en la elaboración de un proyecto de reforma,

que tenía como objetivo derogar la normativa vigente sobre desregulación (con lo que en la práctica contribuían a retrasar su implementación al abrir una nueva instancia de discusión sobre el tema)[94]. La propuesta incluía la posibilidad de introducir un mecanismo de complementación de la atención médica y farmacéutica, que se restringía a las obras sociales sindicales.

Ese mecanismo de complementación habilitaba a un afiliado de una obra social a utilizar servicios de otra entidad, existiendo la posibilidad que ésta facturara la prestación a la obra social de origen. De ese modo, se mantenía la relación entre la obra social y los trabajadores pertenecientes a una determinada rama de producción, aunque se generaba la oportunidad de acceder a ciertas prestaciones en otra entidad, manteniendo ciertos incentivos para la competencia aunque pudiendo limitar las características que ésta tendría.

El hecho que la iniciativa fuera de sectores gremiales caratulados como "hipermenemistas" demostraba que más allá de las vinculaciones que podían tener con el gobierno, buscaban preservar fundamentalmente el manejo de las obras sociales, que constituía una importante fuente de ingresos y de poder político para esas entidades, introduciendo modificaciones en las prestaciones.

Además, a partir de ese proyecto de reorganización del sector, la C.G.T. buscaba definir un punto de acuerdo hacia su frente interno, que presentaba diferencias por la creciente separación entre los sindicatos que tenían como estrategia adaptarse a las nuevas reglas de juego de la mercantilización y que veían en la desregulación de las obras sociales una muy buena oportunidad para ello; y el resto del movimiento sindical, que no mostraba la misma capacidad para establecer estrategias competitivas. Sin embargo, las organizaciones sindicales más poderosas, que se inclinaban por una versión limitada de la desregulación del sistema, no mostraron demasiado esfuerzo por defender en las negociaciones el proyecto orientado a poner en práctica un régimen de

[94] Es interesante en esta instancia ver la capacidad que tenía el sindicalismo para establecer vinculaciones directas con ciertos actores gubernamentales para preservar sus intereses organizacinales.

complementación de prestaciones entre obras sociales, privilegiando sus estrategias “expansivas” en el mercado de la salud (Alonso, 2.000).

El producto de la reunión entre los representantes de la Confederación General del Trabajo y el gobierno fue la elaboración de un cronograma para la reforma del sistema, que comenzaría a operar desde principios de 1.996. Se introducía el criterio de la libre elección de los trabajadores, aunque limitando la desregulación al sistema de obras sociales sindicales. Por otra parte, se establecía un Programa Médico Obligatorio (P.M.O.), básico e igualitario para todos los beneficiarios del sistema, decidiéndose que la ANSSAL subsidiaría a las obras sociales que no pudieran cumplir con el P.M.O.

Inicialmente, las obras sociales deberían producir la reconversión necesaria para poder lograr una escala operativa eficiente, lo que muy probablemente daría lugar a un proceso de fusiones que reduciría el número de entidades. Dicho proceso sería financiado mediante un crédito del Banco Mundial y los fondos excedentes de la ANSSAL del año anterior (La Nación, 30 de Mayo de 1.995 y Página 12, 30 de Mayo de 1.995). Asimismo, se dejaba para más adelante la desregulación completa, proponiéndose un plan gradual de apertura del mercado que sería definido con mayor precisión por un grupo de técnicos de los ministerios de Economía, Trabajo y de Salud y Acción Social (Clarín, 31 de Mayo de 1.995).

El resultado de esa negociación se presentaba contradictorio tanto para los intereses del gobierno como para los del sindicalismo. Se acordaba el establecimiento de un Programa Médico Obligatorio, aunque no se formulaban precisiones en cuanto a lo que éste incluiría; y se evitaba que la desregulación incluyera en ese momento a las empresas de medicina prepaga, a pesar que para el gobierno ello era un primer paso orientado a la apertura total del sistema. En tal sentido, el titular de la C.G.T. Antonio Cassia, afirmaba que se había establecido un tiempo para que las obras sociales sindicales mejoraran su gestión, a partir de lo cual estarían en condiciones de competir con las empresas de medicina prepaga (Página 12, 1 de Junio de 1.995).

La posición del sector gremial más cercano al menemismo no logró un consenso fuerte al interior de la C.G.T., planteándose la postergación de la negociación con el gobierno hasta que terminara el proceso de reorganización en la central sindical. La intención gubernamental de plantear la completa desregulación del sistema como la única solución posible a largo plazo, fue rechazada por un grupo importante de sindicatos que, aprovechando ciertas necesidades políticas de la administración menemista, procuraban retrasar la desregulación todo lo que fuera posible y limitar sus alcances.

Ese espacio de negociación se modificó ya que se produjeron cambios tanto al interior de la CGT, como en la voluntad para aceptar las propuestas provenientes de la administración nacional. A fines del mes de Julio, el gobierno adoptó la propuesta de la Unión Industrial Argentina sobre una rebaja de aportes patronales, medida que fue rechazada por la Confederación General del Trabajo, que planteaba que de ese modo se deterioraba el financiamiento del sistema de obras sociales (Alonso, 2.000).

Asimismo, el anuncio de un paro general para el 6 de Septiembre mostró una actitud mucho más confrontativa de las nuevas autoridades cegetistas, que planteaban la inutilidad de las medidas adoptadas por el Ministerio de Economía para paliar la desocupación a partir de iniciativas que erosionaban el poder de los sindicatos y que amenazaban con el virtual desfinancimiento de las obras sociales, sin un correlativo aumento de las fuentes de trabajo.

El nuevo Secretario General de la C.G.T., Gerardo Martínez (dirigente de la Unión Obrera de la Construcción), consiguió la adhesión del Movimiento de los Trabajadores Argentinos y del C.T.A., aunque evitó confrontar directamente con Menem, intentando fortalecer los contactos con el ala política del gobierno, la cual también tenía importantes diferencias con Domingo Cavallo en varios temas[95].

[95] La rápida lucha por la posible sucesión de Menem luego de 1.999, la necesidad de preservar las relaciones con el sindicalismo más afín, así como la creencia que ciertos aspectos del proyecto del Ministro de Economía implicaban un costo político demasiado alto para el proyecto presidencial, fueron ingredientes que eslabonaron una cadena de

A cambio de levantar el paro previsto para el 6 de Septiembre, el líder cegetista logró una nueva ronda de negociaciones con la administración, en la que se aseguró subsidios del ANSSES para las obras sociales gremiales, la reducción de dos puntos en la disminución de los aportes patronales y la formación de una mesa de concertación con los empresarios del "Grupo de los 8". Frente a ese acuerdo, Juan Manuel Palacios (dirigente de la Unión Tranviario Automotor y líder del M.T.A.), criticó la actitud de Martínez y llamó a recuperar la C.G.T. para los trabajadores (Fernández, 1.997).

Por otra parte, frente a esas dilaciones, el sector empresarial hizo conocer rápidamente su posición, ya que en el mes de Agosto, en el XXI Coloquio de IDEA, se presentó una propuesta de Reforma del Sistema de Seguridad Social, que se refería fundamentalmente al Seguro de Salud para los trabajadores. Asimismo, el Consejo Empresario Argentino, le entregó al Presidente Menem un trabajo preparado por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana, en el que se proyectaba que la reforma podía ser puesta en práctica en un plazo no mayor de 180 días. Esto significaba la reaparición de sectores que habían intentado plantear un esquema de desregulación más amplio a principios de la década del noventa y que habían formulado propuestas que dieron origen a la OSAM en 1.992[96]

En la propuesta, se pensaba establecer un marco regulatorio que creara incentivos económicos para un comportamiento más competitivo en el mercado de la salud. Las entidades de salud que desearan calificar para participar del sistema deberían ser de carácter privado y operar de acuerdo con un conjunto de reglas establecidas por el Estado que tendían a crear un marco de competencia adecuado para alentar la provisión de un servicio de buena calidad a costos razonables. Se establecía que en forma periódica, cada familia recibiría una publicación conteniendo información relativa a costos, beneficios y limitaciones de cada plan calificado, para que los beneficiarios

---

enfrentamientos entre Cavallo y algunos grupos muy cercanos al presidente Menem, que desembocaron en la renuncia del primero en 1.996.

[96] En tal sentido no debe dejar de recordarse la propuesta de reforma del Sistema de Salud formulada por FIEL en el año 1.991.

efectuaran la elección de su entidad y plan, a través de su empleador (Consejo Empresario Argentino, 1.995).

Las instituciones participantes estarían obligadas a aceptar la incorporación de todos los beneficiarios que las seleccionaran, a menos que se hubiera alcanzado el cupo máximo, previamente definido, de población que cada ente estuviera dispuesto a absorber por región. Asimismo, se prohibía el establecimiento de períodos de carencia en el acceso a ciertos servicios, ya que la obligatoriedad que tenía la población de contratar el plan médico, en combinación con el establecimiento de contratos por grupo familiar y las limitaciones a la posibilidad de cambio de aseguradora, reducían la aparición de comportamientos oportunísticos de los consumidores (Consejo Empresario Argentino, 1.995).

Además, se establecía que las entidades estarían obligadas a ofrecer un Plan de Cobertura Estándar (P.C.E.) modificable en el tiempo y que contuviera los beneficios básicos definidos por la agencia regulatoria, no obstante lo cual se admitía que, en forma adicional las entidades ofrecieran planes más amplios que el P.C.E., buscando de ese modo, la adhesión de sectores con mayor nivel de ingresos que redundara en un crecimiento de los planes más caros.

Por otra parte, en el marco de negociación de la puesta en práctica de la desregulación, en 1.995 se inició la ejecución del Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema de Obras Sociales (PARSOS), que contaba con la asistencia financiera del Banco Mundial y tenía como objetivos brindar apoyo técnico y financiero dirigido a lograr la reconversión de las obras sociales, mejorando su eficiencia administrativa y de gestión. Con el mismo objetivo se creaba un Fondo de Reconversión de Obras Sociales (FROS), que preveía la adhesión voluntaria de las obras sociales que lo requirieran. La vinculación con el Banco Mundial, que financiaba el proyecto, favorecía la presión a favor de una creciente desregulación del sistema en el corto plazo.

Los organismos internacionales jugaban en esta temática un papel relevante, ya que a partir de la financiación de la reforma del sistema de obras sociales podían establecer vinculaciones muy concretas con aquellas organizaciones sindicales que tenían problemas para sostener las prestaciones de sus obras sociales y dinamizar sus proyectos reformistas.

Frente a todas estas tensiones el gobierno dictó el Decreto 292/95, promovido por el Ministerio de Economía, en el que se le quitaba relevancia a la Administradora Nacional del Seguro Social. Por esta medida, se eliminaba la múltiple cobertura, se unificaban aportes para las obras sociales y se daba libertad de elección a los jubilados del Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados (Marcú, 1.997).

Se establecía un criterio de distribución automática del Fondo de Redistribución que comenzaría a implementarse a partir del 1º de Octubre, fijándose un monto per cápita de treinta pesos por afiliado y recibiendo subsidio estatal solamente aquellas obras sociales que brindaran prestaciones por debajo de esa cápita. Esa medida implicaba una pérdida de poder para el sindicalismo, al no poder influir en la distribución de subsidios que auxiliaban financieramente a las obras sociales (Alonso, 2.000).

Ante esa decisión, el gremialismo incrementó su interacción con el gobierno, retomando el diálogo a fines de Agosto. La cúpula cegetista consiguió una serie de concesiones a cambio de aceptar una aceleración en el proceso de desregulación. Mediante el Decreto 492/95 se atenuaba la reducción de los aportes patronales establecida anteriormente, fijándose en un 5% sobre la nómina salarial. Se elevaba la cápita por afiliado a compensar, de treinta a cuarenta pesos, con el objetivo de asegurar un mayor nivel de redistribución entre sectores.

Por otra parte, en el Decreto se establecía un mecanismo de fusión de las obras sociales para aquellas que no alcanzaran los diez mil afiliados o no pudieran cumplir con el paquete de prestaciones básicas comunes. Asimismo, se determinaba que el Programa Médico Obligatorio sería definido por una comisión en la que podría participar

la C.G.T., estando a cargo de la elaboración del listado básico de prestaciones la Secretaría de Salud, con lo que corrían menos riesgos de intervención de los ministerios de Trabajo y Economía en su confección. Esto era importante ya que desde el gremialismo se caratulaba a esos ministerios como partidarios de una rápida desregulación del sistema y se los veía como muy cercanos a los intereses empresariales.

Sin embargo, Cavallo logró que las nuevas normas establecieran la obligación de las obras sociales mixtas (administradas por el Estado, el sindicato del sector y una representación empresarial) de convertirse en sindicales y de ese modo reformular el sistema de aportes especiales de los empleadores que esos institutos sociales percibían (Alonso, 2.000)[97].

El rechazo empresarial al acuerdo, calificado como "pacto negro con los sindicatos" (Ámbito Financiero, 22 de Septiembre de 1.995), se matizó cuando el gobierno aseguró que se mantenía la rebaja de los aportes en todos los demás rubros de las prestaciones sociales y que a partir del acuerdo con la C.G.T. se lograba impedir la presentación de recursos judiciales por parte de la central obrera, consiguiendo de ese modo mayor seguridad jurídica.

Sin embargo, la negociación había fortalecido la alianza entre ciertos grupos del sindicalismo y el "ala política" del gobierno de Menem, lo cual disminuía la capacidad del Ministro Domingo Cavallo para profundizar el proyecto de desregulación del sistema y mantener sin desvíos el rumbo del programa económico. Estos grupos gremiales se vinculaban con el llamado "sindicalismo de negocios", que buscaba adoptar ciertas estrategias empresariales, aunque no integraban el grupo de "amigos de Menem", que reivindicaba una relación directa con el presidente.

[97] Esa situación era muy controvertida en el caso del Instituto de Servicios Sociales Bancarios, el cual recibía un aporte patronal equivalente al 1% sobre comisiones e intereses percibidos por los bancos, mientras que otro 1 % era derivado por los bancos al Fondo de Redistribución manejado por la ANSSAL. Un recurso de amparo presentado por la Asociación Bancaria, obtuvo la orden judicial de no innovar, con lo que el sindicato podría negociar una salida que garantizara la permanencia transitoria del aporte especial bajo tutela sindical.

Finalmente, la intervención del Banco Mundial, que condicionaba el otorgamiento de créditos para la reconversión de las obras sociales sindicales a la continuidad del proceso desregulatorio, influyó en la dinámica que éste adquirió en su implementación. En tal sentido, empezaron a explicitarse aspectos centrales de la implementación tales como el establecimiento del Programa Médico Obligatorio y a pautarse las etapas y las características de la reconversión y saneamiento de las entidades, proceso que sería financiado con un préstamo del organismo internacional, quedando de ese modo la política sanitaria incorporada a la agenda de la relación con los organismos financieros internacionales[98].

Frente a ésto, la C.G.T. pretendía que la reconversión de las obras sociales fuera financiada con fondos de la ANSSAL, con el objetivo de limitar la influencia de dichos agentes externos en la puesta en práctica de esas políticas públicas, quedando fortalecido en cambio un organismo en el que podían tener clara injerencia.

[98] En el acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional en Septiembre de 1.995 el Estado argentino asumió el compromiso de continuar con las reformas pendientes, entre las que se hacía especial mención a la reforma laboral y la de obras sociales.

VIII

Marchas y contramarchas en los procesos de reforma.

Los acuerdos alcanzados en 1.994, que se plasmaron en las modificaciones del año 1.995, mostraron sus limitaciones para impulsar la política oficial a partir de mediados de ese año. Los reacomodamientos en el escenario sindical generaron una dificultad evidente para la profundización de las estrategias reformistas durante la segunda presidencia de Carlos Menem.

Cuando a fines de Julio de 1.995 se conoció que el índice de desocupación del mes de Mayo había superado el 18% de la Población Económicamente Activa (18,6%), el gobierno intentó encontrar un conjunto de respuestas rápidas que alentaran la creación de un mayor número de empleos. En tal sentido, se conoció una rebaja de las contribuciones patronales, con el objetivo de abaratar el costo de la mano de obra (La Nación, 26 de Julio de 1.995) y se hizo público que el Ministerio de Trabajo preparaba un proyecto de ley que impulsaba una creciente descentralización de la negociación colectiva, en el marco de las nuevas paritarias (Clarín, 4 de Agosto de 1.995).

Como veíamos anteriormente, la C.G.T. se mostró contraria a esas iniciativas y exigió al gobierno impulsar una ley de emergencia ocupacional, que prohibiera los despidos y suspensiones de los trabajadores, frente a lo cual los empresarios amenazaron con suspensiones preventivas. Finalmente, la administración menemista decidió rechazar el pedido cegetista (Strega, 2.000). Asimismo, la convocatoria a una medida de fuerza para el 6 de Septiembre[99], fortaleció la capacidad negociadora de la C.G.T. al conseguir la adhesión del M.T.A. y la C.T.A., que habían tenido posiciones más intransigentes frente al gobierno.

Puede decirse que los últimos cambios que se produjeron como consecuencia de los acuerdos firmados en 1.994 fueron la sanción de la Ley de Concursos 24.522 del 9 de

[99] Ya mencionada en el capítulo anterior

Agosto de 1.995 y la Ley 24.576, sancionada el 18 de Octubre de 1.995, referida a las normas de contratación. La primera permitía la apertura de un concurso preventivo sin acreditar el pago de remuneraciones y deudas previsionales, habilitando además la renegociación de los contratos laborales, presentándose la situación en la que el adquirente no sería considerado sucesor del dueño anterior respecto de los contratos de trabajo ni por los aportes personales.

Además, en su artículo 118 disponía que los Contratos Colectivos de Trabajo se extinguieran de pleno derecho, pudiendo las partes renegociarlos. De ese modo, existían menores recursos de protección para los empleados de firmas en problemas. Asimismo, esta ley establecía que los créditos laborales debían incluirse en los fueros de atracción. Se permitía asimismo, que el trabajador renunciara al privilegio que la ley asignaba a los créditos que derivaran de una relación laboral (Rodríguez Mancini y Confalonieri (h), 2.000).

En cuanto a la Ley 24.576, publicada el 13 de Noviembre de 1.995, le agregaba el Capítulo VIII al Título II de la Ley de Contrato de Trabajo referido a la formación profesional. Se remarcaba como derecho fundamental de todos los trabajadores, independientemente de su género o edad, la promoción profesional y la formación en el trabajo en condiciones igualitarias de acceso y trato. Además en la norma se especificaba, que en caso de cese de la relación laboral, se debía incluir la certificación profesional obtenida por el trabajador en el o los puestos desempeñados, hubiere o no realizado acciones regulares de capacitación. Esta iniciativa reflejaba algunos de los problemas que las pasantías habían tenido, así como enfatizaba la necesidad de resolver las complicaciones en la vinculación entre el sistema educativo y el mercado laboral.

Respecto de la definición que el gobierno intentaba imponer respecto de la problemática laboral, lo conseguido hasta ese momento lucía como claramente insuficiente. En tal sentido, en Diciembre del año 1.995, el Ministro Caro Figueroa planteó que hasta ese momento únicamente se había hecho un 30% de lo necesario en

materia de reforma laboral para resolver las tensiones existentes en el sistema. No solo consideraba que debía profundizarse el proceso de flexibilización, dándole un mayor grado de certidumbre y estabilidad a los cambios que se habían introducido (particularmente desde 1.994) sino que se hacía necesario definir con más precisión la forma en la que se implementarían algunas transformaciones como la vinculada con los mecanismos de autoseguro para las empresas, la conformación de la lista de incapacidades en materia laboral, etc.

El diagnóstico de Caro Figueroa era compartido por varios analistas y diversos miembros de grupos empresariales, particularmente aquellos que fueron caracterizados anteriormente como "empresarios de las políticas públicas". En esa dirección, el economista Ricardo López Murphy, en ese momento Director de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana, consideraba que para paliar la desocupación, además de asegurar mayores niveles de inversión, que potenciaran el crecimiento de la producción, era necesario crear un marco normativo "amistoso" para la generación de empleos (en la suposición que la legislación laboral era favorable para los incluidos dentro del sistema pero dificultaba enormemente el acceso al mercado de nuevos trabajadores[100]) y favorecer el reentrenamiento y la capacitación de la mano de obra para mejorar sus condiciones de empleabilidad en un sistema productivo cambiante (El Economista, 14 de Julio de 1.995).

Asimismo, la Unión Argentina de Entidades de Servicios (UDES) proponía disminuir el costo laboral, reduciendo las cargas sociales, habilitar un plan de pago permanente para todas las deudas previsionales e impositivas de las empresas, reducir en una sola disposición todos los programas de fomento de empleo, y modificar los criterios de negociación colectiva permitiendo, en el nivel de las empresas, acuerdos para disminuir remuneraciones cuando se tratara de sociedades que estaban en crisis (La Nación, 30 de Julio de 1.995).

[100] Ciertos analistas comparaban la legislación laboral con una muralla que protegía a los que estaban adentro pero impedía la entrada de quienes estaban sin trabajo.

Carlos Rodríguez, director del Centro de Estudios Macroeconómicos[101], por su parte, alertaba sobre el riesgo de prolongar la crisis del empleo mediante las políticas sociales, ya que consideraba probado que si se brindaba un seguro de desempleo alto, los desocupados tenían menos incentivos para buscar trabajo (El Economista, 14 de Julio de 1.995).

Se reforzaba continuamente el argumento que vinculaba flexibilización en el mercado laboral y simplificación de las relaciones entre trabajadores y empleadores como una estrategia para favorecer la creación de empleos (aliviando el problema de la desocupación) y la regularización de las condiciones de trabajo. Esta tesis presuponía que la rigidez del mercado y los altos costos laborales eran los "culpables" de la insuficiente generación de puestos de trabajo y de las dificultades para disminuir la informalidad laboral, requiriendo una profundización en la estrategia flexibilizadora.

VIII-1) Continuidad de los planteos de cambio en materia laboral.

El diagnóstico acerca de los puntos pendientes de la reforma en las relaciones de trabajo, esbozado por Caro Figueroa y apoyado por diversos sectores vinculados con el llamado "establishment" condicionaron el conjunto de iniciativas orientado a profundizar las transformaciones en el mercado laboral. Asimismo, las cambiantes relaciones con el sindicalismo y al interior del justicialismo influyeron claramente en la dinámica que podían adquirir esos cambios.

En Febrero de 1.996, la Confederación General del Trabajo, sectores empresariales y el gobierno terminaron de acordar los listados de enfermedades e incapacidades a compensar en relación a los accidentes de trabajo, dando de ese modo un importante paso adelante para la puesta en funcionamiento del sistema. A comienzos de ese año también, la C.G.T. anunció un paro general para el 26 de Marzo, en protesta por el alto desempleo y en rechazo a la continuidad de las orientaciones reformistas en materia

[101] Entidad que nucleaba a sectores identificados con la ortodoxia en materia económica, que adquirió gran ingerencia en el Ministerio de Economía cuando Roque Fernández alcanzó el cargo ministerial

laboral y de desregulación del sistema de obras sociales. La central sindical, presionaba de ese modo para abrir un nuevo espacio de negociación con el gobierno, particularmente con los sectores políticos de la administración menemista.

Por otra parte, proponía la creación de un Consejo Económico y Social, en el marco del cual deberían alcanzarse coincidencias entre empresarios y trabajadores. La C.G.T. reclamaba que dicho Consejo (creado por ley) tuviera facultades consultivas obligatorias en la definición de la política presupuestaria vinculada al empleo y la seguridad social, con capacidad para formular proyectos de ley o decretos (Clarín 15 de Marzo de 1.996).

A ese endurecimiento del sindicalismo más cercano al oficialismo, se le sumó un enfrentamiento con otro sector con el que el gobierno había tenido fuertes vínculos como era la Iglesia. En tal sentido, obispos como Justo Laguna (de la diócesis de Morón) o Miguel Hesayne (Obispo Emérito de Viedma) criticaban los costos del programa oficial y denostaban lo que consideraban un capitalismo liberal salvaje que no resolvía los problemas de miseria de una parte importante de la población, privilegiando la acumulación de riqueza en un sector minoritario de la sociedad (Clarín, 2 de Marzo de 1.996). Esas críticas debilitaban al oficialismo y serían utilizadas por quienes se oponían con fuerza a los programas flexibilizadores.

Los cambios al interior del sector eclesiástico representaban un foco de conflicto que debilitaba a la administración menemista en su capacidad de formular políticas orientadas a los sectores populares que eran un componente importante de su base electoral y que estaban muy relacionados con la Iglesia católica en su vida cotidiana. Además, algunos de los prelados mencionados previamente, se vincularon estrechamente con los nucleamientos sindicales más contestatarios frente a la administración menemista.

La convocatoria al paro del 26 de Marzo, pese a que concentró las críticas en Cavallo y en las aristas más controvertidas del plan económico, produjo una serie de tensiones

con Menem. Además potenció a los sectores nucleados en el M.T.A. (todavía formando parte de la dirección de la C.G.T.) que incrementaron sus presiones sobre los grupos más ligados con el menemismo, para fortalecer la medida de fuerza (Godio, 2.002).

Asimismo, también se amplió el espacio para la C.T.A., que se alineó con los demás actores sindicales en apoyo del eventual paro, particularmente a partir del accionar de CTERA. El 14 de Marzo la cúpula de la C.T.A., se reunió con el entonces presidente de la U.C.R., Rodolfo Terragno, para acordar la cooperación en una agenda de temas laborales, entre los que se destacaba la lucha contra el desempleo.

En ese contexto, el mismo 14 de Marzo, mediante un decreto y tras fuertes ataques del sindicalista Luis Barrionuevo a Domingo Cavallo, se creó el Consejo del Trabajo y el Empleo, producto de una negociación encarada por el Jefe de Gabinete Eduardo Bauzá (muy allegado a Menem) y el Ministro del Interior Carlos Corach con la C.G.T. y grupos empresariales, quedando marginado del proceso de su constitución el Ministro de Economía Domingo Cavallo.

El 19 de Marzo, la Confederación General del Trabajo suspendió el paro previsto para la semana siguiente y el 21 de Marzo se constituyó el Consejo del Trabajo y el Empleo, conformado por doce representantes del Grupo de los Ocho y doce delegados gremiales del sector mayoritario de la C.G.T.[102], lo que podía ser visto como un triunfo del sindicalismo (Fernández, 1.997).

Esa determinación significaba un debilitamiento del "sector técnico" de la administración menemista, ya que el nuevo organismo quitaba espacios de maniobra al Consejo del Trabajo y la Producción, donde la representación gubernamental estaba a cargo de los ministros de Trabajo y Economía. Se profundizaba, de ese modo, la tensión entre las distintas "alas" del gobierno, lo que motivó que Cavallo planteara que la única estrategia válida para combatir el desempleo era la profundización de la

[102] Para lograr el apoyo del empresariado, el gobierno debió garantizar que la política económica no fuera puesta en discusión, argumentando que el modelo había sido apoyado en las elecciones de Mayo del año anterior.

reforma laboral y de las demás transformaciones pendientes en políticas sociales, enfatizando la necesidad de mercantilizar esas áreas (Alonso, 2.000).

Sin embargo, la nueva institución creada tenía funciones meramente consultivas, lo que limitaba los impactos concretos en la implementación de políticas. Caro Figueroa calificó al ámbito tripartito que se había creado por decreto como un lugar para el diálogo entre el gobierno y las organizaciones de intereses, sin atribuciones de aplicación concretas (Clarín, 25 de Marzo de 1.996).

El 26 de Marzo el Secretario General de la C.G.T., Gerardo Martínez, argumentaba que "…el gobierno nacional, en un acto de madurez política, ha sabido escuchar los reclamos y propuestas de la C.G.T.. Por eso aceptamos la invitación del gobierno nacional para lograr una concertación social y buscar en conjunto que la Argentina se ponga de pie…" (Godio, 2.002, pág. 1.207). Dicha posición no era compartida por los otros nucleamientos sindicales, que presionaban para endurecer su postura frente al gobierno.

Durante el mes de Abril, se introdujeron algunas medidas que permitieron, por una parte, la mejor implementación de algunas transformaciones encaradas en el período anterior, y por otra el impulso a ciertas normas que favorecieran la creación de nuevos empleos. En primer lugar, se llegó a un acuerdo en cuanto al régimen de tarifas por accidentes de trabajo, disponiendo el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que el régimen entrara en vigencia en Julio de 1.996.

En la reglamentación se estableció que si una empresa asegurada resultara intimada por morosa, la Aseguradora de Riesgos de Trabajo quedaría eximida de pagar la indemnización en caso de un accidente de trabajo, aunque cubriría la atención médica, farmacéutica, ortopédica y de rehabilitación hasta dos meses después de cancelada la póliza, al cabo de los cuales la responsabilidad por las prestaciones volvía a la empresa (Clarín, 9 de Abril de 1.996). De ese modo, se delimitaban los niveles de

cobertura, garantizando la solidez de las posiciones tanto del sector asegurador como de los principales grupos empresariales.

Asimismo, el 10 de Abril de 1.996, el Senado aprobó la ley 24.635, que creaba el Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria, institución que fue implantada para intervenir en la mediación previa a todo juicio laboral, generando efectos disímiles, de acuerdo a la opinión del oficialismo y la oposición. Según el FREPASO y la Unión Cívica Radical, dicha medida bloqueaba el acceso de los trabajadores a la justicia, mientras que desde la perspectiva de las autoridades del Ministerio de Trabajo, la iniciativa apuntaba a bajar la litigiosidad en materia laboral y a reducir los costos por juicios en dicho ámbito (Grassi, 2.006). Aún cuando el proyecto de ley generó debates a nivel parlamentario, el oficialismo pudo hacer primar su mayoría sin mayores inconvenientes.

A fines del mes de Abril, el Presidente inauguró formalmente el Consejo del Trabajo y el Empleo, sin haber logrado un consenso firme sobre el rango y las funciones de la nueva institución (Fernández, 1.997). Esa situación era rechazada por los sindicatos enrolados en el MTA, los cuales realizaron el 27 de Abril un plenario, que nucleó a cien gremios, entre los cuales se contaba con representación de la Unión Obrera Metalúrgica (UOM) a través de Francisco Gutiérrez, también Secretario de Relaciones Internacionales de la C.G.T..

La adhesión de ese sindicato, histórico eje de las 62 Organizaciones, mostraba grietas en la Confederación General del Trabajo, que se relacionaban con la cercanía establecida por la conducción cegetista con la administración de Menem, sin obtener respuestas favorables en el largo plazo (Godio, 2.002). Las presiones para lograr la renuncia de Gerardo Martínez a la Secretaría General de la central sindical, profundizaron la crisis, obligando a un nuevo reacomodamiento en el plano gremial, con el intento de fortalecerse por parte de los gremios que asumían posiciones más confrontativas con el gobierno.

Como un agravante de la tensión en el plano gremial, el 1º de Mayo de 1.996 varios obispos sostuvieron una posición contraria al gobierno, en la que criticaban la falta de trabajo, con los efectos que ello generaba sobre la unidad familiar, las condiciones de vida y la degradación del salario. La actitud de los obispos críticos, estimuló tanto a los sectores sindicales del M.T.A. y la C.T.A. con vínculos con la Iglesia Católica como a grupos de trabajadores que, tradicionalmente católicos, encontraban en las actitudes de los obispos el justificativo para luchar contra un gobierno justicialista por el que habían votado un año antes (Godio, 2.002).

Ese día, el M.T.A. y cerca de ochenta gremios descontentos, conmemoraron el Día del Trabajador con un acto en el que Lorenzo Miguel fustigó duramente el modelo económico y llamó a una reunión del Comité Central Confederal para definir los pasos a seguir a partir de esa protesta. La presencia de Lorenzo Miguel representaba el apoyo de un sector que originalmente había tenido posiciones cercanas al gobierno menemista y que se caracterizaba por su gran capacidad de negociación, mostrando de ese modo fisuras en la coalición gubernamental.

La conflictividad fue creciendo y en los meses siguientes se sucedieron las huelgas y movilizaciones. El 26 de Junio se produjo la pueblada de Cutral Co (Provincia de Neuquén) en la cual alrededor de veinte mil vecinos chocaron con la Gendarmería, en defensa de sus puestos de trabajo, debido al cierre de empresas mineras. No solo la C.G.T., el M.T.A. y la C.T.A. apoyaron la medida, sino que un sector de la Iglesia adoptó una posición “militante” de oposición al programa económico y respaldo a los que luchaban contra él[103].

Asimismo, influyendo sobre los cambios en el contexto político en el que la política gubernamental en la materia era analizada, el 30 de Junio tuvieron lugar las elecciones a Jefe de Gobierno y estatuyentes de la Ciudad de Buenos Aires. Los comicios para senador del año anterior en ese distrito habían significado una dura derrota para el

[103] En esa ocasión un obispo que prestó su apoyo en forma declarada fue Justo Laguna, quién a lo largo de los años confrontará repetidamente con el gobierno por cuestiones económicas y sociales.

oficialismo, que venía de un triunfo arrasador en la votación presidencial. El Partido Justicialista proponía la candidatura del entonces Intendente Jorge Domínguez (el cual era caracterizado por el oficialismo como un funcionario comprometido con la modernización de la ciudad, imbuido del rumbo transformador predominante en el país), mientras que desde la oposición se destacaban las postulaciones de Fernando De la Rua por la Unión Cívica Radical, Norberto La Porta por el FREPASO (acompañado como primer candidata a estatuyente por la Senadora Graciela Fernández Meijide) y Gustavo Béliz por Nueva Dirigencia[104].

El triunfo de De la Rua con más del 46% de los votos para Jefe de Gobierno y de Fernández Meijide para estatuyente, sumado a la pérdida de votos del peronismo en el distrito, que apenas alcanzó el tercer lugar con menos del 20% de los sufragios, representaron una clara muestra del descontento de importantes sectores de la sociedad con el menemismo, constituyéndose en el principio de una tendencia electoral contraria al gobierno, con epicentro en las grandes ciudades, con eje en el FREPASO y la U.C.R., que combinaba la pérdida de sufragios con el incremento de la movilización social (Godio, 2..002).

La derrota en dichos comicios generó, además, tensiones al interior del gobierno, particularmente por la crítica dura de aquellos funcionarios vinculados con el "ala política" de la administración menemista, quienes acusaban a los efectos negativos del modelo socioeconómico, particularmente en el mercado de trabajo, por la pérdida de apoyo popular.

El enfrentamiento entre "los políticos", encargados de garantizar el consenso de la población, y "los técnicos", supuestos poseedores de un conocimiento especializado y no contaminado por intereses coyunturales[105], se incrementaba en la medida que los resultados electorales no favorecían al oficialismo, como lo habían hecho hasta 1.995,

[104] Béliz había sido funcionario del gobierno de Carlos Menem (llegando al Ministerio del Interior), aunque había renunciado argumentando que se retiraba asqueado por los elevados niveles de corrupción de la administración menemista, a la que parangonaba con un "nido de víboras".
[105] Para ampliar la caracterización de la diferencia entre políticos y técnicos es muy interesante ver Grassi, 2.003.

dificultando un eventual tercer intento presidencial de Carlos Menem, el cual requería una nueva reforma constitucional o un fuerte proceso de presión sobre el Poder Judicial.

Además, durante el mes de Julio, se adoptaron algunas medidas que aumentaron los conflictos con los sindicatos. En tal sentido, a mediados de mes, el gobierno decidió la eliminación de los subsidios familiares en forma total para los salarios superiores a 1.000 pesos y en forma parcial para aquellos que estaban por arriba de quinientos pesos. Por otra parte, se establecía la derogación de exenciones impositivas sobre los vales de comida, los que en los hechos constituían una parte del salario. Esas iniciativas, adoptadas mediante decretos de necesidad y urgencia, se vinculaban con la necesidad de cerrar la brecha fiscal y poder superar la crisis económica y social en la que se encontraba el país en ese momento.

La decisión, por parte de los ministros de Economía y de Trabajo, de eliminar los beneficios de los vales de comida y de asignaciones familiares, se justificaba no solo en motivaciones fiscales, sino también éticas y morales, ya que argumentaban que ambos sistemas alentaban la corrupción y el fraude fiscal (Strega, 2.000). El gobierno sostenía que con el seguimiento realizado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se había advertido que ese beneficio se distribuía en forma poco equitativa, favoreciendo a los trabajadores de los grandes centros urbanos, lo que generaba una situación de desigualdad entre las empresas.

En tal sentido, el sistema vigente hasta ese momento, no solo representaba una pérdida de competitividad para algunas compañías según su ubicación, sino que podía actuar como un desincentivo para algunas pequeñas y medianas entidades, que estaban en condiciones de generar una importante cantidad de puestos de trabajo, por ser intensivas en mano de obra .

Por otra parte, con fecha del 25 de Julio de 1.996, el gobierno dictó seis decretos que gravaban los vales de comida y modificaban las asignaciones familiares. Uno de ellos

derogó el Decreto 333/93 y el 433/94, especificando cuáles eran los beneficios no remunerativos y disponiendo que los vales de comida se computaran solo para calcular los aportes previsionales. El beneficio alimentario, según otro decreto, se otorgaría a través de cajas de comida con alimentos de la canasta familiar, cuyo beneficio no podría exceder del 20% del salario bruto del convenio. Por otra norma, se incorporaron los tickets al salario y se obligó a los empleadores a mantener el beneficio, refiriéndose el resto de los decretos a las asignaciones familiares.

Asimismo, mediante la Ley 24.714 se creó un esquema, dentro del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, por el que se eliminaron varias prestaciones familiares periódicas y se las unificó en una única prestación por hijo, conservando aquellas de carácter extraordinario y la de ayuda escolar, fijando además topes salariales para la percepción de las asignaciones. Sobre esta medida se argumentaba que el objetivo principal del sistema era redistribuir los recursos disponibles a favor de los trabajadores con salarios más bajos y con mayor carga de familia (Rocca, 2.002).

La ley establecía un sistema de Fondo Compensador, con el cual a cada empleador se le permitiría formar un fondo compensable, con la suma de las contribuciones patronales, del cual indemniza total o parcialmente el pago por asignaciones que les realiza a sus empleados. Las prestaciones eran clasificadas en a) periódicas, de pago mensual, y b) extraordinarias, asignación por hijo, hijo discapacitado, prenatal, de ayuda escolar (solo en Marzo) y cónyuge para los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Rocca, 2.002).

Frente a ese conjunto de medidas, la C.G.T. adoptó una estrategia fuertemente confrontativa, decidiendo un paro general para el 8 de Agosto, en repudio a los recortes y abandonando el Consejo del Trabajo y el Empleo. El Secretario General de la central sindical, Gerardo Martínez, denunciaba la actitud inconsulta del gobierno y amenazaba con la presentación de recursos de inconstitucionalidad para impugnar las medidas (La Nación, 17 de Julio de 1.996). Asimismo, el Movimiento de Trabajadores Argentinos convocaba a una movilización para el 26 de Julio y analizaba la posibilidad de

converger junto con el Congreso de los Trabajadores Argentinos en el paro convocado por la dirigencia cegetista.

Por otra parte, las medidas oficiales tampoco contaban con el apoyo de los principales especialistas y de los sectores empresariales. El empresariado se mostró crítico de las medidas que implicaban un recorte de los subsidios familiares y de la supresión de exenciones de los vales de comida, ya que argumentaban que aumentaban los costos laborales. Según Juan José Etala, la derogación de los decretos generaba no solo inseguridad jurídica, sino también un mayor costo laboral (El Cronista, 26 de Julio de 1.996).

Un economista ligado al establishment, como Manuel Solanet, afirmaba que la decisión era como incorporar un impuesto al trabajo, y los impuestos al trabajo eran los peores; mientras que otro profesional más vinculado con la Unión Cívica Radical, Adalberto Rodríguez Giavarini, opinaba que la suspensión de los ticket canasta era evidentemente un golpe significativo, particularmente para los sectores de clase media (El Cronista, 16 de Julio de 1.996).

Aparecía con este conjunto de medidas un problema de difícil resolución para el gobierno de Carlos Menem, ya que la necesidad de asegurar la solvencia fiscal provocaba tensiones dentro de la coalición gubernamental, dando señales que ésta era difícil de sostener en un contexto de crisis económica y con menores beneficios para distribuir a las distintas organizaciones.

La sucesión de conflictos con el “ala política” del gobierno, potenciada por un nuevo enfrentamiento en torno a los aportes de los bancos a la obra social bancaria[106], llevó a que Domingo Cavallo volviera a presionar con una amenaza de renuncia. A diferencia de situaciones anteriores, el Presidente tenía ahora un reemplazante que garantizaba la confianza del sector financiero, asegurando la continuidad del rumbo económico, por lo que el 26 de Julio le pidió su dimisión al Ministro de Economía.

[106] Ese tema se tratará en el parágrafo dedicado a los cambios en materia de obras sociales

El nombramiento de Roque Fernández, hasta entonces Presidente del Banco Central y miembro del Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA), tranquilizaba a los sectores del establishment que, hasta ese momento, habían sido un soporte central de la permanencia de Cavallo en la cartera económica, ante los temores que su salida implicara una reversión en el programa de reformas estructurales.

La elección del nuevo ministro, un economista de formación más ortodoxa, significaba la ratificación de la política económica, enfatizando la búsqueda del equilibrio fiscal y la solvencia del sector financiero y bancario. El objetivo de Menem de quedar como "el verdadero padre del modelo", obligaba a reforzar su alianza con el establishment y ponía en duda la efectividad de las presiones por "peronizar el modelo"[107].

La respuesta de la C.G.T. ante la ratificación del rumbo económico, fue la ratificación de la convocatoria al paro. La lenta salida de la recesión, junto con las dificultades para disminuir los niveles de desocupación, volvía factible un corrimiento de la acción sindical hacia posiciones crecientemente confrontativas y favorecía el éxito de la medida de fuerza de principios del mes de Agosto (Alonso, 2.000).

El paro del 8 de Agosto tuvo una importante repercusión, contando con el apoyo del M.T.A. y el C.T.A., realizando esta última una marcha desde Morón hasta Plaza Once, participando alrededor de diez mil personas. Lo distintivo de esa medida de fuerza, fue que, tras la caída de Cavallo, muchas de las consignas se dirigieron contra el presidente Menem, y que por otra parte, los partidos de la oposición como la Unión Cívica Radical y el Frente para un País Solidario, apoyaron resueltamente la medida, favoreciendo la coordinación de iniciativas de rechazo a los proyectos oficialistas (Godio, 2.002).

[107] El conflicto con Cavallo había puesto en primer plano las denuncias por corrupción, vinculadas con negocios que se otorgaban al empresario Alfredo Yabrán, el cual se suponía tenía fuertes contactos con algunos sectores de la administración menemista. Por ello, el gobierno buscará asentar su legitimidad en la buena marcha de la economía, para lo cual consideraba indispensable mantener buenas relaciones con los sectores de negocios.

El éxito del paro y el posible fortalecimiento de la oposición rápidamente provocaron que sectores oficiales tendieran puentes con la C.G.T., particularmente con los gremios más afines a la administración. En tal sentido, el Gobernador de Buenos Aires Eduardo Duhalde, sostenía la necesidad de buscar opciones frente a los recortes salariales y la amenaza a las conquistas laborales[108], al tiempo que parlamentarios oficialistas argumentaban que los decretos sobre vales de comida y asignaciones familiares podían ser reformulados en el Congreso (Clarín 10 de Agosto de 1.996).

El nuevo Ministro de Economía, Roque Fernández, envió al Congreso un paquete de medidas que incluía cambios en las asignaciones familiares y los vales de comida, procurando un reordenamiento fiscal que equilibrara las cuentas en un contexto aún recesivo. Ese paquete rápidamente recogió rechazos sindicales y solamente un tibio apoyo del empresariado, ante el peligro que se produjera un incremento de los costos laborales. En esa línea el Grupo de los Ocho reclamaba a los gobernantes recuperar el crecimiento y a los parlamentarios tratar urgentemente las leyes que la economía requería para incrementar el empleo y el mejoramiento de la situación social (La Nación, 16 de Agosto de 1.996).

A fines del mes de Agosto, la C.G.T. anunció un nuevo paro con movilización, que se alineaba con el perfil más combativo que estaban adoptando algunos gremios. Frente a ese giro, Menem intentó retomar el centro del escenario, y el 30 de Agosto, durante la reunión anual de la Unión Industrial Argentina, se comprometió a promover la negociación colectiva a nivel de empresa, la sustitución de la indemnización por despido por un fondo de capitalización individual y un nuevo régimen de relaciones laborales que facilitaría la movilidad de los trabajadores al interior de la empresa, en línea con la posición empresarial[109]. El presidente argumentaba que si no se consensuaban en el Parlamento las iniciativas oficiales, las medidas serían puestas en práctica a partir de la

[108] Duhalde estaba iniciando un proceso de diferenciación respecto de Carlos Menem, que se relacionaba con la disputa por la candidatura presidencial del Partido Justicialista para las elecciones de 1.999.
[109] Además, como veremos posteriormente, Menem se comprometía a profundizar la desregulación del sistema de obras sociales, a partir de la libre elección del beneficiario.

sanción de decretos de necesidad y urgencia, para poder avanzar en el proceso reformista (Alonso, 2.000).

Menem encontraba en el intento de profundizar la flexibilización laboral un mecanismo para la consolidación de la alianza con el establishment, al tiempo que procuraba, a partir de la disminución de los costos del trabajo, insertar una mayor dosis de competitividad a la economía argentina. A finales de Agosto, Menem realizó una visita oficial a Malasia y Nueva Zelanda, considerando muchos de los funcionarios y empresarios que lo acompañaron la legislación de estos países como el ejemplo a seguir en términos de liberalización y de capacidad para favorecer el incremento del ahorro nacional (Godio, 2.002).

Por otra parte, el gobierno intentó fragmentar y desincentivar el accionar sindical, marcando la contraposición entre los intereses de los dirigentes y los de los trabajadores. Por ello, consideraba que, en caso que se llevara a cabo un paro, ello iba a perjudicar a estos últimos con la pérdida de días de salario y de presentismo, costo que aseguraba, no irían pagar los dirigentes sindicales (Clarín, 14 de Agosto de 1.996). Asimismo, para diferenciar los intereses de los obreros y los gremialistas, argumentaba que cuando se sufría por los bajos salarios y la desocupación, la gente se daba cuenta que a los sindicalistas solo les preocupaba el manejo de sus obras sociales (Grassi, 2.006).

Asimismo, en el marco de una creciente conflictividad entre gremios por el perfil que debía adoptar la central obrera frente al gobierno y a la próxima desregulación del sistema de obras sociales, dos sindicatos emblemáticos de la C.G.T. y el M.T.A., como lo eran la Unión Obreros de la Construcción (UOCRA) y Camioneros respectivamente, se habían enfrentado en la sede de Ezeiza del Sindicato de Empleados de Comercio, con un saldo de varios heridos, profundizando de ese modo el descrédito social de la dirigencia sindical, históricamente comprometida con la violencia política[110].

[110] Ese conflicto no solo fue utilizado para descalificar a numerosos sectores del sindicalismo, sino que también debilitó la posición de Gerardo Martínez, quién sufría presiones desde diferentes sectores, que ponían en duda su continuidad al frente de la central obrera.

Las reacciones frente a los intentos del gobierno de profundizar la reforma, no se hicieron esperar. A la ratificación del paro de la C.G.T. para el mes de Septiembre, le sucedieron otras estrategias de confrontación por parte de los distintos actores sociales y políticos. Una de las iniciativas para demostrar el descontento y catalizar el rechazo que ya generaban algunas de las políticas menemistas fue el apagón de cinco minutos acompañado con un cacerolazo en las grandes ciudades del país, acordado por la oposición política, sindical, de las pequeñas empresas y estudiantil, concretado el 13 de Septiembre.

El M.T.A., el C.T.A., ciertas organizaciones empresariales como Fedecámaras, A.P.Y.M.E (que nucleaba a las Pequeñas y Medianas Empresas) , la Federación Agraria, la Federación Universitaria Argentina (F.U.A.), entidades que agrupaban a jubilados, la U.C.R. y el FREPASO, conformaron una multisectorial que se nucleó detrás del apagón, con el objetivo de continuar su accionar de oposición al modelo, presionando con distintas actividades.

Esas movilizaciones se daban en el marco de una reestructuración de la C.G.T., ya que el 6 de Septiembre se había llevado a cabo un nuevo Comité Central Confederal que aceptó la renuncia de Gerardo Martínez, poniendo en su cargo como Secretario General al sindicalista de la alimentación Rodolfo Daer. Ese sindicalista provenía del “miguelismo”, el cual se encontraba más distanciado del menemismo, que sus antecesores, intentando endurecer las condiciones de negociación en ciertos aspectos que consideraba estratégicos.

Por ello, no sorprendió la convocatoria a un paro de 36 horas para los días 26 y 27 de Septiembre. Se incorporaban además, a la conducción cegetista, dirigentes del Movimiento de Trabajadores Argentino, lo que era un símbolo de la adopción de una posición crecientemente confrontativa frente al gobierno[111]. La oposición de este grupo

[111] Juan Manuel Palacios y Hugo Moyano ocuparon los cargos de Secretario General Adjunto y Secretario Gremial, respectivamente.

a las medidas oficiales, se dirigía al gobierno en su conjunto y no solo a los técnicos que habrían producido un desvío del rumbo peronista de la administración.

Pese a las amenazas sindicales y la movilización de la oposición, ciertos sectores del gobierno continuaron postulando la necesidad de seguir adelante con la flexibilización. Para ello, siguiendo lo que habían sido las promesas de Menem ante la Unión Industrial Argentina, en una conferencia de prensa, el Ministro de Trabajo Armando Caro Figueroa, sostenía que iba a promover un régimen alternativo para las indemnizaciones por despido, que sería financiado solo por los empleadores, bajo un esquema similar al de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, al tiempo que aseguraba que ya estaba listo el proyecto de ley sobre reformas de la negociación colectiva para ser enviado al Consejo Nacional del Empleo y el Trabajo, buscando ampliar el proceso reformista encarado.

Por otra parte, se anunciaba que en diez días más se presentarían las propuestas para modificar el régimen de indemnización por despido, las modalidades contractuales y la Ley de Contrato de Trabajo (Clarín, 2 de Septiembre de 1.996). No solamente se buscaba crear otro potencial negocio para beneficiar a los aliados leales que manejarían esos fondos por despido, sino que la estrategia desreguladora se basaba en el diagnóstico sobre la necesidad de continuar profundizando las condiciones de flexibilidad en materia laboral.

Caro Figueroa enfatizaba la necesidad de “individualizar las relaciones laborales”, argumentando que el propósito del gobierno era que la ley que organizara el nuevo sistema de convenios colectivos de trabajo debería definir qué papel jugaba la autonomía de los trabajadores, pudiendo elegir individualmente qué modelo de despido ellos querían, además de poder pactar autónomamente las mejoras en un contrato individual, estando habilitado también el trabajador para retroceder en las mejoras por la misma vía (Clarín Económico, 15 de Septiembre de 1.996).

Esos cambios, en opinión de Manuel Solanet (quién un año antes, desde el Consejo Empresario Argentino, había reclamado un mayor dinamismo en la tarea reformista), tendrían sus efectos sobre el nivel de empleo, ya que reducirían el desaliento que tenían los empresarios para tomar nuevos empleados, disminuyendo la rigidez en el mercado de trabajo (La Nación, 8 de Septiembre de 1.996).

Incluso, en una carta de intención del gobierno argentino al Fondo Monetario Internacional, se proponía sustituir el sistema de indemnización vigente en ese momento, que constituía un fuerte desincentivo a la contratación de personal, por un sistema de seguro de desempleo, basado en cuentas de capitalización individuales financiadas mediante aportes descontados de las remuneraciones[112] (Clarín, 20 de Septiembre de 1.996).

El Consejo Nacional del Partido Justicialista apoyaba, en principio, esas iniciativas, ratificando su decisión de "…bregar incansablemente para que el modelo económico se complemente con las medidas propuestas por su conducción política para dar batalla contra el desempleo…" (La Nación, 25 de Septiembre de 1.996). En la misma reunión partidaria, Caro Figueroa remarcaba la necesidad de adecuar las normas laborales a la realidad del mundo contemporáneo, a los efectos de posibilitar la creación de nuevos puestos de trabajo (La Nación, 25 de Septiembre de 1.996). Se resaltaba en esta interpretación que se preparaba una nueva normativa en materia laboral para bajar los costos e incentivar la creación de empleos genuinos, en un mundo donde la competitividad de las empresas era fundamental, no debiendo el Estado generar problemas sistémicos.

Finalmente, el 26 y 27 de Septiembre tuvo lugar el paro de 36 horas convocado por la C.G.T.. El 27 se realizó el acto central en la Plaza de Mayo, con la participación de alrededor de setenta mil personas, en un clima de hostilidad hacia el presidente Menem. La huelga había sido un éxito de alcance nacional, con un ausentismo de un

[112] Es importante resaltar en esa iniciativa la contradicción con lo manifestado por Caro Figueroa el 2 de Septiembre acerca de la financiación del sistema únicamente por los empleadores.

60% en el sector industrial y de un 90% en el comercial, en el Gran Buenos Aires y la Capital Federal, permitiéndole al sindicalismo organizado exhibir su descontento frente a la situación vigente (Godio, 2.002).

El paro acentuó el distanciamiento entre el gobierno y la C.G.T., aunque rápidamente en ésta se dividirían posiciones entre quienes buscaban avanzar en un plan de lucha más agresivo y aquellos que querían aprovechar el éxito de la medida de fuerza para reiniciar las negociaciones con el gobierno, desde una posición más ventajosa para defender los intereses de las organizaciones, considerando que el paro había debilitado a los sectores más reformistas.

La medida de fuerza generó además realineamientos políticos. El mismo 26 de Septiembre, reforzado por el impacto del paro, un grupo de legisladores del Partido Justicialista emitió un comunicado, planteando que apoyaba el reclamo de la gente por la falta de trabajo (Clarín, 27 de Septiembre de 1.996). Asimismo, el gobernador de Buenos Aires, Eduardo Duhalde (buscando cimentar su candidatura presidencial para 1.999), resaltaba la necesidad de pensar cómo alcanzar acuerdos entre los trabajadores, el gobierno y los empresarios, para lograr una legislación que posibilitara terminar con la desocupación (Clarín, 28 de Septiembre de 1.996). La búsqueda de garantizar la integridad del justicialismo generaba dificultades para avanzar sobre las medidas flexibilizadoras[113].

Pese a la contundencia del paro de fines de Septiembre y de las expresiones de algunos sectores del justicialismo, que procuraban un acercamiento con los sindicatos, el gobierno renovó su apuesta reformista. Por ello, en Octubre, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley al Congreso, que planteaba modificaciones de importancia en varios temas. Las principales disposiciones se referían al fin de la ultraactividad, ya que se disponía la caducidad de las convenciones colectivas prorrogadas a su vencimiento, a los seis meses de sancionada la ley, autorizándose a prorrogar con carácter excepcional (por única vez) el vencimiento de las convenciones colectivas por seis

[113] Esa situación es analizada con mucha profundidad en Torre, 1.999.

meses. Además, se derogaban los estatutos especiales que regían el funcionamiento de las relaciones laborales en ciertas actividades particulares como el periodismo (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1.997).

Asimismo, se autorizaba a través de convenciones colectivas a la fijación de nuevas condiciones vinculadas con el tiempo de trabajo, categorías y funciones, aguinaldo, suspensiones y extinción del contrato. Por otra parte, disponía que las convenciones pudieran celebrarse no solo con la asociación sindical con personería gremial, sino también con la representación gremial en la empresa o establecimiento. Además, se modificaba el régimen de indemnizaciones, con un fondo de capitalización y una indemnización máxima de seis salarios.

La nueva avanzada del gobierno sobre la legislación laboral (que ponía en riesgo según los gremialistas un conjunto de derechos adquiridos) llevó a que los sindicatos retomaran su actitud defensiva, procurando frenar esas nuevas amenazas. Por un lado, los dirigentes sindicales “ultramenemistas” y “dialoguistas” continuaron reuniéndose con distintos miembros del Poder Ejecutivo, buscando abrir varios canales de negociación, que les permitieran salvaguardar determinadas conquistas. Esa situación irritaba al M.T.A., que veía que Palacios y Moyano eran invariablemente marginados de las negociaciones con el gobierno, al ser identificados como excesivamente intransigentes frente a las diferentes propuestas elaboradas por el oficialismo (Godio, 2.002).

Como agravante de ello, el 12 de Noviembre en el marco de una marcha, se produjo un violento enfrentamiento entre las columnas de la Unión de Obreros de la Construcción (miembros del sector sindical moderado) y las del sindicato de camioneros (puntal de la M.T.A.)[114]. La renuncia de Moyano a su cargo en la C.G.T. y la manifestación de desagrado de Palacios (aunque permaneció en sus funciones) marcaron la tensión que las relaciones con la administración menemista provocaban dentro de la central sindical.

[114] Enfrentamiento que era una réplica del producido unos meses antes en Ezeiza.

Rodolfo Daer, pese a que se enrolaba dentro de los sectores dialoguistas, aclaraba que existían posiciones contradictorias entre la C.G.T. y el gobierno, al argumentar que se había quebrado la alianza histórica que sostenía al peronismo (Página 12, 5 de Noviembre de 1.996). La central sindical inició una serie de contactos con legisladores de las diferentes bancadas para tener ingerencia en el tratamiento de las iniciativas enviadas al Parlamento.

La necesidad de preservar las buenas relaciones con el gobierno para condicionar la desregulación del sistema de obras sociales, forzaba la continuidad del espacio de negociación, en el que las transformaciones en la normativa laboral, estaban permanentemente presentes. Se consideraba necesario efectuar concesiones mutuas para lograr el avance de las reformas encaradas por una parte y la unidad del frente gremial por otra, con el fin de no debilitarse en la defensa de sus intereses.

Además, respondiendo a una demanda de los sindicatos, conjuntamente con la búsqueda de un mejoramiento en la situación fiscal, en Noviembre se instrumentó un nuevo programa de inspección del trabajo, para evitar la evasión al sistema de seguridad social, con un mercado laboral con casi un 40% de marginalidad, y para ello se dictó el Decreto 772/96, por el cual el Ministerio de Trabajo ejercería las funciones de superintendencia, mediante el Programa Nacional de Regularización Laboral y Previsional, con facultad de intervenir en la policía de trabajo del interior.

Ante las necesidades que los actores mencionados previamente tenían, un acuerdo celebrado en la primera quincena de Diciembre entre el Poder Ejecutivo Nacional y la Confederación General del Trabajo cambió las perspectivas de la reforma. En cuanto a la ultraactividad, se mantenía por tres años para los convenios prorrogados y luego se otorgaba un año adicional para negociar un nuevo convenio. También se limitaba la reforma para los Estatutos Especiales, cuyas normas seguirían vigentes por tres años. Asimismo, en materia negocial, se introducía la idea de una negociación “articulada”, en la que el nivel superior debía autorizar al nivel inferior para formular acuerdos; mientras que en las partes habilitadas para negociar, se privilegiaba el nivel más general.

Existían, por otra parte, fuertes presiones del Fondo Monetario Internacional para avanzar en el proyecto desregulador. Por esa razón, existió una reunión entre el ministro Caro Figueroa y los enviados del F.M.I., para tratar el problema del desempleo, la reforma laboral demorada en el Congreso y la desregulación del sistema de obras sociales, que formaban parte de las metas cualitativas de reforma que el país había planteado el organismo financiero internacional (Clarín, 5 de Diciembre de 1.996).

Esa situación coincidía con el fortalecimiento del diagnóstico que reivindicaba la necesidad de disminuir el costo laboral para superar el problema del desempleo, propiciando una mayor flexibilización del mercado. En tal sentido, la especialista de F.I.E.L. Nuria Susmel, calculaba que con un baja del 10% en el costo laboral, llevaría nueve años alcanzar niveles normales de desempleo, pero que si el costo cayera un 50% el ajuste se haría en dos años. Juan Luis Bour (economista de la misma institución) profundizaba ese argumento, planteando que los seguros de desempleo impedían la movilidad de los trabajadores hacia regiones donde había necesidad de mano de obra (Clarín, 6 de Diciembre de 1.996).

A mediados de Diciembre, como respuesta al retiro de apoyo de la C.G.T. al nuevo esquema de reforma; producto de las crecientes presiones de los organismos internacionales, el Poder Ejecutivo emitió tres decretos sobre la temática laboral[115]. El primero, el 1.553/96, establecía que el Ministerio de Trabajo podría revocar la homologación de un convenio cuando se hubieran modificado las condiciones que dieron origen a la misma. El Decreto 1.554/96 indicaba que en caso de desacuerdo entre las partes sobre el nivel de una negociación, el Ministerio de Trabajo tendría la facultad de definir el ámbito de convenio, de modo que éste coincidiera y no superara los ámbitos de las partes, favoreciendo de ese modo la descentralización de la negociación.

[115] De ese modo se buscaba presionar a los sindicatos díscolos para que cedieran posiciones en el marco de la negociación.

Por otra parte, el decreto 1.555/96 establecía que para el caso de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES), la comisión interna de una empresa o planta podría ser parte en la negociación, siempre que la entidad sindical delegara esa autorización o que transcurrieran quince días desde el momento que se comunicara la decisión de negociación y el sindicato nacional no iniciara las tratativas (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1.997).

Esas iniciativas, demostraban que la posición del Poder Ejecutivo había ido evolucionando hacia un concepto de reforma más amplio, ya que en los sucesivos proyectos se observaba por un lado un nuevo piso para las negociaciones y por otro, el objetivo de descentralizar los arreglos y permitir un replanteo de las condiciones de finalización del empleo. En distintos procesos de negociación se reunieron la C.G.T., el Grupo de los Ocho y miembros del Poder Ejecutivo, suscribiéndose declaraciones de buena voluntad, aunque sin ningún resultado tangible.

Mientras tanto, en sectores que habían modernizado su aparato productivo en la primera mitad de la década, se comenzaron a firmar numerosos convenios a nivel de empresa, que introdujeron la polivalencia funcional, la jornada promedio ultravariable, los descansos modificables, el fraccionamiento de las vacaciones, la supresión de recargos y contribuciones, y algunas otras consideraciones que generaban mayores espacios de flexibilidad (De Diego, 1.998).

En tal sentido, General Motors había firmado un Convenio Colectivo de Trabajo, que se caracterizaba por la previsión de empleados polivalentes, con responsabilidades y funciones ampliadas, la existencia de procesos de mejora continua y trabajo en equipo (células), el establecimiento de remuneraciones flexibles, sujetas a variaciones en función del cumplimiento de objetivos específicos; y la fijación de una “jornada” de trabajo anual, permitiendo vacaciones compensables (Wells, 1.996). Ese convenio superaba el que un tiempo atrás había firmado SMATA con Fiat -Ferreyra (Córdoba) que incluía la polivalencia y la flexibilización de jornadas de trabajo y vacaciones, el que

había tenido dificultades de implementación por el conflicto que se había generado con los obreros de la fábrica.

Por otra parte, en plena discusión en torno a los cambios en la legislación laboral, el Sindicato de Empleados de Comercio, dirigido por Armando Cavalieri, firmó un convenio colectivo que contemplaba el fraccionamiento de las vacaciones, del pago de los aguinaldos y de las indemnizaciones y la extensión del período de prueba a seis meses (Bonnet, 2.007).

Esta flexibilización a nivel empresarial se producía en aquellos sectores que habían tenido un muy fuerte nivel de inversiones, transformando sus condiciones de funcionamiento, con importantes aumentos de la productividad que habían permitido un incremento de la producción con una incorporación mucho menor proporcionalmente de trabajadores.

Esos cambios de hecho, y la sanción de los decretos mencionados en los párrafos anteriores, motivaron la reacción del sindicalismo organizado. Por un lado, el C.T.A. había realizado el 5 de Diciembre un Congreso Nacional, con cinco mil delegados, adoptando el nombre de Central de los Trabajadores Argentinos, dando así un paso importante para solicitar reconocimiento oficial como nueva central sindical. En ese congreso, se mantuvieron unidas las grandes fuerzas de origen radical, socialista y algunos grupos peronistas de raíz socialcristiana (Godio, 2.002).

Por otra parte, pese a sus esfuerzos para negociar con el gobierno, la C.G.T. convocó a un nuevo paro general para el 26 de Diciembre, con apoyo del M.T.A. y la C.T.A., en rechazo de los tres decretos flexibilizadores. La adhesión fue muy alta en Córdoba y en la Capital Federal (donde alcanzó un 70%), aunque fue dispar en el interior del país. De ese modo, los sectores gremiales que estaban enfrentados con el gobierno, encontraban una buena posibilidad para confrontar con la administración menemista.

La oposición política, asimismo, aprovechaba la situación y lograba que el juez García Martínez objetara la constitucionalidad de los tres decretos flexibilizadores, a partir de una presentación de abogados de la Unión Cívica Radical y del FREPASO. Paradójicamente, en el momento en que un juez laboral suspendía la feria judicial para declarar la inconstitucionalidad de los decretos, el sector mercantil acordaba un convenio colectivo para sus trabajadores, que contenía cláusulas vinculadas con los decretos suspendidos por el juez (Grassi, 2.006).

Además, la C.G.T., que conservaba la mayoría de los grandes sindicatos, ante la dificultad para ubicar sindicalistas en cargos políticos en el seno del Partido Justicialista, decidió utilizar su apoyo a la "Mesa Sindical Duhalde 99" como una herramienta para presionar al menemismo, intentando que éste renunciara a las reformas que generaban un mayor nivel de controversia y reactivara los canales de negociación con el gremialismo (Godio, 2.002).

Todo ello, tuvo como consecuencia que el año 1.997 se iniciara con nuevas negociaciones sobre los cambios en materia laboral, que se venían discutiendo desde el año anterior, que habían generado ciertas transformaciones de hecho, pero que (en opinión de ciertos grupos empresariales) tenían un alto nivel de inseguridad, ante la falta de modificaciones normativas que enmarcaran adecuadamente los aspectos flexibilizadores.

El contexto en que la profundización de las reformas era encarada estaba cambiando. El año presentaba tanto una aparente recuperación del crecimiento de la economía, como el surgimiento de debates en torno a las candidaturas legislativas de Octubre de ese año, que condicionaban los intentos menemistas de luchar por un tercer mandato y la búsqueda de los partidos de oposición por unificar criterios para confrontar con el justicialismo.

En el mes de Enero, en un discurso ante el Congreso Nacional Justicialista, el Ministro de Trabajo Armando Caro Figueroa, sostenía que el gobierno iba a llevar

adelante la reforma pendiente, pero lo haría buscando el acuerdo con los sindicatos, ya que tenía el mayor de los respetos por la Confederación General del Trabajo. Planteaba que "…no se trata de renegar de nada ni (como dicen algunos malintencionados) de poner una marcha atrás en el proceso de modernización laboral para atender urgencias electorales…" (Caro Figueroa, 1.997, pág. 144). Reafirmaba de ese modo, el objetivo de profundizar las reformas, aunque no descartaba la posibilidad de alcanzar acuerdos con los sindicatos y con los sectores empresariales.

Durante los primeros meses del año, la C.G.T. amenazó con paros sin poner fechas, repitiendo una estrategia que le había permitido obtener resultados favorables, en cuanto al retardo en la desregulación del sistema de obras sociales y la limitación de los avances flexibilizadores. La amenaza de aplicar medidas de fuerza fortalecía a los sectores "políticos" del gobierno y quitaba margen de maniobra a los ministerios de Trabajo y Economía.

En Febrero, el gobierno convocó a la C.G.T. y al grupo empresario de los Ocho, a iniciar tratativas. Menem colocó en las negociaciones a Roque Fernández y Armando Caro Figueroa, quienes como anteriormente decíamos tenían acotado su poder para interactuar, siendo los ministros más rechazados por el sector gremial y "vigilados" por los miembros del ala política de la administración.

Se abrió entonces nuevamente un espacio de negociación, en el cual los diferentes sectores buscarían hacer primar sus intereses. En tal sentido, la Unión Industrial Argentina reclamó la urgente flexibilización laboral en un documento dirigido a Carlos Menem, en el que alertaba por los riesgos que podía correr el programa económico (Clarín, 21 de Marzo de 1.997). Pocos días después, se sucedieron reuniones, en las que los empresarios, los trabajadores y el gobierno intentaron superar sus diferencias y propusieron la realización de un diálogo con una agenda abierta y amplia (El Cronista, 27 de Marzo de 1.997).

Pese a la existencia de un espacio de intercambio, Caro Figueroa se mostraba escéptico respecto al éxito de las tratativas y argumentaba que el Grupo de los Ocho y la C.G.T. estaban muy lejos de alcanzar un acuerdo sobre la flexibilización laboral. Por otra parte, argumentaba que el 60% de lo que había que hacer en cuanto a modernización en materia laboral ya estaba realizado, quedando pendiente el 40% restante (La Nación, 6 de Abril de 1.997).

Todo ese debate, se enmarcaba además, en una recuperación del papel de la policía del trabajo, por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo que era una aspiración del sindicalismo, al cual se le buscaba otorgar compensaciones por su apoyo en el proyecto reformista. El 20 de Marzo de 1.997, la C.G.T. y el Ministerio de Trabajo firmaron una declaración conjunta sobre la cooperación de las organizaciones de trabajadores con la inspección del trabajo, para combatir el empleo no registrado, manifestando que más de un tercio de los trabajadores se encontraba desprotegido por falta de cobertura de la seguridad social, con la consecuente imposibilidad de acceso a los mecanismos colectivos de protección y representación (Strega, 2.000). Mediante esa declaración, se puso en funcionamiento el régimen de controladores laborales, de acuerdo a lo previsto por las medidas de 1.996.

Por otra parte, se endurecía la postura de algunos de los gremios más confrontativos con el gobierno. Ese era el caso de los maestros, nucleados en CTERA, afiliada a la C.T.A., la que había liderado, a principios del mes de Marzo, un nuevo paro nacional por mejoras salariales y contra la reforma educativa, impulsada por el gobierno. Luego de esa medida de fuerza, se sucedieron otras en las provincias, organizadas por agrupaciones sindicales vinculadas a CTERA, incluidos cortes de ruta masivos como en el paro docente de Neuquén el 25 de Marzo[116].

En el mes de Mayo, ante las reacciones sindicales, se firmó un acta de coincidencias con la C.G.T., según la cual se preservaba para el sindicato con personería gremial, la

[116] Dentro de ese conjunto de acciones además merece resaltarse la instalación de la Carpa Blanca, en Plaza Congreso. Dicha Carpa Blanca, no solo remarcaba la lucha de los docentes por una recomposición salarial, sino que muy rápidamente se convirtió en un espacio de referencia para diversos sectores de la oposición.

representación en la negociación de los convenios colectivos, aunque con la posibilidad que estos delegaran el poder en sus estructuras descentralizadas. Asimismo, se establecía que los acuerdos por rama no afectarían los convenios alcanzados por empresa, y se prorrogarían por tres años las principales cláusulas de los convenios colectivos de trabajo (Clarín, 10 de Mayo de 1.997). Caro Figueroa consideraba que, de ese modo, se podrían reemplazar las modalidades promovidas por un contrato de trabajo de mayor estabilidad, disminuyendo de ese modo la rotación laboral de los nuevos trabajadores (Caro Figueroa, 1.997).

Para fortalecer el apoyo a esos acuerdos, el Ministro Caro Figueroa convocó a un conjunto de economistas, para explicarles los alcances del acta consensuada (Clarín, 15 de Mayo de 1.997). Entre los convocados estuvieron Daniel Artana, Juan Luis Bour, Ricardo Arriazu, Carlos Melconián, Miguel Angel Broda y Juan Aleman, quienes mostraron sus reservas por las consecuencias que el freno en la dinámica reformista podría tener sobre el desarrollo de la economía.

Debe considerarse que estos economistas tenían una visión muy crítica sobre el sistema de protección de los derechos de los trabajadores, al que consideraban excesivo en sus alcances, y por ende perjudicial para el funcionamiento del mercado de trabajo y para la generación de nuevos empleos, adoptando una posición más cercana a la que había sostenido el Ministerio de Economía.

Los sectores empresariales, particularmente los reunidos en el Grupo de los Ocho, también plantearon sus disidencias respecto del acta acordada entre la C.G.T. y el gobierno, marcando como los principales puntos conflictivos el nivel de la representación de los trabajadores y las cláusulas de ultraactividad en los convenios colectivos.

En un documento publicado por ese grupo empresarial, se proponía negociar los nuevos convenios con los sindicatos, estableciendo que las empresas con más de

cuarenta empleados podrían elegir negociar con las comisiones internas[117], además de pautar un máximo de dos años para la caducidad de los convenios colectivos (Clarín, 4 de Junio de 1.997).

Un importante cambio en el contexto en el que se formulaban esas propuestas, endureciendo el accionar sindical, era que el mercado laboral parecía haberse dinamizado con la recuperación de la economía, a partir de mediados de 1.996, pese a que las características de los empleos creados eran precarias. Desde 1.995, el 80% de los trabajos generados se vinculaban con modalidades promovidas o atípicas de empleo[118] (Godio, 1.998). En Junio de 1.997 se informó que la economía argentina había creado en los últimos doce meses 530.000 puestos de trabajo, aún cuando existía todavía una tasa de desempleo del 16% (Caro Figueroa, 1.997).

Asimismo, es importante resaltar que existía un conjunto de programas de promoción del empleo, como el Programa de Empleo Privado (con un complemento salarial para nuevos empleos temporarios), el Programa de Fomento del Contrato de Aprendizaje (con una cobertura de póliza de riesgo y remuneración para el aprendiz), el de Servicios Comunitarios (programa de empleo transitorio con una asignación mensual no remunerativa) y el Plan Trabajar, todos orientados a favorecer la creación de empleos a bajo costo y con poca cobertura para los trabajadores. Además, para mejorar la "empleabilidad" de los demandantes de trabajo, se destacaban programas como el de Capacitación Ocupacional (otorgando cursos intensivos), Emprender (cursos de capacitación laboral), y Talleres Ocupacionales (Informe del Jefe de Gabinete de Ministros, Junio de 1.996).

Por otra parte, en el informe del mes de Mayo de 1.997, el Jefe de Gabinete Jorge Rodríguez, resaltaba que el crecimiento en los niveles de empleo, había sido del 45% en los últimos doce meses, destacándose el incremento en la construcción, que en Marzo había aumentado un 6,3% respecto a Febrero. Se puntualizaba en el informe

[117] Esa había sido una ventaja originalmente establecida para las Pequeñas y Medianas Empresas.
[118] A plazo determinado, a prueba, de práctica laboral, por nueva actividad, de trabajo formación, etc.

que el crecimiento de la demanda de trabajo ya no se concentraba en las grandes compañías, sino que en los últimos tiempos se venía extendiendo hacia el conjunto de las empresas (Informe del Jefe de Gabinete, 7 de Mayo de 1.997).

La mejoría en los niveles de empleo, parecía marcar un punto de quiebre en la escalada de la desocupación, poniendo una presión mayor sobre la calidad de los trabajos que se estaban generando, en un contexto de rápida recuperación de los niveles de producción. Ello, no solo dificultaba la aceptación de los sindicatos de medidas que flexibilizaran más el mercado laboral, sino que llevaba a que ciertos sectores del oficialismo (preocupados por las elecciones legislativas del mes de Octubre) procuraran fortalecer sus lazos con el gremialismo afín al gobierno. Esos sindicatos recibían presiones para lograr el mejoramiento de las condiciones de trabajo, más allá del número de empleos generados.

Frente a este nuevo panorama, en Julio, el Poder Ejecutivo envió al Congreso, un proyecto de reforma laboral, que tenía diferencias muy marcadas, tanto con las demandas sindicales como con las que provenían de grupos empresariales. Incluso, la propuesta generaba disidencias dentro del mismo gobierno, en el cual los sectores vinculados con el manejo de la economía se alineaban con las demandas empresariales, mientras que aquellos que ese encolumnaban con el Jefe de Gabinete Jorge Rodríguez, buscaban balancear las necesidades de los hombres de negocios con las de los gremialistas[119].

Se dirimía de ese modo un conflicto en el seno de la coalición menemista, en la que la C.G.T. podía dinamizar conflictos sociales y el gobierno necesitaba del apoyo del sindicalismo para garantizar su base electoral y preservar su legitimidad, a partir de la continuidad de la identidad peronista, de la que la relación con los sindicatos era indudablemente un símbolo, que aparecía como fundamental para sostener su poder político de cara a los comicios de ese año.

[119] Recordar la distinción entre técnicos y políticos analizada en Grassi, 2.003.

En ese mismo mes, se firmó un Acta de Coincidencias entre el gobierno, representado por Caro Figueroa y el viceministro de Trabajo Roberto Izquierdo, y la C.G.T. (con Daer, Cavalieri y Martínez como principales signatarios), que sería retomado unos meses más adelante por el nuevo Ministro de Trabajo Antonio Erman González. Entre los asesores de la C.G.T. se encontraban Noemí Rial (Unión Ferroviaria), Carlos Tomada (Unión Obrera Metalúrgica) y Federico West (Sanidad), quienes tenían una vasta experiencia en la relación con entidades gremiales.

La Unión Industrial Argentina rechazó suscribir el acta, argumentando que presentaba contradicciones con los lineamientos de la reforma que la administración menemista había impulsado hasta ese momento (De Diego, 1.998). Se argumentaba que de ese modo se desenfatizaba la flexibilización de las relaciones laborales y la descentralización de la negociación colectiva como herramientas centrales para incrementar los niveles de empleo, marcando un quiebre con la dinámica reformista que Caro Figueroa había intentado imponer hasta entonces.

A partir de ese momento, la negociación se hizo más lenta, ya que la campaña electoral pasó a primer plano. El 2 de Agosto se creó la Alianza para la Educación, el Trabajo y la Justicia, que nucleaba a la Unión Cívica Radical, al Frente para un País Solidario y a otros partidos, unidos por una fuerte oposición al justicialismo y sobre todo por el rechazo a una posible presentación de Carlos Menem para un tercer mandato presidencial.

La nueva coalición moderó el discurso en el plano económico, enfatizando las críticas a la corrupción, a la falta de respeto por la institucionalidad y a la precarización del empleo, sacando del centro del debate el modelo productivo de liberalización económica, aunque remarcando los costos sociales de su implementación.

El proyecto de ley en materia laboral fue objeto de declaraciones en contra, resistencias y modificaciones, a partir de acuerdos parciales de gremialistas y senadores justicialistas, amenazando el Poder Ejecutivo con insistir con los decretos

que habían sido rechazados por la justicia; aunque ante el riesgo de nuevos paros que pudieran complicar la campaña electoral del oficialismo, a fines de Agosto se decidió postergar el tratamiento de la iniciativa hasta después de los comicios, que aparecían como fundamentales para el posicionamiento de los diferentes actores políticos frente a la campaña presidencial para el año 1.999 (Grassi, 2.006).

Los resultados de las elecciones fueron negativos para el oficialismo, no solo por la cantidad de sufragios obtenidos por la Alianza, sino también por la derrota que en la Provincia de Buenos Aires había sufrido Hilda González de Duhalde, esposa del gobernador Eduardo Duhalde (el que se postulaba como "candidato natural del Partido Justicialista), en un contexto de tensión con el presidente Menem. El 26 de Octubre, a nivel nacional, la suma de votos de la Alianza, el FREPASO y la U.C.R. (allí donde no hicieron acuerdos) alcanzó el 45,8% de los sufragios, mientras que el Partido Justicialista logró el 35,9% de los votos.

Aunque Carlos Menem consideró que el modelo no había sido puesto en discusión, por lo que seguiría gobernando con el "espíritu fundacional" que había impulsado su administración hasta ese momento (Clarín, 27 de Octubre de 1.997), ciertos sectores del gobierno alertaron por las repercusiones negativas que el programa estaba teniendo entre los votantes del oficialismo y la necesidad de reforzar la vinculación con los sectores sindicalizados, que se habían mostrado leales al gobierno. Se fortalecían de ese modo, los grupos "políticos" en desmedro de los "técnicos", lo que tendría una importancia central en el recorrido de la reforma laboral.

El 1º de Noviembre, la Corte Suprema volvió a analizar los tres decretos observados a principio de año, que implicaban mayores grados de flexibilización, y al final de ese mes se constituyó nuevamente una comisión tripartita, que reformulaba el proyecto sin lograr la satisfacción del empresariado. Ese proyecto eliminaba los contratos a tiempo parcial, salvo los de aprendizaje y pasantía, al tiempo que mantenía el papel de los gremios de mayor rango en la negociación colectiva (Grassi, 2.006).

VIII-2) Proceso de implementación de la Ley de Riesgos de Trabajo.

La puesta en práctica de la Ley 24.557 tuvo importantes dificultades. Como mencioné anteriormente, recién en Febrero de 1.996 se acordaron los listados de enfermedades o incapacidades a compensar, existiendo fuertes tensiones entre sindicatos, grupos empresariales y las aseguradoras, que deberían garantizar la viabilidad del funcionamiento del sistema.

Al problema de la falta de estadísticas confiables sobre los niveles de siniestralidad, que llevó a que no se cumplieran las tarifas previstas, debido a las bajas negociadas por las A.R.T. sobre la base de las primeras autocalificaciones de las empresas y del nivel de cumplimiento de las normas de higiene y seguridad, se sumaba la disputa en cuanto a la capacidad de autoasegurarse que tenían las empresas que no querían afiliarse a una A.R.T..

Recién en Junio de 1.996, el Laudo 465 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, constituyó una propuesta aceptada frente a la conflictiva reglamentación del autoseguro de accidentes laborales (Ámbito Financiero, 6 de Junio de 1.996). Ese tema había generado una dura pugna entre el gobierno y el sector empresario (El Cronista, 21 de Mayo de 1.996). Igualmente la modalidad del autoseguro, tal como la preveía el laudo 465, solo pudo ser utilizada por las grandes empresas, lo que le permitió abaratar costos frente a eventuales competidores.

Asimismo, progresivamente en el segmento de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo se produjo el desembarco de grupos económicos vinculados a la banca, las finanzas, los seguros y los fondos de pensión, siendo el ingreso de las empresas extranjeras más lento y cuidadoso que en el caso de las organizaciones locales, ante la ambigua posición sostenida originalmente por las asociaciones de trabajadores.

Se presentaba a partir de esas modificaciones un nuevo negocio financiero que intentaba incorporar criterios de mercado en la resolución de problemas sociales, con el

incentivo a la competencia entre distintos prestadores, abriendo además oportunidades de inversión que fortalecieran el mercado de capitales, consolidando el esquema macroeconómico.

Fue dándose progresivamente una concentración en el sistema, con la fusión entre determinadas entidades pequeñas o la compra de otras que tenían dificultades para consolidarse en el mercado, por nuevos grupos aseguradores, nucleándose el 80% de los afiliados en el. 34% de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo[120] (Ámbito Financiero, 8 de Agosto de 1.996). Por otra parte, una situación problemática para su adecuado funcionamiento, era la alta morosidad que presentaba el esquema, que llegaba hasta un 20% de los aportes que debían efectuarse (Ámbito Financiero, 23 de Septiembre de 1.996).

Para mediados de 1.997 el sistema había entrado en funcionamiento, aunque preocupaba mucho al gobierno el elevado número de accidentes laborales en ciertas actividades[121], habiendo muerto más de novecientas personas por esa causa durante el primer semestre de 1.997, según un informe presentado por el Ministro de Trabajo Armando Caro Figueroa y Osvaldo Giordano (Ámbito Financiero, 23 de Julio de 1.997). Además, el 20% de los accidentes eran los denominados “in itinere”, respecto del total de accidentes graves y fatales, que eran según el informe 450 mensuales (Strega, 2.000).

Todo ello ponía, para algunos sectores, en duda la eficacia y el cumplimiento de los objetivos propuestos por la Ley de Riesgos de Trabajo, que se centraban en la posibilidad de asegurar la prevención de los riesgos laborales, dejando a la acción reparadora como última opción en un sistema que disminuiría el número de accidentes a partir de un mejor análisis de las causas de los siniestros. Además, planteaba condiciones para el endurecimiento de los sindicatos ya que, independientemente del

[120] Como se verá en el capítulo siguiente ese proceso continuaría su curso en los años posteriores.
[121] Particularmente se mencionará el caso de la construcción.

negocio financiero que podía estructurarse, el nuevo mecanismo no parecía mejorar las condiciones de seguridad de los trabajadores.

A partir de ese momento, el sistema continuaría instalándose, con resultados bastante disímiles entre las actividades económicas y regiones, destacándose por su cobertura la Capital Federal y la Provincia de Buenos Aires. Asimismo, algunos de los problemas analizados anteriormente, veremos que no podrán ser resueltos eficazmente hacia finales de la década.

VIII-3) Movimientos contradictorios en la desregulación de las obras sociales.

Además de las presiones que ejercía el Banco Mundial para acelerar la política de desregulación del sistema de obras sociales, existía otro actor que influía sobre los acuerdos que podían alcanzar el gobierno y los sindicatos, que era el vinculado con el capital financiero y asegurador. En tal sentido, el Grupo Exxel compró las empresas de medicina prepaga Galeno, Vesalio, Salud y el Sanatorio Trinidad, mientras que capitales de origen europeo adquirieron la Clínica Suizo Argentina y la empresa de medicina prepaga Tim, existiendo también interés en invertir en el mercado argentino de la firma brasileña Amil y de otras chilenas, que presionaban por la apertura a la competencia en el sector (Alonso, 2.000).

Ya a principios de 1.996 comenzaron las polémicas entre gremios por la posibilidad de que un traspaso masivo de afiliados deteriorara la situación de determinadas obras sociales. Por ello, casi un centenar de gremios publicaron en los diarios una solicitada acusando a la Federación de Empleados de Comercio de querer apropiarse de sus obras sociales, requiriendo que su Secretaría General fuera sancionada por la C.G.T.. El Secretario General del sindicato de mercantiles, pese a desmentir su intento de perjudicar a obras sociales de menor tamaño, argumentaba que otras representaciones sindicales estaban atemorizadas que la obra social de comercio absorbiera otras, porque sabían que OSECAC brindaba buenos servicios en todo el país (Página 12, 30 de Enero de 1.996).

Esa situación provocaba conflictos entre gremios que habían adoptado “estrategias empresariales” para maximizar beneficios y aquellos que reivindicaban la necesidad de preservar el componente solidario del sistema y pretendían mantener el carácter “cautivo” de los afiliados, en parte porque no contaban con la infraestructura ni el capital necesario para competir en igualdad de condiciones con los sindicatos más poderosos o que habían conseguido mecanismos de financiación más importantes. Esos sindicatos más fuertes suponían que su “poderío” permitiría ir desplazando afiliados hacia sus obras sociales, ampliando su participación en el mercado y obteniendo mayores ingresos que les permitieran extender sus servicios.

Como pasos importantes para poder implementar la desregulación, aparecían la necesidad de conformar un padrón de potenciales beneficiarios, que la A.N.S.E.S, la D.G.I. y la ANSSAL debían realizar sobre la base de los regímenes de salud y de jubilaciones y pensiones, además de comunicar las altas y bajas del sistema, la fijación del valor de las prestaciones básicas y la formulación de un Programa Médico Obligatorio. Todas esas cuestiones, se convertirían en terrenos de negociación en los que el Poder Ejecutivo y los sindicatos dirimirían sus diferencias.

La convocatoria a un paro para el 26 de Marzo de la Confederación General del Trabajo (que finalmente no se llevó a cabo) estaba motivada por la dinámica que el gobierno quería imponerle a la desregulación del sistema de obras sociales. La amenaza de llevar a cabo una medida de fuerza, abrió un espacio para que la central obrera pudiera presentar una propuesta sobre los ritmos y las características que la apertura a la competencia debía tener.

Justamente a fines del mes de Abril, la C.G.T. propuso una red integrada de servicios de las obras sociales sindicales, abierta a la totalidad de los afiliados a tales entidades y constituida, en una primera etapa por las diez asociaciones más grandes (Clarín, 29 de Abril de 1.996). De ese modo, la entidad gremial consideraba que los sindicatos más importantes podrían regular los márgenes y niveles de competencia entre ellos,

protegiendo a aquellos grupos que podían aparecer como más vulnerables en un primer momento[122].

Además, los gremios vieron fortalecida su posición, ya que el Decreto 492/95 recibió varios pronunciamientos judiciales adversos, y por ende se dictó el Decreto 240/96, que dejó sin efecto la disolución del Instituto de Servicios Sociales Bancarios, estableciendo la transformación de su naturaleza jurídica. El Decreto 359/96 prorrogó el plazo para su reconversión, suprimiendo en cambio los recursos de distinta naturaleza que las obras sociales tenían como aportes convencionales (Strega, 2.000). Asimismo, para favorecer la reestructuración, la Asociación Bancaria recurrió al asesoramiento de una consultora extranjera (El Cronista, 30 de Abril de 1.996).

A fines del mes de Mayo, mediante la Resolución 247 del Ministerio de Salud, se aprobó el contenido del Programa Médico Obligatorio (P.M.O.), que todas las entidades estarían obligadas a ofrecer como cobertura mínima a sus afiliados, independientemente del monto de los aportes que efectuaran. Se fijaba en 180 días el plazo para que las obras sociales comenzaran a ofrecer el P.M.O., especificando que aquellas que no pudieran garantizarlo, estarían obligadas a fusionarse con otras, al igual que aquellas que tuvieran menos de diez mil afiliados.

Los sindicatos, aunque calificaron al nivel de prestaciones del Programa Médico Obligatorio como alto, rechazaron el préstamo del Banco Mundial destinado a financiar el programa de reconversión de las obras sociales, por considerar que la ayuda del organismo internacional estaba condicionada a la progresiva incorporación de las empresas de medicina prepaga a la competencia dentro del sistema[123]. La C.G.T. presionaba para que el programa de reconversión se financiara con recursos de la ANSSAL, lo que garantizaría poder mantener el control sindical sobre ese proceso (La Nación, 7 de Junio de 1.996).

[122] Es interesante ver que esa medida podía entrar en contradicción con el objetivo de los sindicatos más poderosos para ampliar su número de afiliados.
[123] La difícil situación financiera de algunas obras sociales iría fragmentando la posición sindical, aceptando algunas de ellas el crédito para la reconversión.

Además, volvió a insistir con su plan de complementación de las prestaciones médicas, alertando sobre el riesgo que la libre afiliación (aún entre obras sociales) podría generar, en el sentido de producir el desplazamiento masivo de afiliados hacia las organizaciones de mejor funcionamiento, afectando el equilibrio financiero y el nivel prestacional de las mismas (Alonso, 2.000). Argumentaban que las obras sociales debían complementarse y amenazaban defenderlas con la gente en la calle (El Cronista, 7 de Junio de 1.996).

El establecimiento de un Programa Médico Obligatorio, era importante para el funcionamiento del sistema ya que fijaba un piso mínimo de prestaciones, a partir del cual pudiera introducirse la competencia, al tiempo que servía para disminuir el número de obras sociales, ya que, como mencionaba previamente, aquellas que estuvieran por debajo de la prestación mínima deberían fusionarse. Asimismo, la implementación de un Programa Médico Obligatorio completo, elevaría el “piso” solidario del sistema, garantizando de ese modo el componente redistributivo del mismo.

El 1º de Julio se lanzó formalmente el Programa de Reconversión de Obras Sociales (P.R.O.S.), elaborado en colaboración con técnicos del Banco Mundial, así como monitoreado por esos mismos expertos. El P.R.O.S. incluía un préstamo para el saneamiento y la reconversión de las entidades, ejecutable por el mismo programa, aunque a cuenta de la respectiva obra social. Para la instrumentación del Programa de Reconversión de Obras Sociales, el Banco Mundial otorgó al gobierno argentino un préstamo de 350 millones de dólares para financiar la primera etapa de un proyecto de saneamiento del sistema de salud a través de la reestructuración de las obras sociales (El Cronista, 2 de Septiembre de 1.996).

Es importante tener en cuenta que aquellos sindicatos que establecieron mejores relaciones con el gobierno, lograron hacerse de fondos que no solo permitieron posicionarse en mejores condiciones para competir, sino que en muchos casos fueron esenciales para poder afrontar crisis financieras que amenazaban su continuidad. Las

organizaciones que se alineaban con el oficialismo tenían de ese modo beneficios, aunque perdieran capacidad para confrontar con la administración en otros temas sensibles.

El Programa de Reconversión de Obras Sociales tenía entre sus principales objetivos mejorar la calidad de los servicios de salud de la población beneficiaria, lograr el fortalecimiento institucional de las obras sociales basado fundamentalmente en el desarrollo del sistema de información gerencial, la capacitación y formación profesional de Recursos Humanos, la adecuación de la estrategia prestacional, el fortalecimiento de los sistemas de auditoria, la cancelación de deudas prestacionales y el redimensionamiento de las estructuras operativas (Marcú, 1.997).

Posteriormente, en Octubre, a través de los decretos 1.141 y 1.142, se reglamentó el derecho de opción de cambio entre las obras sociales sindicales, estableciendo como fecha el 1º de Enero de 1.997, ampliándose el plazo hasta el 30 de Junio de 1.997 para las entidades que se hubieran incorporado al programa de reconversión financiado por el Banco Mundial (Grassi, 2.006).

La Resolución 615/96 ponía en función la opción de cambio en base a los siguientes parámetros: a) solo podía ejercerse una vez al año, operando a los noventa días de ejercido; b) debía materializarse dentro de la categoría de obra social a la que perteneciera el interesado; c) la obra social receptora solo estaría obligada a brindar el P.M.O., salvo que el aportante pagara el suplemento que se determinara; d) los afiliados que iniciaran una relación laboral deberían permanecer por lo menos un año en la obra social que correspondiera a la misma y e) los que ejercieran la opción también deberían permanecer por lo menos un año en la obra social elegida (Zamorano, 2.000).

Además, en el proceso de desregulación se agregaba un mandato que disponía que antes de fin de año, el gobierno enviaría al Parlamento un proyecto de marco regulatorio para la medicina prepaga. Esa decisión podía ser interpretada como una

amenaza de que se estaban preparando las condiciones para el ingreso de las empresas de medicina prepaga a la competencia dentro del sistema de obras sociales. Asimismo, para entender mejor las condiciones de negociación, es importante remarcar que existían versiones, según las cuales, la apertura del mercado a las prepagas tardaría más de un año, para permitir la adaptación de las obras sociales (La Nación, 30 de Octubre de 1.996 y 21 de Noviembre de 1.996, Clarín, 31 de Octubre de 1.996 y 27 de Noviembre de 1.996).

Esa aceleración del ritmo desregulatorio tenía que ver, también, con la necesidad de utilizar la posible desregulación como moneda de cambio frente a los sindicatos en relación a la reforma laboral, que era rechazada por los diputados oficialistas de origen sindical. El ritmo del proceso desregulatorio podía variar, entonces, de acuerdo a la respuesta dada por los gremios en otras áreas en disputa. Además, el gobierno anunció la realización de auditorías sobre el manejo financiero de las obras sociales sindicales. En tal sentido, el gobierno revisaría gastos de gremios por alrededor de dos mil millones de dólares (Ámbito Financiero, 14 de Octubre de 1.996).

La presión sobre las obras sociales iba creciendo, hasta el punto que se presentaron al Programa de Reconversión de Obras Sociales 53 entidades, de las cuales solo diecinueve fueron precalificadas (Ámbito Financiero, 15 de Octubre de 1.996). En la misma línea, el 15 de Octubre una misión del Banco Mundial se instaló en las oficinas de la ANSSAL, con el objetivo de controlar la desregulación de las obras sociales, intentando sacarla de la conflictiva agenda política entre el gobierno y la dirigencia sindical (Ámbito Financiero, 16 de Octubre de 1.996). De ese modo, el organismo internacional trataba de resolver aspectos técnicos de la reforma, disminuyendo los condicionamientos políticos que podían formularse sobre ella.

Por otra parte, a través del Decreto 1.615, se creó la Superintendencia de Servicios de Salud, generándose de ese modo, las condiciones para que un ente regulador garantizara tanto las condiciones de competencia, como los niveles mínimos de cobertura. La Superintendencia actuaba en la jurisdicción del Ministerio de Salud, como

organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional y fiscalizaba el cumplimiento del Programa Nacional de Garantía de Calidad de Atención Médica en los agentes del Sistema Nacional del Seguro de Salud. Además, a través de ese decreto, se creó la Dirección de Programas Especiales destinados a los beneficiarios del sistema conforme a la Ley 23.661.

El 1º de Enero de 1.997 se puso en marcha el régimen de libre afiliación, que comenzó para los adherentes a las obras sociales que no participaran del Programa de Reconversión. La efectivización de la libre elección entre entidades sindicales exigía, a la vez, una auditoría de la entidad reguladora para determinar la capacidad de cada entidad para cumplir con el Programa Médico Obligatorio, con el fin que no se produjera un deterioro en las prestaciones. La puesta en marcha del Programa incluía la eliminación de la doble cobertura, lo que obligaba a optar por una obra social, en caso de un titular con más de un trabajo en relación de dependencia o más miembros de la familia dispusieran de distintas obras sociales.

Asimismo, se estableció la obligación de recibir pases por hasta un veinte por ciento de su padrón de afiliados por año para todas las obras sociales, la extensión de la posibilidad de optar entre el P.A.M.I. u otra obra social para los jubilados, y la limitación del derecho de opción para los afiliados con más de tres meses de haber sido despedidos, los que cobraran seguro de desempleo y mantuvieran la cobertura de la obra social, así como para los trabajadores con ingresos equivalentes a menos de tres AMPO[124], que requerían el eficaz funcionamiento de un sistema redistributivo (Clarín, 22 de Diciembre de 1.996).

En la implementación de la desregulación, rápidamente se produjeron opiniones que alertaban sobre las condiciones que eran necesarias para que el sistema pudiera funcionar eficazmente. Alberto Fernández, ex Superintendente de Seguros de Provincia

[124] El Aporte Medio Previsional Obligatorio (AMPO) era el resultado de dividir la recaudación promedio mensual de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (A.F.J.P.), excluidas las imposiciones voluntarias y los depósitos convenidos voluntarios, por el promedio mensual de afiliados que se encontraran aportando en ese momento al sistema.

Salud, planteaba que no había que tener una confianza plena en la competencia entre obras sociales, que eran las causantes principales de la crisis, y que para desregular el sector salud, el Estado debería fijar con claridad las condiciones patrimoniales bajo las cuales deberían funcionar quienes ofertaran los servicios, como se había hecho con las A.F.J.P. y las A.R.T., y establecer las exigencias prestacionales y la calidad de servicio que deberían ser brindados (Clarín, 2 de Febrero de 1.997).

Por su parte, el titular de la Federación Argentina de Trabajadores de Sanidad (FATSA) y Secretario de Prensa de la C.G.T., Carlos West Ocampo, salvaguardando la posición de las obras sociales sindicales, planteaba que el verdadero dilema era si la gestión o intermediación sería realizada por organizaciones sin fines de lucro o por empresas con objetivos comerciales, cuyo propósito era la ganancia, situación en la que los trabajadores con bajos ingresos o con mayor riesgo podrían quedar a la deriva. Reivindicaba la necesidad que el sistema de salud fuera solidario, con el objetivo que no se produjera además una “sobrecarga” insostenible sobre el hospital público (Clarín, 2 de Febrero de 1.997).

Esas afirmaciones del sindicalista debían ser entendidas en un contexto de presiones por incrementar la participación de las empresas de medicina prepaga en el sistema. En tal sentido, el Banco Mundial estimulaba la intervención de consultoras para que elaboraran planes y tomaran a su cargo el gerenciamiento de las instituciones, como el caso de Cooper Price Waterhouse, Internacional Medical Group o Andersen Consulting, situación que ponía en serio peligro los intereses sindicales.

Las presiones para limitar los alcances de la desregulación en materia laboral y de obras sociales por parte de los sindicatos, se incrementaron fuertemente, no solo frente al gobierno, sino inclusive entre las mismas entidades gremiales. El sindicalista José Luis Lingeri, titular de la ANSSAL, reconocía que en ese momento existía en el gabinete una fuerte pulseada sobre el tema de la desregulación de las Obras Sociales (Ámbito Financiero, 7 de Abril de 1.997). Las tensiones al interior del gobierno representaban

una buena oportunidad para que los distintos actores sociales pudieran intentar imponer sus concepciones sobre los temas que se estaban discutiendo.

En el mes de Mayo, se buscaron nuevos consensos y el 9 de Mayo de 1.997, el Poder Ejecutivo Nacional arribó a un acuerdo con la mesa de conducción de la C.G.T., por el cual luego de un primer período de opción para los afiliados, se aceptaba la no incorporación de la medicina prepaga a la competencia a cambio de impulsar nuevas formas de flexibilización laboral (Danani, 2.003). La desregulación del sistema de obras sociales volvía a aparecer como moneda de cambio para la realización de otras reformas.

El gobierno hacía un balance positivo de los primeros pasos de la desregulación, ya que sostenía que se había creado un nuevo marco regulatorio, que brindaba mayor transparencia al sistema, preservando los principios de solidaridad y universalidad y permitiendo la competencia entre las obras sociales, para proveer las prestaciones del Programa Médico Obligatorio con eficiencia y calidad.

Dicho proceso de competencia regulada entre obras sociales, propendería a generar un redimensionamiento de las entidades y su transformación cualitativa, y a favorecer el desarrollo de un modelo prestacional, que perseguía la disminución de costos y el mejoramiento de la calidad del servicio (Informe del Jefe de Gabinete de Ministros, 28 de Mayo de 1.997).

En esas condiciones, se produjo el primer período de libre elección, con casi 150.000 usuarios que optaron por cambiar de obra social. Además, se estudiaban instrumentos y acciones a implementar por el gobierno menemista para impulsar la reforma de las Obras Sociales Provinciales (las que tenían particularidades respecto de las nacionales), de forma que se asimilaran al proceso de cambio nacional, estimulando el desarrollo de un proceso de fortalecimiento y readecuación, a fin de aumentar su competitividad que les permitiera transformarse en la base del Seguro de Salud de cada provincia (Informe del Jefe de Gabinete de Ministros, 28 de Mayo de 1.997).

Los cambios fueron produciéndose con rapidez, para adecuarse a las nuevas condiciones de competencia. En un informe del Banco Mundial se remarcaba que varias obras sociales habían comenzado a reorganizarse y a buscar acuerdos con las empresas de medicina prepaga, que iban desde el gerenciamiento por parte de esos empresarios hasta la posibilidad de ofrecer el menú de las prepagas, sobre las que se ampliarían los controles (Clarín, 8 de Junio de 1.997). El 23 de Junio llegó una misión del Banco Mundial para supervisar los avances que se estaban produciendo en el proceso de desregulación, convirtiéndose en el primer encuentro tras los acuerdos que habían firmado la C.G.T. y el gobierno en el mes de Mayo (Ámbito Financiero, 23 de Junio de 1.997).

Contrariamente a lo que algunos de los dirigentes de los gremios más grandes habían supuesto, el traspaso de los afiliados no los favoreció en un primer momento, ya que mucha gente se pasó a obras sociales más chicas en infraestructura, que acordaban planes especiales en su vinculación con empresas de medicina prepaga, otorgando un conjunto de beneficios especiales para ciertos afiliados, a cambio de un pago más alto (Clarín, 8 de Octubre de 1.997). Ello, había provocado una “grieta” en la estructura sindical, no solo por lo que se consideraba una pérdida de identidad gremial, sino porque aparecía un fuerte debate sobre las condiciones en que se desarrollaban los traspasos entre obras sociales, que llevaría a que algunos gremios plantearan la revisión de ellos.

Cada sector de obras sociales participó con intereses diferentes y se vinculó con los actores sociales y políticos de distinta manera. Mientras las obras sociales de empresa “cerradas” demandaron ser excluidas del sistema de pases de afiliados, dando lugar al Decreto 1.301/97, que impidió a esas entidades recibir afiliados de los sindicatos, las “abiertas”reclamaron por esa medida, al sentirse perjudicadas por quedar marginadas de la competencia (Grassi, 2.006).

Sin embargo, pese a todos los movimientos oscilantes en materia de reformas llevados a cabo por el gobierno menemista, la estrategia diseñada por Caro Figueroa para profundizar las transformaciones en el plano laboral y de obras sociales estaba llegando a su fin. La derrota electoral de fines de Octubre (al igual que la elección en la Ciudad de Buenos Aires en Junio de 1.996) eran adjudicadas a la falta de "cintura política" de los técnicos, y así como el año anterior fue desplazado Domingo Cavallo, a fines de 1.997 la "víctima" fue Armando Caro Figueroa, quién se alejó del Ministerio de Trabajo, siendo reemplazado el 11 de Diciembre por Antonio Erman González, el cual era visto como cercano al "ala política" del gabinete[125].

Frente a las elecciones de 1.999, se veía como una necesidad insalvable el acercamiento con los sectores gremiales más afines con el menemismo. Su importancia dentro de la coalición estructurada por Carlos Menem desde 1.989 le había permitido al gobierno no solo conseguir su reelección en el año 1.995, sino viabilizar muchas de las políticas más controvertidas en el plano económico y social, lo cual era considerado vital para asegurar la gobernabilidad hasta el fin de mandato, reteniendo el mayor volumen de poder político posible.

[125] Erman González había sido candidato a Senador en el año 1.995 por la Ciudad de Buenos Aires, siendo derrotado por Graciela Fernández Meijide, aunque obteniendo más del 20% de los sufragios. Pese a ese traspié se consideraba que podía garantizar una mejor relación con algunos sectores de la sociedad, así como asegurar una absoluta lealtad al proyecto releccionista de Carlos Menem.

IX

Reordenamiento oficialista y supuesta “contrarreforma”

La renuncia de Armando Caro Figueroa y su reemplazo por Erman González permitió un replanteo de la vinculación entre el gobierno de Carlos Menem y la Confederación General del Trabajo. El nuevo ministro, que ya había mostrado una absoluta lealtad a Menem para desempeñar diferentes tareas[126] en los inicios de la administración menemista, fue el encargado de asegurar las buenas relaciones con los sectores del sindicalismo más cercanos al gobierno, aún cuando eso implicara retroceder, en opinión de algunos especialistas, en el rumbo reformista encarado hasta ese momento. La cercanía de las elecciones presidenciales, luego de las derrotas de 1.996 y 1.997, motivaba que fuera necesario fortalecer los lazos con el gremialismo, no solo para un eventual intento de nueva reelección sino para seguir manteniendo el poder dentro del Partido Justicialista hasta los comicios de 1.999[127].

La retirada de los sindicalistas del M.T.A. de la conducción de la C.G.T. en 1.997, acusando a esa organización de seguir apoyando al menemismo, llevó a que en el mando de la central sindical permanecieran los sindicatos menemistas y los denominados “gordos”, los cuales necesitaban contar con una organización capaz de negociar con el gobierno y preservar relaciones fluidas con el Presidente Menem, salvaguardando sus principales reivindicaciones.

Sin embargo, la hegemonía en la C.G.T. pasó a manos de los denominados “gordos”, en detrimento de aquellos sectores más estrechamente vinculados con el menemismo, preservando de ese modo, su capacidad de maniobra dentro del peronismo, más allá de su alineamiento con el gobierno (Godio, 2.002). Independientemente de las lealtades

[126] Entre otros cargos de importancia había sido Ministro de Economía y de Defensa y Viceministro de Acción Social. Por otra parte, había ocupado varios cargos de relevancia en el Gobierno de La Rioja, cuando Menem era gobernador.

[127] La alianza triunfante en 1.997 se denominaba justamente Alianza por la Justicia, el Trabajo y la Educación, resaltando la necesidad de replantear aspectos centrales de la política laboral.

partidarias, en ese sector del sindicalismo predominaba la búsqueda de defender sus intereses organizacionales coyunturales, por lo que la adhesión a las medidas gubernamentales quedaba condicionada a los beneficios que podían obtenerse de esa actitud.

Asimismo, existían presiones de las organizaciones financieras internacionales, para profundizar la flexibilización laboral. Ello podía verse en la carta compromiso suscripta por el gobierno, en la que reconocía la importancia de la flexibilización del mercado de trabajo a fin de promover la competitividad de la economía y el crecimiento sostenido del empleo. Para ello, además de seguir haciendo todo lo posible para obtener un fallo favorable de la Corte Suprema para los decretos promulgados en Diciembre de 1.996, el gobierno procuraría la puesta en práctica de una reforma amplia antes de mediados de 1.998, que incluiría modificaciones del sistema de indemnizaciones por despido (a fin de reducir significativamente el costo de las cesantías), la eliminación de ciertos contratos de trabajo temporarios, la remoción gradual de la cláusula de ultraactividad (que extendía indefinidamente los convenios de trabajo, si los sindicatos y los empleadores no llegaban a un acuerdo sobre su modificación), la eliminación progresiva de los estatutos laborales especiales y la descentralización de las negociaciones laborales (Ámbito Financiero, 5 de Diciembre de 1.997).

Existían entonces, tensiones entre la presión de los organismos internacionales para que se acelerara el proceso de flexibilización y desregulación de las diferentes variables en el plano social, en un contexto en el que el país incrementaba su dependencia del capital externo tras el desencadenamiento de la crisis financiera en el Sudeste Asiático[128] con su fuerte impacto en los flujos de inversiones; y los intentos por estrechar los lazos con el sindicalismo para robustecer al justicialismo en el período que

[128] La crisis comenzó con el ataque especulativo sobre sus monedas que recibieron varios países de Asia, con caída de sus Bolsas de Valores y fuga de capitales. La ayuda del Fondo Monetario Internacional permitió moderar el impacto de la crisis aunque la economía internacional pareció debilitarse, particularmente en las condiciones de financiamiento para los llamados “países emergentes”.

desembocaría en las elecciones de 1.999, limitando en caso de una derrota al gobierno que surgiera en ellas[129].

Los cortocircuitos entre el Ministerio de Economía, encabezado por Roque Fernández (que se alineaba con las demandas empresariales), y el Ministerio de Trabajo, condicionarían el tratamiento de las transformaciones en materia laboral y de desregulación del sistema de obras sociales a partir de ese momento. De ese modo la llegada de Antonio Erman González al Ministerio de Trabajo, no solo fue un guiño a los sindicatos, sino un mecanismo eficaz para limitar las atribuciones del Ministerio de Economía, subordinándolo a la voluntad presidencial (Entrevista con Osvaldo Battistini, 23 de Julio de 2.006). Se repetía, en esa situación, un esquema similar al que había existido entre Cavallo y Rodríguez, aunque ahora el peso de la cartera económica era claramente menor.

A fines del año 1.997 el nuevo Ministro de Trabajo se reunió con el Secretario General de la Confederación General del Trabajo, Rodolfo Daer, quién le planteó la necesidad de reactualizar el Acta de Coincidencias, firmada unos meses atrás, con el objetivo de promover la reforma propiciada por aquel documento. A partir de allí, comenzó la formulación del anteproyecto, en la que tuvieron activa participación el Dr. Lucio Garzón Maceda (quién además de asesorar al ministro Erman González también lo hacía con FATSA) y el Viceministro de Trabajo José Uriburu (De Diego, 1.998).

Es importante tener en cuenta que el posicionamiento frente a Erman González era claramente distinto al establecido frente a su antecesor, por provenir González del “ala política”, con la que los gremialistas de la C.G.T. creían poder interactuar fecundamente. Más allá del proyecto de reforma impulsado por el ministro, su designación transformó el escenario de la negociación, al sacar la disputa de un debate meramente “técnico”, en el que las competencias de los sindicalistas tradicionales perdían en muchos casos relevancia (Grassi, 2.003).

[129] En el segundo cordón del Gran Buenos Aires, el justicialismo superó a la Alianza en las elecciones de Octubre de 1.997, pese a que no pudo compensar las diferencias del resto de la provincia. En ese cordón se concentraban los sectores populares y de mayor pobreza estructural, históricamente identificados como peronistas (Grassi, 2.003).

Por otra parte, y en relación con el contexto en el que se realizaban las negociaciones, se había profundizado durante 1.997 la generación de empleo. Los resultados de la Encuesta de Indicadores Laborales del mes de Octubre mostraban un crecimiento del empleo urbano del 4,1% (proyectado al 4,4% para todo el año). Además, los datos preliminares de la Encuesta Permanente de Hogares, onda Octubre, indicaban que la tasa de desempleo sería menor al 15%[130] (Informe del Jefe de Gabinete de Ministros, 26 de Noviembre de 1.997).

Se informaba que de Junio de 1.996 a Julio de 1.997 se habían creado 528.000 puestos de trabajo urbanos y setenta mil rurales, a los que había que agregar 250.000 más entre Julio y Octubre de 1.997, creación de empleo que había sido acompañada por una extensión de la jornada laboral, que había aumentado un 2,3% en el período Enero- Octubre, respecto de igual período del año anterior (Informe del Jefe de Gabinete de Ministros, 26 de Noviembre de 1.997).

De hecho, algunos partidarios de la reforma como Juan Luis Bour, consideraron que durante ese período se vieron cambios que favorecían un mejor funcionamiento del mercado laboral, lo que produjo un fuerte crecimiento del empleo, pasando la elasticidad producto- empleo de 0,25% a 0,70%[131] (Bour, 2.002). Es importante tener en cuenta para analizar el impacto que la temática del desempleo tenía en la opinión pública, que la tasa de desempleo había caído más de cuatro puntos respecto del máximo alcanzado en Mayo de 1.995, con una fuerte creación de empleos como mencionaba anteriormente.

Asimismo, esa disminución producida en el índice de desocupación, había puesto en primer plano la discusión sobre la “calidad” de los empleos que se estaban creando, caracterizándose muchos de los nuevos puestos de trabajo como “empleos basura”, argumentando distintos sectores muy críticos de las iniciativas oficiales, que

[130] Finalmente el número fue de 14,2% de la Población Económicamente Activa.
[131] Esta elasticidad mide la variación que se produce en el empleo cuando se modifica en un punto el producto.

precarizaban las relaciones laborales y limitaban la capacidad de acción colectiva de los nuevos trabajadores.

Desde 1.995 (cuando se había alcanzado el pico de desocupación con el 18,6% sobre la Población Económicamente Activa), el 80% de los empleos se habían creado bajo modalidades promovidas o atípicas (a plazo determinado, a prueba, por nueva actividad, de trabajo formación, etc.) con una desprotección de los trabajadores por los menores aportes de cargas sociales (Godio, 1.998).

Además, a partir de las nuevas pautas negociales introducidas en ese año, fueron modificándose las cláusulas de buena parte de los Convenios Colectivos de Trabajo, incluyéndose aspectos derivados de lo habilitado por la nueva normativa y otros que superaban incluso lo que la legislación preveía, flexibilizando fuertemente de hecho las relaciones laborales en la actividad o la empresa (Bissio, Battistini y Montes Cató, 1.999).

El debate sobre la precarización laboral no solo era motorizado por los opositores, sino que las distintas organizaciones gremiales presionaron sobre el gobierno para retrotraer algunas de las concesiones que se habían hecho al sector empresarial a lo largo de la década, argumentando que su rentabilidad había crecido enormemente a costa de un empeoramiento en las relaciones laborales.

IX-1) Nueva propuesta en la temática laboral.

El 18 de Marzo de 1.998 el ministro Erman González elevó al Parlamento, mediante el Mensaje 296, el proyecto de reforma laboral, que tenía como antecedente el acuerdo con la C.G.T. del año anterior. Rápidamente presentaron sus resistencias, por razones muy disímiles, la Unión Industrial Argentina, la Central de los Trabajadores Argentinos y el Movimiento de Trabajadores Argentinos. Este último realizó cuatro manifestaciones para impedir que se diera quórum para la llamada Ley Erman, ya que no había diputados que estuvieran enrolados en esa central sindical; por lo que la estrategia de

esa organización fue intentar bloquear el tratamiento parlamentario de la iniciativa, a partir de movilizaciones que impactaran sobre la opinión pública (Entrevista con el Dr. Héctor Recalde, 29 de Agosto de 2.005).

La CTA, por su parte, continuó con una posición de claro enfrentamiento con la iniciativa, ya que no solo significaba, para esta central sindical, una continuidad del proceso de precarización laboral desarrollado hasta ese momento, sino que además garantizaba la primacía de las organizaciones tradicionales, alejando cualquier posibilidad de democratización sindical. Por ello, se movilizó conjuntamente con el MTA para dificultar el tratamiento del proyecto gubernamental.

Por otra parte, el sector empresarial, nucleado en el Grupo de los Ocho, confrontó con el proyecto gubernamental, desarrollando una actividad de lobby nacional e internacional para lograr el rechazo o por lo menos la eliminación de algunas de las aristas que consideraba más negativas de la propuesta oficial. Las entidades patronales pensaban que la iniciativa del gobierno significaba un claro riesgo en cuanto a la posible pérdida de flexibilidad en el terreno laboral, luego de los resultados positivos que sostenían que se habían conseguido luego de 1.995, con un claro mejoramiento de la elasticidad producto- empleo y con incentivos para incrementar los niveles de inversión y de contratación de nuevos trabajadores, lo que podía interrumpirse si la legislación variaba negativamente.

En ese mes de Marzo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en acuerdo con la C.G.T., produjo un informe sobre las características del Programa Nacional de Regularización Laboral y Previsional, con una reseña de lo actuado y los resultados alcanzados durante su ejecución (Noviembre de 1.996 a Diciembre de 1.997). Ésta era una estrategia que favorecía los intereses de la central obrera, ya que se intentaba demostrar las limitaciones que habían tenido los cambios en materia legislativa para disminuir el trabajo “irregular”, generando de ese modo mejores condiciones para eliminar algunas de las modificaciones introducidas desde 1.991 (Strega, 2.000). De ese modo se relativizaba la idea, predominante durante buena parte de la década, que

la rigidez de la normativa laboral era la causante de la “informalidad” en el mercado de trabajo.

El descontento del sector empresarial frente a la iniciativa presentada por el oficialismo era generalizado, aunque no uniforme. La Asociación de Bancos de Argentina encomendó la elaboración de un documento propio a la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana, para poder contraponer al sindicalismo, mientras que el Grupo de los Ocho pretendía presentar una propuesta conjunta de todo el empresariado (Grassi, 2.006).

El proyecto gubernamental fue modificado en la Comisión de Asuntos Laborales del Senado, en la que tuvo un papel relevante el sindicalista (representante de la Provincia de Tucumán) Julio Miranda, siendo aprobado el 20 de Mayo de 1.998. Previamente, durante su tratamiento en la Cámara Alta el Secretario General de la Presidencia, Alberto Kohan, mantuvo una reunión con Claudio Sebastiani, presidente de la Unión Industrial Argentina y diputado del Partido Justicialista, y acordó con él volver a discutir sobre el proyecto antes que entrara a la Cámara de Diputados, con el objetivo de permitir algunas modificaciones que lo mejoraran a los ojos del empresariado (Clarín, 14 de Mayo de 1.998).

En ese momento, se estaban debatiendo otros temas que se vinculaban con la problemática laboral. El 28 de Mayo se anunció la reglamentación de la Ley de Promoción para Pequeñas y Medianas Empresas, que se había sancionado en 1.995. Esa reglamentación fue también motivo de disputas, en tanto que unas semanas más tarde, el 25 de Junio, el régimen fue ampliado a empresas con hasta cien empleados, modificando de ese modo la caracterización original de PYME para asegurarse dichos beneficios (Grassi, 2.006).

La posición de los empresarios, particularmente de aquellos vinculados con el sector financiero, era proclive a una profundización de la flexibilización para atenuar el problema de la desocupación. El banquero Eduardo Escassany, presidente de ADEBA,

planteaba que en el tema de la reforma laboral se estaba contrapesando el derecho del trabajador y el del que no trabaja, sosteniendo que el desempleado tenía derecho a trabajar, por lo que si se le daban demasiados derechos al que estaba empleado, cuando un empresario tuviera que tomar decisiones sobre un proyecto de inversión, seguramente elegiría una combinación donde hubiera la menor cantidad de trabajadores posible (Clarín, 24 de Mayo de 1.998).

Esa dicotomía ya ha sido planteada anteriormente en el trabajo, a partir de la comparación de la legislación laboral con una muralla que protege a los que están adentro del sistema, pero que impide la entrada de otros. Precisamente, esa analogía, revela la importancia de la definición que buscaba imponerse sobre la problemática laboral y cómo resolverla.

De ese modo, el gobierno se encontraba con que su proyecto enfrentaba resistencias no solo a nivel parlamentario, sino que generaba reacciones encontradas entre sectores que habían establecido alianzas con el menemismo. Por una parte los sindicatos alineados con la Confederación General del Trabajo, que veían con buenos ojos las modificaciones que se proponían en el nuevo proyecto de ley; y por otra parte grupos empresariales que temían que un retroceso en materia de flexibilización laboral generaría mayores distorsiones en el mercado laboral y un encarecimiento de la mano de obra.

Algunos de los temas que generaban controversia entre los sectores eran el nivel de negociación (sindicato con personería jurídica o comisión interna de la empresa), el fin de la ultraactividad o la prórroga de los convenios, la indemnización y el monto de los aportes, el tema de los contratos promovidos, la extensión del período de prueba, los contratos de aprendizaje y las pasantías, la ampliación de la jornada laboral, la distribución y la fragmentación del aguinaldo en más cuotas.

Muchas de esas discrepancias tenían que ver con las tensiones que se generaban por la necesidad de bajar costos laborales, en un contexto en el que la continuidad del

crecimiento económico empezaba a dificultarse, el flujo de inversiones externas a debilitarse[132] y en el que el mejoramiento en las condiciones de vida de la población podía revertirse rápidamente. El peligro de una nueva crisis y el enrarecimiento del contexto internacional llevaron a que el F.M.I. fuera uno de los actores sentados en la mesa de negociaciones, apuntando a lograr bajar el costo laboral y al mismo tiempo mejorar la situación fiscal a través de la recuperación de ingresos a la seguridad social, por la eliminación de los contratos promovidos.

El tratamiento del proyecto de Erman González provocó una nueva controversia al interior del sindicalismo (Entrevista con Claudio Lozano, 12 de Diciembre de 2.006). Mientras que la C.G.T. apoyaba aspectos centrales de la iniciativa, un espectro amplio del movimiento sindical, integrado por el M.T.A., la C.T.A., la Corriente Clasista y Combativa y las 62 Organizaciones peronistas, se manifestó frente al Congreso, presionando a los diputados de la oposición para que condicionaran el tratamiento del proyecto. A mediados de 1.998 el M.T.A. y algunos sindicatos independientes iniciaron una acción de amparo por la omisión arbitraria en la que incurría el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil en relación a la actualización de ese último, que estaba prevista por la legislación vigente (Recalde, 2.001).

Luego de la oposición de la Unión Industrial Argentina durante el mes de Julio, rechazando cualquier legislación que pudiera aumentar el costo laboral, el oficialismo intentó vanamente lograr una rápida aprobación de la iniciativa en la Cámara de Diputados (Clarín, 28 de Julio de 1.998). Durante todo el mes de Agosto, no pudo lograr el quórum de 129 diputados sentados en sus bancas para tratar el proyecto (fracasaron las sesiones del 12,19 y 26 de Agosto por falta de quórum).

Los diputados opositores, particularmente los de la Alianza, no se prestaban a la discusión, ya que sabían que aún cuando contaban con el número de diputados suficiente para introducir modificaciones a la iniciativa, el justicialismo contaba con una

[132] A la crisis asiática se sumaban los problemas existentes en Rusia por el déficit crónico y la deuda explosiva, que requería aumentar las tasas de interés para conseguir financiamiento. Esa situación generaba problemas de liquidez a nivel mundial, particularmente para un país como Argentina, fuertemente dependiente de la entrada de capitales.

mayoría muy holgada en el Senado, adonde debía volver el proyecto, pudiendo ser aprobado en su forma original por ser la Cámara iniciadora (Clarín, 2 de Septiembre de 1.998).

En la discusión entre los grupos industriales y el gobierno, el dirigente fabril Claudio Sebastiani intentó desempeñar un papel conciliador entre las distintas posiciones. Su doble función como presidente de la Unión Industrial Argentina por una parte, y diputado justicialista (con una muy estrecha relación con Carlos Menem) por otra, se tornó muy compleja cuando debió optar entre la lealtad partidaria y el mandato de las bases empresariales, que se oponían concretamente a las modificaciones en la legislación laboral que Erman González quería introducir en concordancia con la C.G.T.. Finalmente adoptó una decisión salomónica ya que, luego de varios intentos de sancionar la ley frustrados por falta de quórum, asistió a la sesión en la Cámara de Diputados del 2 de Septiembre, otorgando el número necesario para sesionar y habilitando la votación de la ley (aunque se abstuvo de votarla afirmativamente) y presentó su renuncia a la presidencia de la Unión Industrial Argentina[133].

IX-2) Características centrales de la Ley 25.013.

La Ley 25.013, que rigió desde fines de Septiembre de 1.998, produjo una serie de transformaciones en los contratos transitorios y promovidos, en el monto de las indemnizaciones por despido y también se tomaron decisiones en cuanto a temas considerados centrales, como el de la vigencia de los convenios colectivos y la prelación o no del convenio nacional sobre otros de rango inferior.

La nueva norma derogó la mayoría de modalidades de contratación previstas por la Ley Nacional de Empleo 24.013 y la ley 24.465 de Fomento del Empleo (con la excepción de las pasantías y los contratos de aprendizaje), a las que se las calificó

[133] La ley fue publicada en el Boletín Oficial el 24 de Septiembre de 1.998.

como contratos basura[134]. La C.G.T. había presionado durante la negociación sobre la iniciativa oficial para que se terminara con las modalidades promovidas de contratación laboral, ya que según numerosos sindicalistas dichas modalidades habían precarizado el empleo estable, más allá de la capacidad que habían tenido para generar nuevos puestos de trabajo (Strega, 2.000). Esto implicaba un claro cambio en la caracterización del problema laboral, perdiendo relevancia el conflicto sobre la generación de empleo que había sido central en los primeros años de la década al haber disminuido fuertemente la tasa de desempleo.

Asimismo, también se eliminaba el período de prueba de noventa días, dejándolo en treinta, habilitándose a través de un convenio un período excepcional de seis meses. La derogación de los contratos por tiempo determinado satisfacía una exigencia del Fondo Monetario Internacional, al apuntar al logro del equilibrio fiscal por la recuperación de ciertos aportes (Recalde, 2.001). Por otra parte, la posibilidad de extensión del período de prueba había sido una concesión al F.M.I., para favorecer la negociación con el organismo (Grassi, 2.006). La tensión entre los componentes de la coalición menemista y ciertos apoyos internacionales condicionaba claramente el proceso de reforma de las relaciones laborales.

También se creó, al igual que en leyes anteriores, una Comisión de Seguimiento del Régimen de Contrato de Trabajo y de las normas del Contrato Colectivo de Trabajo, aunque nunca llegó a constituirse formalmente. Además, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, se comprometió a organizar un Servicio de Mediación y Arbitraje, tarea que no llegó a concretarse durante la última parte del período menemista (Strega, 2.000). La eliminación de las modalidades promovidas de contratación a plazo fijo, incrementó significativamente la incorporación de empresas de servicios eventuales, que habían quedado desincentivadas por las modalidades promovidas de la Ley Nacional de Empleo.

[134] Esa denominación tuvo su origen en la denuncia formulada por las centrales obreras españolas en relación con las modalidades de contratación a plazo fijo de la legislación española, en donde se inspiraron los redactores de la Ley 24.013 (Strega, 2.000).

La Ley 25.013 sostuvo la vigencia del contrato de aprendizaje y mantuvo el régimen de pasantías, aunque con textos más próximos a su caracterización como contratos de trabajo, lo cual fue utilizado por las empresas como una compensación ante la limitación de las modalidades promovidas de trabajo. En su artículo 2º instituyó una figura que se llamó “contrato de pasantía”, delegando en el Ministerio de Trabajo el dictado de las normas destinadas a su regulación, lo cual fue cumplido rápidamente por el organismo (Rodríguez Mancini y Confalonieri (h), 2.000). La norma no establecía claramente si ese contrato era de naturaleza laboral o no.

En ese mismo artículo 2º se señalaba que el pasante debía revestir la calidad de estudiante al momento de ser contratado. La ley no decía nada respecto a la edad de los pasantes, por lo que se mantenía la establecida en el artículo 10º del Decreto 340/92, con un piso de dieciséis años cumplidos en el año calendario y condicionando la incorporación del pasante menor de dieciocho años a la autorización expresa de sus padres o tutores. Asimismo la normativa, en su artículo 19º, afirmaba que las pasantías, al igual que todos los contratos de trabajo, deberían ser registradas ante los organismos de seguridad social y tributarios, en la misma forma y oportunidad que los contratos por tiempo indeterminado.

En cuanto a las indemnizaciones por despido, la ley establecía un nuevo régimen para los contratos de trabajo que se celebraran a partir de su promulgación. Disponía que la indemnización para los despidos sin justa causa fuera el equivalente a una doceava parte de la mejor remuneración mensual, normal y habitual, percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicios si este fuera menor, por cada mes de servicio o fracción mayor de diez días. Se mantenía el tope máximo de indemnización establecido en la Ley 24.013, especificando que la base indemnizatoria no podía exceder del equivalente de tres veces el importe mensual de la suma que resultara del promedio de todas las remuneraciones previstas en el convenio colectivo de trabajo aplicable al trabajador. La indemnización, en ningún caso, podría ser inferior a dos doceavas partes de ese sueldo real (Strega, 2.000).

En los despidos que reconocieran como causa la falta o disminución de trabajo, preveía que la base indemnizatoria sería la dieciochoava parte de la mejor remuneración normal y habitual del último año, con el mismo tope máximo establecido anteriormente. Asimismo, se establecía que el tope mínimo en ningún caso podría ser menor a dos doceavas partes del sueldo, modificando la Ley de Contrato de Trabajo que fijaba en dos sueldos el mínimo.

Por otra parte, en la normativa se modificaba la forma de preavisar el despido, fijándose que el plazo empezaría a correr a partir del día siguiente al de la notificación del preaviso, eliminando lo que se denominaba "integración del mes de despido". Esa rebaja en las indemnizaciones, en opinión de Héctor Recalde, significó un avance en la flexibilización, ya que consideraba que "…todos los "contratos basura" se convirtieron en un "gran contrato basura", que fue la reducción de las indemnizaciones por despido…" (Entrevista con el Dr. Héctor Recalde, 29 de Agosto de 2.005). En ese sentido consideraba que el gobierno con la nueva ley abarataba los costos de despido de todos los trabajadores, independientemente que tuvieran o no modalidades promovidas.

Sin embargo, esa rebaja era parcial, ya que por un lado se aplicaba solo para los trabajadores contratados a partir del 3 de Octubre de 1.998 (De Diego, 1.998). Por otra parte, en la iniciativa se creaban dos figuras nuevas, como el despido discriminatorio y la fijación de una multa automática y obligatoria por temeridad y malicia del empleador para el caso de falta de pago en término de la indemnización por despido incausado. Por el despido discriminatorio, podían incrementarse un treinta por ciento las indemnizaciones, las cuales no tenían en ese caso tope, agregando una nueva rigidez al sistema y generando un potencial incremento de la litigiosidad[135].

Del mismo modo, la nueva ley mantuvo la vigencia de los convenios colectivos (principio de ultraactividad). A través del artículo 12º dejó intacta la ultraactividad de los

[135] El Decreto 1.111/98 observó cuatro de las causales por despido discriminatorio, que eran "nacionalidad", "orientación sexual", "ideología" y "opinión política y gremial" (De Diego, 1.998).

convenios de 1.975, replanteando que las convenciones colectivas celebradas con anterioridad a la Ley 23.545 (Ley de Negociación Colectiva), en cuyo marco, las partes no hubieran concertado modificaciones por la vía de acuerdos colectivos caducarían, salvo pacto en contrario, en el plazo de dos años contados a partir de la solicitud que en tal sentido hicieran las partes (Rubio, 2.000).

Otro aspecto fuertemente controvertido, que aparecía como una clara concesión a los sindicatos más afines, fue el de la centralización de la negociación (Entrevista con el Dr. Osvaldo Battistini, 23 de Julio de 2.006). En tal sentido, en el Art. 14º, se reafirmaba la estructura sindical, manteniendo la negociación en las organizaciones de nivel superior. La misma autorizaba a que la asociación superior pudiera delegar en las estructuras descentralizadas y en aquellas empresas de más de quinientos trabajadores pudiera intervenir el delegado del personal en la negociación. Se garantizaba de ese modo la primacía de la organización central.

Asimismo, en el artículo 15º disponía que las convenciones colectivas de trabajo de ámbito superior podrían regular la organización colectiva de trabajo, disponiendo la forma de aplicación de las normas sobre la duración de las jornadas y descansos, respetando los topes máximos y mínimos respectivos. Además, permitía que un convenio de ámbito menor prevaleciera sobre uno posterior de ámbito mayor, solo si estaba prevista la articulación, debiendo renovarse en el plazo de un año, lo que si no ocurría, generaba su vencimiento y la prevalencia del mayor. Se fortalecía de ese modo el papel de los sindicatos de mayor nivel, garantizando la centralización de la negociación en última instancia.

El Poder Ejecutivo, a través del Decreto 1.111/98, estableció dos normativas, una referida a que los sujetos que celebraran los acuerdos colectivos de ámbitos mayor y menor fueran los mismos en ambos casos, y la otra referida a la necesidad de modificar por acuerdo las cláusulas convencionales que establecieran sistemas jubilatorios complementarios. De ese modo, se eliminaron temas incluidos en el Senado, que no se habían previsto en el texto original enviado desde el Poder Ejecutivo (De Diego, 1.998).

La ley obligó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a constituir un servicio de mediación y arbitraje para actuar en conflictos colectivos, lo cual no se puso en práctica, aumentando la litigiosidad en algunos casos. Además, se generó una controversia en cuanto a la responsabilidad solidaria que asumían las empresas por sus contratistas.

En tal sentido, el abogado del M.T.A. Héctor Recalde sostenía que con la nueva legislación disminuía la responsabilidad solidaria de la empresa principal, por incumplimiento de contratistas y subcontratistas (Recalde, 2.001), mientras que desde el sector empresarial, el especialista Julián De Diego argumentaba que luego de una primera versión oficiosa en la que se propuso una reforma por la que (bajo ciertas condiciones) cada empresa fuera responsable en sus obligaciones laborales, fiscales y previsionales, con prescindencia del principal, se decidió reformular el artículo 30º de la Ley de Contrato de Trabajo sobre solidaridad de los contratistas, con la intención de crear nuevos requisitos formales en desmedro de los costos y responsabilidades de las empresas y se perseguía la modificación del artículo 32º de la Ley de Construcción (Ley 22.250) que debería adecuarse, a partir de ese momento, al nuevo texto legal, que incluiría la parte subsistente del viejo artículo 30 más la reforma introducida por la Ley 25.013 (De Diego, 1.998).

Se determinaba por la nueva normativa que la empresa que subcontrataba a otra era también responsable por el control del trabajo tercerizado (González, 2.003). Esto representaba en la visión de los de los empresarios un perjuicio importante, ya que la tercerización había sido un mecanismo utilizado para “desresponzabilizar” a las empresas de ciertas obligaciones con los trabajadores.

Las transformaciones introducidas en la Ley 25.013 generaron controversias en cuanto al grado de flexibilidad que tenían las relaciones laborales y la desregulación del mercado de trabajo, con críticas que iban desde el supuesto retroceso que implicaba la eliminación de las modalidades promovidas, la continuidad de la centralización de las

negociaciones o el acortamiento del período de prueba, bajo la óptica de los sectores empresariales, hasta las quejas por la reducción de las indemnizaciones o la falta de "democratización" en el plano sindical, sostenidas por el M.T.A. o la C.T.A. respectivamente.

El único sector que reivindicaba las modificaciones introducidas era la Confederación General del Trabajo, que había tenido participación en la redacción del proyecto y veía fortalecida su posición en varios de los temas más controvertidos, siendo vista la nueva ley como un triunfo de la C.G.T. (Entrevista con Casparri, 27 de Diciembre de 2.004). Este sector parecía asegurarse, de ese modo, su lugar central en la coalición menemista, la que (como ya he planteado) apuntaba a mantener todo el poder posible aún luego de las elecciones de 1.999. Los sindicatos, por su parte garantizaban su preeminencia en los procesos de negociación colectiva, al tiempo que retrotraían muchos de los que consideraban los aspectos más negativos de las transformaciones en materia laboral implementadas hasta ese momento.

IX-3) Continuidad de los cambios en el plano laboral.

Luego de sancionada la ley 25.013 y el Decreto 1.111/98, que modificaban la normativa relacionada con el mercado de trabajo, tanto el gobierno como los diferentes actores sociales vinculados con la temática continuaron interactuando para condicionar el tipo de políticas que podían implementarse. A fines del año 1.998 se abrió un nuevo debate sobre el funcionamiento del mercado laboral, al volver a ponerse en discusión el sistema indemnizatorio y su eventual sustitución por un seguro de desempleo (Clarín, 14 de Diciembre de 1.998).

El año 1.999 se iniciaba con la devaluación del real en Brasil, lo cual implicaba un fuerte impacto para la economía argentina, que tenía importantes relaciones con su vecino del MERCOSUR. Esa devaluación no solo alteraba las relaciones comerciales por los cambios de competitividad y el freno en el consumo en el mercado brasileño, sino que también amenazaba con tener repercusiones en el flujo de inversiones

extranjeras hacia uno y otro país. La Argentina, que parecía haber resistido con relativo éxito la crisis asiática y también la rusa, enfrentaba riesgos mucho mayores ante problemas en Brasil (Sturzenegger, 2.003).

Asimismo, el programa económico empezaba a sufrir las tensiones de la campaña electoral. Por un lado, los esfuerzos por forzar la posibilidad de un nuevo mandato por parte de Carlos Menem, hacían relajar la disciplina fiscal y volvían al gobierno mucho más permeable a las demandas de distintos grupos organizados. Por otra parte, el gobernador de la Provincia de Buenos Aires (que presionaba por la candidatura presidencial justicialista) consideraba que el modelo económico y social estaba agotado por exitoso, planteando que ya había pasado el tiempo de los ajustes estructurales y debiendo darse paso a un conjunto de "políticas activas" que permitieran un desarrollo sostenido del sector industrial[136].

Esas tensiones, tanto políticas como económicas, repercutieron sobre el sindicalismo, ya que no solo plantearon problemas a raíz de los desequilibrios que se producían en la economía, sino que también modificaron el contexto de negociación, generándoles posibilidades para presionar a favor de sus reivindicaciones. Ciertos sindicatos consolidaron su relación con Menem, fortaleciendo sus vínculos con el Ministro de Trabajo Antonio Erman González y con su viceministro Uriburu. Por otra parte, dentro de la C.G.T., se conformó un agrupamiento sindical en apoyo abierto a la candidatura de Eduardo Duhalde, llamado "Grupo de sindicatos solidarios", con un posicionamiento más crítico frente a las iniciativas gubernamentales.

En Febrero de 1.999 el Grupo de los Ocho se reunió con el presidente Menem, al cual le reclamaba la reimplantación de los contratos con modalidades promovidas y la sustitución de las indemnizaciones por un Fondo de Capitalización (Recalde, 2.001). La demanda se vinculaba con el deterioro de la situación económica y la posibilidad que se detuviera el proceso de creación de puestos de trabajo que se venía dando desde

[136] Es importante remarcar que Eduardo Duhalde tenía una muy estrecha relación con las organizaciones industriales en la Provincia de Buenos Aires, ocupando el dirigente de la U.I.A. Osvaldo Rial una banca como diputado nacional por el Partido Justicialista.

1.996. Se presentaba así un dilema para el gobierno, entre responder favorablemente a los pedidos empresariales para dinamizar la economía y salir lo más rápidamente posible de la crisis, y los compromisos con los sectores gremiales más afines, que habían obtenido una satisfacción para algunos de sus reclamos tras la sanción de la Ley 25.013 y no querían retroceder en algunas de las posiciones alcanzadas.

Si bien el contexto de mayor crisis económica podría haber significado una recuperación de la capacidad del Poder Ejecutivo para imponer medidas que eran resistidas por distintos actores sociales, la cercanía de las elecciones de 1.999, en las que el menemismo necesitaba contar con el respaldo del gremialismo afín, y el debilitamiento que se estaba produciendo por la existencia de una candidatura alternativa dentro de su partido, limitaban la formulación de propuestas oficiales con posibilidades de éxito.

Por otra parte, y para aliviar la presión de empresas que enfrentaban dificultades económicas, el 23 de Abril de 1.999 el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 402/99, que permitía incorporar a través del Procedimiento Preventivo de Crisis, acuerdos para suspender la prestación de trabajo por un lapso máximo de cinco años previos al cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios de la jubilación ordinaria, abonando al trabajador una prestación mensual no inferior a cuatro módulos previsionales. Las condiciones impuestas a ese decreto para su instrumentación dificultaron su puesta en práctica en muchas situaciones conflictivas (Strega, 2.000).

El 26 de Mayo, se produjo el relevo del Ministro de Trabajo Erman González, el cual estaba acusado de cobrar una jubilación de privilegio al tiempo que recibía su sueldo como funcionario. Su reemplazante fue José Uriburu, quién hasta entonces ocupaba el cargo de Secretario de Trabajo. El nuevo titular de la cartera significaba una continuidad en las líneas trazadas por su antecesor, por lo que en los últimos meses de la administración menemista no se introdujeron grandes cambios, planteándose la necesidad de ordenar las nuevas reglas impuestas por la Ley 25.013, especialmente por la eliminación de las modalidades promovidas.

Más tarde, en Octubre, el Congreso dictó la Ley 25.165 que instituía un nuevo régimen de pasantías, un año después de la sanción de la Ley 25.013, que había dado gran relevancia al sistema. En los hechos, la nueva normativa actuó como una reglamentación del esquema de pasantías, que no había sido claramente reglamentado, luego de la derogación de las modalidades promovidas de trabajo, con ciertas contradicciones entre los ministerios de Trabajo y Educación, como intervinientes en la aplicación de la norma. Los sectores ligados con el M.T.A. planteaban que aún cuando la nueva ley tenía ciertas deficiencias técnicas, su direccionalidad era acertada en cuanto a fijar límites temporales para la pasantía, evitando de ese modo el fraude laboral (Recalde, 2.001).

La Ley en su artículo 9º señalaba que la situación de pasantía no generaría ningún tipo de relación jurídica entre el pasante y el organismo o empresa en la que aquel prestara servicios. Además, la normativa generaba en las unidades educativas que se contrataran con el estado o las empresas, la obligación de seguimiento y control, viéndose eso como un obstáculo para las transgresiones y los abusos.

A partir de la Ley 25.165 un estudiante de nivel superior, universitario o no, durante todo el tiempo que le demandara su carrera, quedaría expuesto a ser contratado como pasante más de una vez (incluso por el mismo receptor de sus servicios), siempre que hubiera una causa que de ese modo lo permitiera. Se había pasado a un régimen de posibles entradas y salidas sucesivas, en el que una misma persona podía pasar en varias oportunidades del aprendizaje a la pasantía (Rodríguez Mancini y Confalonieri (h), 2.000). En los artículos 1º y 2º se permitía la incorporación de docentes al sistema, complementando a los estudiantes mencionados en la ley 25.013.

Con respecto a la edad, no se establecían precisiones, manteniéndose la establecida en el artículo 10º del Decreto 340/92 en cuanto al piso de dieciséis años y a la autorización escrita de padres o tutores para menores de dieciocho años. La única

limitación que ponía el legislador era la imposibilidad de asumir una pasantía durante el transcurso de otra.

La ley sancionada era muy flexible en cuanto a las empresas u organismos que se quisieran valer de los servicios de pasantes, no estableciendo topes cuantitativos ni prohibiendo la participación de empresas de servicios eventuales y de sociedades cooperativas. El convenio, que debería registrarse en la jurisdicción educativa o institución universitaria a la que perteneciera, contendría (según el artículo 6º de la ley) como mínimo la denominación, domicilio y personería de las partes que lo suscribieran; las características y condiciones de las actividades que integraran la pasantía, el lugar dónde se habrían de prestar los servicios, la extensión de la práctica, los objetivos educativos perseguidos y el monto y forma de pago de la asignación estímulo recibida por el pasante (Rodríguez Mancini y Confalonieri (h), 2.000).

En cuanto a las consecuencias que se derivaban en aquellos casos en que los convenios de pasantía no contuvieran las exigencias formales que la ley exigía como mínimo, se sostenía que ellos no debían ser registrados, quedando fuera del sistema de la Ley 25.165. Por otra parte, el artículo 2º exigía que las prácticas que se realizaran en empresas o instituciones públicas o privadas debían guardar relación con la formación teórica que hubiera adquirido el pasante, situación que se veía reforzada en el artículo 3º, que planteaba que entre los objetivos de las pasantías educativas se encontraba brindar experiencia practica complementaria de la formación teórica elegida, que habilitaba para el ejercicio de la profesión u oficio correspondiente. De ese modo, se establecía que debía haber correspondencia entre el grado de formación (teórica) que tuviera el pasante a la hora de ser incorporado, las tareas que le fueron confiadas y el nivel de formación práctica que se quisiera dar.

En cuanto a la vinculación con la entidad educativa a la que pertenecía el pasante, en el artículo 13º la ley postulaba que la institución debía designar a los pasantes, teniendo en cuenta sus antecedentes académicos, características y perfiles acordados con los organismos y empresas que los solicitaran, asegurando las condiciones pedagógicas

que requiriera la formación del pasante. Además, tenía una función de control durante la realización de la pasantía al momento de la formalización.

Finalmente, con relación a la retribución y el tiempo de trabajo, en su artículo 15º la ley descartaba por completo la gratuidad de las pasantías, imponiéndose una paga, aunque sin garantizar mínimos. Respecto al tiempo de trabajo, se establecía por una parte que estaba prohibido cumplir tareas más de cinco días a la semana, y por otra que no se admitían jornadas superiores a las cuatro horas diarias (Rodríguez Mancini y Confalonieri (h), 2.000).

Desde el sindicalismo ligado a Hugo Moyano, se veía a esa ley como un paso positivo, en cuanto a disminuir el tiempo máximo de la pasantía a un año y la jornada diaria en un tope de cuatro horas. Sin embargo, algunos de sus especialistas planteaban fallas como la imprecisión sobre la actitud a tomar con las pasantías que superaran el año y con las jornadas superiores a las cuatro horas, así como la ausencia de una cláusula transitoria para el paso de un sistema a otro. Por otra parte, se señalaba como un defecto de la ley la ausencia de un cupo de pasantes en las empresas (Recalde, 2.001).

La nueva normativa, más allá de las controversias que podía generar entre los distintos actores sociales, también produjo disidencias dentro del oficialismo. En tal sentido, el Ministro de Trabajo, José Uriburu, no solo cuestionó la nueva ley sino que informó que el Ministerio de Trabajo había propuesto infructuosamente el veto de dicha norma, existiendo además una puja por incumbencias entre el Ministerio de Educación y el de Trabajo, que fueron difícilmente resueltas. Las transformaciones introducidas por esa nueva legislación fueron “diluidas”, en cierta medida, por la reglamentación del Poder Ejecutivo (Strega, 2.000).

El fracaso de esa iniciativa era el punto final de una serie de inconsistencias existentes desde el principio de la década en relación al problema de la vinculación entre la capacitación de los trabajadores y el funcionamiento del mercado de trabajo. El

régimen de pasantías había sido utilizado como un mecanismo de abaratamiento del costo laboral, sin que ello representara un mejoramiento de las condiciones de empleabilidad en el largo plazo de los pasantes.

Asimismo, a finales de ese período, el gobierno reconoció la imposibilidad de reducir el empleo irregular, que era del 42%, y que el Ministerio de Trabajo, con 36 inspectores para doce millones de trabajadores, tenía dificultades para dar solución al empleo no registrado. El desmantelamiento del cuerpo de inspectores del Ministerio de Trabajo, la descentralización y el traspaso de funciones a otros organismos, habían terminado con el reconocimiento de la autoridad de aplicación que no era posible solucionar el trabajo irregular en esas condiciones (La Nación, 9 de Diciembre de 1.999).

IX-4) Cambios en el sistema de protección de riesgos del trabajo.

En los dos últimos años de la administración menemista, prácticamente no se produjeron cambios normativos concretos en materia de riesgos de trabajo, produciéndose no obstante modificaciones en su funcionamiento, por la entrada de nuevos actores en el sistema y la consolidación de otros. Sin embargo, ante fallas en la prevención de accidentes, se esbozaron varias transformaciones legales, que fueron recibidas de manera disímil por los diferentes grupos, aunque terminaron diluyéndose.

En el mes de Marzo de 1.998 se comenzaron a proyectar aumentos de primas e indemnizaciones, generando una rápida reacción de las Administradoras de Riesgos de Trabajo (Clarín, 2 de Marzo de 1.998). La posible suba de costos laborales que podía generar la revisión del tope de las indemnizaciones, inquietaba profundamente a las empresas (Ámbito Financiero, 16 de Abril de 1.998). Se planteaba que las ART deberían dar una mejor cobertura a cambio de un ajuste en las tarifas que pagaban las empresas (Ámbito Financiero, 28 de Abril de 1.998).

A partir de Mayo de ese año se sucedieron una serie de accidentes que evidenciaban fallas muy graves en el funcionamiento del sistema. En tal sentido, el 19 de Mayo de

1.998 se desplomó un montacargas desde el piso dieciocho de una torre en Córdoba y Alem, provocando la muerte de seis trabajadores, en una obra que según la pericia ordenada por la jueza de la causa, adolecía de elementales condiciones de seguridad, de mantenimiento y construcción. Desde la prensa se resaltaba que ese accidente había desnudado las fallas estructurales del sistema que aseguraba los riesgos de trabajo, como parte de la política de previsión social (Página 12, 7 de Junio de 1.998). Se enfatizaba que se había estructurado un negocio para las aseguradoras, sin haber priorizado los aspectos preventivos favorables a los trabajadores en su tarea.

Asimismo, a fines del mes de Julio, se produjeron nuevos accidentes graves, ya que un obrero murió aplastado en el Bajo Flores y otro cayó al vacío en el barrio de Abasto (Clarín 29 de Julio de 1.998). Por otra parte, se detectaron infracciones en el 75% de las obras, argumentando el Gerente de la Superintendencia de Riesgos de Trabajo, que la mayoría de las empresas de la construcción no cumplía con las normas de seguridad, produciéndose una intervención judicial por los obreros muertos el 28 de Julio.

Grupos opositores al gobierno postulaban que las empresas se ahorraban 8.150 millones de dólares en dos años de vigencia de la nueva Ley de Accidentes de Trabajo, teniendo como contrapartida la muerte de tres obreros por día (Página 12, 16 de Agosto de 1.998). En esos días se confirmaba que, según cifras oficiales de 1.997, en la construcción había cincuenta mil accidentes por año entre el sector de trabajadores “en blanco”, siendo 132 de esos accidentes fatales (Clarín 10 de Agosto de 1.998). La presión para introducir reglas que incrementaran la protección de los beneficiarios del sistema se incrementó, particularmente entre los sectores de la oposición y ciertos sindicatos.

Esta sucesión de situaciones consideradas indeseables en el plano de la seguridad en el trabajo, generó las condiciones para que el tema volviera a entrar en la agenda de los poderes públicos, ya fuera porque la situación planteaba claras posibilidades de agravamiento en el futuro, o bien porque la cuestión provocó una situación emotiva, que

atrajo la atención de los medios de comunicación, con el correlativo impacto en la opinión pública.

Por ello, en el Congreso surgieron iniciativas que proponían cambios en el sistema de riesgos de trabajo, las cuales generaron disensos no solo entre los actores sociales, sino también al interior del gobierno nacional. El 14 de Octubre de 1.998 la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación presentó un proyecto de modificación de la Ley de Riesgos de Trabajo, sin contar con el apoyo de las demás bancadas (El Cronista, 15 de Octubre de 1.998). La oposición consideraba que el régimen de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo fracasó en prevenir los accidentes de trabajo, siendo necesaria por ello una reforma, aunque existían desacuerdos sobre las modificaciones que debían introducirse (Clarín, 18 de Octubre de 1.998).

La Unión Industrial Argentina rápidamente llevó a Roque Fernández una queja por los intentos de cambio al régimen de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo, pasando a la ofensiva para frenar los intentos regulatorios que surgían del Congreso. En un documento, la entidad sostenía que con el régimen de las aseguradoras la cantidad de siniestros laborales había descendido un ocho por ciento en términos absolutos entre 1.996 y 1.997 (El Cronista, 19 de Octubre de 1.998).

Tras ese posicionamiento de la U.I.A. se abrió un espacio de discusión para los cambios en la Ley de Riesgos de Trabajo, formulando el oficialismo una propuesta que fue apoyada por las A.R.T.. En la Comisión de Legislación Laboral de la Cámara de Diputados el Partido Justicialista tenía mayoría, con lo que se suponía que podría imponer su propuesta frente a la de la Alianza (Clarín, 21 de Octubre de 1.998). Los sectores empresariales aseguraban que el costo laboral podría subir hasta 180% por cambios a la ley de A.R.T., mientras que el Ministro Roque Fernández afirmó que no toleraría el retorno de la “industria del juicio”, que tantos conflictos había generado para las empresas (El Cronista, 22 de Octubre de 1.998)[137].

[137] Se consideraba, desde ese punto de vista, que el tema de los accidentes laborales había sido uno de los que más había alterado la previsibilidad de las actividades productivas en el país.

Los empresarios consideraban que la discusión sobre el sistema de las aseguradoras debía ser muy cuidadosa (por el impacto que podía tener sobre el costo laboral), volviéndose necesario discutir propuestas concretas y no solo buenas intenciones sobre la cobertura, en cuanto a sus alcances y características (El Cronista, 11 de Noviembre de 1.998). Además, en cuanto a los riesgos de trabajo, los defensores del sistema vigente consideraban que era importante perfeccionar, antes que cambiar radicalmente, el sistema, debiendo evitarse que ciertos dictámenes de diputados destruyeran la norma vigente (Clarín, 27 de Noviembre de 1.998).

En el marco del debate sobre la iniciativa, los críticos planteaban que el esquema de protección para los riesgos de trabajo generaba más lucro para las empresas que seguridad social para sus potenciales beneficiarios, considerando que la norma ponía en evidencia el rol ausente del Estado y dejaba al trabajador en un grave estado de indefensión (Clarín, 4 de Diciembre de 1.998). Los debates se prolongaron y no se tomaron decisiones de fondo para superar el problema de la seguridad en el trabajo. Según el diario Clarín, el 70% de las empresas se encontraba en falta, empleando a unos cinco millones de trabajadores. Dichos establecimientos habían tenido tiempo hasta el 31 de Diciembre de 1.998 para mejorar las condiciones de trabajo, habiéndose producido pocas denuncias y existiendo solo cuarenta inspectores para vigilar (Clarín, 10 de Enero de 1.999).

Las versiones se multiplicaban y a principios del mes de Marzo de 1.999 se planteó la posibilidad que las A.R.T. subieran las cuotas hasta un 40% por un decreto, al tiempo que se negociaban modificaciones al régimen de accidentes laborales. Empresarios y sindicalistas trataban de acordar una serie de medidas para elevar los beneficios de los trabajadores. Las aseguradoras argumentaban que algunos cambios que se reclamaban hacían imprevisibles los costos (Strega, 2.000).

Es necesario remarcar que al igual que en otro tipo de políticas sociales, como la reforma previsional, este sector financiero y asegurador era un importante beneficiario

del tipo de iniciativas adoptadas por el gobierno, convirtiéndose de ese modo en un componente importante de la coalición gubernamental estructurada por Carlos Menem desde los inicios de su administración.

La C.G.T. y la U.I.A. se habían comprometido a acordar rápidamente la reforma a la ley de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo, ya que ellas consideraban que los cambios no deberían generar una suba en los costos de la magnitud que preveían las aseguradoras, introduciéndose en opinión de los analistas un mayor nivel de competencia (Strega, 2.000).

No se alcanzó ningún consenso de fondo, por lo que no existieron posibilidades de introducir cambios importantes en el sistema. Las opiniones sobre el funcionamiento del mismo eran divergentes. Desde una posición crítica, se sostenía que las A.R.T. eran la subsistencia de un sistema barato y carente de controles firmes en el cumplimiento de las normas de seguridad, que al no estimular la adopción de mecanismos preventivos, dejaba sin valor la vida humana (Clarín, 26 de Mayo de 1.999).

El ex Ministro de Trabajo Armando Caro Figueroa hacía, en cambio, un balance más matizado, planteando que algunas metas se habían alcanzado, como la inmediatez y especialización de la atención médica sobre los accidentados, el mejoramiento en el trámite de las prestaciones, la drástica reducción de la litigiosidad y el aumento de la registración laboral. Sin embargo, quedaban como temas pendientes el aumento de inversión en seguridad y formación para la prevención, un mejoramiento de las condiciones de salud y seguridad y una correlativa reducción en los índices de siniestralidad (El Cronista, 5 de Julio de 1.999).

Por otra parte, es importante remarcar los cambios que se produjeron en la composición de las aseguradoras en los últimos dos años de la década. Algunos gremios se incorporaron en Administradoras de Riesgos de Trabajo ya constituidas, incorporando así estrategias empresariales. En tal sentido, el Sindicato de Trabajadores de la Alimentación se incorporó a INCART (Ámbito Financiero, 2 de Julio de 1.998).

Asimismo, se incrementó la concentración en el área de las aseguradoras, transformándose los mecanismos de competencia y complementariedad en el mercado.

En tal sentido, en el mes de Noviembre de 1.998 se constituyó Solart ART, que nucleaba a varias compañías como Caledonia Argentina, La Continental, La Equitativa del Plata y Júpiter, entre otras (Clarín, 14 de Noviembre de 1.998). Poco tiempo después Solart fue comprada por HIH, una A.R.T., de capitales australianos y Consolidar adquirió Interacción. De las 30 A.R.T. que quedaban a principios de 1.999, había once que tenían más de cien mil beneficiarios, con más del 87% de los casi cinco millones de trabajadores asegurados, disputándose las diecinueve restantes unos 600.000 trabajadores protegidos por el sistema (Clarín, 6 de Enero de 1.999).

Para el mes de Julio de 1.999, la cobertura había crecido en solo el 0,02% de los trabajadores asegurados. La distribución entre las distintas actividades económicas mostraba que el sector de servicios sociales contaba con la mayor participación, obteniendo el 38,7% del total de trabajadores, seguido por las industrias manufactureras con el 17,9% y el comercio con un 14,3%. (Strega, 2.000).

Los trabajadores que cambiaron de aseguradora sumaron 55.811, de los cuales el 79% fueron perdidos por tres aseguradoras, mientras que el 50% fue ganado por otras tres. Asimismo, con relación a los siniestros, en el mes de Julio se registraron 748 denuncias, de las cuales 74 resultaron de accidentes mortales, siendo el 73% de las denuncias de esos siniestros, de afiliados a las siete aseguradoras de mayor cobertura en el mercado (Superintendencia de Aseguradoras de Riesgos de Trabajo, 1.999).

Entre los problemas no resueltos por el nuevo régimen hasta mediados de 1.999, estaban los planteos judiciales de inconstitucionalidad ya acogidos por la Justicia Laboral, a los que se sumaron las negativas permanentes de las Administradoras de Riesgos de Trabajo en relación con los accidentes que debían ser atendidos por las obras sociales o los hospitales públicos, afrontados por las empresas (Strega, 2.000).

IX-5) Funcionamiento del sistema desregulado de obras sociales.

Para finales del año 1.997 algunas entidades como O.S.D.E., captaron un número importante de afiliados de mayores ingresos, operando como obras sociales de empresa “abiertas” a través de las cuales intervenían capitales internacionales como Doctos (del grupo HSBC –Roberts) o el grupo Exxel (Grassi, 2.006). El empresario del HSBC – Roberts, Enrique Ruette Aguirre, pedía mayor celeridad en el proceso de desregulación, dejando actuar a todo el sector privado en competencia, pudiendo continuar con sus procesos de inversión en un marco de mayor previsibilidad (Clarín Económico, 21 de Diciembre de 1.997).

De acuerdo con el Programa de Reconversión, las prepagas médicas participarían de la competencia por la clientela de las obras sociales desde 1.998. En Enero de ese año, el Banco Mundial celebró el anuncio oficial de que las empresas de medicina prepaga podrían competir con las obras sociales en dos años (Clarín, 22 de Enero de 1.998). Sin embargo, las prepagas ya habían empezado a participar en el mercado ampliado de la salud a través de mecanismos como la celebración de contratos de prestación con las obras sociales, o la estrategia de gestionar el traspaso de afiliados a las obras sociales con las que tuvieran convenios de prestación, haciendo derivar el aporte a tal obra social y descontándolo de la cuota de la prepaga, o bien el traspaso en bloque de empleados de algunas empresas con intereses diversificados, con o sin el acuerdo de los empleados.

Frente a esas prácticas, se volvió muy importante establecer la regulación del sector de la medicina prepaga, tomando en cuenta una creciente participación en el sistema. En Febrero de 1.998, el Poder Ejecutivo envió un proyecto de ley reglamentario del funcionamiento de las empresas de prepagas médicas, con el objetivo que pudieran actuar como obras sociales de personal de dirección, como paso previo a que también pudieran captar afiliados de las obras sociales sindicales. Alberto Mazza, Ministro de Salud, consideraba un tiempo después, que esa normativa era un paso correspondiente al programa planteado en 1.992 y formulado en Enero de 1.993 (Clarín Económico, 7 de

Mayo de 1.998). Además, el gobierno buscaba que a partir de esa mayor transparencia en el sistema, el ingreso de las empresas de medicina prepaga se efectuara en condiciones de mayor previsibilidad para todos los actores.

Ese año comenzó a operar la Superintendencia de Servicios de Salud a partir del Decreto 405 del mes de Abril, teniendo entre sus principales funciones la fiscalización del Programa Médico Obligatorio y otros planes médico asistenciales, la supervisión de la libre opción de la obra social por parte de los beneficiarios del sistema, la utilización y actualización del padrón de usuarios, y la fiscalización administrativa, financiera y contable de las obras sociales.

En el proceso de reconversión de las obras sociales, la Superintendencia de Servicios de Salud, tendría como objetivo central garantizar que la competencia redundara en una mejor cobertura para los beneficiarios y la solidez de las instituciones prestadoras (El Cronista, 22 de mayo de 1.998). Además el gobierno buscaba que a partir de esa mayor transparencia en el sistema, el ingreso de las empresas de medicina prepaga fuera hecho en condiciones de mayor previsibilidad para todos los actores, amoldando sus estrategias en el mercado.

El riesgo que se corría con la profundización de la desregulación era la potencial captación de los beneficiarios con más altas remuneraciones y el posible desfinanciamiento de sus obras sociales de origen, situación que se hacía muy importante para el personal de dirección. A fines de Abril, se abría una opción para tres millones y medio de personas, de cambiar de obra social, alcanzando solo a las obras sociales sindicales, pudiendo pasarse también de prestador el personal de dirección, existiendo por otra parte acuerdos acelerados con las prepagas médicas para insertarse en el sistema y procurar quedarse con los aportantes de mayores ingresos (Clarín 26 de Abril de 1.998).

En el mercado existían treinta obras sociales de directivos, entre las cuales se destacaba OSDE, que agrupaba 290.000 afiliados, el 31% del padrón, y 138 empresas

de medicina prepaga con dos millones de beneficiarios y una facturación anual de doscientos millones de pesos. Para principios de Mayo, las prepagas habían "capturado" el 37% de socios en entidades sindicales, estableciéndose una desregulación de hecho (El Cronista, 5 de Mayo de 1.998). Hacia finales de ese mes, 63.400 trabajadores habían optado por cambiar de obra social, habiendo solicitado en tres semanas más del 45% del total del año anterior (Ámbito Financiero, 25 de Mayo de 1.998).

Esa desregulación se llevaba a cabo en un clima de tensión, en el que los sindicatos confrontaban con el titular del Palacio de Hacienda, Roque Fernández, sosteniendo que la posición del Ministro de Economía de controlar los traspasos era una imbecilidad (El Cronista, 22 de Mayo de 1.998). Asimismo, también sufría un impacto desfavorable en el plano externo, al suspender el Banco Mundial el crédito para reformar el sector de la salud, ante el incumplimiento argentino de hacer los aportes que se habían comprometido, al tener aún el P.A.M.I. sus cuentas desbalanceadas (Clarín, 26 de Mayo de 1.998).

Por otra parte se dictó el Decreto 504/98, que creaba una "Comisión de Traspasos", integrada por sindicalistas, con la misión de expedirse sobre la procedencia de los pedidos los trabajadores de cambio de obra social (Zamorano, 2.000). La creación de esa comisión, provocó la inmediata prevención de diversos actores, que veían nuevamente una oportunidad para que los sindicalistas trabaran los cambios entre obras sociales. Frente a esta nueva situación, el Banco Mundial recomendó quitar discrecionalidad a las recomendaciones de la comisión, reservándole a ésta la detección de irregularidades en los procedimientos llevados a cabo para efectuar las transferencias (Clarín, 26 de Mayo de 1.998).

Asimismo, el gobierno estableció que a partir de del 26 de Mayo los traspasos dejarían de efectivizarse ante la ANSES y se podrían efectuar ante la obra social elegida por el afiliado. Ese cambio respondía parcialmente a las presiones de la C.G.T., ya que no suspendió los traspasos hasta el funcionamiento del nuevo mecanismo, al

tiempo que extendía a todo el año el plazo para hacer uso de la opción (Alonso, 2.000). El Banco Mundial, que financiaba parte de la reconversión del sistema, apoyó la extensión del plazo para ejercer la opción, ya que ello permitía un perfeccionamiento de la libertad de elección.

En cuanto al tema de la equidad, el Decreto 504/98 habilitaba a las obras sociales a contraprestar a los nuevos afiliados solamente un Programa Médico Obligatorio, aún cuando esa fuera una cobertura que estuviera por debajo de la que brindaba a sus afiliados originales (Alonso, 2.000). Ello, podría profundizar la fragmentación y la desigualdad del sistema, ya que mediante la introducción de planes diferenciales tendía a quebrarse la solidaridad intra-rama característica del subsistema.

Tras la implementación del nuevo mecanismo para los traspasos, el gobierno decidió otorgar algunos beneficios para ciertos gremios, a través del aumento en un subsidio a las obras sociales, recibiendo las diez más grandes el 72% de la compensación que hacía el Estado (El Cronista, 1 de Junio de 1.998). Asimismo, el Jefe de Gabinete de Ministros, Jorge Rodríguez, viajó a los Estados Unidos para activar un crédito del Banco Mundial destinado a las obras sociales.

El gobierno se comprometía a reducir el déficit del P.A.M.I y garantizaba que no habría trabas para el traspaso de afiliados, constituyéndose esas en condiciones para destrabar un préstamo de cien millones de dólares para la reconversión de las entidades (Clarín, 8 de Junio de 1.998). Por otra parte, se introdujeron mejores condiciones y refinanciaciones de deuda para las obras sociales sindicales, viéndose beneficiada la de los metalúrgicos a partir de la Decisión Administrativa nº 629/98 (Zamorano, 2.000).

Se estaba produciendo una pelea por la afiliación de los jerárquicos, estableciéndose un tope para los ejecutivos de las empresas (Clarín, 11 de Junio de 1.998). Se profundizaba además, la estrategia de concentración en el sector de la salud, a partir de la fusión entre S.P.M. y Swiss Medical, creándose la empresa más grande del sistema,

orientada al sector de alto poder adquisitivo, con un manejo compartido por las dos entidades fusionadas (Clarín, 13 de Junio de 1.998). Por otra parte, el Grupo Banco Provincia se asoció con un grupo norteamericano International Management Care Adversire, que era un grupo integrado por el Chess Manhatan Bank y el Grupo Zurich (Clarín, 13 de Junio de 1.998).

Esos movimientos, generaron rápidas reacciones entre los gremios, que decidieron confrontar por el manejo de las obras sociales (Clarín, 22 de Junio de 1.998). Se pretendía revisar todos los cambios de obra social, existiendo casi 44.000 solicitudes de traspaso efectivizadas hasta el momento (Clarín, 27 de Junio de 1.998). Los sindicalistas sostenían que muchos de los traspasos realizados entre el 4 y el 22 de Mayo, cuando todavía se efectuaban ante el ANSES, habían sido inducidos por publicidad engañosa por parte de las prepagas y en ciertos casos realizados “en bloque” por los empleadores, sin acuerdo de los empleados, contrariando el principio de libre elección (Clarín, 23 de Julio de 1.998).

El gobierno además, amenazaba con intervenir ciertas obras sociales como la de Capitanes de Ultramar, a las que se acusaba de violar la ley de obras sociales. Asimismo, se planteaban cambios en el sistema de financiamiento de las organizaciones gremiales (Clarín, 29 de Julio de 1.998). En el mes de Agosto, el Poder Ejecutivo desestimó buena parte de los reclamos sindicales y el Ministerio de Salud mantuvo la vigencia de los traspasos cuestionados.

A partir de la vigencia del nuevo mecanismo de traspasos hubo obras sociales, como la de Empleados de Comercio, que comenzaron a retener las solicitudes y demoraron su presentación ante la Superintendencia de Servicios de Salud, debido al riesgo de desfinanciamiento que podrían producir por la emigración de trabajadores con mayores aportes, hacia obras sociales asociadas con prepagas y porque recibían solicitudes de aportantes con bajos salarios y grupo familiar numeroso.

Sobre esa base, la Confederación General del Trabajo reclamó una modificación en el criterio de distribución de los subsidios del Fondo de Redistribución. El gobierno decidió que los subsidios se distribuyeran por grupo familiar, de tal modo que se pudiera compensar a las obras sociales que afiliaran trabajadores de bajos salarios y familia numerosa, situación que llevó a que las obras sociales incrementaran la presentación de solicitudes de traspaso (Alonso, 2.000). Se intentaba, de ese modo, compensar a las obras sociales que presentaban problemas financieros para poder asegurar una cobertura mínima a los nuevos afiliados.

Se mantenía, por otra parte, el Programa de Reconversión de Obras Sociales, con un proyecto del Banco Mundial de 360 millones de dólares, del cual se habían otorgado para fines del mes de Septiembre 128 millones. Se habían anotado dentro del programa noventa obras sociales, que representaban casi el 95% del padrón, aunque se multiplicaban las quejas de los sindicalistas por las exigencias que la reconversión implicaba para las obras sociales, en cuanto a su funcionamiento y viabilidad financiera (Clarín, 20 de Septiembre de 1.998). Para principios del mes de Noviembre, la reconversión forzosa había provocado la caída de ciento diez entidades, alejándose además un importante número de beneficiarios de las obras sociales grandes (Clarín, 16 de Noviembre de 1.998).

Se incorporaba a las empresas de medicina prepaga en la competencia en el sistema de obras sociales, junto a las entidades financieras y bancarias titulares de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones. El fondo de inversión Galway se quedó con la firma de salud Pánasis, llevando a cabo un desembolso de cien millones de dólares (El Cronista, 26 de Noviembre de 1.998). A su vez, el BBV Banco Francés ingresó al negocio de la medicina prepaga, aliándose con la empresa Adeslas (El Cronista, 15 de Diciembre de 1.998).

Para principios de 1.999, alrededor de medio millón de personas había cambiado de obra social, aventajándose aquellas que tenían convenio con empresas de medicina prepaga (Clarín, 15 de Enero de 1.999). Podía observarse que quienes optaban por

cambiar de obra social eran, en la mayoría de los casos, afiliados ubicados en las franjas de aporte más elevado con respecto a los promedios del sistema, los cuales canalizaron su mayor capacidad adquisitiva hacia obras sociales medianas o pequeñas que ofrecían, en convenio con seguros privados, planes de prestaciones superiores, con un aporte extra del beneficiario.

Se establecieron conflictos por la decisión de exigir un salario mínimo para ser considerado personal de dirección, pudiendo ejercer la opción a la obra social que los nucleaba. Esa situación, al igual que los topes fijados para los traspasos, fue rechazada por la Federación de Obras Sociales de Dirección (Strega, 2.000). El problema de los beneficiarios de altas remuneraciones se presentó como un espacio de confrontación entre gremios, gobierno y empresas de medicina prepaga, que querían maximizar sus ganancias en el mercado de la salud.

Por otra parte, como compensación a las entidades sindicales, Carlos Menem firmó el Decreto 454/99, por el que el Estado Nacional se hacía cargo de una deuda por 53 millones de pesos de la obra social de la Unión Obrera Metalúrgica en concepto de deudas previsionales[138] (La Nación, 22 de Mayo de 1.999). La estatización de la deuda fue un requisito planteado por el Banco Mundial para que la obra social de los metalúrgicos accediera a un crédito de reestructuración en el marco del Programa de Reconversión de Obras Sociales y a la vez lo hiciera sin pasivo, de tal forma de entrar en la nueva etapa en condiciones atractivas para futuros socios (Danani, 2.003).

Asimismo, el sindicato mercantil reclamaba al gobierno veintiséis millones de pesos por deudas de la intervención militar, que tuvo que pagarlos para ingresar al plan de reconversión del sistema de obras sociales y que el gobierno, según la ley 23.697 del año 1.989, se iba a hacer cargo en el caso de las entidades normalizadas. Otros gremios como La Fraternidad resaltaban el debilitamiento que habían tenido las obras sociales durante el período 1.978-1.991, durante el que estuvieron intervenidas, a lo cual se sumaba la caída en el número de afiliados (Entrevista con José Crozzoli, 15 de

[138] Salvataje que se sumaba al de Diciembre de 1.998 de 65 millones correspondiente a deudas con prestadoras.

Febrero de 2.005). En el Sindicato de Seguros se reclamaban 33 millones de pesos por aportes de afiliados, que nunca depositaron más de cien compañías que habían sido liquidadas en los años anteriores por la liquidación del INDER (Clarín, 27 de Agosto de 1.999).

En otro sentido Armando Cavalieri, Presidente de OSECAC, planteaba discrepancias sobre una propuesta oficial de coadministración de sindicatos y empresarios, de los fondos de redistribución de recaudación de obras sociales, sosteniendo que era muy importante que las entidades sindicales intervinieran en todo el proceso de verificación, fiscalización, percepción y distribución de los fondos derivados de su actividad (Clarín, 1 de Septiembre de 1.999). Además, mediante el Decreto 1.215/99, el gobierno creaba un Directorio integrado por tres representantes estatales, uno empresario y cuatro sindicales, que tendría a cargo la administración, fiscalización y ejecución judicial de los recursos correspondientes al Fondo Solidario de Redistribución, permitiendo la financiación de ciertas entidades en problemas (Zamorano, 2.000).

El papel adquirido por los sindicatos afines durante el proceso de implementación de la reforma fue importante, no solo para moderar los alcances que ésta podía tener en cuanto al volumen de traspasos y al ritmo en que se efectuaban, sino porque permitió obtener una serie de compensaciones que les permitiera salvaguardar sus intereses financieros y organizacionales, particularmente en su posibilidad de posicionarse competitivamente en el mercado.

X
Conclusiones

La relación entre el gobierno de Carlos Menem y los sindicatos fue cambiante a lo largo de su administración. Esa mutación no solo se hizo visible en la fragmentación que se produjo en el escenario gremial, con el surgimiento de distintas agrupaciones sindicales (C.G.T. San Martín y C.G.T. Azopardo en 1.989 y más adelante C.T.A. y M.T.A, además de la Corriente Clasista Combativa), sino en las diversas estrategias planteadas en relación con las principales transformaciones encaradas en el país en la década de los noventa.

El papel que ciertos sindicatos tuvieron en el seno de la coalición de gobierno menemista les dio una importante capacidad para negociar la formulación e implementación de determinadas medidas que tenían relevancia para la defensa de sus intereses económicos y organizacionales, pudiendo no solo obtener beneficios a cambio del apoyo a algunas iniciativas, sino logrando la introducción de modificaciones en los proyectos gubernamentales y hasta pudiendo postergar e incluso dificultar la implementación de aquellas que pudieran ser perjudiciales para sus intereses, condicionando sus alcances y consiguiendo medidas compensatorias.

En ese sentido, es interesante resaltar que en algunas de estas políticas, se estructuraron coaliciones reformistas, que alteraron la coalición gubernamental antes mencionada, estableciéndose espacios de negociación más complejos. Asimismo, la relevancia que el voto obrero adquiría en la coalición electoral del oficialismo y la incidencia que en ella podía tener la buena relación con los sindicatos, hacía que en determinadas coyunturas políticas la adopción de medidas juzgadas como impopulares fuera tratada de una manera especial.

Puede remarcarse que el hecho que las principales propuestas oficiales, vinculadas con la reforma laboral y de funcionamiento del sistema de obras sociales no fueran

planteadas en los inicios del gobierno, cuando la crisis económica estaba en su punto más álgido y los actores sociales y políticos muy debilitados, limitó la autonomía de la administración menemista para imponer su modelo de transformación en esos planos. En tal sentido, el contexto de mejoría en la situación económica y de mayor estabilidad social que se generó a partir de la instauración del Plan de Convertibilidad, abrió las puertas para que el Parlamento tuviera un papel más importante en el tratamiento de las iniciativas destinadas a reformar el sistema de relaciones laborales en el país, moderando la dinámica de las transformaciones.

A diferencia de la situación generada por la crisis hiperinflacionaria de 1.989, que sirvió como marco para la sanción de las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado, en las que el Poder Legislativo actuó como un mero refrendador de las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo, ya a fines del año 1.991 las condiciones parecían haber cambiado radicalmente, con lo que la presión del oficialismo para obtener una rápida sanción de los proyectos gubernamentales en los términos en que habían sido remitidos resultó infructuosa, recuperando los parlamentarios capacidad negociadora, en especial aquellos legisladores vinculados con los gremios o aquellos que provenían de distritos en donde los sindicatos tenían buena capacidad de movilización.

Las transformaciones en materia de obras sociales no tuvieron, en cambio, como arena central de disputa al Parlamento, sino que gran parte del proceso fue estructurándose a través de decretos y resoluciones, aunque la capacidad del Poder Ejecutivo para poder materializar su proyecto de desregulación completa del sistema y favorecer la entrada de empresas de medicina prepaga al mercado, también mostró claras limitaciones, no solo en la formulación de las decisiones, sino fundamentalmente en su implementación. Ciertas iniciativas de la oposición (como la presentada por Fernando De la Rua) no fueron funcionales para la estrategia de los sindicatos para alterar los propósitos oficiales, en tanto que compartían la filosofía desreguladora postulada por el menemismo, cerrando de ese modo la estrategia en el plano legislativo.

Los actores sociales (sindicatos, grupos empresariales, etc.) lograron, una vez superado el momento más grave de la crisis, recobrar energías para plantear sus demandas al gobierno con más fuerza, procurando influir en la adopción de determinadas iniciativas y fundamentalmente en las características que ellas podían adquirir, incluso retrasando su puesta en práctica hasta que se presentara un contexto más favorable a sus intereses. La mayor o menor capacidad para condicionar la formulación e implementación de las políticas dependió de las herramientas con las que cada sector podía intervenir, de la cercanía con algún núcleo gubernamental, así como de la instancia en la que la propuesta del Poder Ejecutivo se encontraba (debate en el Parlamento, negociación al interior del gabinete, etapa de implementación de las normas, etc.).

De ahí que se abrieron procesos de negociación, que tuvieron como característica la ausencia de amenazas efectivas por parte del gobierno acerca de la inminencia de crisis terminales en caso que no se aprobaran con urgencia las iniciativas oficiales. Solo cuando en el año 1.994 se logró que importantes sectores de la población en general y del sindicalismo en particular, aceptaran que el desempleo era un problema que no podía resolverse solo a partir del incremento de la producción, el gobierno estuvo en condiciones de fijar una agenda más amplia en materia de reforma laboral y de obras sociales, pudiendo materializar algunos de los objetivos planteados en anteriores iniciativas.

Después de superada la crisis de mediados de la década, con una recuperación en la generación de empleos, y como producto de las negociaciones en las que la administración menemista debió incursionar para garantizar la solidez de la coalición gubernamental, las normas fueron alejándose progresivamente de muchos de los objetivos planteados originalmente, así como del alcance que las transformaciones podían tener en cuanto a la desregulación de los mercados o a la introducción de mecanismos que ampliaran la descentralización o la competencia en determinadas áreas de las políticas sociales.

Por ello es que a lo largo del trabajo sostengo que la crisis objetiva del mercado laboral y del funcionamiento del sistema de obras sociales no alcanza para comprender el tipo de reformas implementadas durante las gestiones de Carlos Menem. En tal sentido, procuré demostrar que la normativa resultante debe ser vista como un punto de equilibrio entre diferentes participantes, con diversas capacidades, que variaron con el contexto político y económico y las oportunidades de elección que se les presentaron a esos actores.

Asimismo, la definición sobre el problema que se estaba planteando en ese momento, condicionó las posibles respuestas que podían darse en término de soluciones al mismo. La preocupación por la llamada rigidez del mercado laboral y los altos costos del trabajo (con el impacto que ésto adquiría sobre la competitividad de la producción nacional), así como la ineficiencia adjudicada al sistema de obras sociales para brindar adecuada cobertura como consecuencia de la falta de competencia, junto con la sobrecarga que esa ineficiencia generaba al sistema público de salud, llevaron a la formulación de propuestas orientadas a la flexibilización y desregulación de la legislación laboral y la referida al sistema de obras sociales, enfatizando la preeminencia de relaciones de mercado y priorizando la reducción de costos, más allá de la protección de los trabajadores, intentando alinear muchas de esas iniciativas con las transformaciones que estaban produciéndose en el esquema económico.

Por otra parte, en relación con el tipo de soluciones a ser adoptadas por la administración nacional, es imposible no tener en consideración el papel de los distintos organismos de crédito internacionales, que no solo tuvieron ingerencia sobre lo que ocurría en el país a través del monitoreo sobre el funcionamiento de la economía en cada revisión previa a la refinanciación de la deuda, sino que inclusive financiaron parte de las reformas en materia de salud que Argentina estaba desarrollando en ese momento, procurando orientarlas en línea con lo que Norbert Lechner denominó la construcción de una “sociedad de mercado”.

El paso de lo que Marcelo Cavarozzi denominó un modelo estadocéntrico a otro centrado en el mercado, no fue producto de una decisión unilateral de ciertos grupos técnicos, sino que adoptó características particulares de acuerdo al sistema de alianzas que los distintos actores sociales y políticos pudieron establecer, en determinados contextos.

Por ello, la importancia que adquirió cierto sector del sindicalismo en la coalición gubernamental menemista le permitió influir eficazmente en algunas de las políticas encaradas durante la administración de Carlos Menem, condicionando el rumbo y la intensidad de las reformas y creando condiciones para su mejor inserción en el proceso de transformaciones que estaba teniendo lugar.

En relación con los sindicatos, ya durante la campaña que llevó a las elecciones internas del Partido Justicialista entre Carlos Menem y Antonio Cafiero, en Julio de 1.988, se observó una clara división entre los gremios, optando por apoyar a Menem algunas organizaciones que habían tenido buenas relaciones con el gobierno de Raúl Alfonsín y que no habían adoptado posiciones fuertemente confrontativas con el régimen militar[139], mientras que los nucleamientos que se encolumnaban con Saúl Ubaldini (con niveles de conflictividad mayores durante el período del Proceso de Reorganización Nacional y el alfonsinismo), favorecieron la candidatura de Cafiero. Esa opción se reflejó rápidamente en la administración menemista, alcanzando Jorge Triaca el cargo de Ministro de Trabajo, y siendo sometido Ubaldini a distintas estrategias de desgaste y aislamiento.

Los gremios eran un componente significativo de la coalición gubernamental menemista, y el consentimiento del movimiento sindical respecto de algunas decisiones era fundamental en un proceso reformista llevado a cabo en democracia, lo que les permitió defenderse frente a algunas iniciativas que podían en riesgo sus intereses organizacionales y lograr concesiones importantes a cambio de controlar la movilización

[139] Esta posición será fundamental para incorporar prácticas relacionadas con un “sindicalismo de negocios” ante la sucesión de reformas que afectaran sus intereses organizacionales.

desde las bases, al tiempo que aceptaban muchas de las reformas “orientadas al mercado”.

De ese modo, los sindicatos no solo pudieron vetar buena parte de las modificaciones más profundas a la legislación laboral colectiva promovidas por el gobierno, sino que en un contexto económico de transformaciones pro mercado, impulsaron negocios en áreas tales como la compra de activos estatales o el control de los Programas de Propiedad Participada, favoreciendo una clara estrategia de “sindicalismo de negocios”. Se optaba, en tal sentido, por lo que ciertos dirigentes consideraban que eran ventajas para el sindicato a largo plazo desde el punto de vista organizacional.

Esa situación de inclusión en la coalición de gobierno, constituyéndose en una parte importante del proceso de formulación de determinadas políticas públicas, dificultó claramente el avance del objetivo de acelerar la mercantilización en el sector formal de la economía, generando también una menor demanda de mecanismos compensatorios para aquellos que eran marginados del mercado laboral, con bajos niveles de indemnización o directamente sin ella. Se produjo una desregulación y flexibilización más acotada en la legislación vinculada con el sector del trabajo formal y la obtención de mayores beneficios por parte de sectores sindicales, que tenían como objetivo mantener el poder institucional de sus organizaciones en un contexto de variadas reformas.

Los sectores gremiales más cercanos al gobierno menemista no solo tuvieron gran influencia sobre aquellas áreas de políticas públicas que afectaban sus intereses en forma directa, como la legislación del trabajo y la referida a las obras sociales, o en las que podían tener objetivos económicos concretos como en la reforma del sistema de previsión social o el programa de privatizaciones, sino que ocuparon puestos en el Poder Ejecutivo, ya sea en posiciones en el Ministerio de Trabajo o en la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL) o accedieron a lugares expectantes en las listas de legisladores.

Ese posicionamiento en determinados lugares clave y la necesidad de asegurarse el apoyo de los dirigentes gremiales tanto a nivel electoral como en la factibilidad de asegurar la solidez de una coalición gubernamental, favorecieron el control sobre la consumación de ciertas decisiones en las que ellos consideraban que podían verse perjudicados, permitiendo además una mejor negociación con los supuestos beneficiarios de las decisiones oficiales.

Además, aunque la cantidad de diputados de origen sindical en las listas del Partido Justicialista disminuyó (como producto de lo que Steve Levitsky denomina la desindicalización partidaria), la preponderancia que los "legisladores gremiales" tuvieron en la Comisión de Trabajo de las Cámaras Legislativas les permitió intervenir muy activamente en el trámite de aquellas iniciativas que consideraban relevantes, condicionando sus características u obteniendo algún tipo de beneficios organizacionales. La estrategia de acelerar o retrasar el tratamiento en las comisiones, así como la apertura al debate con distintos sectores de la sociedad que podían modificar la percepción de los problemas e influir sobre la definición que se adoptara de ellos fue, sin duda hábilmente utilizada por estos legisladores.

Sin embargo, no todos los gremios lograron establecer esa relación cooperativa con el gobierno menemista, existiendo algunos que quedaron marginados de cualquier participación en la transformación económica que se estaba produciendo o que no pudieron ocupar posiciones que le permitieran influir en el tipo de medidas que se estaban poniendo en práctica, debiendo adoptar una estrategia obstruccionista frente a la administración.

Asimismo, las diferencias entre sindicatos que privilegiaron su adhesión al justicialismo, luchando por recuperar las tradicionales propuestas de esa agrupación, y otros que reivindicaban su independencia de las estructuras partidarias, fueron una variable que no puede dejar de tenerse en cuenta en relación con el distinto comportamiento de las organizaciones gremiales, manteniéndose algunas inicialmente

como un sector disidente dentro de la C.G.T. y otras rompiendo frontalmente con esa central sindical.

En cuanto a los gremios que sostuvieron posiciones de confrontación con el gobierno, podemos mencionar por una parte a aquellos vinculados con el transporte, particularmente los camioneros y colectiveros que formaron la columna vertebral del Movimiento de Trabajadores Argentinos, los que apoyados en su posición estratégica en el panorama económico[140], obtuvieron numerosas concesiones que otras organizaciones no pudieron conseguir durante la década, sin establecer una alianza con el gobierno[141]. La estrategia de muchos de esos gremios opositores incluía desde la convocatoria a paros generales hasta la realización de demostraciones de su capacidad de desabastecer a importantes sectores de la población o a la industria, con efecto sobre el humor de la opinión pública en contra del gobierno y sobre el funcionamiento del aparato productivo.

Por otra parte, con una postura marcadamente más opositora y reivindicando su independencia respecto de los partidos políticos, en la Central de Trabajadores Argentinos se insertaron gran parte de los sindicatos vinculados con el sector público[142], incluyendo a los maestros, cuyo gremio CTERA fue uno de los puntales de esa central de trabajadores. Para esos grupos, las condiciones salariales y de trabajo cambiaron radicalmente, provocándose una reacción no solo gremial sino partidaria[143].

Las reestructuraciones y las reducciones de plantas repercutieron fuertemente en el sector público nacional, siendo la administración pública objeto de supresión de organismos, secretarías, rebaja de salarios, racionalización administrativa y cesantías,

[140] El gremio de camioneros se vio favorecido por la expansión producida en su actividad, por la reestructuración producida en el sector ferroviario, que introdujo un fuerte crecimiento del transporte de cargas por ruta.
[141] Es interesante ver cómo los camioneros desempeñaron una fuerte presión para que los vehículos de transporte de carga quedaran exceptuados de pagar el impuesto destinado a financiar el Incentivo Docente.
[142] Un gremio vinculado con el Estado que no se encolumnó en la C.T.A. fue la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) cuyo líder Andrés Rodríguez mantuvo muy buenas relaciones con el gobierno, pudiendo intervenir en diferentes procesos relacionados con la reforma administrativa. A.T.E., en cambio confrontó con el menemismo y se convirtió en un actor central de la nueva organización sindical.
[143] Es importante resaltar que la incorporación a frentes opositores al menemismo de ciertos dirigentes sindicales no implicó sin embargo la adhesión de la central sindical a esas agrupaciones.

lo cual generó importantes resistencias por la gran sensibilidad en la opinión pública que tenían las actividades estatales y por los cambios en los regímenes laborales que implicarían la descentralización de muchas de las actividades y la privatización de determinadas tareas que desempeñaba el Estado.

La C.T.A. consideraba que no podía estructurar a los afiliados solo con el trabajo formalizado, adoptando en primer lugar una estrategia para intentar consolidar la constitución de una nueva central sindical, que no se subordinara a la necesidad de asegurarse una relación amigable con el gobierno, y buscando vincular los conflictos no solo con los sectores particularmente afectados sino con el conjunto de la sociedad, incluyendo a los jubilados y también a diversos movimientos de desocupados, que tenían una fuerte presencia territorial.

Las transformaciones económicas que tuvieron lugar durante la década de los noventa modificaron sustancialmente el panorama sindical, debilitando a algunos gremios vinculados con el sector público y permitiendo el desarrollo de algunas organizaciones vinculadas con los servicios, en los que la actividad gremial era menor, no solo en lo relativo a la tasa de afiliación sino en la distinta capacidad de movilización de estos trabajadores. Sin embargo, los nuevos actores que surgieron en muchas de esas actividades económicas tuvieron un crecimiento en la militancia sindical, con la aparición de comisiones internas que confrontaron en determinadas situaciones con la conducción central de los sindicatos.

Por otra parte, para alrededor del 40% de la Población Económicamente Activa que estaba inserta en el mercado de trabajo formal, la preservación del poder de los sindicatos fue muy importante, particularmente a partir de la continuidad de las instituciones que los favorecen para negociar, tanto del monopolio sectorial como de la consolidación del marco para las negociaciones colectivas que protegía el papel de los líderes nacionales a expensas de las organizaciones locales, potenciando la centralización del sistema.

Puede decirse que durante el período analizado en el trabajo, los sindicatos pasaron por distintos momentos de acercamiento y alejamiento con el gobierno, con intentos de modificación de sus estructuras por parte de la administración nacional, frecuentes amenazas de investigación de los dirigentes gremiales que intentaran adoptar posiciones autónomas y promesas de confrontación por parte de éstos, planteos de formulación de Acuerdos, Consejos y Pactos que, a pesar de los fundamentos con los que eran proclamados (lucha contra el desempleo, combate al trabajo ilegal, mejoramiento de la salud de los trabajadores o mayor capacidad para prevenir los accidentes en el trabajo) permitieron armonizar posiciones con algunas organizaciones, aun cuando ello se alcanzara en forma transitoria o sirviera solo para permitir la puesta en práctica de otras iniciativas oficiales.

Dichos cambios de posiciones se vincularon también con la necesidad de consolidar alianzas más estrechas en períodos electorales, especialmente los relacionados con las campañas por la reelección presidencial (ya sea durante los ciclos electorales o aquellos en los que intentó presionar a otros actores políticos para realizar reformas legales que habilitaran la posibilidad de relección).

En cambio, otros sindicatos rechazaron frontalmente los distintos proyectos elaborados por el menemismo, implementando diferentes medidas de fuerza, asociándose en algunas oportunidades con partidos políticos opositores o con otros actores sociales que tuvieran diferencias con la administración de Carlos Menem. Esas confluencias no solo se materializaron en el plano electoral sino que incluyeron la efectivización de distintas movilizaciones como apagones, cacerolazos, bocinazos, etc..

Muchos de los dirigentes que se insertaron en la estrategia reformista del gobierno lo hicieron a partir de la convicción que el cambio era inevitable, sosteniendo el primer Ministro de Trabajo de Menem, Jorge Triaca, que “…nada de lo que está sucediendo en Argentina puede ser entendido hasta que no nos demos cuenta que un nuevo bloque social, político, económico y tal vez militar está naciendo…” (La Nación, 25 de Junio de 1.993). Los dirigentes gremiales que lograron incorporarse en el cambio impulsado por

el oficialismo, pudieron participar de las propuestas económicas y sociales que generaban nuevos negocios; en cambio los que no se relacionaron positivamente con el proceso reformista, debieron buscar apoyos políticos en la oposición, que les permitieran sostener algunos de sus principales reclamos, ya sea intentando bloquear las transformaciones o al menos intentando que no avanzaran en los términos que el oficialismo buscaba.

Con relación a la reforma laboral y a la desregulación del sistema de obras sociales, las políticas oficiales también tuvieron una dirección errática, con marchas y contramarchas, condicionadas en buena medida por las cambiantes relaciones establecidas con los distintos sectores del sindicalismo a lo largo de la década, en contextos económicos y políticos que iban mutando. Como anteriormente mencioné, éstas fueron áreas en las que la dificultad para estructurar estrategias cooperativas con el denominado “sindicalismo de negocios” fue mayor, planteándose discrepancias no solo en la formulación de las iniciativas gubernamentales, sino también en la implementación de los proyectos.

La importancia del manejo de las obras sociales, como un recurso organizativo y una fuente de poder económico y político para los gremios, estructuró las opciones que éstos tenían para introducirlos como “unidades de negocios” como habían sido las distintas empresas sujetas a privatización o la participación en Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión. La estrategia de ciertos sindicatos podía verse obstaculizada si la desregulación que hacía posible que avanzaran sobre los afiliados de obras sociales más pequeñas, permitía también la entrada en el negocio de empresas de medicina prepaga, que amenazaran la posición predominante que ellos pretendían asegurarse.

La libre elección en materia de obras sociales produjo un proceso de individualización de los aportes, debilitando membresías colectivas y alterando los mecanismos solidarios que habían caracterizado al sistema, aunque no generó la corriente de traspasos masivos a favor de los sindicatos más poderosos, que se había previsto

originalmente por parte de los gremialistas que habían priorizado estrategias empresariales. De hecho, en el período inicial, no solo una minoría de los afiliados al sistema efectivizó su opción por otra obra social, sino que en muchos casos las obras sociales que incrementaron su participación en el mercado fueron entidades de rango intermedio, que llegaron a acuerdos muy específicos con empresas de medicina prepaga.

Asimismo, la dinámica del proceso de desregulación en la materia, estuvo condicionada por la necesidad del gobierno de implementar otras políticas, convirtiéndose permanentemente en moneda de cambio para conseguir el apoyo de los sindicatos para ciertas medidas en las que el gobierno tenía dificultad para asegurarse una mayoría suficiente para su aprobación. La continuidad del manejo sindical del sistema de obras sociales fue parte de la negociación que permitió al menemismo contar con los legisladores de extracción gremial durante el tratamiento del proyecto de reforma previsional durante los primeros meses de 1.993, que era presentado como fundamental para la continuidad del modelo económico.

Además, el gobierno utilizó hábilmente las fracturas existentes en el sindicalismo, acompañando mayoritariamente la C.G.T. el proceso de mercantilización limitada del sistema de salud, adaptándose rápidamente al esquema reformista, mientras que en la C.T.A. la mayoría de los sindicatos sufrió la transformación de la obra social, siendo un ejemplo claro de esta decisión, la entrega de la organización de los trabajadores estatales a la Unión Personal Civil de la Nación, la que tenía una relación muy cercana con el gobierno.

Es importante tener en cuenta que esas fracturas fueron, en muchos casos, generadas o potenciadas por la administración menemista, utilizando diferentes políticas públicas y decisiones administrativas para beneficiar a determinadas organizaciones en desmedro de otras, otorgando ciertos espacios de acción a los gremialistas que alinearon sus sindicatos con determinadas orientaciones seguidas en ese momento por el gobierno. El manejo de los distintos fondos de redistribución o los

préstamos discrecionales otorgados a ciertas organizaciones gremiales constituyeron herramientas frecuentemente utilizadas para condicionar el comportamiento de los actores intervinientes.

La modalidad de la reforma en materia de obras sociales se materializó centralmente a través de decretos del Poder Ejecutivo. Luego del fracaso del proyecto de ley del año 1.992, destinado a crear la Organización Solidaria de la Atención Médica (OSAM), con una desregulación muy amplia del sistema, el gobierno optó por negociar en forma directa con los sindicatos, quedando el Parlamento al margen de las interacciones y privilegiándose la vía decretista para dar forma al proceso de desregulación, tanto en su formato como en los tiempos de aplicación.

Por otra parte, y como un límite para los distintos sectores que trataban de oponerse a la propuesta oficial, es necesario considerar que en ese año 1.992 el proyecto de reforma del sistema de obras sociales presentado por el diputado radical Fernando De la Rúa avanzaba más rápido y de manera más abarcativa en la desregulación que el planteado originalmente por el Poder Ejecutivo, por lo que no aparecía como un “insumo” útil para el sindicalismo para confrontar con la iniciativa gubernamental, situación que llevó a que los gremios privilegiaran la posibilidad de mantener un espacio de negociación con el menemismo, que necesitaba de ellos para garantizar la solidez de su coalición gubernamental.

Tomando el Decreto 9/93 como punto de partida, los sindicatos establecieron diferentes procesos de negociación con el objetivo de intentar condicionar la desregulación del sistema de obras sociales. Los mecanismos para ejercer la opción entre entidades, la fecha para la puesta en práctica de la desregulación o las características que debía tener el Programa Médico Obligatorio para los afiliados de las obras sociales (lo que permitiría fijar parámetros eficaces para la competencia entre entidades) fueron temas que requirieron acuerdos entre las partes involucradas.

Por otra parte, los distintos gremios establecieron diferentes relaciones con las empresas de medicina prepaga, las que originalmente estaban excluidas del sistema, para convertirlas en socias del negocio, particularmente en lo referido a los trabajadores con mayor nivel de ingreso, los que aparecían como clientes potencialmente más tentadores para las empresas.

Ya en los meses siguientes a la promulgación del Decreto 9/93 los sindicatos se expresaron a través de denuncias o amenazas de medidas de resistencia a la implementación del decreto, a pesar de la afirmación del presidente Menem que se intervendría a las obras sociales que pusieran obstáculos a la desregulación a iniciarse el 1º de Abril de 1.993 (Clarín, 8 de Marzo de 1.993).

Finalmente el 31 de Marzo el Ministro de Salud y Acción Social Julio Cesar Araoz anunciaba que se establecía un período de transición de noventa días para la efectiva puesta en práctica de la desregulación del sistema, plazo que se extendería por bastante tiempo más, sirviendo como moneda de cambio para la implementación de otras iniciativas, que eran consideradas más perentorias por el gobierno.

La estrategia oficial de privilegiar un acuerdo para la reforma de la legislación laboral, llevó a que durante la primera etapa en el Ministerio de Trabajo de Armando Caro Figueroa (en 1.994 y hasta mediados de 1.995) no se avanzara en el proceso de desregulación del sistema de obras sociales, otorgándose en cambio algunos beneficios a los gremios.

Superado ese período, los decretos 292/95 y 492/95 apuntaban a producir transformaciones en el funcionamiento del sistema, con un renovado impulso del Ministerio de Economía, que fijaba un cronograma para la implementación de la reforma que comenzaría a operar a partir del 1º de Enero de 1.996. El Decreto292/95 estableció un criterio de distribución automática del dinero proveniente del Fondo de Redistribución, quitándole peso a la ANSSAL (y por ende debilitando la posición sindical); además de la asignación de un monto de treinta pesos por afiliado, recibiendo

solo la obra social que brindase prestaciones por debajo de esa cápita, un subsidio estatal.

El 492/95, por su parte, implicó una serie de concesiones del gobierno a la C.G.T. para recompensar a los gremios que adoptaran posiciones más abiertas a la incorporación de modificaciones, al elevar la cápita por afiliado a compensar, de treinta a cuarenta pesos y se fijaba en un 5% sobre la nómina salarial la contribución patronal (moderándose esa disminución respecto del decreto anterior y favoreciendo la situación financiera de las organizaciones sindicales). Además se determinaba que el Programa Médico Obligatorio sería definido por una comisión en la que participaría la C.G.T., quitándole protagonismo al Ministerio de Economía, que controlaba el Consejo de la Producción y el Empleo y que enfatizaba la necesidad de favorecer un rápido ingreso de las empresas de medicina prepaga.

Como compensación a los objetivos de las carteras de Economía y Trabajo, en el Decreto se dispuso el cambio de status de los institutos de administración mixta, que fueron reconvertidos en obras sociales sindicales, y se estableció la liquidación del Instituto de Servicios Sociales Bancarios y la reconversión del Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados[144].

En ese año 1.995 (en el que tras la crisis mexicana se observaba un fuerte deterioro de la macroeconomía en el país), aparecía como un problema central en la relación entre gobierno y sindicatos en lo vinculado con la reforma del sistema de obras sociales, la forma de financiar la reconversión de las entidades, ya que el Banco Mundial aportaba un crédito de 400 millones de dólares, aunque presionando fuertemente para que la desregulación fuera total, permitiendo la inclusión de las empresas de medicina prepaga. La apertura del sistema, como mencionaba previamente, era promovida por el Ministerio de Economía, el cual sostenía una estrecha alianza con el sector financiero.

[144] Finalmente un recurso de amparo, interpuesto por la Asociación Bancaria, evitó la liquidación de la entidad, debiendo el interventor nombrado por el gobierno limitarse a administrar el organismo, hasta que la justicia se expidiese definitivamente.

El año 1.996 fue finalmente aquel en el que se empezaron a dar las condiciones para la efectivización de la desregulación del sistema, con un papel relevante para las organizaciones sindicales. Por una parte, en junio se dio a conocer el contenido del Programa Médico Obligatorio que todas las entidades estarían obligadas a ofrecer como cobertura mínima a sus afiliados, viéndose forzadas a fusionarse con otras, aquellas que no pudieran garantizarlo o tuvieran menos de diez mil afiliados. Se establecía un plazo de 180 días para que las obras sociales empezaran a ofrecer el P.M.O..

Por otra parte, el Presidente firmó los decretos 1.141/96 y 1.142/96, en los que se fijaba el 1º de Enero de 1.997 como la fecha a partir de la cual los trabajadores podrían elegir la obra social a la cual afiliarse. Además, con un préstamo del Banco Mundial, el 1º de Julio se lanzó oficialmente el Programa de Reconversión de Obras Sociales, que dejaba afuera a las obras sociales con menos de diez mil beneficiarios e incluía préstamos para saneamiento y reconversión de las entidades, ejecutables por el P.R.O.S., pero a cuenta de la respectiva obra social.

Se establecía además, que las entidades que se hubieran incorporado al Programa de Reconversión tendrían plazo hasta el 30 de Junio de 1.997 para incorporarse al esquema desregulador, aún cuando en el acuerdo con el Banco Mundial se preparaba el camino para una posterior entrada en el negocio de las empresas de medicina prepaga. Asimismo, la resolución 615/96 determinaba que la opción de cambio solo podía ejercerse una vez al año, operando a los noventa días de ejercida, debiendo materializarse dentro de la categoría de obra social a la que perteneciera el interesado; estando obligada la obra social receptora solo a brindar el P.M.O., salvo que el aportante pagara el suplemento que se determinara.

Además, con el objetivo de asegurar la estabilidad del sistema, evitando la puesta en práctica de estrategias oportunistas[145], con sucesivos traslados de una prestadora a otra a instancias de ciertos operadores, se decidió que los afiliados que iniciaran una relación laboral deberían permanecer por lo menos un año en la obra social que correspondiera a la misma, y los que ejercieran la opción también deberían permanecer por lo menos un año en la obra social elegida.

El conjunto de medidas reflejaba, por un lado, la búsqueda de introducir mecanismos de mercado en el sector de la salud, que fortalecieran la competencia entre los distintos prestadores, y por otra, la adopción de una estrategia por parte de sindicatos que procuraban generar beneficios económicos, adoptando de ese modo comportamientos empresariales en el marco de las reformas económicas que se estaban produciendo. La puesta en práctica del sistema no tuvo los resultados esperados por los gremios más grandes, que no se vieron beneficiados por el grueso de los traspasos, los cuales fluyeron hacia obras sociales más chicas que habían establecido diferentes acuerdos con las empresas de medicina prepaga, que iban desde el gerenciamiento hasta la posibilidad de ofrecer el menú de las prepagas, sobre las que no existía una adecuada regulación.

Durante el año 1.998 se continuó dando forma a la desregulación del sistema, de acuerdo a los objetivos buscados por los sectores más orientados a su mercantilización. Se envió en el mes de Febrero un proyecto de ley para reglamentar el funcionamiento de las empresas de medicina prepaga, con el objetivo que pudieran actuar como obras sociales del personal de dirección (paso previo a la captación de afiliados de las obras sociales sindicales).

Asimismo, a partir del Decreto 405/98 comenzó a operar la Superintendencia de Servicios de Salud, la cual se suponía que tenía como propósito fundamental garantizar que la competencia redundara en una mejor cobertura para los beneficiarios,

[145] Como se habían producido con la efectivización de traspasos sucesivos en el caso de las Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión.

asegurando la solidez de las instituciones prestadoras, de manera que la competencia no deteriorara la calidad de las prestaciones.

Mediante el Decreto 504/98 se creaba una “Comisión de Traspasos”, integrada por sindicalistas, con el fin de expedirse sobre los pedidos de cambio de obra social, con el objetivo que los gremialistas afines pudieran controlar mejor el proceso desregulatorio. Además, habilitaba a las obras sociales a contraprestar a los nuevos afiliados solamente un Programa Médico Obligatorio, aún cuando esa cobertura estuviera por debajo de la que le brindaba a sus afiliados originales. Ese decreto daba, por una parte, oportunidad a algunos sindicalistas de trabar los cambios entre determinadas obras sociales; y por otra podría profundizar la fragmentación y la desigualdad del sistema, quebrando la solidaridad intra-rama prevaleciente en las obras sociales.

El tramo final de la presidencia menemista, caracterizado por la búsqueda del entonces presidente de mantener los mayores márgenes posibles de poder (procurando obtener una nueva reelección o al menos influir sobre su potencial sucesor), estuvo signado por los intentos gubernamentales de recomponer la relación con el sindicalismo afín, aumentando el subsidio para las obras sociales, activando créditos del exterior orientados a su reconversión y refinanciando deudas de las obras sociales sindicales, estableciendo además a partir del Decreto 1.215/99 la creación de un Directorio con fuerte presencia de los representantes gremiales, que tendría a su cargo la administración, fiscalización y ejecución judicial de los recursos destinados al Fondo Solidario de Redistribución, con lo que les otorgaba una buena posibilidad de premiar a los gremios alineados con la dirigencia oficialista, permitiendo además intentar aumentar su participación en el mercado desregulado.

En cuanto a la reforma laboral, es importante remarcar que como decía anteriormente, no aparecía como una prioridad para la administración en los inicios del gobierno de Carlos Menem, pero que la sucesión de transformaciones económicas generó una creciente preocupación sobre la importancia que el “costo laboral” tenía sobre el funcionamiento de las empresas y su rentabilidad. Esa situación se potenció

cuando la implementación de la Ley de Convertibilidad eliminó la devaluación como factor que permitía ganancias de competitividad para la producción nacional. Se cambió la percepción sobre la importancia que el crecimiento de la producción podía tener sobre la evolución del mercado de trabajo, incorporándose la idea de la necesidad de incorporar políticas que favorecieran el incremento de la oferta de puestos de trabajo.

En una primera etapa se introdujo un conjunto de medidas orientadas a disminuir los costos laborales, habilitando a los empleadores a pagar hasta un 20% de las remuneraciones en especie, quedando exento del pago de aportes y contribuciones al fisco, a las obras sociales y a los sindicatos. Asimismo, el Decreto 435/90 anulaba las paritarias en empresas públicas y bancos oficiales, disponía la jubilación de un importante número de trabajadores, al tiempo que congelaba las vacantes y promociones y suprimía las horas extras en el sector público, con el fin de favorecer el logro del equilibrio fiscal.

También se introdujeron modificaciones en las empresas sujetas a privatización, con el propósito de optimizar su funcionamiento. El Decreto 1.757/90 reglamentó los artículos 43 a 45 de la Ley 23.697, sancionada el año anterior, que tenía por objeto la reconversión de los regímenes de empleo, a efectos de corregir los factores que pudieran atentar contra los objetivos de eficiencia y productividad. Además, en su artículo 68 el decreto establecía que la empresa a privatizar debía elevar al Ministerio de Economía un informe de las cláusulas y normas de sus convenios, alcanzados por su artículo 67 para su análisis y aprobación, los que serían luego girados a la autoridad laboral, quién era la encargada de dar vista a la organización sindical para que fijara su posición.

Por otra parte, el gobierno dictó el Decreto 2.184, que reglamentaba el derecho de huelga en los que calificaba como servicios esenciales, postulando en él que los responsables de las medidas debían notificar con anticipación la realización de ellas. La decisión de redactar un decreto fue resultado del fracaso de la administración de obtener sanción favorable para su proyecto de ley enviado el 20 de Abril de 1.990, que

fue ignorado para su tratamiento en la Cámara de Diputados, donde los legisladores de origen sindical tenían mayor fuerza.

Como decía anteriormente, la profundización de las reformas económicas, en especial la sanción de la Ley de Convertibilidad en Marzo de 1.991, aceleró la búsqueda de lograr cambios en materia de normativa laboral, buscando adecuarla a la implementación del programa liberal y a la necesidad de generar incentivos a la rápida creación de empleos. En Noviembre de ese año se sancionó la Ley 24.013, Ley Nacional de Empleo, la cual instituía un proceso de regularización del empleo no registrado, denominado blanqueo laboral.

Asimismo, de acuerdo a la definición del problema que el gobierno adoptaba, se creaban “modalidades promovidas” de contratación por tiempo determinado, con reducciones en las cargas sociales y con bajos niveles de indemnización o directamente sin ella. Se establecían, además, procedimientos preventivos de crisis de empresas y programas de emergencia ocupacional, tendientes a generar empleo nuevo transitorio. Finalmente, como un aporte que afectaba a sectores con dificultades para insertarse en el sistema productivo, se establecía un Fondo de Desempleo que era de base contributiva y cubría a todos los que entraran en una situación legal de desempleo a partir de su entrada en vigencia.

Esa iniciativa, estaba claramente influida por la concepción que tenían los funcionarios del área, que era necesario mejorar las condiciones para la generación de empleo en un contexto de profundas transformaciones macroeconómicas, que le daban una importancia central a la temática del “costo laboral” como condicionante del incremento de contrataciones, introduciendo también medidas que pudieran compensar la pérdida de puestos de trabajo en determinadas regiones, situación que se suponía transitoria y producto de una inconsistencia entre los cambios productivos y la normativa laboral.

Sin embargo, en la nueva regulación se mantenía la centralización de la negociación en materia laboral y se establecían límites muy concretos para la puesta en práctica de las nuevas formas de contratación, además de crearse un Fondo de Desempleo financiado por los empresarios, como una compensación a los gremios que tenían posiciones cercanas al gobierno, situación que relativizaba la disminución de costos para los dueños de empresas.

Dicha norma respondía a algunas de las demandas empresariales respecto al funcionamiento del mercado laboral, aunque para conseguir el apoyo de los diputados de extracción gremial (que tenían fuerte presencia en las comisiones de ambas cámaras por las que debía pasar el proyecto) fue necesario moderar el alcance de las transformaciones, preservando el predominio de las organizaciones de alcance nacional en la celebración de convenios. Se priorizaba de ese modo la posibilidad de introducir modificaciones en la legislación de contratos individuales por sobre las transformaciones en materia organizacional que pudieran alterar el poder de los sindicatos.

Por otra parte, se sancionó la Ley 24.028 de Accidentes de Trabajo, redactada por la Comisión de Legislación del Trabajo, en la que los diputados de extracción gremial tenían fuerte representación. La norma mantuvo la división entre accidentes y enfermedades de trabajo, limitó la indiferencia de la concausa, declaró solidariamente responsables a los empleadores por cualquier forma de intermediación, poniéndole además un límite a las indemnizaciones que debían pagarse, así como a los honorarios de jueces y peritos. A partir de la sanción de la Ley 24.028 los riesgos y prestaciones fueron asegurables, aún cuando en los hechos los contratos eran limitados por el monto y excluían ciertas patologías.

Se abrió luego de esas modificaciones un proceso sinuoso, con avances muy lentos en materia legislativa, a pesar de la presentación de numerosos proyectos por parte del Poder Ejecutivo, produciéndose ciertos cambios a partir de decretos gubernamentales que afectaban aspectos puntuales de la normativa laboral, aunque limitando sus

alcances sobre los sistemas de negociación colectiva, sin alterar la centralización de la negociación.

Durante 1.992 se tomaron diversas medidas para combatir el desempleo, ampliando las facilidades de contratación, como fueron el Decreto 340/92 referido al Sistema Nacional de Pasantías, el Decreto 342/92 relativo a las empresas de servicios eventuales (el cual contó con fuertes críticas de la dirigencia sindical porque se suponía que contribuía a la precarización del empleo) y el Decreto 334/92 por el que se facultaba al Ministerio de Trabajo a intervenir para superar el diferendo entre las partes signatarias de un convenio colectivo de trabajo y obtener uno nuevo, adecuado a los objetivos de eficiencia y productividad que enmarcaban legalmente al régimen de negociación convencional.

Asimismo, con el objetivo de disminuir los costos laborales, los decretos 653/92, 817/92, 1.493/92 y 1.801/92 declaraban inaplicables ciertas previsiones a empresas objeto de privatización, particularmente el 817 y el 1.493 que estaban vinculados con la desregulación y reformulación estructural de la organización portuaria, transporte fluvial y marítimo y charteo de barcos[146]. La introducción de esas decisiones implicaba superar algunas limitaciones para el eficaz funcionamiento del mercado de trabajo que habían quedado luego de la sanción de la Ley de Reforma del Estado y que se vinculaban con el proceso de desregulación de la economía que estaba implementándose, incorporándose el tema del costo laboral como un condicionante fundamental de la creación de empleos.

Durante el año 1.993 el nuevo Ministro de Trabajo Enrique Rodríguez intentó obtener la aprobación para un proyecto de reforma laboral que procuraba profundizar algunos de los cambios introducidos en la Ley Nacional de Empleo de 1.991, contratando para la redacción final de la iniciativa a Armando Caro Figueroa (quién ya había puntualizado

[146] Es importante resaltar que esos decretos modificaron fuertemente las condiciones de trabajo al instituirse el sistema de bandera de conveniencia, permitiendo que las empresas navieras se beneficiaran con la aplicación de una legislación laboral más favorable a sus intereses

en diferentes documentos algunas de las limitaciones que aquella tenía para mejorar la generación de puestos de trabajo), procurando la continuidad del proceso flexibilizador.

La dura posición de la Confederación General del Trabajo, en un contexto en el que el gobierno necesitaba de sus aliados sindicales para ganar en las elecciones parlamentarias y presionar para la elaboración de una reforma constitucional que le permitiera a Menem presentarse a la reelección; y los conflictos permanentes con el Ministro de Economía Domingo Cavallo, debilitaron la posición de Rodríguez y su proyecto no superó la barrera del Congreso, produciéndose su renuncia a fines de ese año.

En cambio, puede afirmarse que un terreno en el que la administración consiguió cierto éxito para su objetivo de reanimar la dinámica del empleo, fue en el relacionado con la disminución de ciertos costos laborales, ya que mediante el Decreto 333/93 se ratificaba la vigencia de una serie de prestaciones exentas de pagos y contribuciones (incluyendo entre éstas a los ticket canasta). Además, el Decreto 470/93 introducía en la negociación salarial de los Convenios Colectivos de Trabajo, un módulo particular, vinculado con las condiciones de trabajo y un salario variable que estuviera relacionado con criterios de productividad. Se intentaba eliminar con este último decreto prácticas de indexación salarial que habían sido propias de una economía inflacionaria y que podían alterar la estabilidad conseguida.

El contexto político en el que las iniciativas en materia laboral eran planteadas, cambió a principios de 1.994, ya que la llegada al Ministerio de Trabajo de Armando Caro Figueroa y a la conducción de la C.G.T. del sindicalista petrolero Antonio Cassia (de aceitada relación con Carlos Menem y representante de los sectores sindicales más cercanos al primer mandatario) permitió la constitución de un espacio de negociación que se plasmó el 25 de Julio de 1.994 con el “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social”, creándose una Comisión de Redacción y Seguimiento del acuerdo y estableciéndose además un calendario más preciso para la presentación de proyectos de ley sobre algunos de los puntos acordados.

Como reacción ante esa posición negociadora de la Confederación General del Trabajo, se fortaleció el Movimiento de los Trabajadores Argentinos, quién como muestra de rechazo ante el acuerdo con el sector oficialista de la C.G.T. convocó a un paro nacional para el 2 de Agosto, aunque no pudo impedir la sanción de un conjunto de normas que recogían parte de la agenda reformista que había planteado el gobierno posteriormente a la Ley Nacional de Empleo.

Por ello en el mes de Marzo de 1.995 se aprobaron las leyes 24.465 y 24.467. La primera ampliaba las modalidades de “fomento del empleo” (por las que se pagaban menores cargas sociales) orientadas a sectores particulares como trabajadores menores de cuarenta años, mujeres o discapacitados. Asimismo, se introducía el “contrato de aprendizaje” para jóvenes sin empleo entre catorce y veinticinco años, y se incorporaba el contrato de trabajo a tiempo parcial (que era una modalidad de gran aplicación en el continente europeo). Se reforzaba a través de esta nueva legislación el diagnóstico que vinculaba el achicamiento del costo laboral con mayores incentivos para crear empleo, en un contexto de incremento de la desocupación.

La Ley 24.467 estaba referida a las Pequeñas y Medianas Empresas, estableciéndose que éstas debían tener un máximo de cuarenta trabajadores, e introducía cambios en el tema del descanso anual remunerado, posibilitaba el fraccionamiento del pago del aguinaldo, habilitaba como materia de disponibilidad colectiva la adopción de un régimen de capitalización para los despidos y permitía la introducción de las modalidades de contratación promovida en las PYMES. Mediante esta normativa se incrementaba la flexibilidad laboral, procurando que las relaciones entre trabajadores y empresarios se adecuaran más eficientemente a las transformaciones que se estaban produciendo en el mercado de bienes y servicios, alineándose con las reformas macroeconómicas.

Por otra parte, la Ley de Quiebras 24.522 suspendía los Convenios Colectivos por tres años, rigiendo durante ese plazo la Ley de Contrato de Trabajo, establecía que los créditos laborales deberían incluirse en el fuero de atracción y disponía que los Convenios Colectivos de Trabajo se extinguían de pleno derecho para el adquirente, pudiendo las partes renegociarlos. Esos cambios, según las autoridades gubernamentales, apuntaban a fortalecer la viabilidad de las empresas que estaban en condiciones desfavorables, disminuyendo el impacto de los costos laborales en su reconversión.

Estas iniciativas en materia laboral se discutían, además en un contexto económico más complejo que el existente en los años previos, con un ritmo de crecimiento visiblemente más lento, con salida de capitales y retracción de la inversión y un freno en la dinámica de creación de puestos de trabajo, que aceleró el crecimiento del índice de desocupación.

Como último acto de esas transformaciones en 1.995, se dictó la Ley 24.557 de Riesgos de Trabajo, que establecía la prevención y reparación de daños sufridos por los trabajadores, así como su reinserción en la fuerza de trabajo. Se crearon Aseguradoras de Riesgos de Trabajo, que garantizaban los pagos establecidos por la ley y aseguraban que un empleado accidentado recibiera atención médica, farmacéutica, ortopédica, rehabilitación y recalificación profesional y eventualmente (cuando fuera necesario) servicios funerarios.

En la nueva normativa, se instrumentó, además, un Plan de Mejoramiento, destinado a la prevención de riesgos laborales, determinando las alícuotas que debían pagar las empresas según el cumplimiento con las normas de higiene y seguridad que tuvieran, lo que alentaba el mejoramiento de las condiciones de trabajo. Asimismo, se procuraba limitar la conflictividad judicial a partir de las limitaciones impuestas por la vía de la normativa civil. Se creaba así un mecanismo que no solo estaba pensado para disminuir el costo que pagaban los empresarios por la supuesta menor siniestralidad, sino que se afianzaba la relación con ciertos sectores aseguradores que podían

favorecer la formación de un nuevo esquema que permitiera generar mayores niveles de ahorro en el país.

Posteriormente, se produjeron intentos del gobierno por profundizar el camino reformista a partir de la descentralización de la negociación colectiva. El 10 de Abril de 1.996 se aprobó la Ley 24.635, que creaba el Servicio de Conciliación Obligatoria, institución que fue instaurada para intervenir en la mediación previa a todo juicio laboral apuntando, según el Ministerio de Trabajo, a bajar la litigiosidad en materia laboral y a reducir los costos por juicios.

Sin embargo, el endurecimiento de la Confederación General del Trabajo, acelerado por el creciente protagonismo que estaban adquiriendo algunos sindicatos enrolados en el Movimiento de los Trabajadores Argentino (entre los que se destacaba el de Camioneros, que estaba consiguiendo mayor importancia en el plano económico), sumado a la derrota en los comicios para elegir Jefe de Gobierno y Estatuyentes de la Ciudad de Buenos Aires en Junio de 1.996, debilitaron la fuerza reformista de los sectores más vinculados con el área económica del gobierno, a los que se acusaba de la pérdida de apoyo popular en las elecciones.

Sin embargo, la administración menemista, urgida por recuperar la confianza de los mercados, planteó una serie de medidas para intentar mejorar la situación fiscal, a partir de la eliminación de subsidios familiares para trabajadores que cobraran más de mil pesos y parcialmente para aquellos cuyos salarios superaran los quinientos pesos, y de la derogación de exenciones sobre los vales de comida. La barrera impuesta por los sindicatos, en alianza con los partidos opositores, deterioró la posición de Cavallo dentro del gabinete, aunque no fue suficiente para plantear la reversión completa de las medidas.

El objetivo de Menem de reforzar su alianza con el establishment, para garantizar la estabilidad del rumbo económico, encontraba un mecanismo para su efectivización en la profundización de la flexibilización laboral, al tiempo que se procuraba insertar una

mayor dosis de competitividad a la economía argentina mediante la disminución de costos del trabajo, aún cuando estas iniciativas pudieran plantearle tensiones con su coalición gubernamental.

Por eso, con el objetivo de acelerar la recuperación del empleo e incentivar los niveles de inversión empresarial, ya a fines del mes de Agosto de 1.996, se comprometió a promover la negociación colectiva a nivel de empresa, a lograr la sustitución de las indemnizaciones por despido por un fondo de capitalización individual (que también podía ser funcional a la consolidación de un mercado de capitales que financiara la producción) y a instaurar un nuevo régimen de relaciones laborales que facilitara la movilidad de los trabajadores al interior de la empresa.

Para reafirmar su compromiso en esa dirección, Menem en Octubre de ese año envió un proyecto de ley al Congreso que planteaba modificaciones referidas al fin de la ultraactividad (disponiendo la caducidad de los convenios colectivos prorrogados a su vencimiento, a los seis meses de sancionada la ley), estableciendo también que los convenios podrían celebrarse con la representación gremial en la empresa o establecimiento. Además, se modificaba el régimen de indemnizaciones con un fondo de capitalización y una indemnización máxima de seis salarios.

El gobierno a partir de esa iniciativa, confrontó con la Confederación General del Trabajo por las características que debía tener la reforma y ante el retiro del apoyo de esa central sindical al proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, emitió tres decretos que estaban relacionados con los ámbitos de negociación entre las partes, estableciéndose que en el caso de las PYMES la comisión interna de una empresa o planta podría ser parte en la negociación, siempre que la entidad sindical delegara esa autorización o que transcurrieran quince días desde el momento en que se comunicara la decisión de negociar y el sindicato nacional no iniciara las tratativas.

Esas propuestas en materia de ámbito de negociación, que generaban conflictos con la dirigencia sindical, paradójicamente coincidían con muchos cambios que los

diferentes gremios habían realizado en sus negociaciones colectivas, aunque su no consolidación a través de una ley generaba un alto grado de incertidumbre para las empresas.

Las trabas judiciales para los decretos de fines de 1.996 y el fortalecimiento de los denominados “sectores políticos ”dentro del gobierno, acompañadas de una actitud más dura por parte del sindicalismo cercano a la administración, transformaron la dinámica reformista que había intentado imprimirse hasta ese momento. En tal sentido, el acta de coincidencias entre el gobierno y la C.G.T. firmada en Mayo de 1.997, le permitió al sindicalismo garantizar su predominio en materia de negociaciones, fortaleciendo la concentración del sistema y garantizando la capacidad de los dirigentes gremiales para presionar. Asimismo, la recuperación del empleo (acompañado de un incremento en la tasa de actividad), había puesto en primer plano la calidad de los nuevos trabajos que se estaban creando, surgiendo una creciente preocupación por la precariedad de esas nuevas ocupaciones en un contexto de mejoramiento de la producción y de incremento de la rentabilidad empresarial.

Por ello, con el objetivo de reconstruir la alianza gubernamental que le había asegurado alta legitimidad durante su primera gestión, en el mes de Junio el gobierno mandó un Proyecto de Reforma Laboral al Congreso, que recuperaba algunas de las demandas del sindicalismo, aunque era rechazado por la Unión Industrial Argentina, argumentando que presentaba contradicciones con los lineamientos de la reforma que la administración menemista había impulsado hasta ese momento.

Dentro del oficialismo se fortalecían los ministros alineados con el Jefe de Gabinete Jorge Rodríguez, que buscaban asegurar la base electoral del menemismo, a partir de estrechar la relación con los sindicatos más afines, aunque eso implicara poner un freno a la dinámica reformista impuesta hasta ese momento en la temática laboral, apostando a que la aceleración del crecimiento económico sería suficiente para bajar la tasa de desempleo.

A fines de Noviembre de ese año se constituyó nuevamente una comisión tripartita que intentó reformular el proyecto, pese a que la línea propuesta no logró el apoyo empresarial. La iniciativa oficial eliminaba los contratos a tiempo parcial, salvo los de aprendizaje y pasantía, al tiempo que mantenía el papel de los gremios de mayor rango en la negociación colectiva, situación que representaba un giro en la actividad transformadora que la gestión de Armando Caro Figueroa había impuesto hasta entonces.

La renuncia de Caro Figueroa y su remplazo por Antonio Erman González en el Ministerio de Trabajo permitió consolidar la relación entre la administración menemista y la Confederación General del Trabajo. El nuevo ministro fue el encargado de asegurar la buena vinculación con el sector del sindicalismo más cercano al gobierno, en virtud que la proximidad de las elecciones presidenciales de 1.999 estimulaba la necesidad de fortalecer la relación con el gremialismo, para consolidar la coalición que le permitiera intentar una nueva reelección o por lo menos asegurar su control del aparato justicialista, condicionando al candidato del oficialismo o limitando las posibilidades de afianzamiento de un liderazgo alternativo.

Por eso, a fines del año 1.997, a poco de su asunción Erman González se reunió con el Secretario General de la C.G.T. Rodolfo Daer (dirigente del gremio de Alimentación, perteneciente al sector de los “gordos” pero no alineado directamente con el menemismo), quién le planteó la necesidad de reactualizar el Acta de Coincidencias firmada unos meses antes, iniciándose a partir de ese momento la formulación del anteproyecto de ley, en el que tuvo una importante participación Lucio Garzón Maceda (histórico asesor de diferentes sindicatos), alcanzando los gremios cercanos al gobierno capacidad para controlar los cambios que se estaban planteando.

Asimismo, la designación de Erman González, con un fuerte apoyo del “sector político” de la administración, implicaba un cambio en las condiciones de negociación, al quitar el énfasis puramente técnico que los ministerios de Economía y Trabajo le habían impreso hasta ese momento y creando, por lo tanto, un espacio más fructífero para los

intereses sindicales. A partir de esa circunstancia, las distintas organizaciones gremiales presionaron sobre el gobierno para retrotraer algunas de las concesiones que se habían hecho al sector empresarial, enfatizando que era el momento de producir una mejora en la calidad de los empleos que se estaban generando, en un contexto de recuperación de la oferta de trabajo, por el incremento de la producción.

El proyecto se convirtió en la Ley 25.013 el 2 de Septiembre de 1.998, y derogó la mayoría de las modalidades de contratación previstas en la Ley Nacional de Empleo 24.013 y la 24.465 de Fomento del Empleo (con excepción de las pasantías y contratos de aprendizaje). Además se eliminaba el período de prueba de noventa días, dejándolo en treinta, habilitándose a través de un convenio un período excepcional de seis meses para esos contratos.

La norma mantuvo la vigencia del contrato de aprendizaje y del régimen de pasantías, aunque con textos más próximos a su caracterización como contratos de trabajo, señalando que el pasante debía revestir la calidad de estudiante al momento de ser contratado y afirmando que las pasantías deberían ser registradas ante los organismos de seguridad social y tributarios en la misma forma que los contratos por tiempo indeterminado.

Por otra parte, la ley establecía un nuevo régimen para las indemnizaciones por despido, para los contratos que se celebraran a partir de su promulgación, disponiéndose que la indemnización para los despidos sin justa causa fuera el equivalente a una doceava parte de la mejor remuneración mensual, normal y habitual percibida durante el último año o durante el tiempo de prestación de servicio, si este fuera menor.

En los despidos que reconocieran como causa la falta o disminución de trabajo, se determinaba que la base indemnizatoria sería la dieciochoava parte de la mejor remuneración normal y habitual del último año. Se producía, de ese modo, una rebaja en las indemnizaciones que, suponían algunos expertos, compensaría los mayores

costos provenientes de la eliminación de las modalidades promovidas, mejorando así la rentabilidad del sector empresarial con el que no se quería romper definitivamente la alianza.

Por otra parte, y como una concesión a los gremios afines, la norma mantuvo la vigencia de los convenios colectivos, garantizando en su artículo 12 la ultraactividad de los convenios de 1.975, salvo que hubiera un acuerdo entre las partes. Además, como otra concesión a los sindicatos más afines, en el artículo 14 reafirmaba la estructura sindical, manteniendo la negociación en las organizaciones de nivel superior. También disponía que las convenciones colectivas de trabajo de ámbito superior podrían regular la organización colectiva de trabajo, estructurando la forma de aplicación de las normas sobre la duración de las jornadas y descansos, respetando los topes máximos y mínimos respectivos.

La decisión gubernamental hacía visible la complejidad de sostener la coalición gubernamental estructurada por Carlos Menem, ya que la repuesta favorable a los aliados gremiales en ciertas decisiones relacionadas con la política laboral y la de obras sociales le planteaba la necesidad de desacomodar variables que impactaban negativamente sobre el funcionamiento de la economía y la articulación con ciertos núcleos empresariales.

En un contexto de crisis económica, con recesión y caída del intercambio comercial, el 23 de Abril de 1.999 el gobierno de Menem dictó el Decreto 402/99, que permitía incorporar a través del Procedimiento Preventivo de Crisis, acuerdos para suspender la prestación de trabajo por un lapso máximo de cinco años previos al cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios de la jubilación ordinaria, abonando al trabajador una prestación no inferior a cuatro módulos previsionales.

Asimismo, también en consonancia con reclamos de los sindicatos, en Octubre se dictó la Ley 25.165, que instituía un nuevo régimen de pasantías, para reglamentar con más precisión el esquema luego de la derogación de las modalidades promovidas de

trabajo. La ley señalaba que la situación de pasantía no generaría ningún tipo de relación jurídica entre el pasante y el organismo o empresa en la que aquel prestara servicios, generándose además en las unidades educativas que contrataran con el Estado o las empresas, la obligación de seguimiento y control (la cual era vista como un obstáculo para las transgresiones y los abusos).

La norma exigía que las prácticas que se realizaran en instituciones públicas o privadas debían guardar relación con la formación teórica que hubiera adquirido el pasante, debiendo la entidad educativa promotora de la pasantía designar a sus pasantes teniendo en cuenta sus antecedentes académicos, características y perfiles acordados con los organismos y empresas que las solicitaran. Además, la ley descartaba la gratuidad de la pasantía, imponiéndose un pago, y establecía que estaba prohibido cumplir tareas más de cinco días a la semana, con jornadas que no podían ser superiores a las cuatro horas diarias.

Tanto en el tema de la reforma laboral como en el de la desregulación del sistema de obras sociales, los sindicalistas privilegiaron la relación con los “sectores políticos” del gobierno, aún cuando a veces debían interactuar con “técnicos” como Cavallo, Fernández o algún Ministro de Trabajo. En tal sentido, Domingo Cavallo resaltaba la relación directa que Menem tenía con los principales sindicalistas, interviniendo también en la vinculación con los gremios Alberto Kohan, que era Secretario General de la Presidencia o el Jefe de Gabinete Eduardo Bauzá; mientras que Armando Caro Figueroa se había mostrado como el Ministro de Trabajo más relacionado con el Ministerio de Economía, a diferencia de Triaca o Rodríguez, que habían mantenido conexiones más estrechas con los sindicatos, alterando la dinámica reformista de los sectores afines a una solución de mercado. Los últimos ministros del área, como Gónzalez o Uriburu, eran una clara muestra del predominio de los denominados políticos por sobre los técnicos.

La necesidad de contar con el apoyo de sus aliados sindicales llevó a que el gobierno menemista siempre frenara sus intentos de reforma laboral antes de poner en peligro la

integridad de la coalición que lo sustentaba. Para 1.997 el 88% de los trabajadores en la economía formal estaba cubierto por acuerdos centralizados y firmados antes de las transformaciones macroeconómicas, en virtud del principio de ultraactividad; dándose además la peculiaridad que incluso en los acuerdos a nivel de empresa, en la mayoría de los casos las negociaciones habían sido efectuadas por jefes de organizaciones y federaciones nacionales. Esa situación se potenció luego de la reforma de 1.998, que contó con el apoyo de la C.G.T. y la oposición del empresariado, particularmente de los sectores industriales.

En el plano de las obras sociales, el sindicalismo más cercano al gobierno tuvo como preocupación central influir sobre el tipo de mercado que se crearía en términos del grado de apertura y el tipo de competencia que surgiría, privilegiando las estrategias empresariales que pudieran adoptar. Por ello, el objetivo era evitar la participación de la medicina prepaga y postergar la entrada en vigencia de la reforma hasta lograr la reconversión de las entidades, obteniendo además beneficios como créditos y condonación de deudas.

La C.T.A., el sector más alejado del gobierno, mantuvo posiciones claramente contrarias a la política oficial de obras sociales, aunque no logró elaborar estrategias que le permitieran combatir eficazmente la implementación de la reforma, planteando una oposición a los cambios como parte de un rechazo a las transformaciones en el conjunto de políticas sociales.

Por otra parte, aún cuando los sindicatos reivindicaron la necesidad de mantener el principio de solidaridad existente en el sistema y dejar fuera del mercado a las empresas de medicina prepaga, algunas organizaciones gremiales privilegiaron la negociación con las prepagas, quedándose con una porción más importante del mercado en desmedro de las obras sociales más grandes y contribuyendo de ese modo a una estrategia de “descreme”, que apuntaba fundamentalmente a la búsqueda de trabajadores con salarios más altos, que pudieran abonar precios más caros que el vigente para el servicio de prestaciones mínimo.

Asimismo, y tomando en consideración que la desregulación del sistema de obras sociales se convirtió en moneda de cambio de otras reformas que eran perseguidas por el menemismo, puede verse que en el período en que la modificación de la legislación laboral alcanzó una mayor dinámica con el Acuerdo Marco y la formulación de iniciativas orientadas a las PYMES o a la cobertura de riesgos de trabajo, el proceso reformista en materia de obras sociales perdió intensidad, retrasándose la desregulación[147]. Recién a fines de 1.995 (habiendo obtenido además la reelección) se reactivó el proyecto de desregulación, dictándose el año siguiente la normativa que permitía que ese proceso tuviera lugar.

Durante el segundo gobierno menemista el fortalecimiento del actor sindical para condicionar la implementación de la desregulación en materia de obras sociales y el avance de la normativa que favoreciera la flexibilización laboral, se vinculó no solo con la necesidad de asegurar la lealtad gremial frente a una nueva tentativa de reelección o al menos de control sobre el Partido Justicialista, sino que también fue producto de una alianza táctica con los sectores “políticos” de la administración, que pretendían acotar el margen de maniobra de los “técnicos”, particularmente los pertenecientes al Ministerio de Economía y, hasta la renuncia de Armando Caro Figueroa, en el Ministerio de Trabajo, limitando la autonomía de esos “expertos".

Puede decirse que en las políticas analizadas en este trabajo, la lógica de realización de intereses de la coalición gobernante, volvió indispensable la incorporación de los actores sociopolíticos al proceso de formulación e implementación de las medidas encaradas. El hecho que la reforma laboral y la desregulación del sistema de obras sociales no hayan sido planteadas claramente en los inicios del gobierno menemista, cuando éste consiguió concentrar fuertemente el poder de decisión a partir de la sanción de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, imposibilitó una práctica decisionista por parte del Poder Ejecutivo, forzando la necesidad de

[147] Entre las reformas que tuvieron como contrapartida el retraso de la desregulación del sistema de obras sociales, no puede dejar de considerarse la modificación del sistema previsional, que era vista por el gobierno como un componente importante de la transformación macroeconómica.

generar consensos con la bancada justicialista en el Parlamento o con los gremios más afines a la administración.

Ciertos sindicatos, en ese contexto, lograron aprovechar oportunidades de veto e influencia sobre las políticas públicas, neutralizando el estilo de gestión unilateral del gobierno. Aquellos gremios que pudieron reconvertirse y constituirse en unidades de negocios se tornaron en un componente importante de una coalición que se insertó eficazmente en las transformaciones estructurales que se estaban produciendo en el país.

La desregulación parcial del sistema de obras sociales fue aceptada por los sindicatos más poderosos, bajo la presunción que podrían ampliar su participación en el mercado, al no existir la afiliación obligatoria a la obra social de origen; aunque en el momento de la implementación algunas empresas de medicina prepaga (que habían quedado inicialmente marginadas del negocio) pudieron coaligarse eficazmente con obras sociales más pequeñas, para acceder a porciones de mercado que juzgaran ventajosas.

La legislación laboral, en cambio, presentó zonas de fricción que nunca pudieron ser superadas. Si bien se logró por momentos una importante flexibilización de los contratos individuales (a través de las modalidades promovidas de contratación, la rebaja de los aportes patronales o la modificación de los montos y formas de indemnización, etc.), las relaciones colectivas de trabajo fueron mucho menos alteradas, manteniéndose un fuerte peso de la centralización en materia de negociación laboral.

Incluso aquellas formas de contratación consideradas flexibles, necesitaron ser aprobadas por las organizaciones de mayor rango en los Convenios Colectivos de Trabajo. De esa forma, como dijo un veterano dirigente sindical, se aseguraban “el control de la lapicera”, permitiendo condicionar con su aprobación la implementación de

las iniciativas o pudiendo obtener contraprestaciones en áreas consideradas estratégicas.

Los sindicatos más alejados del gobierno, enrolados en el Movimiento de los Trabajadores Argentinos o en la Central de los Trabajadores Argentinos, tuvieron menores posibilidades para negociar las propuestas del gobierno, aunque con las movilizaciones, los paros y la realización de otras medidas de fuerza, potenciaron las herramientas de los sectores gremiales que interactuaban con la administración menemista, influyendo sobre los legisladores o sobre sectores del gabinete que se mostraban más proclives a moderar las iniciativas oficiales originalmente presentadas, modificando sus alcances.

Puede decirse que la posición importante que adquirió un sector del sindicalismo durante la presidencia de Carlos Menem, permitió que intervinieran activamente en la formulación e implementación de determinadas políticas públicas, entre las que se encontraron las vinculadas con la normativa laboral y el funcionamiento del sistema de obras sociales. Considerando que los lineamientos del accionar gubernamental estaban claramente en las antípodas de muchos de los planteos mantenidos tradicionalmente por el sindicalismo, la actitud de muchos gremios limitó el decisionismo gubernamental, forzando al establecimiento de un proceso de negociaciones que alteró los proyectos iniciales del oficialismo.

Aquellos que confrontaron con el gobierno, poniendo en el centro del debate el modelo económico, fueron atacados por la administración con el reparto arbitrario de fondos para sus obras sociales, el no otorgamiento de la personería gremial o la fragmentación de las centrales obreras, con apoyo de organismos gubernamentales como el Ministerio de Trabajo. Organizaciones como el M.T.A. o la C.T.A. debieron implementar estrategias de lucha que se materializaron en paros, marchas y otro tipo de protestas, además de buscar alianzas con partidos de la oposición y otras organizaciones sociales que contrastaran con el gobierno (centros de estudiantes, grupos piqueteros, etc.).

La limitación de la reforma laboral y la posibilidad de relativizar el alcance de la desregulación en materia de obras sociales deben ser vistas como respuestas positivas a miembros de una coalición gubernamental, que no solo le permitió a Carlos Menem mantenerse en la presidencia por más de diez años (presionando además por una nueva reelección), sino que además favoreció la implementación de un modelo económico que transformó radicalmente la República Argentina.

Las posibles inconsistencias entre ese modelo económico y las políticas llevadas a cabo en los terrenos laboral y del sistema de obras sociales aparecen entonces como compensaciones que debieron otorgarse para dinamizar otro tipo de modificaciones que fueron juzgadas como prioritarias por la administración menemista y en las que la interacción con ciertos sindicatos aparecía como beneficiosa para ambas partes o por lo menos como ineludible para hacerlas posible.

De ese modo, los sindicatos lograron contraponerse a una visión que los caracterizaba como los principales obstáculos para el funcionamiento del mercado laboral y de obras sociales, pudiendo revertir algunas de las iniciativas más relevantes que ponían en riesgo sus intereses organizacionales. La defensa de la legislación laboral, frente a la tesis sustentada por algunos miembros del gobierno de crear empleos a cualquier precio, junto a una tarea de negociación para condicionar la incorporación de las empresas de medicina prepaga en competencia con las obras sociales en la cobertura de los trabajadores, o la posibilidad de intervenir en el sistema de coberturas de riesgos de trabajo, son logros de grupos sindicales que pudieron intervenir con eficacia en la formulación e implementación de las políticas públicas que en este trabajo se han analizado, remarcando la importancia de poner en foco los aspectos políticos de la toma de decisiones más allá de los puramente técnicos.

Anexo

Resumen de las reformas macroeconómicas de los gobierno de Menem.

Entre las principales reformas efectuadas por el menemismo, voy a mencionar aquellas relacionadas con las privatizaciones, la desregulación, la búsqueda del equilibrio fiscal y la liberalización de buena parte de las variables económicas, así como las orientadas a la solvencia del sistema financiero.

Merced a un acuerdo con la Unión Cívica Radical el gobierno entrante de Menem consiguió muy rápidamente la aprobación de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, que servirían como marco para buena parte de las primeras transformaciones llevadas a cabo en el inicio de su administración, en el plano económico.

Durante el período en el que Antonio Erman González fue Ministro de Economía se liberalizó el tipo de cambio y los precios en Diciembre de1.989. Asimismo, reprogramó el pago a proveedores del Estado y redujo el gasto de las secretarías y subsecretarías, con el fin de mejorar la situación fiscal en un contexto recesivo (De Pablo, 1.994). Además, con el objetivo de corregir la solvencia de las cuentas públicas, mediante el Decreto 36/90 implementó el Plan Bonex para aliviar el déficit cuasifiscal en el que incurría el Estado.

La norma establecía que las entidades financieras iban a cumplir con sus obligaciones en moneda nacional vigentes al 28 de Diciembre de 1.989 mediante la entrega de Bonos Externos Serie 1.989 por el valor del capital, intereses y ajustes, quedando el mismo canje por bonos externos establecido para la totalidad de la deuda interna vigente en títulos públicos[148] (Castro, 2.000). El gobierno argumentó que la falta

[148] Solamente se restituyó en efectivo hasta un monto determinado y se establecieron excepciones para el pago de sueldos, jornales, cargas sociales y obligaciones previsionales.

de liquidez favorecería la liquidación de dólares que eran utilizados como reserva de valor, aún cuando podrían producirse tensiones en la cadena de pagos que trabarían el normal funcionamiento de la actividad económica, que dieron lugar a excepciones que limitaron los alcances de la estrategia oficial.

Su reemplazante Domingo Cavallo mantuvo los lineamientos generales adoptados por Erman González, incluso la libertad para comprar y vender divisas, aunque por la Ley de Convertibilidad sancionada el 27 de Marzo de 1.991, el Banco Central estaba obligado a vender un dólar a 10.000 australes (o un peso a partir de Enero de 1.992). En la norma, en los artículos 7, 8, 9 y 10, se prohibía la indexación por precios de los contratos, intentando desarticular uno de los mecanismos que favorecían la retroalimentación del fenómeno inflacionario (Melconian y Santangelo, 2.003). Además se procuró llevar a cabo una simplificación tributaria con el objetivo de desalentar la evasión y aumentar la recaudación (Llach, 1.997).

En cuanto a la desregulación, el 31 de Octubre de 1.991 mediante el decreto 2.284/91 se desregularon numerosas actividades comerciales y administrativas, en las que la competencia estaba restringida. Entre los sectores desregulados se encontraba el del transporte de pasajeros de media y larga distancia, así como el servicio de taxis de aeropuertos (Rojo, 1.992). Otras áreas en las que se eliminaron las regulaciones que trababan la libre competencia fueron la ligada con la colegiación obligatoria en Diciembre de 1.992 y la postal por el decreto 1.187 en Junio de 1.993.

En relación con las privatizaciones, no solo se intentó mejorar la situación del fisco o incrementar el flujo de inversiones directas, sino que se procuró dar una señal fuerte de compromiso con las reformas planteadas al inicio del gobierno orientadas a la reformulación del papel del Estado en la actividad productiva. Por ello, los primeros pasos se dieron en 1.989 con la entrega de los canales de televisión 11 y 13. En 1.990, se adjudicaron ENTEL, Aerolineas Argentinas, el ferrocarril Urquiza y el corredor ferroviario Rosario-Bahía Blanca; junto a la entrega de áreas petroleras y de 10.000 kilómetros de caminos para su preservación.

Posteriormente en 1.992 se privatizó SEGBA, la cual fue dividida en dos empresas. El 29 de Septiembre la zona norte fue adjudicada a EDENOR y un día después la otra región fue asignada a EDESUR, la cual tenía capitales chilenos y argentinos. Las privatizaciones de las empresas de electricidad y del gas separaron los diferentes procesos de generación, transporte y distribución, argumentando que ello favorecería la introducción de mecanismos de competencia en los distintos pasos que beneficiarían a los usuarios.

Asimismo, en el mes de Julio de 1.993 el gobierno vendió 160 millones de los 353 millones de acciones en que se dividió Y.P.F. (46%), quedando el resto dividido entre jubilados que las quisieran comprar con sus BOCON, las provincias petroleras y el Estado Nacional (De Pablo, 1.994). El Estado mantenía la potestad de bloquear cualquier iniciativa que pudiera poner en peligro la solvencia de la compañía o afectara sus posibilidades de expansión.

Por otra parte, en relación con la apertura de la economía, en Marzo de 1.991 Cavallo eliminó los derechos de exportación y los derechos de importación específicos y estableció tres niveles arancelarios (0, 11 y 22%), con un arancel promedio del 12%. Ello no fue obstáculo para que en materia sectorial hubiera regímenes especiales con aranceles superiores (régimen automotor, etc.). Asimismo, se eliminó la mayoría de las restricciones no arancelarias, salvo en el caso de la industria automotriz y la importación de bienes usados, por razones sanitarias o de medio ambiente.

En cuanto a los derechos de exportación, estos fueron gradualmente eliminados, reformulándose también los reembolsos para las exportaciones. Las reformas al comercio exterior apuntaban al cumplimiento de los compromisos firmados en el Tratado de Asunción, que planteaba la creación de un mercado común con Uruguay, Brasil y Paraguay a partir de Enero de 1.995.

La segunda presidencia de Menem fue menos dinámica en cuanto al tipo de transformaciones económicas introducidas. Después de la crisis del “Tequila” se introdujeron una serie de medidas orientadas a mejorar la supervisión del sector financiero entre las que pueden mencionarse la reforma integral de los requisitos de encaje para las entidades financieras en Agosto de 1.995, el establecimiento de una versión adaptada del régimen de requisitos de capital por riesgo de mercado fijado por el Bank of Internacional Settlements en Septiembre de 1.996 y la introducción del mecanismo BASIC (Bonos, Auditoría, Supervisión, Información y Calificación crediticia) en el año 1.998 (Arriazu, 2.003). Se procuró además, impulsar la privatización de bancos públicos y la entrada de capital extranjero en el sistema bancario argentino.

Por otra parte, se procuró fortalecer el frente fiscal, con la imposición de nuevos tributos y el incremento de algunas tasas. Se eliminó gradualmente la exención al IVA para muchos productos, generándose una casi generalización de ese impuesto y se creó el monotributo (impuesto simplificado para pequeños contribuyentes), que consistía en un solo pago periódico de todos los impuestos y contribuciones, lo cual hizo posible la inclusión de 800.000 nuevos contribuyentes al sistema (Díaz, 2.002).

Además, en el año 1.999 se aprobó la Ley 25.152 de Solvencia Fiscal que apuntaba a una reducción del déficit fiscal a 0% para el año 2.003, limitando los aumentos del gasto público a las variaciones del Producto Bruto Interno y creando un fondo fiscal contracíclico de hasta un 3% del P.B.I.. Sin embargo, a poco de sancionada, la normativa fue modificada, relajándose los límites a la variación del gasto.

Finalmente, en el año 1.999 el Estado vendió el remanente de las acciones de Y.P.F., que estaba autorizado a enajenar para equilibrar el presupuesto de ese período, sin discutir más en profundidad la variación del gasto público a nivel nacional y fundamentalmente en las provincias que formaban parte de la coalición más cercana al menemismo.

Bibliografía

- Acuña Carlos (1.995): La nueva matriz política argentina, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Acuña Carlos y Smith William (1.996): “La economía política del ajuste estructural; la lógica de apoyo y oposición a las reformas neoliberales”, en Desarrollo Económico, Vol. 36, Nº 141, Abril-Junio.
- Aguilar Villanueva Luis (1.993): Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa Grupo Editorial, Méjico.
- Alonso Guillermo (1.999): La regulación del sistema de salud en Argentina. Dimensiones conceptuales para el estudio de la capacidad institucional, Documento 41, Serie de Políticas Públicas, INAP, Buenos Aires.
- Alonso Guillermo (2000): Política y seguridad social en la Argentina de los 90, Miño y Dávila Editores, Madrid.
- Alonso Guillermo (2.004): “La política de reforma de las Obras Sociales durante los años noventa en Argentina. Un balance global”, en Revista Política y Gestión Nº 7, Rosario.
- Altamirano Carlos (2.004): “La lucha por la idea. El proyecto de la renovación peronista”, en Novaro Marcos y Palermo Vicente, La Historia reciente, Edhasa, Buenos Aires.
- Arriazu Ricardo (2.003): Lecciones de la crisis argentina, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- Belmartino Susana (1.995): “Transformaciones internas en el sector salud. La ruptura del pacto corporativo”, en Desarrollo Económico vol. 35 nº 137, Abril-Junio, Buenos Aires.
- Belmartino Susana y Armus Diego (2.001): “Enfermedades, médicos y cultura higiénica” en Cataruzza Alejandro, Crisis del económica, avance del Estado e incertidumbre política, Tomo 7 de Nueva Historia Argentina, Editorial Sudamericana, España.

- Bissio Raúl, Battistini Osvaldo y Montes Cató Juan (1.999): “Transformaciones de la negociación colectiva durante la vigencia de los gobiernos constitucionales a partir de 1.973”, en Arturo Fernández y Raúl Bissio (compiladores), Política y relaciones laborales en la transición democrática, Ed. Lumen/Humanitas, Buenos Aires.
- Bonvecchi Alejandro (2.004): “La eficacia de las inconsistencias: teoría y práctica del gobierno de la economía”, en Novaro Marcos y Palermo Vicente, La Historia reciente, Edhasa, Buenos Aires.
- Bour Juan Luis (1.995): “Los cambios en la oferta de trabajo”, en Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Bour Juan Luis (1.995): “Los costos laborales en la Argentina”, en Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Bour Juan Luis (2.002): “La inconsistencia de la regulación laboral y la política macroeconómica en la década de 1.990” en Lindemboin Javier (comp.), Metamorfosis del empleo en la Argentina. Diagnósticos, políticas y perspectivas., Cuaderno del CEPED nº 7, Buenos Aires.
- Cabrero Mendoza Enrique (2.000): “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en Gestión y Política Pública, Vol. IX, México, segundo semestre.
- Camou Antonio (1.996): “Democracia, Estado y reforma económica en la Argentina (1.983-1.996): ¿trece años no es nada?”, en Revista de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Quilmes, Diciembre.
- Camou Antonio (1.997): “Los consejeros del príncipe: saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, en Nueva Sociedad, Nº. 152, Noviembre-Diciembre.
- Canitrot Adolfo (1.995): “Presentación general”, en Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.

- Caro Figueroa José Armando (1.993): La flexibilidad laboral. Fundamentos comparados para la reforma del mercado de trabajo argentino, Biblos, Buenos Aires.
- Caro Figueroa José Armando (1.997): Modernización laboral, Mundo del Trabajo, Buenos Aires.
- Castro Jorge (2.000): La gran década, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Cavarozzi Marcelo (1.996): “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, en El capitalismo tardío y su crisis en América Latina, Homo Sapiens, Rosario.
- Cavarozzi Marcelo (1.999): “Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: legajos y paradojas” en Estudios Sociales, año IX, nº 16, Universidad nacional del Litoral, Santa Fe.
- Danani Claudia (2.003), “Condiciones sociopolíticas en las políticas sociales: las obras sociales, más allá de la libre afiliación”, en Lindemboin Javier y Danani Claudia, Entre el trabajo y la política, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- De Diego Julián (1.998): La reforma laboral, Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- De la Balze Felipe (1.993): Reforma y convergencia. Ensayos sobre la transformación de la economía argentina, Editorial Manantial, Buenos Aires.
- Delfino Emilia y Martín Mariano (2.008): El hombre del camión. Hugo Moyano. La historia secreta del sindicalista más poderoso de la Argentina, Sudamericana, Buenos Aires.
- De Pablo Juan Carlos (1.994): ¿Quién hubiera dicho? La transformación que lideraron Ménem y Cavallo., Planeta, Buenos Aires.
- Díaz Rodolfo (1.995): "El empleo: cuestión de Estado", en Libro Blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Díaz Rodolfo (2002): ¿Prosperidad o ilusión?. Las reformas de los 90 en la Argentina, Editorial Abaco, Buenos Aires.
- Draibe Sonia Miriam, "Neoliberalismo y Políticas Sociales: reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas", Desarrollo Económico n º 134, Julio / Septiembre de 1.994.

- Elder Charles y Cobb Roger, "Formación de la agenda", en Luis Aguilar Villanueva, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Porrúa Grupo Editorial, Méjico, 1.993.
- Etchemendy Sebastián (1.995): "¿Límites al decisionismo? El Poder Ejecutivo y la formulación de la legislación laboral (1.983-1.994)", en Sidicaro Ricardo y Mayer Jorge, Política y sociedad en los años del menemismo, Oficina de Publicaciones C.B.C., Buenos Aires.
- Etchemendy Sebastián y Palermo Vicente (1.998): ''Conflicto y concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem'', Desarrollo Económico N 148, IDES, Enero – marzo de 1.998.
- Etchemendy Sebastián (2.004): "Represión, exclusión e inclusión: relaciones gobierno-sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas" en Revista SAAP Vol. 2 Nº 1, Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.
- Fernández Arturo (1.995): "Los roles del sindicalismo en la transición democrática", en Revista de Ciencias Sociales nº 3, Universidad Nacional de Quilmes, Noviembre.
- Fernández Arturo (1.997): Flexibilización laboral y crisis del sindicalismo, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Fernández Madrid Juan Carlos y Caubet Amanda (1.992): Ley de Accidentes de Trabajo comentada, Errepar, Buenos Aires.
- Fernández Madrid Juan Carlos y Caubet Amanda (2.001): Leyes fundamentales del trabajo, sus reglamentos y anotaciones complementarias; Joaquín Fernández Madrid Editor, Buenos Aires.
- García Costa Victor (1.997): Alfredo Palacios. Entre el clavel y la espada, Planeta, Barcelona.
- Gerchunoff Pablo y Torre Juan Carlos (1.996): "La política de liberalización económica bajo un gobierno de base popular", Instituto Torcuato di Tella, Buenos Aires.
- Gnecco Lorenzo (1.997): Obras sociales y desregulación, La Ley, Buenos Aires.

- Godio Julio (1.998): La incertidumbre del trabajo, Ediciones Corregidor, Buenos Aires.
- Godio Julio (2.002): Historia del movimiento obrero argentino 1.870-2.000, Ediciones Corregidor, Buenos Aires.
- Golbert Laura (1.998): “La agenda social de la Argentina a finales de los 90”, Documento presentado en el seminario sobre Las Políticas y la Administración de las Políticas Sociales: Lecciones del caso argentino, Buenos Aires, 7 y 8 de mayo de 1.998.
- Goldín Adrián (1.997): El trabajo y los mercados: sobre las relaciones laborales en la Argentina, EUDEBA, Buenos Aires.
- González Mariana (2.003): “Transformaciones de hecho y de derecho en las relaciones laborales en los 90” en Lindemboin Javier y Danani Claudia, Entre el trabajo y la política, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Grassi Estela (2.003): “Política, cultura y sociedad: la experiencia neoliberal en la Argentina" en Lindemboin Javier y Danani Claudia, Entre el trabajo y la política, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Grassi Estela (2.006): Política y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Grindle Merilee y Thomas John (1.989): "Policy makers, policy choices and policy outcomes", Policy Sciences 22.
- Hall Peter, El gobierno de la economía, Ministerio de Trabajo, España, 1.993.
- Isuani Ernesto y San Martino Jorge (1.993): La reforma previsional argentina. Opciones y riesgos., Miño y Dávila Editores/CIEPP, Buenos Aires.
- James Daniel (1.990): Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina., Editorial Sudamericana, Buenos aires.
- James Daniel (2.003): “Sindicatos, burócratas y movilización” en Nueva Historia Argentina, Tomo 9, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Katz Jorge y Muñoz O. (1.988): Organización del sector salud: puja distributiva y equidad, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Lahera Eugenio, Gestión de políticas públicas, Gilplan-FLACSO-FORO 90, Santiago de Chile, 1.993.

- Lodola Germán (1.995): “La modalidad de la relación Estado-sindicatos en la recta final del menemismo: juegos en dos arenas” en Sidicaro Ricardo y Mayer Jorge, Política y sociedad en los años del menemismo, Oficina de Publicaciones C.B.C., Buenos Aires.
- Lodola Germán (1.998): “Teoría de los juegos: Enfoque y aplicaciones”, en Eugenio Kvaternik (compilador), Elementos para el análisis político, Paidós, Buenos Aires.
- Llach Juan (1.997): Otro siglo, otra Argentina, Ariel, Buenos Aires.
- Marcú Daniel (1.997): “Los cambios que se avecinan”, en Sistemas de salud, su modernización, Comunicarte, Buenos Aires.
- Masi Alberto (2.014): Los tiempos de Alfonsín. La construcción de un liderazgo democrático, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Melconian Carlos y Santángelo Rodolfo (2.003): Recuperar la ilusión, Atlántida, Buenos Aires,
- Mera Jorge y Ruiz del Castillo Ramiro (2.000): La reforma de la salud en el tercer milenio, Editorial Dunken, Buenos Aires.
- Monza Alfredo (1.995): “Situación actual y perspectivas del mercado de trabajo en la Argentina”, en Libro blanco sobre el empleo en la Argentina, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Buenos Aires.
- Monza Alfredo (1.998): “La crisis del empleo en la Argentina de los 90”, en La Argentina que viene, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Murillo María Victoria (1.997): "Union Politics, market oriented reforms and the reshaping of Argentine corporatism" en The new politics of inequality in Latin America, Oxford University Press.
- Murillo María Victoria y Maceira Daniel (2.000): “Social sectors reform in Latin America”, mimeo, Agosto de 2.000.
- Murillo María Victoria (2.005): Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas en América Latina, Siglo XXI, Madrid.

- Nelson Joan (2.001): “Las políticas de reformas del sector social: Fases, dimensiones y estrategias” en Revista Socialis, nº 7, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Novaro Marcos (2.004): “Menemismo, pragmatismo y romanticismo”, en Novaro Marcos y Palermo Vicente, La Historia reciente, Edhasa, Buenos Aires.
- Novaro Marcos (2.006): Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner, Edhasa, Buenos Aires.
- Offe Clauss (1.982): “Democracia competitiva de partidos y Estado de Bienestar keynesiano. Reflexiones acerca de sus limitaciones históricas”, en Jefatura de Ministros, República Argentina, Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Julio de 2.008.
- Palermo Vicente y Novaro Marcos (1.996): Política y poder en el gobierno de Menem, FLACSO-Norma, Buenos Aires
- Palermo Vicente (1.999): “¿Mejorar para empeorar?. La dinámica política de las reformas estructurales argentinas”, en Novaro Marcos, Entre el abismo y la ilusión, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Panettieri José (1.984): Las primeras leyes obreras, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Recalde Héctor (1.995): Política laboral (1.989-1.995), s/ed., Buenos Aires.
- Recalde Héctor (2.000): Crónica de una ley negociada, Editorial Depalma, Buenos Aires.
- Recalde Héctor (2.001): Política laboral ilustrada, Ed. Colihue, Buenos Aires.
- Repetto Fabián (1.998): “La pobreza no es eterna: Propuestas para enfrentarla” en Aldo Isuani y Daniel Filmus (compiladores), La Argentina que viene, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Repetto Fabián (2001), Gestión pública y desarrollo social en los noventa, Prometeo, Buenos Aires.
- Rocca Emilia (2.002): “Principales transformaciones en la regulación del mercado de trabajo y en la seguridad social en la década de los ´90”, en Lindemboin

Javier (comp.), Metamorfosis del empleo en la Argentina. Diagnósticos, políticas y perspectivas., Cuaderno del CEPED nº 7, Buenos Aires.

- Rodríguez Mancini Jorge y Confalonieri (h.) Juan (2.000): Reformas laborales. Leyes 25.013, 25.165 y 25.250., Astrea, Buenos Aires.
- Rodríguez Olabuénaga José Ignacio (1.996): Metodología de la investigación cualitativa, Ed. Deusto, Bilbao.
- Rojas Eduardo, Sguiglia Eduardo y Slodky Javier (1.991): Flexibilidad laboral, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Rojo Pablo (1.992): "Desregulación de la economía argentina", en Novedades Económicas nº 140 Buenos Aires, Agosto.
- Rossi Alejandro (2.000): Reforma previsional ¿cómo y por qué?, Tesis de Maestría en Investigación en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Rubio Valentín (2.000): Reforma laboral, Rubinzal Culzoni Editores, Buenos Aires.
- Saiegh Sebastián y Tomassi Mariano (1.998): La nueva economía política: racionalidad e instituciones, EUDEBA, Buenos Aires.
- Sappia Jorge (1.996): Empleo y flexibilidad laboral, Astrea, Buenos Aires.
- Senén González Santiago y Bosoer Fabián (1.999): El sindicalismo en tiempos de Menem, Corregidor, Buenos Aires.
- Sordegna Paula (2.000): Entropía de las normas laborales, EUDEBA, Buenos Aires.
- Strega Enrique (2.000): Sindicatos, empresarios, gobierno y las reformas laborales, Ciudad Argentina, Buenos Aires.
- Sturzenegger Federico (2.003): La economía de los argentinos, Planeta, Buenos Aires.
- Subirats Joan (1.992): Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración, Ministerio de Administración Pública, Madrid.

- Tamayo Sáez Manuel (1.997): “El análisis de las políticas públicas” en Bañon Rafael y Ernesto Carrillo (editores), La Nueva Administración Pública, Alianza, Madrid.
- Taylor S.J. y Bogdan R (1.990): Introducción a los métodos cualitativos de investigación, Paidós, Barcelona.
- Torre Juan Carlos (1.998): El proceso político de las reformas económicas en América Latina, Paidós, Buenos Aires.
- Torre Juan Carlos (1.999): “El peronismo como solución y como problema”, en Novaro Marcos, Entre el abismo y la ilusión, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.
- Zamorano Eduardo (2.000): El modelo laboral argentino, Ed. Dunken, Buenos Aires.
- Zanca José (2.005): “Orden, desarrollo y violencia: Los años de la revolución Argentina”, en Dobaño Palmira y Lewkowicz Mariana (comp.) Cuatro Décadas de historia argentina (1.966—2.001), Proyecto Editorial, Buenos Aires.
- Zeller Norberto (2.001): “Intervenciones y regulaciones del Estado Nacional en materia de empleo y mercado de trabajo durante los noventa”, INAP, Buenos Aires.

Publicaciones y documentos.

- Diarios: Clarín, Ambito Financiero, La Nación, El Cronista, Página 12, La Prensa y Crónica.
- Revistas: El Economista y Apertura.
- Partido Justicialista (1.989): Plataforma electoral.
- Belmartino Susana (1.990): El sector salud en Argentina. Actores, conflictos de intereses y modelos organizativos: 1.960-1.985, Buenos Aires Organización Panamericana de la Salud.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (1.991): El sistema de Obras sociales en la Argentina. Diagnóstico y propuestas de reforma, Documento de Trabajo Nº 29, Buenos Aires.

- Cetrángolo Oscar, Damill Mario, Katz Jorge, Lerner Laura y Ramos Silvina (1.992): Desregulación y salud, Instituto para el Desarrollo Industrial, Buenos Aires.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (1.992): Anuncios de flexibilización en el mercado laboral, Indicadores de Coyuntura nº 317, mes de Octubre.
- Recalde Héctor y equipo (1.993): Bases y propuestas para un anteproyecto de reforma laboral, 3ª Jornada de Análisis Técnico convocada por la C.G.T., Buenos Aires.
- Acta de firma del Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, Julio de 1.994.
- Consejo Empresario Argentino (1.995): El sistema de seguridad Social. Una propuesta de reforma, Buenos Aires.
- Belmartino Susana y Bloch Carlos (1.996): El sector salud en la Argentina. Actores, conflictos de intereses y modelos organizativos (1.960-1.985), Organización Panamericana de la Salud, Buenos Aires.
- Comisión de Legislación Laboral de IDEA (1.996): Propuestas para una reforma laboral.
- Wells Martín (1.996): La experiencia reciente de General Motors, XXXI Coloquio anual de IDEA.
- Informe del Jefe de Gabinete de Ministros (1.996): Mes de Junio
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (1.997): El empleo en la Argentina. El rol de las instituciones laborales.
- Informe del Jefe de Gabinete de Ministros (1.997): Meses de Mayo, Julio y Noviembre.
- Centro de Estudios para el Cambio Estructural (1.998): Reformas en la política de salud en la Argentina durante los años noventa con especial referencia a la equidad, Buenos Aires.
- Gasparri Mario y Orsatti Älvaro (2.000): Origen y desarrollo del sistema de obras sociales sindicales, presentado en el Congreso “La salud en la Argentina y las

obras sociales sindicales y los nuevos desafíos", Confederación General del Trabajo, 28 y 29 de Noviembre.

- Central de los Trabajadores Argentinos (2.004): La lucha por libertad y la democracia sindical, Buenos Aires.

Entrevistas.

- Mario Casparri (integrante de la C.G.T), 27 de Diciembre de 2.004
- Daniel Jorajuría (integrante de la C.T.A.), 27 de Diciembre de 2.004
- Guillermo Alonso (especialista en política social), 13 de Febrero de 2.005
- José Crozzoli (ex dirigente de La Fraternidad, especialista en obras sociales), 15 de Febrero de 2.005
- Juan González (integrante de la C.T.A.), 21 de Marzo de 2.005.
- Héctor Recalde (abogado laboralista, asesor del M.T.A.), 29 de Agosto de 2.005
- Osvaldo Battistini (especialista en política laboral y sindicatos), 23 de Julio de 2.006.
- Claudio Lozano (economista, asesor de la C.T.A), 12 de Diciembre de 2.006.
- Horacio González (abogado laboralista, asesor de la C.T.A.), 6 de Marzo de 2.007.
- Sebastián Etchemendy (politólogo, especialista en política laboral y sindicatos), 14 de Febrero de 2.008).
- Enrique Rodríguez (abogado laboralista, ex Ministro de Trabajo, asesor de numerosos sindicatos), 3 de Marzo de 2.008.
- Rodolfo Díaz (abogado laboralista, ex Ministro de Trabajo, ex Procurador General de la Nación), 2 de Mayo de 2.008).