

El Capítulo que sigue forma parte del segundo tomo (en prensa) de la obra

“¿Cuánto importan las instituciones? gobierno, estado y actores en la política argentina”

carlos h. acuña
(compilador)
grupo editorial
siglo veintiuno
OSDE, coeditor

siglo xxi editores, méxico siglo xxi editores, argentina

Instituciones y política en la Argentina; la política laboral

por Adrián Goldin

1. Concepto, contenidos, orientación

Ciertamente, no es fácil definir cuál es el espacio de la política laboral. Por adoptar una aproximación de las más amplias, podría decirse que *la política laboral incluye el conjunto de las políticas que tienen como objeto al trabajo humano y a las relaciones individuales y colectivas que de él se derivan*. He allí, por tanto, expresadas con la ligereza de una mera enunciación:

- **La actividad normativa (la elaboración de las normas de protección del trabajo)** iniciativa, opciones, diseño, consideraciones de efectividad, eficacia y eficiencia, inaplicación, informalidad
- **Los instrumentos del “enforcement”** inspección del trabajo, acceso a la justicia, régimen sancionatorio
- **Las políticas normativas indirectas:** regulación de las relaciones colectivas (los sujetos colectivos, la negociación, el conflicto) y sus productos (convenios colectivos, acuerdos, laudos, etc.); el *diálogo social* en sus diversos niveles
- **Las políticas de empleo** inserción, conservación del empleo, reinserción; jóvenes, mujeres, trabajadores mayores, discapacitados y otros grupos objetivo; programas de empleos públicos; subsidios salariales y de empleo a las empresas; asistencia para el empleo autónomo o autoempleo; desempeño del mercado de trabajo y ajuste

y calificación de la oferta y la demanda (capacitación y recapacitación); migraciones, servicios de empleo

- **Las políticas de seguridad social vinculadas con el empleo;** cobertura de salud, vejez, invalidez y muerte, seguro de desempleo y otros instrumentos para asegurar la continuidad de los ingresos, accidentes del trabajo, asignaciones familiares, licencias y otros instrumentos de compatibilización del trabajo con la vida familiar
- **La política internacional del trabajo.** Las relaciones con la OIT y otros organismos internacionales, los espacios de integración, los acuerdos de libre comercio; los convenios internacionales del trabajo, otros tratados y convenciones, los códigos de conducta y otras iniciativas voluntarias.
- **Las políticas administrativas;** la administración y sus funciones (inspección del trabajo, registración y control, elaboración de proyectos, intervención en la conflictividad individual, intervención en las relaciones colectivas, gestión de la política internacional del trabajo)

Desde luego, muchas otras expresiones de las políticas públicas tienen incidencia en el ámbito del trabajo y los mercados. Obviamente - entre muchas otras - las políticas macroeconómicas, la provisión estatal de mercaderías, servicios y otros recursos económicos, la estructura impositiva y el nivel del gasto social afectan los mercados de trabajo y, en particular, el nivel y estructura de la oferta y la demanda así como la participación de los trabajadores en el ingreso. Otras, como las familiares, migratorias, educativas, de protección de la niñez y mayoría de edad inciden también en el desempeño del mercado de trabajo (Cortés y Marshall, 1993)

Las políticas laborales son, por su objeto y contenidos, particularmente sensibles a la filiación ideológica que las inspira; ajuste y calificación de la oferta y demanda de trabajo, cantidad y calidad del empleo, distribución de la renta, disminución de las desigualdades, inclusión y protección social, diálogo social, administración del conflicto, regulación del costo del trabajo y crecimiento de su productividad, flexibilidad y adecuación de la oferta a la evolución de los mercados de productos, entre otros objetivos determinan, según el modo en que se les ordena, regula y prioriza, el sesgo más o menos progresivo que las denota. Como en otros órdenes de las políticas públicas, pero con particular intensidad en este que nos ocupa, la adscripción axiológica de su orientación tiene relevancia determinante. En ese plano, y al ritmo del desarrollo del pensamiento social y las históricas luchas de los trabajadores, la creación de la Organización Internacional del Trabajo en 1919 como una de las derivaciones del Tratado de Versalles, más tarde la Declaración de Filadelfia y el modo que uno y otro episodio instalan la idea de justicia social¹ son hitos indelebles en la incorporación de esa dimensión valorativa. No es irrelevante el lanzamiento en 1999 de la noción de *trabajo decente* (iniciativa del Director General de la OIT, Juan Somavía) por el modo concluyente en que contribuye a fortalecer la instalación del tema en el debate universal, desestimando la perspectiva sólo cuantitativa de la cuestión del empleo. Tras la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998 en la que la comunidad universal consagra el obligatorio cumplimiento de los ocho convenios fundamentales del trabajo (referidos a la

¹ Véase, como uno de las más ricas, renovadas y profundas reflexiones sobre esta cuestión en “L’esprit de Philadelphie; la justice sociale face au marche total”, de Alain Supiot; Seuil, Paris 2010

libertad sindical, el trabajo esclavo, el trabajo infantil y la discriminación en el empleo y la ocupación), en 2008 la Declaración de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre la Justicia Social para una Globalización Justa sostiene que el empleo productivo y el trabajo decente no pueden sino ser – necesariamente – un elemento central de las políticas económicas. *Esas perspectivas consagran un deber ser para las políticas laborales cuya omisión constituye hoy una transgresión lesiva de la conciencia jurídica universal.*

2. Especificidades y condicionamientos de la política laboral

Las instituciones y los actores de las políticas laborales, así como las arenas en las que interactúan, poseen algunas dimensiones que son comunes a las restantes áreas de la política y otras que exhiben una fuerte singularidad en relación con su espacio específico. Este estudio, por la naturaleza de la obra a la que contribuye, ha de explorar sólo esas singularidades, en el entendimiento que sus proyecciones más genéricas han sido objeto de análisis en otros capítulos de este volumen o en estudios recientes. Es la oportunidad para señalar también que, desde mi condición de jurista, presentaré una perspectiva que procurará vincular las categorías de la ciencia política con las inevitablemente más prescriptivas provistas por el derecho del trabajo y, con otro enfoque, por las relaciones industriales.

Uno de los rasgos de la política laboral y de su objeto cuya formulación no puede omitirse, es el singular dinamismo que le han impuesto en las últimas décadas los cambios pronunciados, ora incluso abruptos, de orden económico, político, tecnológico e ideológico que han permeado los mercados de productos y en particular los de trabajo y han operado transformaciones sobre el propio hecho del trabajo en sí; algunos de esos cambios responden a hechos objetivos, otros a opciones ideológicas no necesariamente irreversibles, muchos, y de modo frecuentemente indiscernible, a ambas dimensiones.

De nuevo, y de un lado, la apertura de las economías y la internacionalización creciente de los intercambios, las privatizaciones operadas sobre el sector público, las tensiones de desregulación del sector privado, los modos de intervención estatal, en ese contexto circunscriptos al mantenimiento de los equilibrios básicos de la economía, las pulsiones ideológicas de abandono del estado de bienestar y consiguiente focalización de las políticas sociales. En ese marco, la búsqueda de un grado mayor de flexibilidad de las instituciones, con o sin garantías compensatorias como las de la cobertura del desempleo y el reentrenamiento profesional²; abaratamiento y liberalización jurídica de los despidos,

² El juego de las compensaciones procura ser particularmente sistemático en el esquema de la “flexicurity”; véase, en ese sentido, Weller, Jurgen, (2008) “Labour Markets, Worker Protection, and Lifelong Learning in a Global Economy: Experiences and Perspectives of Latin America and the Caribbean” ECLAC-UN and Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Santiago de Chile. Dando cuenta de la experiencia danesa, “The Danish “flexicurity” system and the relevant lessons for Latin America” by Henning Jorgensen in “Regulation, Worker Protection and Active Labour-Market in Latin America” (2009) Jurgen Weller, Ed, ECLAC/UN and Ministry of Foreign Affairs of Denmark, y en relación a la Argentina, los estudios de mi autoría, elaborados para la CEPAL que llevan por títulos “Normas laborales y mercado de trabajo argentino; seguridad y flexibilidad” (I) (2009) Serie Macroeconomía del desarrollo No.74, CEPAL/Naciones Unidas, Santiago de Chile y “Seguridad social y políticas de mercado de trabajo en argentina; una aproximación desde el

individualización de los salarios, modulación de la jornada, facilitación de la contratación individual, descentralización de las negociaciones colectivas, reducción del *poder de conflicto* de los sindicatos, valorización de la función empresaria *vis à vis* la de los sindicatos, entre otras manifestaciones del mismo signo. De otro lado, revalorización de los mercados internos, reestatización de empresas y funciones, multiplicación de las instancias de intervención estatal, reinstitucionalización de la protección del trabajo, universalización de las políticas sociales, aproximación crítica o más selectiva a la flexibilización, relegitimación de la continuidad en el empleo, recentralización de la acción colectiva y la negociación, etc. *Demás está decir que ambas orientaciones se han sucedido en Argentina, lo que la erige en un caso interesante para examinar el modo en que los mismos actores se han posicionado sucesivamente a la hora de definir políticas laborales tan recíprocamente antagónicas.*

En relación con el *trabajo* como fenómeno en sí, el estado y desempeño de los mercados de trabajo, los condicionamientos externos resultantes de las tendencias de internacionalización de los mercados, la renovación de la base técnica de los procesos de trabajo, de los modos de organizarlo, de las formas de organización de la producción (descentralización productiva y desintegración vertical de las empresas), de los modos novedosos de contratación; el desplazamiento de la disciplina de fábrica, la prevalencia de cuadros calificados y del trabajo intelectual (por consiguiente, *la intelectualización, desestandarización y desmaterialización del trabajo*), la sustitución de las prestaciones laborales concebidas como obligaciones de medio por su concepción como obligaciones de resultado; la normalización de las operaciones reemplazada por la normalización de los criterios de actuación. Más autonomía de los trabajadores y correlativa desvalorización de las jerarquías, de la subordinación física, del poder disciplinario, de los horarios fijos y colectivos y pese a todo ello, más poder funcional del empleador, Como derivación de todos estos fenómenos, difuminación de los sujetos, segmentación de los atributos del empleador y consiguientes “desorganización” de su sistema regulatorio (informalidad, ambigüedad creciente de los vínculos, facilitación del fraude laboral, huida del marco normativo, deslaboralización, desalarización, debilitamiento subjetivo del sistema de protección, en suma³).

Otro de los rasgos definitorios del marco contextual de la política laboral es el rol determinante de los diversos actores en la elaboración de las normas que regulan el trabajo humano y, en particular, el trabajo dependiente. Se trata, ciertamente, de la función dominante del sistema de relaciones colectivas del trabajo que configura *un aparato productor de normas*, una fuente jurígena de la mayor importancia en los sistemas de fuentes de regulación del trabajo. La política laboral no sólo recibe, registra e “incorpora” los productos de la autonomía colectiva sino que es el ámbito de origen de las “metapolíticas” desde las que se formula el ordenamiento regulador de esas relaciones

esquema de la “flexiguridad” (II)(2009) Serie Macroeconomía del desarrollo No.75, CEPAL/Naciones Unidas, Chile 2009.

³ Véase, por más detalle, mi “Labour Subordination and the Subjective weakening of labour law” in “Boundaries and frontiers of labour law. Goal and means in the regulation of work” (Guy Davidov and Brian Langille comps) Hart Publishing, Oxford 2006.

colectivas - sustanciadas entre los sindicatos, los empresarios y sus organizaciones - y los criterios de intervención administrativa en ese subsistema.

Ese esquema de “autorregulación” del espacio laboral no se agota allí. Muy por el contrario, le preside en niveles aún superiores la lógica del *tripartismo*, adquisición cultural de nítida filiación internacional tributaria de los criterios organizativos de la Organización Internacional del Trabajo desde las primeras décadas del siglo pasado, en cuya virtud las políticas laborales encuentran en la deliberación conjunta del Estado, los sindicatos y las organizaciones de empleadores un espacio de elaboración compartida que articula las perspectivas políticas de la gobernanza, los intereses sociales de los trabajadores y los intereses económicos y productivos de los empresarios. Interacción que lleva en la nomenclatura internacional la designación de *diálogo social* (que procuraremos ligar luego con las categorías del corporativismo en sus diversas versiones y con la concertación), y se alimenta de las tendencias de *contractualización* de las relaciones laborales entendida como una presencia creciente de los arreglos contractuales en el diseño de las políticas laborales (sólo a modo de ejemplo, y entre muchas otras expresiones de esas tendencias, la negociación tripartita de las leyes – *leyes negociadas* - , las leyes *inefectivas*, que requieren de su puesta en marcha por medio de un convenio que las recoja y las leyes *incompletas*, que fijan el marco institucional básico pero sólo pueden entrar plenamente en vigencia cuando son desarrolladas por un convenio colectivo que las adecua a su ámbito específico)

Demás está decir que la política laboral se encuentra consistentemente asida a ese marco institucional, lo que sucede en la experiencia comparada, pero es particularmente fuerte, singular y expresivo en la de nuestro país; la presencia explícita o tácita de las demandas sectoriales – de cada uno de los actores – se manifiesta, por presencia u omisión, en cada acto de política laboral. Cuándo ha sido parte en su diseño, y cuando se le ha obviado...

Entre las singularidades “de peso” de la política laboral se encuentra su frecuentemente inaprensible deslinde con las políticas sociales. La dimensión teórica de la tarea desborda largamente los márgenes de este trabajo. Nos limitaremos a señalar, con Novick (2009), una de las manifestaciones de esa relación de frontera: el caso argentino exhibe el tránsito desde el desplazamiento de la política laboral en favor de las políticas sociales de emergencia en el tiempo de la crisis que se desencadena con dramática virulencia a fines de 2001 (en presencia de índices inusualmente críticos en términos de pobreza, indigencia, desempleo e informalidad), hasta la recuperación de una mayor presencia relativa de las políticas laborales y simultánea activación parcial de los instrumentos que sirvieran aquellas políticas sociales. Desde luego, ese tránsito de ningún modo concluye el ciclo de esa vinculación entre ambas áreas de política pública: la complejización notable de los fenómenos del empleo y la utilización del trabajo humano (la ambigüedad y discontinuidad de los vínculos, la multiplicación y diversificación de las transiciones, entre otros fenómenos análogos), imponen que las tareas de construcción de derecho y ciudadanía, ahora y en los tiempos por venir, desvincule los instrumentos de la protección social de la situación ocupacional de las personas y se aproxime a las prácticas de *universalización de las prestaciones*. Camino ya iniciado en el país con la asignación universal por hijo y las moratorias en la asignación de derechos en los regímenes jubilatorios; mas allá de los juicios de reproche que estas iniciativas puedan merecer por los

modos normativos de instalación, las configuración parcial (todavía clientelista, por tanto) de sus prestaciones y sus modos de financiación, hay que decir que iluminan un trayecto valioso que habrá que recorrer de modo mejor si fuera posible en el futuro, pero de ningún modo desandar.

3. Los productos institucionalizados de la intervención temprana

Las políticas laborales, como las que se adoptan en otros órdenes del devenir político, pueden tener efectos meramente contingentes *o bien instalarse bajo la forma de productos institucionalizados – determinados por sus conjuntos de incentivos - y por tanto, con manifestaciones largamente perdurables.* Es, a mi juicio, el caso argentino, donde efectivas acciones de intervención temprana dieran lugar a irreductibles productos de ese tenor. Sólo por evocarlos e ilustrarlos en algunas (tal vez las más importantes) manifestaciones normativas, son las que en este ámbito se desplegaran durante las dos primeras presidencias del General Perón (decreto 23852/45 y ley 14250) – claramente seminales en la materia - y luego se confirmaran en contextos y con condicionamientos e intencionalidades diversas en instancias ulteriores de nuestro devenir político, en gobiernos democráticos como los de Frondizi (ley 14455), Perón/Perón (ley 20615), Alfonsín (leyes 23551 y 23546) y dictaduras como las de Onganía (decreto ley 18610) y Videla (ley 22105), además de múltiples otras acciones menores (reglamentarias, administrativas, etc.) durante esos mismos y posteriores períodos.

El “punto” que pretendo hacer es *que de esas y otras acciones de política laboral han quedado productos institucionales y políticos de alta incidencia en el diseño de las políticas laborales ulteriores y, además, como es propio de ciertas construcciones institucionales, de alta capacidad de autopreservación y regeneración. Lo cual, naturalmente, incorpora al debate político laboral una dimensión “coral” - continuidad o cambio de los paradigmas básicos y estructurales de las instituciones históricamente configuradas - además (o como trasfondo) de las actuaciones e intervenciones de política laboral más contingentes.*

Entre todos esos productos institucionales sólidamente instalados en las arenas en las que se vinculan los actores públicos y privados que coprotagonizan el diseño y puesta en práctica de las políticas laborales, y considerando el modo singular en que esos actores participan en esos procesos, nos parecen particularmente influyentes los que procuraré enunciar y presentar en las próximas líneas.

- a. *El espacio que ocupan las relaciones colectivas de trabajo – las que median entre los sindicatos, los empresarios y sus organizaciones – se encuentra en Argentina sujeto a un régimen de sistemática intervención estatal que no sólo no es una condición natural de ese espacio sino, que, por el contrario, trasgrede las obligaciones internacionales asumidas por el país en materia de libertad sindical.*

En Argentina, y ello desde la propia concepción del modelo, el Estado – a través del Ministerio de Trabajo - interviene activamente en el modo de organización sindical, en la

sustanciación de la negociación colectiva y en el tratamiento del conflicto⁴. Esas instancias de intervención se perciben, “en clave argentina” como connaturales a la sustanciación de las relaciones colectivas de trabajo. Ello implica, no obstante, omitir que, como lo han dictaminado de modo pacífico los órganos de control de la OIT (la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical) *de ser necesario intervenir en el campo de las relaciones colectivas de trabajo esa intervención debe ser atribuida a un organismo independiente y los ministerios de trabajo no lo son*. A los ministros de trabajo, en tanto secretarios del Poder Ejecutivo en la materia laboral, les compete *defender y hacer cumplir las políticas públicas que éste último adopta en ese área*. Y, desde luego, está bien que sea así⁵. Pero es que anida íntimamente en la naturaleza de los sujetos colectivos – de los sindicatos, principalmente, pero también de las organizaciones empresarias – *el derecho de cuestionar esas políticas y, en el caso de los sindicatos, hasta el de ejecutar medidas de acción directa para expresarlo*⁶. Es precisamente por ello que los ministerios de trabajo no son en modo alguno imparciales cuando se trata de producir una intervención en el campo de las relaciones colectivas de

⁴ El Ministerio de Trabajo tiene, en efecto, la función de dispensar la inscripción sindical y luego, otorgar la personería gremial. Puede petitionar en sede judicial la suspensión o cancelación de una personería gremial o la intervención de un sindicato cuando la entidad incumpla las intimaciones que el propio Ministerio le formula relativas a la violación de normas legales o estatutarias o al incumplimiento de disposiciones que esa misma autoridad adoptara, o cuando comprobara que la entidad sindical ha incurrido en graves irregularidades. El propio Comité de Libertad Sindical, en su 74 informe, caso No. 308, párrs. 83-85, referido específicamente a la Argentina estimó que en vista de las facultades que la ley concedía a las asociaciones con personería gremial, la supresión de la personería gremial producía efectos similares a la suspensión o disolución de un sindicato; naturalmente, la situación era más grave en tiempos en que se emite ese pronunciamiento, ya que la ley sindical entonces vigente facultaba a la propia autoridad administrativa a suspender o retirar la "personería gremial" de un sindicato (caso registrado en von Potobsky, Geraldo y Bartolomei de la Cruz, Héctor G., "La Organización Internacional del Trabajo", Ed. Astrea, 1990, pág.268. En el caso de peligro de perjuicios a la asociación sindical o a sus miembros, el ministerio puede solicitar medidas cautelares tales como la suspensión en el ejercicio de sus funciones de quienes integran el órgano de conducción y la designación de un funcionario para subsanar las irregularidades les.

Esa intervención en el plano de la organización sindical se reproduce en el de la negociación colectiva y en el conflicto. Dando cuenta de ese dominante intervencionismo estatal, que los autores, desde una perspectiva distinta a la del autor de este ensayo, no cuestionan, Trajtenberg, David y Senen González, Cecilia, en “Los determinantes de la negociación colectiva en la Argentina; debates teóricos y evidencias empíricas”, estudio realizado en el marco de la Subsecretaría de Investigaciones y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Empleo de la Nación.

⁵ Quien esto escribe tiene la convicción de que el Ministerio de Trabajo es una institución hoy irremplazable en el cometido de construir una sociedad más justa, dotada de equilibrios adecuados y niveles satisfactorios de equidad social. No es, por tanto, al Ministerio de Trabajo al que se pone en cuestión, sino a una función que por las razones indicadas - también para enaltecer el propio órgano estatal y afirmar su prestigio y reconocimiento – no le compete.

⁶ Desde luego, sin exorbitar las instituciones de la república ni poner en cuestión la atribución de éstas de formar libremente sus decisiones en los términos previstos en el ordenamiento constitucional. Es por eso que el Comité de Libertad Sindical ha establecido que “...si bien las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de la libertad sindical, *los sindicatos deberían poder organizar huelgas de protesta, en particular para ejercer una crítica contra la política económica y social del gobierno*. Las organizaciones sindicales deberían tener la posibilidad de recurrir a huelgas de protesta, en particular con miras a ejercer una crítica con respecto a la política económica y social de los gobiernos” (sumario 529 de La Libertad Sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Quinta Edición revisada, OIT, Ginebra 2006

trabajo. Esa constatación es producto de la experiencia universal y de ella, la nuestra sirve como un muy ilustrativo ejemplo en el sentido de que la atribución ministerial de otorgar la personería gremial - en muchos casos, hasta la de dispensar la simple inscripción⁷ - ha sido recurrentemente utilizada como instrumento político para recompensar adhesiones, para inducir las, para reprimir arrebatos contestatarios⁸.

Los espacios formales de coordinación política y participación están sujetos también a formas dirimentes de intervención que, se ejecuten o no en cada acto concreto de coordinación, determinan o condicionan los modos en que ellos se sustancian. Tal es el caso del Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil, dotado de importantísimas atribuciones⁹, integrado por voluntad de la ley por un número igual de representantes de las centrales sindicales de un lado y las organizaciones empresarias y presidido por un funcionario designado por el Ministerio de Trabajo, que tiene la atribución de laudar “respecto de los puntos en controversia” cuando no se alcance una mayoría de dos tercios. Se trata de un virtual *arbitraje obligatorio*¹⁰ que, obviamente somete a los representantes sectoriales a la necesidad de “arrimarse” a la opción estatal y negociar en sus términos, so riesgo de quedar igualmente sujetos a ella pero, peor aún, sin haber podido incidir en su formulación definitiva; mal pueden considerarse los pronunciamientos de este consejo, pues, manifestaciones de libre expresión de coordinación y consenso.

⁷ Evóquese, por ejemplo, el caso de la Central CTA, a la que el gobierno de entonces – corría la década de los 90 - le retaceaba hasta la simple inscripción, razón por la cual en el caso 1777 el Comité de Libertad Sindical requirió “...al Gobierno que tome medidas necesarias para que se efectuó de inmediato la inscripción gremial “de esa central”. Nueva y muy reciente manifestación del mismo fenómeno es el caso del pedido de simple inscripción de la Asociación Gremial de Trabajadores de Subterráneo y Premetro, en el que no bastó un recurso de amparo ni reiterados dictámenes de órganos inferiores del ministerio para que se le concediera, lo que hizo necesario el pronunciamiento condenatorio de la Sala IX de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo en autos “Asociación Gremial de Trabajadores de Subterráneo y Premetro c/Ministerio de Trabajo s/ Ley de Asociaciones Sindicales”,(14/09/2010) tras un muy riguroso dictamen en el mismo sentido del Fiscal General del fuero.

⁸ De algún modo, la ley 25877 (2004) que fuera hito inicial de la política laboral de la gestión Kirchner, ha mostrado alguna comprensión de esa condición, cuando dispone que la definición de lo que constituye “servicio esencial para la comunidad” debe quedar a cargo de una “comisión independiente” (institucionalizada en marzo de 2010 bajo la designación de “Comisión de Garantías”. Hay que decir, no obstante, *que el ordenamiento legal de las relaciones colectivas de trabajo está aún preñado de intervenciones estatales que traicionan esa tan comprensible restricción (que es, en verdad, garantía de la libertad y autonomía de los actores).*

⁹a) Determinar periódicamente el salario mínimo, vital y móvil; b) Determinar periódicamente los montos mínimos y máximos y el porcentaje previsto en el artículo 118 correspondiente a los primeros cuatro meses de la prestación por desempleo; c) Aprobar los lineamientos, metodología, pautas y normas para la definición de una canasta básica que se convierta en un elemento de referencia para la determinación del salario mínimo, vital y móvil; d) Constituir, en su caso, las comisiones técnicas tripartitas sectoriales referidas en el artículo 97, inciso a); e) Fijar las pautas de delimitación de actividades informales de conformidad con el artículo 90 de esta ley; f) Formular recomendaciones para la elaboración de políticas y programas de empleo y formación profesional; g) Proponer medidas para incrementar la producción y la productividad.

¹⁰ Recordar el juicio de reproche que los arbitrajes obligatorios merecen de los órganos de control de la OIT en el campo de las relaciones colectivas, en tanto implican el desconocimiento de la autonomía colectiva y de la libertad sindical;.

No debe sorprender, por tanto, que igual esquema presenten, esta vez en niveles inferiores del diálogo, las comisiones paritarias que deben constituirse en relación a cada convenio colectivo del trabajo, con el objeto de interpretarlo con alcance general, entre otras funciones de su administración. En efecto; las comisiones paritarias previstas en el artículo 15 de la ley 14250 están integradas por un número igual de representantes de los trabajadores y de los empleadores *y presididas por un funcionario del Ministerio de Trabajo*¹¹ que, también en este caso, tiene una dirimente y casi ineludible aptitud de laudar frente el probable empate discrepante entre la representación de los trabajadores y de la de los empleadores.

b. Como producto de ese secular intervencionismo estatal, prevalece en la Argentina un modelo de acción sindical tributario del Estado y que, por tanto, reclama una íntima vinculación de proximidad con el Estado,

al que necesita “propio” y adicto. Se trata, pues de un sindicalismo “estatalista” - tributario del Estado - condición que se manifiesta tanto cuando confronta con un gobierno al que no considera “propio”, pues esta confrontación se dirige centralmente a acceder con “su” partido al ejercicio del poder¹², como cuando se incorpora y vincula con el aparato esta vez “propio” del Estado, a veces sometiéndose - y depreciándose - como protagonista *dominado*, o, por el contrario, si la relación de fuerzas los permite, vinculándose con él en posición más o menos intensamente dominante, y en todo caso, alterando por adhesión o por rechazo, el juego natural de las instituciones de la democracia.

Esta condición se verifica también y condiciona la naturaleza de los intercambios, cuando la dirigencia sindical pretende posiciones, beneficios y cargos – electivos o por designación – en el aparato estatal. Muy frecuentemente ese tipo de reclamos, como otros de similar o diversa naturaleza, tiende a “personalizar” los intercambios, cuando las ventajas, lugares, tolerancias y concesiones no están dirigidas al conjunto de los actores sindicales sino a alguno o algunos de ellos. En la experiencia argentina reciente, es el caso de la ocupación de cargos estatales o partidarios, la tolerancia de comportamientos ilegales en la acción sindical, la asignación de subsidios directos o indirectos, el otorgamiento de concesiones a empresas vinculadas, la atribuciones de poderes de policía¹³, la concesión de privilegios para participar en proceso de privatización o bien lugares de predominio en las que se estatizan o reestatizan, hasta la influencia en la designación de los jueces. Va sin decirlo que ese tipo de concesiones tienen no pocas veces como contrapartida evidente, la postergación de reivindicaciones sociales o del desarrollo de políticas o acciones más comprometidas con las necesidades de

¹¹ Ciertamente es desde su reforma por la ley 25877, esta composición sólo opera cuando las partes no han hecho ejercicio de la opción de constituir de común acuerdo una comisión paritaria sin intervención estatal.

¹² Es precisamente aquella lógica **estatalista** la que explicara durante la gestión de Alfonsín la demanda sindical de un espacio de diálogo con el gobierno: aún adverso, sólo el Estado puede, en esa lógica, investir al sindicalismo con los atributos del protagonismo político (Cavarozzi, De Riz y Feldman;1986). A partir de allí, no cabe sino la confrontación; llegar hasta el nivel del acuerdo implicaría en esa concepción convalidar una gestión de gobierno a la que no se reconoce legitimidad sustancial y, sobre todo, comprometer el objetivo estratégico fundamental que orienta la acción sindical: *facilitar la sustitución del gobierno "ajeno" por otro "propio" en el que se haga posible recuperar en plenitud la inserción del sindicalismo en el aparato estatal*

¹³ El sindicato de camioneros fue investido de la facultad de controlar el transporte de sustancias químicas y explosivas, así como de practicar los exámenes psicofísicos exigidos para conducir camiones.

los sectores más vulnerables y hasta de los propios representados. Si bien es cierto que algunos de esos comportamientos se verifican también en otras experiencias nacionales, manifestándose en los modos en que actúan y formulan sus demandas al Estado los sindicatos de una determinada filiación político-partidaria, en el caso argentino esos modos de interacción están más intensamente determinados por aquella vocación “estatalista” que por estas últimas consideraciones ; desde esta perspectiva, la adscripción partidaria podría hasta verse postergada cuando, aún en contextos de no compartida identidad ideológica, se abre acceso al aparato estatal¹⁴. Desde luego, aquella condición “estatalista” tiende a ordenar las preferencias sindicales de modos diversos a los que son propios de la pertenencia política. Vuelvo sobre estos intercambios en la última sección de este estudio.

c. El actor sindical se construye en ese contexto sobre la figura del sindicato único impuesto por la ley y habilitado por el Estado (el mismo Estado que no debería intervenir), régimen que, en lugar de limitar, exalta las tendencias burocratizantes u oligarquizantes de las dirigencias.

He trabajado largamente en esa caracterización del régimen sindical argentino¹⁵ que, con sus propios matices, los órganos de control de la OIT denunciaran de modo sistemático por décadas¹⁶, poniendo reiteradamente a los sucesivos gobiernos argentinos en el “banquillo de los acusados” en la Comisión de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo y que de modo relativamente reciente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en dos fallos extremadamente rigurosos¹⁷ pusiera en “blanco sobre negro” agregando a la condena internacional – que la Corte hiciera propia – el reproche de inconstitucionalidad, esta vez en su más estricta dimensión local.

El reproche no alcanza, por cierto, al criterio de la unidad sindical. Es que a los trabajadores les conviene, sin duda, contar con una representación sindical unificada. Sin

¹⁴ Es probable que sea ese el tipo de incentivos que prevaleciera cuando en los primeros meses de 1987 el gobierno radical del presidente Alfonsín propone a un sector sindical de clara pertenencia peronista – entonces conocidos como “los 15” – su incorporación al gobierno y la consiguiente titularidad del Ministerio de Trabajo, incorporación que se materializa de inmediato.

¹⁵ Véase “El trabajo y los mercados; sobre las relaciones laborales en la Argentina” EUDEBA, 1997.

¹⁶ Los órganos de control de la OIT exigen que el reconocimiento de la “mayor representatividad” no implique para el sindicato que lo obtiene, “...privilegios que excedan de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los gobiernos o en materia de designación de los delegados ante los organismos internacionales. En otras palabras, tal distinción no debería tener por consecuencia el privar a las organizaciones sindicales, que no haya sido reconocidas como las más representativas, de los medios esenciales para defender los intereses profesionales de sus miembros ni del derecho de organizar su gestión y su actividad, y de formular su programa de acción, previsto por el convenio No. 87”. Tal el criterio sostenido por la Comisión de Expertos en su informe precisamente referido a la ley argentina actualmente en vigencia, preparado para la 76 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT 1989 y reiterado en numerosos dictámenes ulteriores (también por el Comité de Libertad Sindical) en la que el órgano de control agregó que “ese cúmulo de privilegios podría influir indebidamente en la elección por los trabajadores de la organización a la que desean afiliarse”. Ver en OIT, “La libertad Sindical” (Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical de Consejo de Administración de la OIT, Ginebra 1985, pág. 51, párrafo 236, que recoge el criterio expresado, entre otros casos, en los Nos. 190, 220, y 231 referidos especialmente a la Argentina.

¹⁷ En autos “Asociación Trabajadores del Estado c/Ministerio de Trabajo”(S.C. A. No. 201, L. XL) sentencia del 11/11/2008, y más tarde en autos Rossi Adriana María c/Estado Nacional - Armada Argentina”(S.C.R. No. 1717 L XLI) sentencia del 09/12/2009.

embargo, cuando esa tendencia hacia la unidad no proviene de la voluntad de los trabajadores y de la acción de los dirigentes – es allí donde se gesta en países de conspicua unidad sindical como lo son, por ejemplo, Alemania y los países nórdicos en Europa, y Uruguay en nuestras inmediaciones¹⁸ - sino que es impuesta por la ley y sujeta a diversas formas de tutelaje estatal, el sistema pierde el más eficaz de los mecanismos de control de la actuación de los dirigentes, que es el que protagonizan naturalmente las propias bases del sindicato cuando se les permite expresarse en libertad. En otras palabras: *no es bueno para los trabajadores tener que dejar su sindicato para formar otro como reacción ante una dirigencia que no satisface sus expectativas, pero es mucho peor que carezcan de la posibilidad de hacerlo*. En este último caso (que es el del régimen vigente en la Argentina), la unidad no se preserva como valor en sí, sino como una metodología (fortalecida además por otros mecanismos de la ley y de la práctica sindical) para habilitar un ejercicio concentrado y descontrolado del poder de los dirigentes.

En semejante contexto, el acceso a los cargos gremiales por un proceso electoral probablemente democrático se degrada en secuencias ulteriores en las que la dirigencia, una vez entronizada en la conducción, encuentra en una estructura sindical diseñada para facilitar ese estilo de ejercicio del poder, un marco propicio para alterar - *invertir*¹⁹ - el sentido de la acción sindical. *Nace allí una irreductible tendencia a sustituir los objetivos de representación y defensa de los intereses de los trabajadores por estrategias dirigidas a promover y consolidar los intereses propios de las cúpulas dirigentes y el “aparato” que ellas conforman. Así orientado, el mayor poder de los dirigentes no significa necesariamente más poder para los sindicatos, ni tampoco, en consecuencia, para los trabajadores a los que representan*²⁰.

Esa fractura entre los intereses de los electores (los trabajadores) y el comportamiento de los elegidos (los dirigentes) quiebra irrecuperablemente la lógica democrática; no sólo queda así frustrada la dinámica propia de la denominada "democracia de salida"(que expresa el grado de satisfacción por parte de los representantes de los intereses de los representados)²¹, sino que revierte luego sobre ulteriores procesos electorales enrarecidos por acciones del aparato precisamente facilitadas por aquel ejercicio descontrolado del poder.

¹⁸ Regímenes de sindicato único sólo perduran, además de en Argentina, en Brasil (en este último caso, un producto del Estado Novo de Getulio Vargas, concebido como réplica del que impusiera Oliveira Salazar en Portugal, quien también consagrara un régimen de sindicato único), y en el sector público en México, y fuera de la región, en países como Sudan, Nigeria, República Árabe Siria, Yemen. En Brasil, país que no ha ratificado el Convenio 87 de la OIT precisamente por la naturaleza de su régimen sindical, la Constitución de 1988, que ha ratificado el sistema del “unicato”, ha consagrado, no obstante, la necesaria abstención estatal en su configuración. Las intenciones reformistas – presentes tanto en la instancia presidencial de Fernando Enrique Cardoso, como en la de Lula y que las principales centrales sindicales compartían - no han fructificado aún por la fuerte resistencia de otras centrales y por el “incentivo conservacionista” del vigente impuesto sindical.

¹⁹ “Intervirtir” – término inexistente en el Diccionario de la Real Academia Española – es un galicismo en uso en el ámbito de los derechos reales que implica cambiar en un acto no consentido, el título por el que se accede a la posesión.

²⁰ Tal vez sea esta la explicación de que “...la particularidad de la Argentina es que tiene un alto riesgo de oligarquización de varios de sus dirigentes sindicales...” (Carlos Acuña, en entrevista reciente en la revista El Estadista, edición del 31 de Marzo al 13 de abril, pág. 20

²¹ Conf. Goerlich, Peset, José María, “La exigencia de democracia sindical en la Constitución y en la normativa de desarrollo”, Valencia 1989 pag.36.

De tal modo, el régimen del sindicato único no contribuye a prevenir las naturales tendencias burocratizantes y oligarquizantes de las estructuras institucionales; *paradójicamente, por el contrario, las promueve y preserva*. Esa posibilidad de introducir una profunda disociación entre los intereses de las conducciones sindicales y los de sus bases habilita "intercambios heterogéneos": los sindicatos sustentan o toleran opciones (políticas, legislativas, empresarias) no siempre funcionales a los intereses que representan, recibiendo a cambio ventajas (en favor de los sindicatos o de sus dirigentes) no directamente identificables en términos de la preservación o mejora en la calidad de vida de los trabajadores o en las condiciones de empleo (ventajas relativas, por ejemplo, al mantenimiento, al ejercicio de la recaudación, o a los recursos del régimen sindical de las obras sociales); veremos luego el *sesgo de continuidad* que esos intercambios exhibieron en dos épocas contrastantes y los resultados contingentemente diversos que habilitaron opciones ideológicas y contextos diferentes. *Rasgos de continuidad* que no permiten prevenirse, desde la consistencia del modelo sindical, de nuevas instancias de reversión.

- d. *Ese modelo sindical y las relaciones que el mismo habilita se configura como el elemento "fuerte" del sistema argentino de relaciones laborales y, por tanto, del funcionamiento del mismo como "aparato productor de normas" y de la determinación de la conducta de sus sujetos públicos y privados como coprotagonistas privilegiados en el diseño de las políticas públicas laborales.*

De ese modo, el propio Estado que, en intervención temprana, determinó un sistema de relaciones laborales así configurado, resulta a su vez determinado por el mismo en sus criterios con los que preside ese proceso de elaboración de las políticas laborales; por las razones expresadas antes, esa incidencia se manifiesta – tanto por adhesión como por adversarialidad o rechazo – en las políticas cuyas iniciativas se generan en gobiernos próximos así como en los que están distantes de los actores privados. Sólo por ejemplificar, resulta obvio de qué manera los gobiernos "propios" conciben las compensaciones y los intercambios *aún en contextos en que ha de diferir el modo (postergación, mera contención, promoción progresiva) en que esas políticas se proyecten sobre las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores*. También, las opciones correlativas en que los gobiernos "ajenos" proyectan sus propias políticas, tanto cuando asumen posicionamientos antagónicos – la recordada ley Mucci o la reforma de la negociación colectiva en la gestión De la Rúa – como cuando procuran administrarlas mediante formas de incorporación corporativa (la de los "15" en la última etapa del gobierno de Alfonsín).

Desde luego, también los empresarios deben adecuar reactivamente sus modos de sustanciar las relaciones con los sindicatos y, en su función, en cuanto a la política laboral se refiere, con el propio Estado. Habrían de avanzar – demandas de flexibilidad y reducción de costos - ante intercambios que exaltan alternativas de postergación o mera contención de los reclamos sindicales en su función representativa (como sucedió durante el gobierno de Menem), para detenerse y hasta retroceder en otros contextos (el caso de las sucesivas gestiones de Néstor y Cristina Kirchner) en los que idénticos intercambios con las cúpulas favorecen, no obstante, avances enérgicos en el sistema de protección.

- e. *Otro elemento estructural que determina la política laboral en la experiencia argentina, es la sistemática brecha entre instituciones formales y realidad²², la “crisis de autenticidad” que signa a muchos de los productos de esas políticas.*

Condición que comparte con sus homólogos de la América Latina. Se trata de instituciones en las que con frecuencia se consagran normativamente derechos de naturaleza social que se esgrimen y declaman pero que en verdad no se gozan²³. En referencia específica a la Argentina, habrá que tener en cuenta que, como se postulara en un recordado ensayo²⁴, *la sociedad argentina, y los factores de poder, incluidos los gobiernos, tienen una tendencia recurrente a la anomia en general y a la ilegalidad en particular*, lo que se vincula con los factores que se señalan como relevantes para explicar la involución del desarrollo argentino, además de su poder causal independiente. La Argentina es pues un país que alberga tendencias anómicas que se manifiestan en un generalizado desapego a la ley²⁵.

Desde luego, esas tendencias de ineffectividad en el diseño y operatividad efectiva de las políticas laborales no tienen sólo explicaciones culturalistas. En un listado que dista de ser taxativo, inciden en ese mismo sentido fenómenos como la descentralización productiva y la desintegración vertical de la empresas, el “outsourcing”²⁶, la discontinuidad creciente de las carreras laborales²⁷, la pérdida de nitidez del centro de imputación del derecho del trabajo (la relación de dependencia o, en perspectiva anglosajona, el *contract of employment*), la difundida presencia de manifestaciones de lo que hace no tanto tiempo Rodríguez Piñero²⁸ denominara “huida del derecho del trabajo”, bajo las formas del fraude, la interposición de personas, o la simulación de otras figuras contractuales y el recurso deliberado y creciente (real o también simulado) al trabajo autónomo o independiente, así como los fenómenos de *deslaborización* instados desde las propias políticas públicas²⁹.

²² Ermida Uriarte, Oscar “Las relaciones de Trabajo en América Latina”, en “Temas Laborales”, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, Junta de Andalucía, 18/1990, pág. 70.

²³ En las palabras del autor citado en la nota anterior, “...parecería que en nuestra región, las relaciones de trabajo que se registran en los hechos no siempre coinciden con las descritas en las normas. El “sistema de relaciones industriales” parecería tender a funcionar de manera bastante diferente a lo previsto en una legislación destinada a regularlo”

²⁴ Cfr., Nino, Carlos, “Un país al margen de la ley; estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino”, EMECE editores, 1992

²⁵ En sentido análogo, Spiller y Tommasi (2010) quienes dan cuenta de esa fragilidad argentina a la hora de implementar sus políticas, lo que ilustran con el hecho de que el país figure en el último lugar en el “ranking” internacional en términos de su capacidad para hacer efectiva la recaudación de impuestos, las contribuciones a la seguridad social y el pago de los salarios mínimos (Argentina se ubica en los puestos 75 y 70 entre 75 países en el pago de los salarios mínimos y la recaudación de impuestos).

²⁶ Esas modalidades implican, en efecto, una creciente segmentación de atributos y responsabilidades propios de la condición del empleador, por obra de la cual el poder de dirección, la apropiación de los frutos, la determinación del lugar de trabajo, la titularidad del interés económico a cuyo servicio se aplica la prestación, la facultad de organizar el trabajo, la responsabilidad por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la prestación, entre otros atributos y responsabilidades, aparecen repartidos o fragmentados entre diversos sujetos contractuales de no siempre fácil aprehensión.

²⁷ Que examiné en mi “Las tendencias de transformación del Derecho del Trabajo”. Lexis-Nexis 2003.

²⁸ Cfr. Rodríguez Piñero, Miguel, “La huida del derecho del trabajo” en Relaciones laborales, Madrid, 1992-1 pág. 85

²⁹ En la Argentina, la ley 24.700 privó de naturaleza salarial a diversas prestaciones accesorias (*desalarizó*), mientras los transportistas o fleteros fueron “deslaborizados” – *tratados como-si-no-fueran-dependientes* -

También, desde luego, la inspección del trabajo, actor insustituible en la tarea de asegurar la efectividad de las instituciones, que en la Argentina no cumple ese rol de modo satisfactorio. El ejercicio de la inspección del trabajo es, en principio, competencia de los estados provinciales, aún cuando corresponde al gobierno federal desempeñar el rol de *autoridad central del sistema* (tal como lo prescribe el Convenio 81 de la OIT, ratificado por la Argentina). En la mayoría de las jurisdicciones, prevalecen condiciones de extrema escasez presupuestaria: número hartamente insuficiente de inspectores, bajas remuneraciones, insuficiencia de medios de transporte, falencias formativas. El servicio de inspección a cargo del gobierno federal no está libre de esas privaciones y, en todo caso, carece de medios para suplir de modo razonable aquellas carencias³⁰.

Se aparta, no obstante, de esa lógica de las restricciones, el esfuerzo por detectar la existencia de trabajadores no registrados³¹. No está ausente en estos empeños, naturalmente, la preocupación por mejorar el desempeño de la recaudación; téngase presente que en la ejecución de estos programas se limita la actividad inspectiva a su específico objetivo de la regularización registral de los trabajadores “en negro”, omitiéndose toda acción dirigida a constatar otras transgresiones a la legislación laboral,

por el decreto 1494/92 y el contrato de aprendizaje por la ley 24.465 (“relaboralizado” luego por la ley 25.013). A la misma lógica responde el recurso normativo a mecanismos como las becas y pasantías. A partir de 1994, el Estatuto de los Trabajadores español (art. 1.3 g) excluyó “...del ámbito laboral la actividad de las personas prestadoras del servicio de transporte al amparo de autorizaciones administrativas de las que sean titulares, realizadas mediante el correspondiente precio, con vehículos comerciales de servicio público cuya propiedad o poder directo de disposición ostenten, aún cuando dichos servicios se realicen de forma continuada para un mismo cargador o comercializador”. Comentando esa norma, Tovillas Zorzano, José Julián (en “*La figura del transportista autónomo*”, Relaciones laborales 1994 II pág. 1469, con cita de De la Villa, afirma que “...para delimitar el objeto del Derecho del Trabajo no basta la concurrencia de los elementos materiales o sustantivos que sirven para determinar la existencia de ese objeto (subordinación laboral) sino que, presentes éstos, aún es menester comprobar si respecto al colectivo de personas en cuestión existe alguna norma de rango suficiente que lo haya excluido”.

³⁰ Aunque debiera tenerlas, como lo establece actualmente el artículo 30 de la ley 25877 que dice: “... Cuando un servicio local de inspección del trabajo no cumpla con las exigencias de los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo o con las que se deriven de este capítulo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social previa intervención del Consejo Federal del Trabajo, ejercerá coordinadamente con éste y con las jurisdicciones provinciales las correspondientes facultades”. El artículo siguiente se refiere a los servicios provinciales de inspección, y establece que “... Los servicios de inspección comprendidos en el Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social (SIDITYSS) deberán contar con los recursos adecuados para la real y efectiva prestación del servicio y llevarán un Registro de Inspección, Infracciones y Sanciones. Deberán informar a las organizaciones empresariales y sindicales acerca de las actividades realizadas y de los resultados alcanzados. Los representantes sindicales de los trabajadores tendrán derecho a acompañar al inspector durante la inspección y a ser informados de sus resultados”. Una y otra norma expresan de modo elocuente la ancha brecha latinoamericana entre derecho y realidad a que hice antes referencia.

³¹ En marzo de 2004 se puso en vigencia, con el objetivo indicado, el Plan Nacional de Regularización del Registro Laboral. Para su ejecución se incorporaron 400 inspectores, que fueron sometidos a un intenso proceso de entrenamiento y formación. Esa preocupación por la regularización se había exteriorizado también en etapas políticas anteriores que exhibían menor compromiso con el sistema de protección. Por ejemplo, el gobierno del Presidente Menem había impulsado en 1998 el denominado Programa de Regularización del Empleo no Registrado, con participación de la AFIP; ANSES, las superintendencias de Riegos del Trabajo y de Administradoras de Jubilaciones y Pensiones.

tales como, entre muchas otras, las relativas al cumplimiento de los límites a la jornada de trabajo y la satisfacción de los mínimos salariales; va de suyo, no obstante, *que la regularización de los trabajadores “en negro” les coloca en mejor situación respecto del cumplimiento del conjunto de la legislación laboral y les “exterioriza” y torna más accesibles para ulteriores esfuerzos inspectivos*

En cualquier caso, podría formularse la hipótesis de que, aún afirmada su legitimidad en el ámbito especializado de la administración del trabajo, la inspección del trabajo ha padecido (quizás incluso de modo exacerbado) la desvalorización ideológica que durante los '90 y también en gestiones autoritarias anteriores, ciertos sectores del pensamiento económico – que tenían por entonces alta influencia sobre las decisiones de gobierno - volcaron sobre la propia legislación del trabajo, circunstancia que limitara la decisión política y la inversión presupuestaria que hubiera permitido una recuperación consistente de la actividad inspectiva, no plenamente lograda hasta el momento en que se escribe este capítulo.

4. Sobre los actores públicos y privados y los modos en que se relacionan

Sucede que en cada espacio institucional no sólo los actores no son los mismos, sino que, aún cuando lo sean, presentan rasgos singulares que no pueden omitirse si se trata de comprender cómo y por qué actúan del modo en que lo hacen (Acuña, 2010/1). Esos “productos” institucionales y políticos que hemos enunciado y sucintamente descripto en la sección anterior ilustran algunos de esos rasgos – de los actores, de las instituciones - y, a mi modo de ver, una parte no menor de las políticas laborales que se conciben en las sucesivas etapas de gobierno, están transversalmente “cruzadas” por ellos, que son factores determinantes de las interacciones resultantes. *Reconocerlos es, pues, condición necesaria (desde luego, no suficiente) para comprender los más variados debates y trayectos que se transitan en el campo de la política laboral.*

4.1 Actores públicos

4.1.1. El Poder Ejecutivo

Para el Poder Ejecutivo – el primero de los actores públicos a considerar – sus relaciones con los sindicatos y con los empresarios, tienen, como queda dicho en las primeras líneas de este trabajo, particular incidencia a la hora de concebir, diseñar y aplicar las políticas públicas. Además de la lógica binaria (*proximidad o confrontación*) que denota el modo ya evocado en que se construyera la relación entre los actores, muy en particular los sindicatos y el Estado, hay que decir que el aparato de intervención estatal ya descripto tiene aptitud para asistir con recursos institucionales los vínculos de adscripción – innatos con los gobiernos de signo justicialista³² – así como los de confrontación con gobiernos de otros signos. Esos recursos institucionales, no obstante, están también disponibles para

³² Pese a que la naturaleza y extensión de este ensayo me impide incorporar extensivamente la relación del modo en que esos recursos institucionales fueron asignados en diversas instancias el período que se tiene en consideración, en la sección 5.2.1. se procurará presentar de modo sucinto algunas manifestaciones de esos procesos de asignación durante el gobierno de Carlos Menem.

habilitar intercambios y concesiones recíprocas aún con gobiernos no justicialistas, cuando estos se avienen a explorarlos: sólo a modo de ejemplo, ese fue el trayecto de Alfonsín cuando a partir de 1987 gestionó y obtuvo el cese de la conflictividad sistemática a la que lo había sometido hasta entonces la CGT de Ubaldini, a cambio de la incorporación de un dirigente sindical de pura estirpe peronista al frente del Ministerio de Trabajo y la ulterior aquiescencia para la restauración del régimen legal histórico de los sindicatos y de la negociación colectiva. También de esa lógica participó la transacción por la cual en los primeros meses del 2000 la CGT, entonces conducida por Rodolfo Daer formalizó su apoyo al proyecto de ley de reforma de la negociación colectiva por entonces en trámite en la Cámara de Diputados, a cambio de la preservación de los aportes de los trabajadores no afiliados a favor del sindicato, contenidos en viejos convenios colectivos de 1975 que habrían de perder vigencia por imperio de ese proyecto (ese intercambio quedó documentado con singular elocuencia en el artículo 28 de la que fuera después ley 25250³³).

Esos recursos han sido también utilizados de modo sistemático durante las sucesivas gestiones Kirchner para garantizar el acompañamiento político de ciertos sectores sindicales: sólo a modo de ejemplo entre infinidad de otras – pues estas acciones tienen la evidencia de lo que es hoy público y es notorio - las recurrentes resoluciones a favor del sindicato de los camioneros en los conflictos de encuadramiento sindical entablados por el mismo³⁴, el retaceo de la personería a favor de la CTA (insistentemente requerida por los órganos de control de la OIT), la administración interesada de la inscripción de sindicatos y el otorgamiento personerías gremiales en perjuicio de organizaciones distantes del gobierno (el caso de los trabajadores de Metrovías, que obtuvieran su inscripción – no aún su personería gremial - sólo luego de transitar una instancia judicial completa), la designación “orientada” de los funcionarios que gestionan al sistema de obras social y sus fondos especiales como el APE, los modos de distribución de los recursos del mismo sistema retenidos por el gobierno, etc. etc. Huelga decir que *estas concesiones, como las deferidas por administraciones anteriores, sólo son posibles gracias al instrumental de intervención estatal en las relaciones colectivas del trabajo que destacáramos líneas arriba como una de las constantes del entramado argentino de las relaciones del trabajo.*

En relación con el origen de las iniciativas, el examen de la experiencia reciente permite advertir que todos los proyectos de ley de gran dimensión política o estructural, que afectan la política de ingresos o que tienen un significativo impacto presupuestario tienden a originarse precisamente en el Poder Ejecutivo. Es el caso, entre otras propuestas legislativas de esa envergadura, de la ley 25877 que constituyera el primer gran paso normativo en la adopción de una política laboral por parte de la gestión de Néstor Kirchner. Más tarde, la ley 26222 que modificara en favor del régimen estatal de jubilaciones y

³³ Véase “La CGT acordó con el Gobierno y levantó el paro” en diario Clarín del 23 de febrero de 2000. El subtítulo reza: “Lo decidió luego de que el ministro de Trabajo aceptó que los grandes gremios sigan cobrando la cuota sindical. Pero Moyano desconoció el arreglo y ratificó la movilización para mañana”

³⁴ Pese a la flagrante ilegalidad de esas pretensiones, puesto que si bien el sindicato de camioneros ha incluido en sus estatutos al personal de logística (es este el sector que reclama en sus planteos de encuadramiento), esos trabajadores no están, en cambio, incluidos en el “agrupamiento” definido en su “personería gremial”. Y en la lógica del modelo sindical argentino es éste – la “personería gremial” – el elemento instrumental dirimente en la definición de los encuadramientos

pensiones, la relación de este con el pilar privado también vigente; más tarde, la ley 26425 que lisa y llanamente eliminó el pilar privado de capitalización individual introducido en los 90 por la ley 24241 y la ley 26417 que estableciera los criterios y la periodicidad para los incrementos de los haberes jubilatorios. Más recientemente, y aún en la instancia parlamentaria, proyectos de reformas como el del estatuto de los trabajadores del campo. También es del PEN la iniciativa – pero esta vez bajo la forma de decretos de necesidad y urgencia (o decretos reglamentarios o de ejecución, cuando la ley lo ha hecho posible) – en los casos en que ese poder ha preferido sustraerse al debate parlamentario, garantizar la excluyente titularidad oficial de la propuesta o urgir la puesta en vigencia de ciertas normas: de ese modo, normas como la que incrementarían notablemente las prestaciones del régimen de riesgos de trabajo y la que estableciera la Asignación Universal por Hijo (AUH), o incrementara los montos mínimos no imponibles a efectos de la aplicación del impuesto a las ganancias sobre las remuneraciones. Así como monopolizara la iniciativa de las normas con impacto presupuestario, se sirvió del veto para impedir la entrada en vigencia del proyecto de ley 26649, instado por la mayoría de los partidos de la oposición, que establecía que el monto mínimo de las pensiones de retiro no podía ser inferior al 82 % del Salario Mínimo Vital.

4.1.2. El Congreso

En este esquema, el Congreso tiende a jugar a lo sumo un papel apenas reactivo, y participa con el Poder Ejecutivo en un juego de vetos bilaterales (Cox, 2001; Saiegh, 2010) vetos desde el Congreso que, desde luego, sólo es posible en el caso de que el ejecutivo no cuente – como contó el gobierno en ambas gestiones Kirchner hasta diciembre de 2009 - con una mayoría legislativa que le prevenga de sufrir postergaciones legislativas en sus proyectos o le obligue a reaccionar ante los que provengan de iniciativas opositoras. Por cierto, la proclividad opositora a acompañar las iniciativas en materia social (protección del trabajo; seguridad social) le ha ahorrado en el último tiempo al Ejecutivo –luego de pérdidas aquellas mayorías - frustraciones que de otro modo le hubiera deparado el “veto” parlamentario.

Hay que hacer notar, no obstante, que en un contexto de creciente debilidad de los parlamentos y de un ejercicio, como queda dicho, básicamente reactivo (revisión de la legislación proveniente del ejecutivo, Mustapic, 2000)³⁵ el Congreso de la Nación ha tenido un notable protagonismo legisferante en otros contenidos de la regulación laboral. No nacen allí, como queda dicho, los proyectos de la legislación de mayor trascendencia política o impacto presupuestario, sino los que constituyen piezas de un proceso de “microreformas”³⁶, que, sin embargo, parecen en conjunto haber dotado al sistema de protección del trabajo de una más intensa dimensión tutelar³⁷.

³⁵ Como se señalara en el apartado dedicado al Poder Ejecutivo, tal ha sido el papel que ha jugado el Congreso en relación a la legislación que afecta la política de ingresos o que tiene un significativo impacto presupuestario.

³⁶ Que abordan aspectos muy particulares del sistema de regulaciones del trabajo, pero que por su amplio ámbito de aplicación – en general, para todos los trabajadores en relación de dependencia – no coinciden conceptualmente con las “microiniciativas” que Ana María Mustapic (2000) entiende se corresponden con la reputación parroquial y particularista que en muchas ocasiones se le atribuye al Congreso, pero que son a su modo de ver un ejemplo de la función representativa que desempeñan los legisladores como parte de las

Cabría preguntarse a qué obedece ese notable activismo legislativo del Congreso en materia laboral, mucho menos perceptible en otras áreas de las políticas públicas. Desde luego, hay un elemento sólo contingente como lo es la presencia, en calidad de presidente de la comisión de Legislación del Trabajo, de un legislador de procedencia sindical, de férrea voluntad política, dotado de un alto nivel de especialización y que mantiene estrecha proximidad con quien ejerce desde hace años la secretaría general de la CGT; sus numerosas iniciativas explican hoy buena parte de esa producción legislativa³⁸.

Creo, no obstante, que el Congreso de la Nación y muy en particular sus comisiones de legislación del trabajo suelen ser ámbitos proclives para ese tipo de activismo legislativo, salvo en aquellas situaciones políticas en las que el partido en el poder y mayoritario en el Congreso, ejerce sobre sus legisladores un control estrecho para evitar que se aparten de la línea política y sobre todo económica que se despliega desde el Poder Ejecutivo (ha sido el caso del gobierno de Menem, durante el cual se requirió sistemáticamente a sus legisladores, incluso sindicales, que convaliden iniciativas distintas y hasta contradictorias con las que cabe esperar de un legislador de pertenencia sindical)³⁹. En un contexto en que suele señalarse el limitado nivel de especialización de los legisladores, condicionado por la corta duración de las carreras legislativas, la baja tasa de reelección de los legisladores (Cox, 2001; Saiegh, 2010) y el alto número de comisiones que deben integrar (Saiegh, 2010) se compromete la posibilidad de la mayoría de los legisladores de alcanzar altos niveles de experiencia y especialización. En ese contexto, los legisladores de procedencia sindical (dirigentes sindicales o abogados asesores de las organizaciones obreras) tienden a liderar los procesos de formación de leyes en el ámbito de las comisiones de legislación laboral. Habida cuenta de su inserción partidaria, son escasos cuando no inexistentes los legisladores vinculados con los sectores empresarios

relaciones que mantienen con el tejido social, dirigidas mayoritariamente a satisfacer intereses sectoriales o regionales

³⁷ Responden a ese origen e iniciativa normas como la que restableciera el carácter remuneratorio de los denominados “ticket-canasta (ley 26341), la ley 26390 que modificara el régimen de trabajo de los menores que, entre otras disposiciones, elevara la edad mínima de admisión al empleo a la de 16 años, la ley 26427 que modificara el régimen de pasantías educativas, la ley 26428 que extendiera la aplicación de la regla del “in dubio pro operario” a la apreciación de los hechos y de la prueba, la ley 26088 que autoriza al trabajador a retener su prestación cuando se le pretende imponer un cambio esencial en sus condiciones de trabajo y a accionar judicialmente persiguiendo la reinstalación de las condiciones alteradas, la ley 26597 que fija en 4 días el plazo para el pago de las indemnizaciones por despido, la ley 26597, que extiende los límites de la jornada de trabajo al personal de dirección y vigilancia, dejando al margen sólo a directores y gerentes, además de algunas normas “de principio”, como la ley 26592 que restablece la declaración contenida en el texto original de la LCT en el sentido de que “...las desigualdades que creara esta ley a favor de una de las partes, sólo se entenderán como forma de compensar otras que de por sí se dan en la relación” (nuevo artículo 17 bis de la LCT) y la ley 26598 que deroga la prohibición legal de utilizar el Salario Mínimo Vital como módulo de referencia para la determinación de otros créditos.

³⁸ Se trata del diputado nacional Héctor Recalde asesor, por otra parte y desde mucho tiempo atrás, de Hugo Moyano, secretario general de la CGT, presidente del Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires y, al tiempo de escribirse este ensayo, uno de los hombres más influyentes y poderosos del panorama político argentino. Tal vez pueda este caso servir como ejemplo e ilustración de muchos otros en los que ciertas cualificaciones personales son de tal significación e intensidad que llegan a incidir de modo notable en el funcionamiento y la “productividad” de ciertas instituciones.

³⁹ Demanda que no pudo sostenerse sin un complicado esquema de intercambios y compensaciones al que volvemos más abajo.

que, por añadidura, evidencien interés por participar en esas comisiones; la perspectiva empresaria suele, por tanto, estar ausente en ese ámbito y, cuando excepcionalmente se expresa, tiene siempre una posición minoritaria y conceptualmente poco influyente. Los legisladores no especializados (o menos especializados) provenientes de partidos de estirpe popular o que reivindican doctrinariamente un alto compromiso social, tienden a acompañar las iniciativas de los legisladores más especializados y militantes – los más cercanos a los sindicatos y a los trabajadores- cuando no a procurar consagrar sus propias iniciativas de análoga orientación con el objeto, entre otros más sustantivos, de enriquecer su historial legislativo; en general, los proyectos de leyes favorables a la protección de los trabajadores tienen alta posibilidad de aprobación en las comisiones de legislación del trabajo y muy poca de sufrir de ulteriores cuestionamientos en el recinto (quien los formule, con o sin razón, se expone a ser objeto de reproche).

4.1.3. *La justicia*

En la Argentina de las últimas dos décadas, la justicia en sus niveles superiores – particularmente en el de la Corte Suprema de Justicia de la Nación -ha tenido un desempeño cambiante. Es que el gobierno en ejercicio durante los 90 procuró su cooptación – constituyendo la popularmente designada “mayoría automática” - condición que le imprimiera mediante el incremento de 5 a 9 del número de magistrados y la consiguiente designación en esos lugares y en otros dos que quedaran vacantes como producto de sendas renuncias, de jueces de más que dudosa independencia, que mantuvieran hasta la conclusión de esa gestión una relación de afinidad con el gobierno y las políticas estatales. En ese contexto, la Corte se limitó a convalidar las opciones de política laboral del gobierno, en cometidos como el de preservar la validez constitucional del por entonces sancionado régimen de riesgos de trabajo⁴⁰, arbitrar mecanismos de desresponsabilización en supuestos de tercerización o “outsourcing”⁴¹, admitir la modificación de normas de los convenios colectivos por obra de la ley (lo que fue importante para el gobierno, que estaba protagonizando un proceso privatizador)⁴², legitimar los topes indemnizatorios (luego cuestionados en “Vizzotti”, ver nota 50)⁴³, aplicar la tasa pasiva por mora en el pago de indemnizaciones por accidentes del trabajo⁴⁴ o consagrar la precariedad de los trabajadores contratados en la administración pública⁴⁵.

Distinto sería el rol de la Corte Suprema en la composición que adquiriera a partir del año 2004, luego de la separación – juicios políticos y renuncias mediante - de los

⁴⁰ Entre otras decisiones en el mismo sentido, “Gorosito, Juan Ramón c/ Riva S.A. y otro”, del 01/02/2002.

⁴¹ En particular, “Rodríguez, Juan R. c/ Cía. Embotelladora Argentina S.A”, sentencia del 15-04-1993 y “Luna, Antonio R. c/ Agencia Marítima Rigel S.A y otros c/ Agencia Marítima”, sentencia del 2-07-93

⁴² Como se decidiera en “Soengas; Héctor Rc/ ferrocarriles Argentinos, sentencia del 7-08-90

⁴³ En Villarreal, Adolfo c/Roemmers”, sentencia del 10-12-1997

⁴⁴ En “López, Antonio/ Explotación Pesquera La Patagonia”, sentencia del 10-06-1992; admitiendo el pago de una indemnización por accidentes del trabajo mediante bonos, “Cacace, Josefa E. c/ Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires”, sentencia del 19-10-95

⁴⁵ Entre otros, Leroux de Emede, Patricia c/ Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires” del 30/4/91 y “Castelluccio”, Miguel Angel c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires “del 5/10/1999

jueces más cuestionados. Quedó conformada a partir de entonces una Corte independiente⁴⁶ que viene desempeñando un rol extremadamente influyente en el control de constitucionalidad de las políticas públicas, como lo puso de manifiesto, por ejemplo, en reiteradas declaraciones de inconstitucionalidad del régimen de riesgos de trabajo⁴⁷, en el cuestionamiento de la congelación o incremento insuficiente de las jubilaciones que superan su monto mínimo⁴⁸, en la preservación de la integralidad de la indemnización por despidos en tanto esté afectada por los topes impuestos por la ley⁴⁹, en la declaración de inconstitucionalidad del régimen sindical argentino⁵⁰, en la recuperación de la responsabilidad de la empresa principal en los procesos de tercerización⁵¹, en la convalidación del derecho a su reinstalación del trabajador que ha sido víctima de un despido discriminatorio⁵², en la afirmación de la estabilidad del empleado público⁵³, en el reconocimiento de las atribuciones de la inspección del trabajo para interpretar las normas que debe considerar a los efectos del ejercicio del acto inspectivo⁵⁴ entre otras decisiones de análoga relevancia, que tienen como hilo conductor un declarado compromiso con el sistema de protección laboral, la consideración del *trabajador como sujeto de protección preferente* y la sistemática invocación de normas internacionales del ámbito de la tutela de los derechos humanos y del trabajo en sustento de la afirmación local de esos derechos.

Es válido a mi juicio, pues, afirmar que si durante la gestión Menem el papel asumido por la justicia en su máxima instancia fue el de garantizar y acompañar el despliegue de las políticas – en lo que nos interesa, de las políticas laborales – concebidas desde el poder ejecutivo, durante las de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, la Corte, en cambio, cumplió a cabalidad su rol institucional de garantizar el ajuste de esas políticas al ordenamiento constitucional y a la plena observancia de los derechos.

No puedo omitir, para concluir, un párrafo destinado al desempeño del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación en cuanto atañe a la función de designación de los magistrados. La posibilidad de que en la designación de los jueces del trabajo

⁴⁶ Tal vez *demasiado independiente* para el propio gobierno que tuviera el mérito de recomponerla, y se agravara más tarde de los obstáculos que el tribunal hubo de oponer a sus opciones de política pública (“...nosotros pusimos esta Corte para otra cosa”, dijo textualmente Carlos Zannini, Secretario Legal y Técnico de la Presidencia de la Nación, ver Clarín del 19 de septiembre de 2010)

⁴⁷ Entre otras, las sentencias en autos “Castillo, Ángel Santos c. Cerámica Alberdi S.A.” (7/9/2004) “Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A.” (21/09/2004); “Díaz, Timoteo Filiberto c/ Vaspia S.A.” (7/03/2006);” Arostegui Pablo Martín c/ Omega Aseguradora de Riesgos del Trabajo SA” (8/04/2008); “Silva, Facundo Jesús c/ Unilever de Argentina S.A.”, (18/12/2007) “Lucca de Hoz, Mirta Liliana c/ Taddei, Eduardo y otro” (17/08/2010); “Milone, Juan Antonio c/ Asociart S.A.” (26/10/2004)).

⁴⁸ Entre otras, Badaro Adolfo Valentín c/ Anses s/ reajustes varios” 8 de agosto de 2006 y “Rainone de Ruffo, Juana Teresa Berta c/ANSeS del 2/03/2011

⁴⁹ “Vizzoti, Carlos Alberto c/ AMSA S.A. s/ despido”, del 14/09/2004.

⁵⁰ Fallos citados en nota 16.

⁵¹ “Benítez, Horacio Osvaldo c/Plataforma Cero S.A. y otros” (22/12/2009)

⁵² “Álvarez Maximiliano y otros c/ Cencosud S.A.”. (07/12/2010)

⁵³ “Madorrán; Marta Cristina c/Administración Nacional de Aduanas” (03/05/2007), “Ruiz, Emilio David c/ DGI s/ despido”.(15/05/2007); “Ramos, José Luis c/ Estado nacional (6/04/2010)”, González Dego c/Ministerio de Trabajo (5/4/2011), “Cerigliano, Carlos Fabián c/ gobierno de la CABA”, 19/04/2011, entre muchos otros

⁵⁴ “Aerolíneas Argentinas S.A. c/Ministerio de Trabajo” (24/02/2009)

podieran en algún momento haber prevalecido consideraciones vinculadas con la satisfacción de determinados intereses particulares – quizás, manifestaciones entre las más perversas del tipo de intercambios “personalizados” de los que me he de ocupar luego - configurarían una gravísima debilidad institucional. Ello, lamentablemente, parece haber ocurrido en relación con algunas designaciones – por cierto, *no con todas* – y con algunas injustas postergaciones que tuvieron lugar en recientes procesos de selección. Desde luego, reformar el Consejo de la Magistratura de modo que cosas así no puedan repetirse, me parece un cometido institucional de máxima urgencia.

4.2. Los actores privados

Spiller y Tommasi (2010) señalan la tendencia de los grupos de intereses – empresas y sindicatos, por ejemplo - de seguir estrategias no cooperativas y procurar maximizar los beneficios de corto plazo, conducta que juzgan evidente en la experiencia de la reforma neoliberal de los 90, en la que muchas de esas medidas de reforma se construyeron – sostienen – mediante mecanismos de “pagos por adelantado”⁵⁵; conductas que atribuyen a la inexistencia de una arena institucionalizada para sustanciar sus intercambios políticos. Tiendo a pensar que el problema no reside en la falta de una arena institucionalizada, desde que en la experiencia comparada esos intercambios suelen tener mejor destino, sea que se produzcan en arenas institucionalizadas y formales o en otras que lo son menos; más bien, la dificultad de relacionamiento o, por el contrario, el modo más fácil pero inconsistente de ese relacionamiento obedece al carácter más “estatalista” (por tanto, menos auténtico) de esos vínculos, en manifestaciones – bien que atenuadas – de corporativismo estatal (Schmitter; 1992). Procuraremos caracterizarlo en una sección posterior. .

En relación con los actores sociales, una cuestión tan elemental como dirimente es, desde luego, la definición de sus intereses colectivos. Desde luego, bien se señala que la pretensión de objetivar esos intereses conlleva el riesgo del abuso autoritario (Acuña, 2010/2) por lo que, sin duda, la tarea de reconocer y expresar esos intereses sólo puede realizarse desde “dentro” por los propios actores (los sujetos en sí y sus dirigentes). No toca por tanto a agentes externos proveer a esas definiciones, pero sí la condición afirmativa de dispensar a esos actores un marco institucional que contenga y de ningún modo promueva las naturales tendencias a la oligarquización de las dirigencias, de modo de evitar la desnaturalización de esos intereses al momento de definirlos.

4.2.1. Los sindicatos

En el caso de los sindicatos, hay coincidencia en la literatura de las relaciones laborales en el sentido de que su función preeminente es la de representar los intereses colectivos. Abrigo la convicción de que el único modo de su realización es el de garantizar

⁵⁵ Sería el caso de grupos empresarios favorecidos por las privatizaciones o sindicatos favorecidos por las reformas de los sistemas de jubilaciones y de salud

la influencia y control democráticos de las bases, que resultan abatidos cuando el régimen organizativo restringe el despliegue natural de esa influencia y, por el contrario, habilita el de las conductas que la desplazan (es el tipo de fenómenos “estructurales” que describiéramos arriba en 3. y que atribuimos al sistema de *sindicato único impuesto por la ley y habilitado por el Estado*). Cuando aquel despliegue “natural” es limitado, vano resulta el intento de prevenir esos desplazamientos mediante otros instrumentos reglamentarios pretendidamente democratizantes; esos mecanismos correctivos no hacen sino potenciar la vis intervencionista, agravando la patología institucional que se desea prevenir.

En el caso de los sindicatos, la necesidad de maximizar intereses de corto plazo en materia, por ejemplo, de obras social y cobertura de salud parece ineludible, en razón del rol que se les ha atribuido en esa materia; sin embargo, la atención de esos intereses parecen tanto menos funcionales respecto de sus restantes responsabilidades representativas, cuanto más burocratizados y desprendidos de los intereses de las categorías profesionales se encuentren. Desde luego, no es lo mismo que se privilegien intereses de corto plazo que contribuyen la construcción de los equilibrios sociales, que que se haga lo propio con intereses sólo relevantes para los aparatos.

Esa condición constitutivamente burocratizante se manifiesta como constante del modelo sindical. *Prevalecen siempre sus intereses de corto plazo en esa dimensión disfuncional*, bien que cambian sus resultados cuando varían los incentivos – ideológicos, políticos, económicos – que se transmiten desde el Estado y habilitan los contextos económicos y sociales. Sólo a modo de ejemplo, las estrategias que se han dado en llamar de “supervivencia organizacional” (Murillo, 1997) en tanto indujeran a algunos sindicatos a asumir posiciones empresariales sirviéndose de los procesos de privatización, se prolongan en contextos distintos en los que los mismos u *otros* sindicatos (o sus dirigentes) asumen posiciones análogas, explorando otros trayectos para su incursión empresarial (influnciar el otorgamiento de concesiones, prestar servicios a las instituciones de seguridad social que administran o en las que influyen, imponer la contratación esas prestaciones a los empresarios con los que negocian sus condiciones de trabajo, etc.).

Esos intereses de corto plazo se manifiestan también en la prevención sindical contra toda manifestación de horizontalización organizativa. Si bien es cierto que los sindicatos temen más la admisión de las comisiones internas para la negociación que la propia descentralización (Etchemendy y Palermo, 1998), *tal vez quepa advertir que lo que preocupa en mayor medida es la distribución del poder al interior del propio esquema sindical*. En esa dimensión oligarquizante, puede verificarse en Argentina que las federaciones desconfían de los sindicatos de primer grado, y estos de sus propios delegados de personal.⁵⁶

⁵⁶ Es particularmente interesante examinar el modo en que la administración del trabajo a cargo de Erman González retribuyó en la ley 25013 (Octubre de 1998) la tolerancia sindical a la más severa reducción de la indemnización por despido en las últimas décadas: en flagrante violación de la libertad sindical, la misma ley expropiaba las facultades de negociación de los sindicatos de primer grado (con personería gremial), trasladando su exclusividad a las federaciones. Al mismo tiempo, la participación de la dirigencia de base de la empresa en la negociación de los convenio colectivos en ese nivel fue establecida sólo para las empresas de más de 500 trabajadores y en cabeza de un único delegado de personal, por añadidura, elegido por el propio sindicato y no por los trabajadores. Fue la ley 25250 del año 2000, luego derogada, la que ampliara el número

A esa cortoplacista dimensión de los intereses se agrega, finalmente, la descripta condición “estatalista” del actor sindical, difícilmente compatible – precisamente por ser de tal modo - con la construcción de esquemas de *neocorporativismo societal* (Schmitter; 1992) (categorización ésta que retomaré luego al procurar la caracterización corporativa de estos vínculos).

Y por cierto no se apartan de misma lógica, como manifestación elocuente y afirmativa, la conflictividad *intersindical* de encuadramiento, por medio de la cual algunos de los sindicatos – señaladamente en la experiencia reciente, el de los camioneros – procuran expandir su afiliación a expensas de otras organizaciones sindicales. Y a su vez, esta vez por reacción, la conflictividad *intrasindical*, que suele expresar la resistencia de las bases a aquellas conductas que tienden a postergar sus intereses⁵⁷.

4.2.2. Los empresarios

Los empresarios no son ajenos a fenómenos como los descriptos, aunque naturalmente se vinculan con ellos de un modo diverso. Desde luego, siendo el modelo sindical el elemento “fuerte” del sistema de relaciones del trabajo, el empresariado tiene a ajustar reactivamente sus opciones estratégicas en función de los modos de acción sindical. De un lado, avanzando enérgicamente cuando el sindicalismo está “a la defensiva”, como lo estuvo durante la gestión Menem, y, en cambio, asumiendo una conducta defensiva cuando, como durante los últimos años, los sindicatos han gozado de espacio político y económico para sustentar sus avances⁵⁸.

de delegados que habrían de intervenir y los extendiera a todas las empresas; la ley 25877, más tarde (años 2004) preservó, “mutatis mutandi”, esta instancia representativa.

⁵⁷ Es el caso de las comisiones internas en rebeldía, como ocurriera en la empresa Metrovías, en Kraft Foods, en Terrabusi, en el sector del autotransporte, entre otras. Conflictos similares – abiertos o no – están en germen o en acto en LAN, Pepsico, Arcor, Felfort, Quilmes, Telefónica, Siderar, Acindar, Coca Cola, etc; en muchos de esos casos, la insatisfacción representativa se ve potenciada por la diversidad ideológica de los protagonistas (peronistas, en el sindicato central; maoístas o trotskistas en las comisiones internas)

⁵⁸ En los últimos años, no se escuchan reclamos empresarios de mayor *flexibilidad laboral*, abocados como están apenas a resistir las reformas protectoras que se generan, sobre todo, en la comisión de legislación laboral de la Cámara de Diputados de la Nación. Según declaración de un anterior presidente de la Unión Industrial Argentina, Héctor Méndez, “...nosotros lo que queremos es que nos dejen trabajar. Todas las legislaciones que mejoren las condiciones del trabajador, bienvenido sea mientras nos dejen trabajar...hay leyes que vienen del sector trabajador a atacarnos y a complicarnos la vida” (declaraciones registradas por la prensa el 26/4/2006). Más adelante señaló su disposición a respetar la voluntad de las bases empresarias del interior, que semanas antes le reclamaran se mantuviera firme en su condena a los proyectos de reforma laboral. “Hay una honda preocupación en el sector empresario y no nos vamos a quedar mirando cómo pasa la película. Tenemos la certeza de que, cuanto más se cierran los caminos, más trabajo informal habrá y esto traerá más injusticia social. Incluso se replantearán algunas inversiones. Cuando uno invierte para producir más, también necesita tomar más gente. Y es una realidad que nos dicen los empresarios: : no quiere tomar gente con la amenaza de estas leyes laborales difíciles de sobrellevar”. Hace no mucho, en efecto, quien sucediera a Méndez en la presidencia de la Unión Industrial Juan Carlos Lascurain, expresó que “...no postulamos la *flexibilización laboral como herramienta*, pero hay algunos temas que debemos resolver para seguir fomentando la inversión. Por ejemplo, la Ley de Riesgos del Trabajo. Las pymes son las que están más desprotegidas frente a la industria del juicio. También habría que estudiar un marco jurídico laboral e impositivo diferenciado para las PyMES, que tienen características distintas de las de las grandes empresas. Más tarde, cuando un grupo de diputados del FPV presenta su proyecto de participación en las utilidades de

De otro lado, esa proclividad sindical a privilegiar intereses cupulares y de corto plazo no parece irrelevante para los empresarios, desde que les habilita también a ellos – no sólo a los gobiernos en ejercicio – a establecer intercambios susceptibles de aligerar las cargas resultantes de la negociación colectiva. También a modo de ejemplo, y sólo por su notable extensión, considérense los aportes empresarios a los sindicatos en la negociación colectiva⁵⁹. *Desde la perspectiva de la preservación de la autenticidad de la acción sindical, es fundamental que no los haya*, porque es evidente que donde se producen, instrumentan un tipo de intercambios que debilitan la energía reivindicativa de los sindicatos; nadie entrega algo a cambio de nada, por lo que es altamente probable que la pactación de esos aportes no persiga otro objetivo que compensar menores reconocimientos en materia de condiciones de trabajo, comprometiendo el ejercicio de la representación. Como es evidente – aunque no lo parece en la experiencia argentina - *no cualquier dinero es bueno para sostener la legítima y esencial actividad reivindicativa, y el de quien es contraparte en esa reivindicación, seguro que no lo es.*

Los empresarios exhiben, correlativamente, escasa capacidad para “redefinir los distintos intereses que las componen en un interés colectivo”, así como para procesar internamente el deslinde de los que son realizables con el objeto de mejorar la racionalidad de sus posiciones. En todo caso, poca aptitud para albergar comportamientos tendientes a procesar e incorporar intereses capaces de trascender, en el mejor de los casos, lo puramente sectorial y, desde su concepción “movimientista”, para perseguir objetivos de largo plazo, coordinando intereses individuales y colectivos (Acuña; 1995:47)). Todo lo cual, pese a su mayor independencia con relación al Estado (mayor que la del actor sindical) y su consiguiente filiación *pluralista*, configura en el empresariado un actor escasamente predisposto para el debate y la concertación *neocorporativa*, que se agrega a la carencia correlativa del actor sindical, (su insuficiente condición autonómica)

5. El relacionamiento de los actores y el diseño de las políticas laborales

Desde este trabajo me he propuesto – como lo vengo haciendo - destacar la influencia significativa y, a veces, definitoria que poseen los factores legales y jurídico-institucionales a la hora de definir el modo en que se relacionan los actores y, como consecuencia de esas relaciones, el modo en que inciden en el diseño de las políticas laborales. Sigue, pues, la consideración de otros elementos teóricos y conceptuales de esa pertenencia disciplinaria.

las empresas, concebido por el Diputado Héctor Recalde, las entidades empresarias – la UIA, primero, luego las 6 entidades más importantes de todos los sectores y finalmente la AEA – inician su campaña con el objeto de contener el avance de ese proyecto.

⁵⁹ En una tesis de licenciatura en preparación en la Universidad de San Andrés a cargo de Enzo Benini, del examen de una muestra de 109 convenios colectivos de la ronda del año 2008 –esto es, la totalidad los que son convenios en sentido estricto y extenso, pues las restantes negociaciones del período son meros “acuerdos colectivos” que sólo regulan una cuestión específica, en su mayoría salarios – pudo constatar que el 63 % de los convenios de nivel supra-empresarial y el 47,6 % de los de empresa (un 51,4 % del total) incluyen cláusulas que imponen a los empresarios aportes con destino al sindicato o federación que negocia el convenio del que se trata.

5.1. Elementos teóricos y conceptuales

5.1.1. *El diálogo social*

Una de las dimensiones esenciales desde las que es posible aproximarse a planos como los del trabajo humano y las relaciones que de él derivan es la del *diálogo social*. Su fundamentalidad le erige en una de los cuatro sectores en las que se expresa la actividad de la Organización Internacional del Trabajo (DIALOGUE)⁶⁰. Según se le define en el ámbito de la OIT⁶¹, el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas - e incluso el mero intercambio de información - entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales; claro está que la definición y el concepto de diálogo social varían según el país o la región y su formulación está todavía en construcción. Sí está claro, siempre en las fórmulas acuñadas en la organización internacional, que las condiciones que permiten el diálogo social, convalidadas por la vasta experiencia internacional cuyo conocimiento converge en la OIT son:

- La existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores sólidas e *independientes*, con la capacidad técnica y el acceso a la información necesarios.
- La voluntad política y el compromiso de todas las partes interesadas.
- *El respeto de la libertad sindical* y la negociación colectiva.
- Un apoyo institucional adecuado.

Condiciones éstas sin duda definitivamente prescriptivas (más propias del derecho, por tanto, que de las ciencias sociales), su satisfacción sirve no obstante para reconocer la legitimidad de las interacciones que desde la ciencia política se reconocen en las últimas décadas como productos de las vinculaciones resultantes de los neocorporativismos democráticos

. *El diálogo social en aquella configuración internacional tiene el mérito de prescribir cuáles son los presupuestos de la autenticidad del diálogo*. Aún en esa concepción deóntica (o precisamente por esa pertenencia) no es una prescripción desprendida de la realidad, sino el producto de la más extendida contemplación de la experiencia universal; tiene una gran aptitud explicativa acerca del modo en que se sustancian las relaciones corporativas cuando el estado, los actores y los modos en que se relacionan (el sistema en su conjunto) no reúnen las condiciones exigidas. En ellas, siempre según la OIT, “el Estado tiene la responsabilidad de crear un clima político y cívico estable que permita a las organizaciones autónomas de empleadores y de trabajadores actuar libremente, sin temor a represalias. El diálogo social adopta múltiples formas. Puede tratarse de un proceso tripartito, en el que el gobierno interviene como parte oficial en el

⁶⁰ Junto con el Standards and Fundamental Principles and Rights at Work Sector (STANDARDS), el Employment Sector (EMPLOYMENT) y el Social Protection Sector (PROTECTION)

⁶¹ <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/sd/>

diálogo, o bien consistir en relaciones bipartitas establecidas exclusivamente entre los trabajadores y las empresas (los sindicatos y las organizaciones de empleadores), con o sin la participación indirecta del gobierno. La concertación puede ser informal o institucionalizada, o una combinación de ambas categorías, como ocurre a menudo. Por otra parte, puede tener lugar a nivel nacional, regional o de empresa, y ser interprofesional o sectorial, o combinar ambas características. El diálogo social puede revestir distintas formas, que van desde el mero intercambio de información hasta las modalidades de concertación más perfeccionadas⁶².

Diálogo social que, por otra parte aparece de modo recurrente y específico en numerosos convenios de la OIT en los que se le postula como modo necesario de diseño e instalación de las políticas que en ellos se consagran y de modo genérico en los convenios 150 de 1978 sobre la administración del trabajo y 144 de 1976 sobre consultas tripartitas; ambos, conviene recordarlo, ratificados por la Argentina.

5.1.2. ...y el neocorporativismo

En cuya relación Schmitter formulara aquella tan conocida como relevante distinción entre las variantes *estatal* y *societal del corporativismo* que si bien constituyen modos de representación o intermediación de intereses de grupos políticos *monopolísticos* y estructuralmente análogos, difieren en su génesis: la variante *estatal* proviene de la creación e imposición estatal y expresa diversas formas de control (precisamente) del Estado sobre aquellos grupos, en tanto que los restantes gestionan autónomamente su monopolio, desplazando o absorbiendo a otros grupos con pequeña o ninguna interferencia del Estado.

Sin ninguna pretensión de profundizar sobre esta nomenclatura y los conceptos vinculados (que aborda de modo extensivo, sistemático y comparado David Collier (1995), a cuyo estudio por tanto me remito), sí resulta evidente que cuando se pasan esos modelos por el cedazo de los principios de libertad que prescribe el sistema internacional, el llamado “corporativismo societal” o *neocorporativismo* es sin dudas compatible y constituye manifestación valiosa y legítima de *diálogo social* mientras que el corporativismo estatal está en contradicción con esa concepción internacional. Precisamente por ello, sostengo que no es posible calificar adecuadamente las expresiones corporativas que se verifican en la realidad argentina al margen de la incorporación de las categorías consagradas por el pensamiento laboral y la conciencia jurídica universal.

⁶²Las condiciones de procedencia del diálogo social ponen en evidencia la impertinencia que tiene contemplar desde esta lógica al corporativismo histórico que asume la forma de un criterio de política de intereses de grupos que es monopolístico, jerárquicamente ordenado y estructurado por el estado y en una tradición cultural e ideológica de América Latina percibida como patrimonial y estatista, y que parecía proveer una herramienta conceptual valiosa en relación con los regímenes autoritarios que prevalecían en la región (Collier 1995)

Resta decir , por tanto, que diálogo social y *neocorporativismo* son categorías de diversa procedencia teórica y que responden a lógicas científicas también diversas, pero que abarcan fenómenos sociales y políticos parcialmente solapados que se examinan de modo incompleto si no se les recorre por ambos trayectos en la tarea analítica.⁶³ Dije “parcialmente” solapados pues mientras la idea de *neocorporativismo* evoca un modo de representación o, más ampliamente, intermediación de intereses, el *diálogo social*, como lo recordamos antes, comprende todo tipo de negociaciones y consultas entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales; en otras palabras, el *neocorporativismo* constituye una de las formas de la representación de los intereses, en tanto el diálogo social es un modo de relacionamiento negocial en que los diversos intereses se vinculan e interactúan. Y si bien es cierto que las manifestaciones *neocorporativas*, por el modo de configuración de las representaciones, tienen una constitutiva proclividad a entablar esos modos de interacción, resulta igualmente cierto que sujetos constituídos en un esquema estrictamente *pluralista* pueden también establecer los vínculos del diálogo social y la negociación.

5.1.3. *Conflicto y diálogo social*

El conflicto es un elemento constitutivo, esencial e indesplazable de las relaciones colectivas de trabajo. Lo que quiero decir es que éstas no son viables si el sujeto sindical carece de “poder de conflicto” y, correlativamente, si los empresarios no se sirven del propio como elemento de cotejo; tampoco si el Estado, que en este sistema inviste la representación del interés general, pretende de algún modo neutralizar de modo irresistible ese cotejo de poderes. Ese esquema, que es propio de las relaciones colectivas en los niveles inferiores, no está ausente en las dimensiones superiores de la vinculación tripartita; el *tripartismo* habilita la concertación de políticas públicas para cuya orientación *aquel cotejo de poderes en su más política dimensión, no puede sino tener proyecciones altamente influyentes.*

El espacio de las relaciones entre sindicatos y empresarios – medie o no una presencia activa del Estado – contiene de modo connatural ese esquema; el poder de conflicto industrial que exhiben los sindicatos sirve de factor de simetría respecto del poder económico de los empresarios⁶⁴; no hay otro modo en el que el diálogo social en cualquiera de sus niveles sea precisamente eso, y no un puro ejercicio de unilateralidad empresaria (los empresarios no dialogan sino con un sujeto que tiene aptitud para oponerles de modo eficaz su propio poder). *Conflicto y dialogo tripartito son, pues, recíprocamente funcionales.*

⁶³ Con puntos evidentes de convergencia, como lo es la idea de *concertación*, sin duda uno de los modos en que manifiesta el dialogo social en los más altos niveles y que es también – con sus matices y reservas – nítida manifestación neocorporativa desde su aparición en los 80 (Etchmendy y Collier, 2008)

⁶⁴ Lo dice de modo riguroso, en este caso para justificar el rol de la ley en el campo de las relaciones individuales, el ya citado nuevo artículo 17 bis de la LCT, que no hace sino reproducir el que exhibiera esa ley desde su sanción en 1974 hasta que – inoficiosamente, “sin poner ni quitar” – los suprimiera en 1976 la dictadura poco tiempo después de haber usurpado el poder: “Las desigualdades que creara esta ley a favor de una de las partes, sólo se entenderán como forma de compensar otras que de por sí se dan en la relación”. *En la dimensión colectiva, ese factor equilibrante – esa función de compensación – corre por cuenta del “poder de conflicto”.*

Claro está que ese “poder de conflicto” deja de ser funcional cuando se proyecta a otros contextos y *permite la postergación de otros colectivos*; en la relación entre trabajadores y empresarios, el “poder de conflicto” aporta equilibrio a un espacio que carece de él y que por tanto le necesita. En cambio, no necesariamente hace este juego virtuoso cuando se proyecta sobre otras relaciones (por ejemplo, y para lo que nos interesa, la conflictividad intersindical – los encuadramientos sindicales, por caso - o intrasindical, o bien las conductas dirigidas a asumir u obtener ciertas posiciones en el sistema político, o cuando sirve para privar a otros sujetos sociales que no cuentan con un poder equivalente que les permita ejercer su autodefensa; en tales casos, donde no necesariamente hay un desequilibrio “original” que compensar, *el sistema de cotejo de poderes de conflicto no genera equilibrio, sino que introduce desbalances donde no los había, o profundiza los preexistentes*. Va de suyo, pues, que esos son procesos que el sistema institucional no debe alentar; para esas cuestiones están las instituciones concebidas para dirimir los conflictos – la justicia, en un rol preeminente – exaltando el valor de la igualdad y de ningún modo siendo factor propicio de su quiebre.

Análoga disfunción, ahora en un nivel superior, se manifiesta en la utilización de ese *poder de conflicto* en relación con el Estado, cuando no se ejerce para reclamarle contra la adopción de políticas sociales y económicas que afectan desfavorablemente a los trabajadores que representan (reclamo que le dota de legitimidad⁶⁵), sino cuando su utilización tiene por objeto obtener ventajas que sólo favorecen particularmente a ciertos aparatos o ciertas dirigencias (v.gr., el acceso a posiciones de poder o a determinados cargos, funciones o reconocimientos); o bien cuando ese *poder de conflicto* no tiene aquel legítimo objeto de protesta sino, más elementalmente, el de afectar la gobernabilidad por parte de un gobierno que desde la perspectiva del agente se estima “ajeno”, con el objeto de asegurar o acelerar su suplantación.

En la lógica del sistema de las relaciones colectivas reside pues esta doble condición: no subsiste sin la preservación del derecho al planteo del conflicto y al reconocimiento de su dimensión pluralista y democrática, ni admite su proyección a ámbitos no denotados por el “desequilibrio original”. La invasión y prevalencia en estos últimos – frecuente en la experiencia argentina - es señal de *debilidad institucional* que requiere subsanación.

5.2. Hechos y conductas; las interacciones de las últimas décadas

Como se ha señalado con acierto, las más profundas tendencias de América Latina son corporativas antes que liberales (Murillo, 2010). Dicho lo cual, habría que agregar que, por sus propias razones históricas, el corporativismo argentino tiene una densidad particular y que, para comprenderlo mejor, es menester identificar su filiación a la luz de aquellas categorías teóricas.

⁶⁵ Reclamos que los órganos de control de la OIT convalidan y reivindicán como incuestionables atribuciones de los actores en el ejercicio de la función de defensa y representación de intereses.

Ese esfuerzo de comprensión no alcanza a abastecerse si se contempla un tramo corto y homogéneo de la historia corporativa. No obstante, las dos últimas décadas ofrecen un escenario privilegiado para ese examen, que aquí, por razones de espacio, deberá practicarse sólo “en clave conclusiva”. Es que ese espacio temporal ha sido el territorio de experiencias tan diversas en el contexto macroeconómico, en el plano ideológico, y en las decisiones de la política laboral, que tanto permite examinar la diametral diversidad de las trayectorias divergentes cuanto la sorprendente continuidad de ciertos posicionamientos, opciones y conductas que, si de tal modo atraviesan contextos tan contradictorios, difícilmente dejen de expresar las constantes y, por tanto, la adscripción factual y teórica de nuestro esquema corporativo.

5.2.1. Durante el gobierno de Menem

Es cierto, en efecto, que la gestión “Menem” que se despliega en los años ’90 – como otros gobiernos latinoamericanos. practica un abrupto giro a la derecha, más intenso que sus homólogos europeos en razón de la debilidad y dependencia de su economía y consiguiente limitación de su autonomía para concebir de otro modo sus políticas públicas (Levitsky, 2004)⁶⁶. Ese esquema se profundiza pronto, en consecuencia de las políticas de estabilización adoptadas para contener el fenómeno hiperinflacionario en curso todavía al comienzo de la década, en el que la sobrevaluación del peso y consiguiente desorganización del sistema de precios relativos – ante las rigidez de esa y otras variables – tiende a responsabilizar a los costos laborales por la señalada limitación de la competitividad argentina⁶⁷. Y si bien los costos laborales unitarios van cayendo significativamente (entre 1991 y 1997 caen un 30 %, como consecuencia de incrementos en la productividad, el estancamiento del salario nominal y las rebajas de impuestos a la nomina salarial), se intensifican igualmente la presiones para reducirlos aún más (Cortes y Marshall, 1999)⁶⁸.

⁶⁶ A mi modo de ver, el diferencial de esos “exabruptos reformistas” tiene también que ver con la histórica solidez del denominado “modelo social europeo” (pasamos por alto ahora los debates sobre si es único o plural) y la correlativa debilidad de los modelos sociales latinoamericanos, que adscriben por razones culturales a aquel modelo, pero lo han hecho de modo “débil” y menos consistente.

⁶⁷ En mi nota titulada “¿Qué culpa tienen el salario?” (Página 12, Cash del 1/8/1993, pág. 5) decía que el hipotético desbocamiento de los costos laborales “...es principalmente atribuible, en cambio, al modo en que durante estos años, como consecuencia de las políticas de estabilización puestas en práctica, han evolucionado otras dos variables: el tipo de cambio real y, especialmente, el índice de los precios relativos internos, determinado en base a la relación entre los precios de los bienes de consumo los de los otros bienes industriales”, para concluir que “...si es exacto que los costos laborales han evolucionado desfavorablemente como consecuencia de decisiones económicas ajenas a las variables referidas estrictamente al trabajo, la pretensión de hacer recaer sobre este último y sobre sus costos nominales la corrección de lo sustancial de esa incidencia...para compensar ...secuelas derivadas del desempeño de factores cuya evolución nada tienen que ver ni en su naturaleza ni en su intensidad con el trabajo, es poco probable que los textos normativos que para ello se elaboren sean técnicamente sostenibles y... la propuesta normativa exhibiría un perfil de injusta unilateralidad, que contribuiría a erosionar la ya cuestionada legitimidad social del proyecto económico en el que se inserta...”. Cuando esto se escribía, corría el año 1993...

⁶⁸ En ese cometido, el Gobierno despliega una masiva estrategia de privatización de las empresas públicas, reducción del sector público, represión de la resistencia sindical antiprivatizadora y reglamentación por decreto de la huelga en los servicios públicos, condicionamiento de los incrementos salariales a los aumentos de productividad, flexibilización de las condiciones de trabajo (facilitación de los despidos y reducción de su

Para asegurar la convalidación o, cuanto menos, tolerancia sindical de un trayecto tan contradictorio con las posiciones tradicionales del programa sindical, el gobierno usó tanto los mecanismos de disciplinamiento en contextos de confrontación como los de la provisión de compensaciones de cooptación *que están disponible en razón del carácter altamente intervenido del sistema de relaciones colectivas del trabajo*. Para la resistencia a los procesos de privatización, la ilegalización de las medidas de fuerza (atribución, como se explicara antes, del Ministerio de Trabajo) y la amenaza de demandar judicialmente la suspensión o supresión de las personerías gremiales (una virtual “muerte civil” para el sindicato)⁶⁹, la reglamentación por decreto y altamente restrictiva del ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos (cuando el Congreso estaba en sesiones y dispuesto a tratar el tema), el debilitamiento – también por decreto – del estado de vigencia de los convenios colectivos vigentes en las empresas estatales, las advertencias de lock-out estatal (“ramal que para, ramal que cierra”); simultáneamente, esta vez bajo el signo de la cooptación, los Programas de Propiedad Participada, que asignaban participaciones accionarias a los trabajadores – fáctica, que no legalmente “manejadas” por los sindicatos – en las empresas privatizadas. El gobierno se sirvió, además, de la asignación de la personería gremial como instrumento de fortalecimiento de un sector en detrimento de otro (es el caso, por ejemplo, de la que se asignó a la vertiente oficialista de la CGT – CGT “San Martín” - en contra del sector menos cercano, que recibiera por entonces la designación de “CGT Azopardo), En el mismo sentido, se suprimió todo apoyo financiero al sector más distante del gobierno, , se declaró la ilegalidad de las medidas de acción directa y los despidos, se amenazó a los sindicatos “contestatarios” con la amenaza de retiro de la personería gremial como consecuencia de aquellas “ilegalidades”

El sector privilegiado, en cambio, fue atendido “en clave” de cooptación. Se designaron dirigentes de esa proveniencia al frente del régimen de las obras sociales y de un instituto unificado de obra social para el sector estatal, se les asignaron los apoyos financieros que ofrece el sistema, el Estado tomó a su cargo los abrumadores pasivos de las obras sociales y, último pero tal vez lo más importante, se preservó el aparato normativo que sostiene la conducción cupular de sindicatos y federaciones.

costo, mediante supresión de topes mínimos e introducción del período de prueba), promoción de la contratación a plazo fijo, facilitación de las tercerizaciones y de la desintegración vertical de las empresas, modulación de la jornada de trabajo por promedios, promoción de la movilidad funcional y la polivalencia, reforma del régimen de riesgos de trabajo y privatización de su cobertura, privatización parcial del sistema de jubilaciones y pensiones, conciliación obligatoria para los conflictos individuales, descentralización de la negociación colectiva y promoción de la introducción de cláusulas de flexibilidad en los convenios, etc. Por tanto, un proceso masivo de reducción de la intensidad del sistema de tutela laboral y de los mecanismos vinculados de seguridad social.

⁶⁹ Alternativa que es objeto de fuerte reproche por parte del Comité de Libertad Sindical, en su 74 informe, caso No. 308, párrs. 83-85, *referido específicamente a la Argentina*, que estimó que en vista de las facultades que la ley concedía a las asociaciones con personería gremial, su supresión producía efectos similares a la suspensión o disolución de un sindicato; naturalmente, la situación era más grave en tiempos en que se emitía ese pronunciamiento, ya que la ley sindical entonces vigente facultaba a la propia autoridad administrativa a suspender o retirar la "personería gremial" de un sindicato, en tanto ahora sólo puede pedirlo a la justicia.

Por si alguna duda quedaba, ese proceso mostró con inocultable elocuencia el irrestricto nivel de injerencia en la vida interna y en la acción de los sindicatos que el ordenamiento vigente facilita al poder político, a despecho de aparentes garantías jurisdiccionales que demuestran servir poco más que como factores de legitimación jurídico-formal de un régimen contrario en esencia y contenidos a los principios de la libertad sindical. En ese marco, el camino elegido no fue el del diálogo ni la consulta sino el del sometimiento sindical, que se apoyó sobre tres ejes: segregación y desarticulación de quienes no ofrecían garantías de incondicionalidad, exaltación del compromiso político y emotivo con los gobiernos de extracción peronista y cooptación mediante los instrumentos que, con la finalidad de fortalecer los aparatos sindicales, provee el régimen jurídico aún vigente de las relaciones colectivas y las obras sociales. *Vale la pena insistir en la idea de que sin valorar ese conjunto de recursos contenidos en las instituciones formales a disposición de los gobiernos no es posible comprender a cabalidad los términos de ese proceso.*

Tras esas instancias de distribución de cargas y favores, se desencadena el proceso de flexibilización laboral, afectando las condiciones de trabajo de la generalidad de los trabajadores, mientras la dirigencia se concentra en defender sus patrones de organización y financiamiento sindical y acrecentar sus recursos organizativos; frenan el proceso de descentralización de la negociación colectiva y la modificación de la ley sindical y contienen parcialmente las presiones sobre el sistema de obras sociales. Al propio tiempo, aprovechan las reformas estructurales para incorporar nuevos recursos organizativos tales como la ya evocada administración de los PPP, la compra de activos privatizados, la organización de AFJPs y ARTs sindicales y la ampliación de sus obras sociales a expensas de otros sindicatos. (Murillo; 1997)

De tal modo, mientras decaen las instituciones de protección del trabajo en el plano de las relaciones individuales y crecen el desempleo y la informalidad, se mantienen en lo esencial la estructura institucional de organización y financiamiento sindical (régimen sindical, negociación colectiva y obras sociales) y se incorporan nuevos recursos organizacionales *que fortalecen un aparato sólo aplicado a la sazón al cometido de su propia preservación.* De ese modo, paradójicamente, las compensaciones no están dirigidas a los trabajadores representados, ni a los sectores más vulnerables y más afectados por los procesos de mercado en curso – los desocupados, los informales – sino a los actores colectivos más poderosos (Etchemendy, 2001)

5.2.2. *Durante las gestiones de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner*

Las instancias de las sucesivas gestiones de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner habrían de desplegarse en un contexto muy distinto. El mayor crecimiento económico latinoamericano de la segunda mitad de la década del 2000 y la reorientación de las exportaciones de los países del Conosur, especialmente de *commodities*, hacia mercados en crecimiento, favoreció la adopción de políticas laborales orientadas a la recuperación del sistema de protección, que había sido afectado “a la baja” en la última década del siglo anterior. Como lo venimos de afirmar en líneas precedentes, los sindicatos habían logrado preservar en las etapas anteriores sus recursos de poder (Etchemendy y Collier, 2008) por lo

que las nuevas y más favorables circunstancias del contexto les encontrarían adecuadamente dotados.

Otro es, pues, el contexto, otra es en Argentina la adscripción ideológica que reclama el gobierno en sus sucesivas gestiones y otras sin duda las políticas laborales que desde allí se ponen en práctica. En tanto la ley 25877 tiende a convalidar la lógica histórica de concentración y fortalecimiento del aparato sindical (prohibición de la negociación colectiva “a la baja” si se pretende cambiar el nivel de negociación), restablece la ultraactividad de los convenios colectivos, se fortalece la inspección laboral en el cometido de la detección del trabajo informal (que cae en el período desde más del 48 % al 34 %), se recupera la indemnización mínima por despido (aunque sólo hasta la mitad del valor que tuviera hasta el proceso menemista de flexibilización), se pone en práctica un programa de registro del personal del servicio doméstico que permite la regularización de alrededor de una quinta parte de sus efectivos, se promueve y fortalece el proceso de negociación colectiva salarial⁷⁰, como consecuencia de ello se produce una convergencia entre los salarios de convenio y los que efectivamente se pagan en las empresas, se produce una cierta recentralización de la negociación colectiva a favor de las negociaciones y convenios de actividad, se convoca el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y se inicia de ese modo un proceso de periódica adecuación del SMVM que hasta entonces se mantuviera congelado durante más de una década y, simultáneamente, de sucesivos incrementos en los haberes mínimos jubilatorios que, sin embargo, no se replican para los ingresos superiores a esos niveles mínimos. Se elevan de modo significativo las tarifas resarcitorias del régimen de riesgos del trabajo, se reestatiza el pilar privado del sistema de jubilaciones y pensiones, se establece por decreto la Asignación Universal por Hijo que, es justo decirlo, sectores de la oposición reclamaban tan insistente como infructuosamente desde años atrás, se continúa el proceso de regularización de inmigrantes. Mientras los indicadores del empleo mejoraron sustantivamente durante el período en consideración, la cobertura del desempleo, en cambio, no mereció la atención de las políticas públicas; como sucediera desde su propia concepción en los primeros '90, sólo una parte menor de los desempleados tienen acceso (actualmente, menos del 10%), preservando sus prestaciones en niveles extremadamente bajos, que nunca ni los sindicatos ni el gobierno han pujado por actualizar (la prestación máxima, que fuera incrementada en una única oportunidad en 18 años, seguía siendo en Mayo de 2011 de \$400). Mientras tanto, el Congreso es el ámbito en que se sustancian numerosas “microiniciativas” de reforma “pro-labor” de las que dimos cuenta en secciones anteriores.

6. Cambios y continuidades; la adscripción del modelo argentino

6.1. Los fenómenos de interacción tripartita

⁷⁰ Uno de los más eficaces mecanismos de relanzamiento fue disponer que los aumentos de suma fija no remunerativa que se establecieron desde 2002 en contexto de emergencia, fuera incorporado a los básicos de convenio, lo que indujo la conformación de paritarias que en algunos casos hacía varios años que no se reunían (Palomino, 2007).

¿Cuáles fueron, en esos procesos, los fenómenos de interacción tripartita entre el Estado, los sindicatos y los empresarios que puedan asistimos en la tarea de adscribirlo teóricamente desde la lógica del diálogo social y el fenómeno neocorporativo?

6.1.1. *La elección de los protagonistas sindicales*

Como venimos de ver, en los años '90, el gobierno de Menem por entonces en el poder *eligió su contraparte sindical*. Entre la “CGT Azopardo” conducida por Ubaldini, y la que “apareciera” por entonces bajo el calor del respaldo gubernamental (la “CGT San Martín”, por entonces bajo la jefatura del oficialista Guerino Andreoni, dirigente del sindicato de comercio), el gobierno hizo decidida opción por esta última – y aseguró su prevalencia - volcando en su favor todos los recursos de intervención que en materia sindical el sistema institucional pone a disposición del Estado.

Como en los '90, aunque esta vez con un sesgo bien distinto, también en las dos últimas gestiones los protagonistas sindicales del entramado de relaciones con el gobierno, fueron el objeto de una explícita y concreta opción gubernamental. Al momento de su acceso al gobierno, el presidente Kirchner tenía frente a sí a tres expresiones sindicales bien diferenciadas, entre las cuales debía hacer actos de preferencia o bien de prescindencia. Como es norma en los gobiernos de extracción justicialista, la opción no sería prescindente: entre la declamada y presupuesta mayor identificación ideológica con los dirigentes de la CTA, el desprecio manifiesto por los sectores sindicales que acompañaran acriticamente la gestión menemista y el ineludible respeto (o temor) por la consistencia confrontativa que exhibiera Hugo Moyano y el Movimiento de los Trabajadores Argentinos formado en su torno, Kirchner hizo clara opción por este último, induciendo una unificación de la CGT en torno de un secretariado triunviral que incluyera al propio Moyano, a Susana Rueda, y a Oscar Lingeri. Desde un primer momento era un valor entendido que Moyano habría de prevalecer sobre sus pares, y así quedó formalizado a partir del 14 de julio de 2005, cuando la conducción de la CGT quedara unificada en la persona de ese dirigente, postergando a los denominados “gordos”. Allí perdura desde entonces, pese a la resistencia de vastos sectores sindicales; había accedido con el respaldo del gobierno (condición descalificatoria en otras latitudes pero, por el contrario, convalidatoria en éstas) y ese mismo gobierno no le “soltaría la mano” hasta el momento en que se redacta este documento. *Desde luego, el hecho de que los protagonistas sindicales sean en Argentina el producto de opciones gubernamentales no tiene significación menor en la configuración del fenómeno corporativo*.

6.1.2. *La negociación salarial*

Pese al mensaje estatal recurrente – que se repitiera en sede sindical – en el sentido de que la negociación salarial “no tiene piso ni techo”, es bien sabido que la mayoría de las rondas anuales de negociación fueron prologadas por una pronunciada inclinación estatal por alguna negociación temprana que, ilustrando un ejercicio particular de “moderación” salarial, fueron entronizadas por el gobierno como modelo “recomendable” del acuerdo; el último

episodio se identifica con el acuerdo colectivo de mayo de 2011 celebrado por el sindicato camionero que fijara el incremento salarial en un 24 %, acuerdo concluido y celebrado en la propia Casa de Gobierno

Cada una de las rondas de negociación anteriores habían tenido episodios análogos e idénticos protagonistas (Trajtemberg et al, 2010), con excepción de la del año 2007 en que la “pauta” quedara fijada en el 16,5 % ilustrada en los convenios colectivos celebrados por cinco sindicatos⁷¹ presentados al unísono con idénticas galas. No pareciera que esta secuencia de “*pattern bargaining*”⁷² pueda considerarse manifestación de alguna forma efectivamente tripartita de neocorporativismo; se trata más bien de fenómenos sucesivos de “negociaciones de a dos” – expresión que acuñara Portantiero (1987) para describir los acuerdos alcanzados durante los '90 - en los que uno o varios sindicatos afines al gobierno se avienen a actuar como agentes de contención y moderación salarial para influir sobre el resto del espectro sindical. “Negociación de a dos”, pues obviamente en esos casos de crecimiento significativo del producto, la alta inflación en curso y el renovado cuadro de poder sindical inducirían “naturalmente” a demandar incrementos mayores, y es el gobierno el que gestiona del actor sindical escogido esa acción que se pretende ejemplar⁷³. Los empresarios, “invitados de piedra” en este juego, no pueden sino adherir a esta actuación del Estado, pues ella juega en su favor al procurar limitar expectativas salariales invariablemente mayores. Como es evidente, no tiene la misma dimensión institucional este tipo de “acuerdos de a dos”, en las que son agentes uno o unos pocos sindicatos afines al gobierno, que los que podrían celebrarse entre las organizaciones de cúpula de los sectores sindicales y empresarios y, desde luego, este tipo de arreglos que procuran contener por la vía del ejemplo las reclamaciones de las restantes organizaciones sindicales, no van sin compensación (examinamos luego esos intercambios). *Son pues más bien acuerdos bilaterales entre sujetos particulares de los que se espera un efecto de emulación y, sin perjuicio de su hipotética utilidad política y económica, distan, por tanto, de configurar manifestaciones reconocibles de alguna forma de neocorporativismo.*; son, más bien, expresiones de la influencia estatal sobre unos sindicatos que están predispuestos a darle abrigo⁷⁴.

6.1.3. Los incrementos del Salario Mínimo Vital y Móvil

⁷¹ Además de los camioneros, la UOCRA, el sindicatos de los encargados de casa de renta, los textiles, los taxistas y el sindicato del sector público más cercano al gobierno (UPCN): A la sazón, la dirigencia del sindicato camionero era objeto de cuestionamiento por parte de otros sectores sindicales, por lo que se habría temido que erigirlo en referente excluyente, generara un efecto contrario al perseguido. Todos estos sectores —en algunos casos casi sin reuniones de discusión e incluso antes del vencimiento de los acuerdos alcanzados el año pasado— firmaron abruptamente compromisos de aumento salarial promedio del 16,5 por ciento (diario Clarín del 20 de abril de 2007)

⁷² Trajtemberg la considera “un nuevo mecanismos de coordinación” (Trajtemberg, 2007)

⁷³ Por lo que algunos de esos acuerdos se firman en la Casa de Gobierno, y en presencia del Presidente de la Nación, como fue el caso en 2006 de los camioneros, pero también de los empleados de comercio y los encargados de casa de renta y propiedad horizontal

⁷⁴ Los resultados, por otra parte, distan de ser terminantes; es probable que la marcación ejemplificadora tenga algún efecto global de moderación – seguramente es ese el modesto objetivo perseguido - y de ningún modo ha significado en cada una de esas experiencias una contención taxativa de los reclamos.

A mi juicio, y como ya lo señalara líneas arriba (**ver antes, 3.a, pag 8.**, se trata más un producto de la capacidad estatal de imponer su voluntad dirimente (el Consejo del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil es presidido por un funcionario del Gobierno que tiene la atribución de laudar “respecto de los punto en controversia” cuando no se alcance una mayoría de dos tercios), que manifestación de libre expresión de coordinación y consenso

6.1.4. *Los acuerdos tripartitos en sentido estricto*

Si bien hay noticias de la realización de consultas a los diversos sectores sindicales y a los empresarios al tiempo de elaborarse la que sería una vez sancionada, la ley 25877 – piedra basal de la política laboral de las gestiones Kirchner – de ningún modo puede decirse que esa ley haya sido el producto de un acuerdo tripartito. Prevalcieron en esa oportunidad los acuerdos alcanzados entre el gobierno y la CGT, por medio de los cuales se restableció el predominio de las uniones y las federaciones nacionales por sobre los sindicatos locales y la condición de ultraactividad de los convenios colectivos; en suma, otra manifestación del diálogo y los acuerdos “de a dos”.

Acuerdo tripartito que en cambio sí se intentara en el proceso de la reforma de la Ley de Riesgos del Trabajo⁷⁵, pero que no fructificó hasta el momento de la redacción de este documento pese al tiempo transcurrido desde su descalificación constitucional (septiembre y octubre de 2004), en razón de la ausencia de consenso entre los actores interesados (la CGT, las organizaciones empresarias, en particular la UIA y las aseguradoras de riesgo del Trabajo). Ante esa defeción en el campo de la concertación, el PEN no tuvo otra alternativa que aumentar montos y condiciones de pago de las tarifas resarcitorias, mediante su decreto 1694/09, fundado en una autorización legal para la incrementación por decreto de sus valores.

Ninguna otro proyecto legislativo fue sujeto a instancias de coordinación; la mayoría de las leyes que reformaron normas laborales preexistentes, en todo los casos para mejorar los niveles de tutela, responden a iniciativas de legisladores de proveniencia sindical que tuvieron su origen en la Comisión de Legislación del Trabajo de la Cámara de Diputados de la Nación – las “microreformas” que invocáramos cuando consideramos al Congreso como sujeto público de diseño de las políticas laborales – y fueron aprobadas sin el consenso empresario, cuando no contra su expreso rechazo. *Los sucesivos anuncios y convocatorias a la puesta en práctica de un diálogo social más formalizado, quedaron siempre en esa dimensión*

⁷⁵ Cuya inconstitucionalidad fuera reiteradamente declarada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Como es harto conocido, esta ley había suscitado, desde el comienzo mismo de su vigencia, serios reparos de índole constitucional, tanto de parte de la doctrina como de la jurisprudencia, que alcanzaron su punto culminante entre setiembre y octubre de 2004, época en la que la Corte dictó tres fallos paradigmáticos: “*Aquino c/ Cargo Servicios Industriales*”, en el que el Tribunal declaró la inconstitucionalidad del artículo 39 apartado 1 de la ley de riesgos del trabajo, en cuanto veda al trabajador el reclamo por la vía civil contra el empleador; * “*Milone c/ Asociart*”, en el que la Corte descalificó constitucionalmente el artículo 14 apartado 2 de la misma ley, en cuanto establece el pago de ciertas indemnizaciones mediante una renta periódica; y* “*Castillo c/ Cerámica Alberdi*”, en el que el Tribunal censuró, también con base constitucional, el artículo 46 de la ley de riesgos, en cuanto atribuye competencia revisora a los tribunales federales en desmedro de las jurisdicciones provinciales (fallos citados junto a otros de análogo sentido en nota 44.

retórica; ni el gobierno ni cada uno de los actores mostraron en cada una de esas oportunidades un interés efectivo en llevarlo adelante.

6.1.5. La naturaleza de las compensaciones

Como se expresó antes, aquel acompañamiento sindical que conllevara un significativo – aunque cíclicamente tormentoso – respaldo al gobierno en ejercicio y, en particular, la ejecución de una función de moderación de los reclamos salariales, no iría sin compensaciones. Algunas de ellas beneficiaron a todo el espectro sindical, tales como las que tuvieran por objeto preservación del régimen de las obras sociales, o la reciente limitación del espacio de las empresas de medicina prepaga, junto con los que se relacionan con el mantenimiento de los demás recursos organizativos de los sindicatos: régimen sindical (desatención de los cuestionamientos formulados por la CSJN al régimen sindical argentino), denegación de la personería gremial al CTA, preservación del esquema histórico de la negociación colectiva, etc. Como no podía ser de otra manera, dado el perfil particular de los vínculos establecidos con ciertos sindicatos, otras compensaciones no pueden reputarse sino “personalizadas”: es el caso de designaciones en el área de transporte, en la Superintendencias del Seguro de Salud y en la administración de los programas especiales (APE), cuyos subsidios se orientaron de modo particular para los sindicatos afines, la tolerancia de los excesos sectoriales en el planteo de cuestiones de encuadramiento sindical, el acompañamiento en el Consejo de la Magistratura para vehiculizar cierta influencia sindical en la designación de jueces del fuero laboral, la atribución de poderes de policía en el control de transporte de sustancias químicas y en la realización de los exámenes psico-físicos para habilitar la conducción de camiones, el otorgamiento de subsidios estatales – devolución de aportes patronales a la seguridad social - a las empresas que aplican el convenio colectivo de los camioneros (se trata del REFOP, Régimen de Fomento de la Profesionalización del Transporte de Cargas, que se financia por medio del Impuesto al Gas-Oil; ley 26028 y decreto 564/05) ⁷⁶. Paralelamente, el propio sindicato de camioneros, beneficiario de la mayor parte de aquellas compensaciones, continúa la experiencia de sumar recursos organizativos de corte empresarial, como gerencadoras para la prestación de servicios de salud a favor de su propia obra social, organización de una ART sindical (Camino del Sur), servicios de construcción, recolección de residuos, etc.

⁷⁶ Obra en mi poder un modelo de “Acta Acuerdo” entre la “Asociación Mutual de Trabajadores Camioneros “15 de diciembre” (matricula INAESM No. 1635, Cuit 30-64896748-5 y una empresa beneficiaria del reintegro establecido por los Decretos 118/06 y 678/06, por el cual la empresa se compromete a pagar una contribución a la Mutual “por cada período mensual en que efectivamente reciba...” ese reintegro. “El pago de la contribución corresponderá con el pago de los reintegros que efectivamente se perciban y por los períodos mensuales que se devenguen desde... y hasta tanto se pague el beneficio a la empresa”. Sobre el REFOP y el acta acuerdo – negada por voceros del sindicato – ver Perfil.com del 25 de Julio de 2010 (<http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0489/articulo.php?art=23187&ed=0489>). En su tratamiento periodístico en el lugar indicado se señala que “... una de las cámaras patronales del Transporte –cuyas autoridades pidieron que no sea identificada para evitarse “disgustos” con el sindicato y el Gobierno– confirmó que al menos tres de sus miembros firmaron el acta. “Las empresas acceden porque saben que si no firman se les demora aún más el pago del REFOP o incluso no te lo pagan”, se quejó un miembro de esa cámara patronal. Otra de las cámaras, sin embargo, desconoció el acta, al igual que Transporte”

Se trata en muchos aspectos de un tratamiento asimétrico de las compensaciones que no benefician a todos los actores sindicales por igual; a mi juicio, la tolerancia de los sindicatos no necesariamente beneficiarios de estas asimetrías obedece al hecho de que la acción de los más favorecidos “derrama” ventajas al conjunto sindical y, en este próspero contexto económico e ideológico, también a sus representados; pero particularmente encuentra explicación en el respaldo gubernamental que reciben esos dirigentes – Hugo Moyano, muy en especial – y que les preservará, según es propio de la lógica histórica de las relaciones entre sindicatos y gobierno, hasta que este último “les suelte la mano”.

6.2. La categorización teórica de las relaciones entre el Estado y los actores sociales en la definición de las políticas públicas

6.2.1. *Neocorporativismo “fracturado”, “reversible” y tendencialmente “estatalista”*

Como se señalara al comienzo de la sección... el diálogo social, en la concepción imperante en el ámbito de la Organización Internacional de Trabajo, requiere asociaciones de empleadores y de trabajadores sólidas e *independientes*, así como un compromiso consistente *de respeto de los principios y las reglas de la libertad sindical*.

A mi juicio, las condiciones destacadas no se cumplen a cabalidad en la experiencia argentina; por mucho que, por poderosos, ciertos sindicatos tengan la aptitud de desafiar a los gobiernos de su propio signo y, en ocasiones, hasta de dominarlos, el entramado de intervención estatal que procuramos describir con el mayor escrúpulo en las primeras líneas ha dado lugar a un sindicalismo *estatalista y tributario del Estado* cuya independencia, por tanto, no está garantizada. Muchos de los fenómenos de predominio estatal descritos en líneas anteriores – tanto en la gestión Menem como en las sucesivas gestiones ulteriores – son clara derivación de esa condición cultural institucionalmente configurada. Tampoco tienen plena vigencia *las reglas y principios de la libertad sindical* como lo ha dicho recientemente con quirúrgica precisión la Corte Suprema de Justicia de la Nación; *un régimen de sindicato único impuesto por la ley y habilitado por el estado y la carga de exacerbada burocratización sindical que deriva de esa condición*.

Desde esa condicionante perspectiva, la observación de las interacciones entre los actores sindicales, empresarios y estatales sugiere que los vínculos que entre ellos se establecen en los niveles cupulares no expresan una manifestación de tripartismo neocorporativo, sino un juego de “diálogos” de a dos (en que “los dos” ni siquiera se manifiestan de modo orgánico) lo que da lugar a productos diversos en función del contexto económico y político y la orientación ideológica de los gobiernos, pero que en la vinculación con gobiernos del propio signo exhiben ciertas constantes: el sindicalismo defiende respaldo político, privilegia las prioridades electorales de su partido aún al costo de posponer reivindicaciones sectoriales, contribuye al control del conflicto industrial y contiene o, en su caso, modera el reclamo salarial mientras demanda compensaciones más o menos “personalizadas” tendientes a preservar y potenciar sus recursos financieros, organizacionales y políticos y, como su derivación, un devenir ventajoso para sus dirigentes. Es cierto, como sostiene Etchemendy (2004), citando a Murillo, que hay una mayor sensibilidad a los requerimientos sindicales cuando existe monopolio de representación; esa sensibilidad estatal,

no obstante, al menos en el caso argentino, *parece vincularse más intensamente con las demandas organizacionales de los sindicatos que con las demandas funcionales de protección social*. Son manifestaciones de lo que hace muchos años designáramos como “neocorporativismo fracturado” (Goldin, 1997: 28) - “de a dos” - en el que, por añadidura, el tipo de vinculaciones entre el Estado y los actores le coloca más cerca – aunque de modo atenuado – de aquello que Schmitter definiera como “corporativismo estatal”. De todos modos, las manifestaciones neocorporativas más completas – la presencia articulada de sindicatos y empresarios (institucionalmente representados) y gobierno en la definición de políticas laborales – están ausentes; los pactos sociales exhiben en Argentina una historia de frustraciones⁷⁷ y los intentos de preconstituir “leyes negociadas” no han fructificado hasta hoy.

Cambia, desde luego, el contenido de las políticas laborales que se generan a partir de cada uno de esos esquemas vinculatorios. La experiencia reciente muestra dos trayectos bien diversos: desde uno, el de la gestión menemista, en el que la preservación de esos recursos del aparato tuviera como contrapartida una degradación de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, consentida y hasta coprotagonizada por la dirigencia sindical cupular, hasta el que se encuentra en desarrollo desde el advenimiento de las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner, en las que las políticas laborales tienden a favorecer a las bases sindicales.

Pese a esta radical diversidad de resultados, *aquella notable continuidad del que denominaríamos ahora “neocorporativismo estatalista”⁷⁸ y fracturado” no debe sorprender*. Más allá de rasgos particulares de unos u otros dirigentes sindicales y empresarios y del modo en que cada uno de ellos administra sus particulares recursos de poder, *se trata de las mismas organizaciones* cuyos criterios de acción colectiva vienen históricamente configurados por un sistema de incentivos cuyos trazos institucionales procuramos esquematizar en las primeras

⁷⁷ Y el último de ellos, el de 1994 vuelve a manifestar intercambios “fracturados”. En efecto; el “Acuerdo Marco para el empleo, la productividad y la equidad social” documentaba el proyecto de reforma flexibilizadora proyectado por el gobierno y compartido por los empresarios. Los componentes de interés empresario que documentaba ese acuerdo fueron prontamente realizados; los que podrían haber sido objeto de demanda sindical – derecho a la información sindical, régimen de propiedad participada y sociedad anónima de trabajadores, concertación de un Acuerdo Nacional para la Formación profesional, fortalecimiento de la inspección del trabajo, etc. - nunca llegaron a tratarse en esa gestión.... Ese vínculo “de a dos” se completaba por separado con otro – más explícitamente bilateral, el denominado “Acuerdos Bilaterales entre el Gobierno y la CGT” –por el cual el gobierno otorgaba un amplio plan de pagos – hasta 10 años – para satisfacer las deudas que los sindicatos y las obras sociales mantenían con el sistema previsional y comprometía fondos “frescos” (21 millones de dólares) para fortalecer las finanzas de las obras sociales, en tanto se abstenía de afectar el régimen de negociación colectiva y el monopolio sindical. Poco tiempo después de su sanción, nadie se hacía cargo de la paternidad de aquel “Acuerdo Marco”; el propio gobierno enuncia hacia fines de agosto de 1996 un proyecto tendiente a incrementar la flexibilidad del ordenamiento laboral, anunciando reformas no previstas en el acuerdo y sin hacer referencia alguna al mismo (en buena parte, aún no ejecutado), y, en cambio, omitiendo expresar algún interés en completar las que habían sido postergadas.

⁷⁸ Desde un encuadramiento teórico riguroso en las categorías alumbradas por Schmitter, la doble calificación (“neocorporativismo” + “estatalista”) implica una suerte de contradicción en los términos. A mi juicio “en clave argentina” no lo es: lo que en una sección anterior calificáramos como el sesgo “estatalista” del actor sindical (y del régimen argentino que lo constituye) no reconoce identidad con el modo de intervención del Estado autoritario imperante en los regímenes que alumbraran manifestaciones de “corporativismo estatal” en sentido estricto

secciones de este capítulo⁷⁹. Algunos relevantes fenómenos de contexto (las características del modelo de acumulación, las condiciones de la economía, las preferencias ideológicas de los gobernantes) suscitan reacciones diversas; otros de sus rasgos – su modo de vincularse con el estado, sus proclividades burocratizantes exaltadas por el modelo institucional – explican el contenido de sus intercambios. *El mismo esquema que fue ayer altamente regresivo, puede asumir hoy un perfil progresivo y recuperar mañana aquella crítica condición;* hay una matriz institucional, un intercambio corporativo esencial cuya naturaleza no varía, y que hace de este, un esquema *reversible* y amañando en su relación con la concepción de las políticas laborales.

6.2.2. Pero también “segmentado” o “dual”

Pues es cierto que esas manifestaciones de *neocorporativismo estatalista y fracturado* llegan sólo a una parte de la clase obrera – los sectores formales y sindicalizados – y dejan en cambio afuera a los trabajadores informales (casi el 40 % de la población asalariada) así como a otros grupos postergados y vulnerables, desde que, como se señalara antes, *son el producto del intercambio de salarios por beneficios organizacionales y, cuando el contexto lo hace posible por ventajas específicas para las bases sindicales, antes que por políticas universales de bienestar* (Etchemendy y Collier. 2008). Se trataría de lo que estos mismos autores designan como “neocorporativismo segmentado” que habilita tendencias de construcción de democracias *duales*⁸⁰, salvo que los gobiernos asuman la responsabilidad de compensar – *claro que sujetos a instancias de menos intensa compulsión* – la desventajosa situación a la que quedan postergados los sectores que no pertenecen a aquella singular alianza neocorporativa. En el caso argentino – dependiendo del signo ideológico dominante – es el rol que han cumplido en los ’90 ciertas políticas focalizadas de atención de la pobreza extrema y en los últimos años, decisiones como la del establecimiento de la Asignación Universal por Hijo o la atribución de beneficios jubilatorios sin aportes. Bien entendido que en estos casos nace una nueva conflictividad por la asignación de los recursos entre quienes son beneficiarios del esquema *neocorporativo* (“*fracturado*”, “*segmentado*”, “*estatalista*” y “*reversible*”) y quienes se encuentran al margen del mismo⁸¹ y, finalmente, que quienes están fuera de ese

⁷⁹ Como dicen Etchemendy y Collier (2008), el resurgimiento sindical en la Argentina de los últimos años no es como se supone que debe ser “más democrático, pluralista y mejor predispuesto hacia la labor en la planta, listo para trabajar con movimientos sociales en los barrios, donde reside la crecientemente fragmentada e informal clase trabajadora y para establecer alianzas con movimientos sociales transnacionales o sindicatos extranjeros, sino el sindicalismo peronista tradicional de la CGT” jerárquico, poco pluralista, basado en monopolios sectoriales, con pocos vínculos con el sector informal y los movimientos sociales nacionales o internacionales, aunque desempeñándose en mejor contexto económico y en relación con un gobierno más amigable

⁸⁰ Que se producen cuando “...las elites estatales y los grupos sociales dominantes establecen una alianza con un sector estratégico y minoritario de los sectores populares, con el objetivo de excluir a la mayoría del resto de los actores sociales por medio de la desarticulación/neutralización de su capacidad de acción colectiva” (Acuña 1995)

⁸¹ A modo de ejemplo, el debate acerca de si aumentar los mínimos no imponibles para los salarios formales o preservar la recaudación para dispensar políticas de bienestar

esquema y carecen por tanto de voz institucionalizada, corren serios riesgos que quedar total o parcialmente al margen de los actos de distribución⁸².

Doblemente “segmentado”, cabría agregar, puesto que se ejerce de modo diverso para con el actor sindical y para con el empresario (“segmentary”, en esa específica perspectiva, según Guillermo O’Donnell, 1977). En relación con estos últimos, los mecanismos de intervención del Estado son menos férreos; los empresarios se organizan libremente de acuerdo a instituciones y principios del derecho civil y bajo una lógica pluralista⁸³ por lo que tienden a utilizarse otros mecanismos de cooptación (en los ’90) o según la fórmula “cooptación o intimidación” (en los últimos 8 años)⁸⁴.

Como expresan Murillo y Schrank (2010), no es que Latinoamérica (ni Argentina en particular) tienda a parecerse a la Europa occidental. Para los mencionados, las más profundas tendencias en el subcontinente son corporativas antes que liberales y quienes estén interesados en establecer acuerdos intertemporales sostenibles capaces de generar desarrollos de largo plazo *deberían preocuparse por mejorar, antes que eliminar esa raíz corporativa*. Comparto esa perspectiva; aquellos “diálogos de a dos”, aún teñidos por sus rasgos oligarquizantes, y sus incentivos de desviación, no son necesariamente peores que el puro unilateralismo estatal en la definición de las políticas laborales. Sin embargo, tampoco puede expresarse satisfacción por el modo de desempeño del sistema en los años recientes; además de las consideraciones de reproche que merecen los intercambios descritos, sería un error no advertir que *esas relaciones contienen en su propio mapa genético aquella amenazante condición de reversibilidad y restauración*.

7. Mejorar las instituciones, mejorar la política laboral

Desde luego, el genérico mejoramiento de la institucionalidad pública – la administración, el Congreso, la Justicia, el sistema federal – contribuirá de modo significativo al enriquecimiento de la concepción, el diseño y aprobación y la puesta en práctica de las políticas sociales laborales; en relación a todo ello, baste remitirse a los primeros capítulos de esta misma obra.

En las líneas que siguen me limitaré a postular – a modo de muy esquemática conclusión - cuáles son los cambios institucionales *específicos* más relevantes para dotar a la institucionalidad de una mejor aptitud para su desempeño en el plano de las políticas que constituyen el objeto de este capítulo.

⁸² Es, por ejemplo, el caso de los jubilados y pensionados que han sido relegados “a la mínima” o cuyas prestaciones no han sido objeto de actualización suficiente y oportuna, que vegetan en una litigiosidad “desmadrada” y de destino incierto (casi 500000 juicios en trámite que el gobierno se propone resolver “con cuentagotas”), sin que los actores sindicales – de cuyo ámbito de pertenencia provienen muchos de esos pasivos – se hagan cargo de su defensa y representación.

⁸³ Pese a que, como señala bien Acuña, el efecto “erga omnes” de los convenios colectivos – su aplicación a todas las empresas de una rama o sector de ella que el Ministerio de Trabajo ha considerado debidamente representados – sugiere una dimensión tendencialmente corporativa (Acuña; 1995)

⁸⁴ Habíamos consignado ese rasgo en nuestro “El Trabajo y los mercados. Sobre las relaciones laborales en Argentina” (EUDEBA, 1997), pág. 130

De tal modo, se entiende conveniente:

1. Reformar el régimen sindical del modo requerido últimamente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y, desde hace décadas, por los órganos de control de la OIT. Ello contribuirá a desplazar las tendencias burocratizantes del sistema y, por tanto, a mejorar en el mediano plazo o largo plazo, el desempeño y perspectivas de la experiencia *neocorporativa*⁸⁵.
2. Reducir de modo gradual las instancias de intervención estatal – en particular, las del Ministerio de Trabajo – en el campo de las relaciones colectivas de trabajo, sustituyéndolas por otras que, como lo requieren los órganos de control de la OIT, gocen de la condición de independencia e imparcialidad de las que el Ministerio de Trabajo carece en este ámbito⁸⁶. Ese “retiro” gubernamental contribuirá a atenuar las tendencias “estatalistas” de los actores colectivos y, por tanto, también a consolidar su posibilidad de protagonizar manifestaciones *neocorporativas de perfil societal*. Paralelamente, el Ministerio de Trabajo, librado de la necesidad de protagonizar acciones que lesionan su imagen de prescindencia, podrá reorientar sus energías hacia otras funciones de alta repercusión social, hasta hoy insuficientemente atendidas: el control del cumplimiento de las normas y otras vinculadas con el “enforcement” y la efectividad, eficacia y eficiencia de las mismas, el tratamiento de la problemática del salario y el empleo, la formación profesional, la formulación de la legislación y el aparato reglamentario, la reducción de las ominosas tasas de informalidad aún vigentes, la protección y la seguridad social, entre otras de análoga significación. Por otra parte, desplazadas sus desacreditadas competencias de intervención coactiva, el Ministerio de Trabajo

⁸⁵ Probablemente, el progreso no será inmediato, pues impera en el país una cultura industrial construida en torno al “modelo” y no es de descartar que el comportamiento de los actores tienda a conservar sus rasgos históricos, lo que puede acarrear – al menos en un primer momento - negativas consecuencias. Es que como lo muestra la experiencia comparada, en los regímenes de libertad sindical, la custodia de la unidad es una tarea cotidiana de los dirigentes que la ley no hace por ellos, y que sólo su compromiso leal e invariable para con sus bases puede realizar; esos comportamientos constituyen y resguardan la unidad, exaltan la calidad de la acción sindical y enaltecen a los sindicatos. En cambio, si en un contexto distinto -por ejemplo, en uno como el nuestro- luego de la vigencia de un régimen como el que tenemos se restableciera el goce irrestricto de la libertad sindical y, pese a ello, los dirigentes sindicales no abandonaran su perfil burocrático, es probable que muchos trabajadores quieran experimentar “otra cosa”, que se profundicen las tendencias centrífugas y que sobrevenga entonces sí un riesgo grave e inminente de *atomización* que degrade de modo ominoso la capacidad de acción sindical.

⁸⁶ Muestra un rumbo interesante en ese sentido la Comisión de Garantías que se pusiera en funcionamiento en marzo de 2010 en cumplimiento de lo prescripto en el artículo 24 de la ley 25877, a los efectos de determinar cuáles son los servicios esenciales para la comunidad en los que deben prestarse servicios mínimos en caso de huelga. Otra alternativa es la de crear una instancia judicial especial que se ocupe exclusivamente de atender las cuestiones que se suscitan en el campo de las relaciones colectivas de trabajo, la determinación del carácter más representativo de los sindicatos y la suficiente representatividad de las formaciones empresarias, así como del registro sindical (en un proyecto de ley que tuviera estado parlamentario y en cuya elaboración participara activamente el suscripto, se propuso la creación de la Cámara Nacional de Relaciones Colectivas del Trabajo y Registro Sindical).

podrá recuperar consistencia y credibilidad en la función de promover el diálogo social en sus diversos niveles; contribuyendo también de ese modo – como lo sugería Murillo - al enriquecimiento del perfil neocorporativo del sistema colectivo.

Gradualidad y concepción de instancias alternativas de intervención, son condiciones necesarias para que esa imprescindible “desintervención” no degrade en caótico abandono; se trata de la recuperación de la libertad sindical y la autonomía colectiva – y el círculo relacional virtuoso de que ellas derivan - y no de una manifestación de ligereza y desaprensión social (téngase presente, por otra parte, que las políticas laborales neoliberales implican desregulación en el campo de las relaciones individuales pero, paradójicamente, intervencionismo restrictivo en el de las colectivas).

3. Entre esas políticas que el Ministerio de Trabajo debe asumir con particular energía, tiene especial significación lo relativo al ejercicio de la función de inspección del trabajo, cuya competencia corresponde en principio a los estados provinciales en relación a los cuales el Ministerio de trabajo ejerce el rol de *autoridad central* del sistema. El cabal ejercicio de esa condición de autoridad central del sistema de inspección, impone un rol más activo del Ministerio en la tarea de contribuir al fortalecimiento de los servicios provinciales, en los que, como lo puntualizamos en secciones anteriores de este capítulo, prevalecen condiciones de extrema escasez presupuestaria: número harto insuficiente de inspectores, bajas remuneraciones, insuficiencia de medios de transporte, falencias formativas. El servicio de inspección a cargo del gobierno federal no está libre de esas privaciones y, en todo caso, carece de medios para suplir de modo razonable aquellas carencias. Sancionar, como lo requiere el Convenio 81 de la OIT ratificado por Argentina, el estatuto del inspector del trabajo, que asegure su independencia, calificación y retribución suficiente es una de las asignaturas aún pendientes. Corregir esos déficits es tarea institucional impostergable para una política laboral comprometida con los derechos y su realización efectiva.
4. Es menester fortalecer la capacidad del Ministerio de Trabajo para actuar como articulador entre la política laboral y otras políticas sociales que den respuesta a las necesidades que aquella, sujeta a una lógica *neocorporativa segmentada*, deje sin respuestas. Promover, por tanto, la mayor capacidad *integradora* del esquema neocorporativo, pero, entretanto, reducir la vis *dualizadora* o *fragmentaria* que el esquema no logra prevenir. Diseñar políticas sociales de implantación universal, articularlas con los esquemas de protección social vinculados con el empleo y la situación ocupacional de las personas, coordinar su implementación con otros ministerios involucrados y con las jurisdicciones locales, son funciones que las instituciones vinculadas con lo laboral y lo social deben estar en capacidad de proveer.

5.

BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos, (1995) “La Burguesía Industrial como Actor Político” Tesis Doctoral Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chicago, en particular Capítulo 6 (Cuadro Legal que rige la Organización de Capitalistas y Trabajadores y las Negociaciones Capital-Trabajo en la Argentina)

Acuña, Carlos, (2007), “La relación política-economía. (O por qué el futuro ya no es lo que solía ser)”, en “La nueva matriz política argentina” (Carlos H. Acuña, Comp.) Nueva Visión, Buenos Aires, pág. 331-383.

Acuña, Carlos (2010/1) entrevista en la revista El Estadista, edición del 31 de Marzo al 13 de abril, pág. 20

Acuña, Carlos (2010/2), “Un marco analítico para explicar la lógica político institucional de la Argentina” (documento para el proyecto en el que se enmarca este documento)

Cavarozzi Marcelo, De Riz, Liliana, y Feldman, Jorge, (1986) "Concertación, estado y sindicatos en la Argentina contemporánea", PREALC, OIT, mimeo,

Collier, David, (1995) “Trajectory of a Concept. *Corporatism* in the Study of Latin American Politics, in “Latin America in comparative Perspective”, edited by Peter H. Smith, Westview Press, Colorado 1995 page 135-162.

Cortes, Rosalía and Marshall, Adriana (1993) “State social intervention and labour regulation: the case of the Argentine”, Cambridge Journal of Economics, 17, 391-408

Cortés, Rosalía y Marshall, Adriana, (1999) “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa” Desarrollo Económico, vol 39 No. 154 (Julio-septiembre de 1999) página 195 y sgtes.

Cox, Gary, Scott Morgenstern y Leandro Wolfson (2001), “Legislaturas reactivas y presidentes proactivos en América Latina” en Desarrollo Económico Vol 4 No. 163, Oct/dic pp 373 393

Diaz-Moure, Leopoldo (2007) “Cambio y Continuidad en la Política Laboral y de Protección social en Argentina”, trabajo presentado al VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio

Ermida Uriarte, Oscar (1990) “Las relaciones de Trabajo en América Latina”, en “Temas Laborales”, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social, Junta de Andalucía, 18

Ermida Uriarte, Oscar (2007) “La política laboral de los gobiernos progresistas, el posneoliberalismo y el movimiento sindical” de una versión ampliada y actualizada de “La política laboral de los gobiernos progresistas” publicado en la revista Nueva Sociedad No. 211 Buenos Aires 2007

Etchemendy, Sebastián, (2007) “La gestión Kirchner en la balanza; logros y agenda pendiente para un gobierno progresista” Umbrales No. 3 pág. 169 y sgtes.

Etchemendy, Sebastián y Ruth Berins Collier (2008) “Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina(2003/2007) Postdata 13, Agosto/2008 (págs. 145/192).

Etchemendy, Sebastián (2004) “Represión, exclusión e inclusión: relaciones gobierno sindicatos y modelos de reforma laboral en economías liberalizadas” Revista SAAP (ISSN 1666-7883 Vol. 2 No. 1 dic. 2004, 135/164

Etchemendy, Sebastián (2001) “Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica”, Desarrollo Económico, enero/marzo de 2001

Etchemendy, Sebastián y Palermo Vicente (1998) “Conflicto y Concertación. Gobierno, Congreso y organizaciones de interés en la reforma laboral del primer gobierno de Menem” Desarrollo Económico vol. 37 núm. 148 559-590

Gallo, Esteban (2007) ”Las políticas laborales en Argentina: teoría, práctica y hegemonía, por Marcos Esteban Gallo En Gaceta Laboral v.13 n.2 Maracaibo, agosto de 2007

Goerlich, Peset , José María (1989),” La exigencia de democracia sindical en la Constitución y en la normativa de desarrollo”, Valencia

Goldin, Adrián (1997) “El trabajo y los mercados; sobre las relaciones laborales en la Argentina”, EUDEBA, Buenos Aires.

Goldin, Adrián (2003) “Las tendencias de transformación del Derecho del Trabajo” Lexis-Nexis, Buenos Aires.

Goldin, Adrián, (2006) “Labour Subordination and the Subjective weakening of labour law” in “Boundaries and frontiers of labour law. Goal and means in the regulation of work” (Guy Davidov and Brian Langille comps) Hart Publishing, Oxford.

Goldin, Adrian, (2009) “Normas laborales y mercado de trabajo argentino; seguridad y flexibilidad” (I) Serie Macroeconomía del desarrollo No.74, CEPAL/Naciones Unidas, Santiago de Chile y “

Goldin, Adrian, (2009) “Seguridad social y políticas de mercado de trabajo en argentina; una aproximación desde el esquema de la “flexiguridad”” (II)(2009) Serie Macroeconomía del desarrollo No.75, CEPAL/Naciones Unidas, Santiago de Chile

Jorgensen, Henning, (2009), “The Danish “flexicurity” system and the relevant lessons for Latin America” by Henning Jorgensen in “Regulation, Worker Protection and Active

Labour-Market in Latin America” Jurgen Weller, Ed, ECLAC/UN and Ministry of Foreign Affairs of Denmark,

Levitsky, Steven (2004) “Del sindicalismo al clientelismo: la transformación e los vínculos partido-sindicatos en el peronismo, 1983/1999”, en *Desarrollo Económico*, vol. 44 No. 173 (abril-Junio 2004, págs. 3 y sgtes.

Murillo, Ma. Victoria (1997), “La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem” en *Desarrollo Económico*, vol. 37 No. 147 (oct. dic. 1997) pág. 419 y sgtes

Murillo, Ma. Victoria and Andrew Schrank, (2010) “Labor Organizations and their Role in the Era of Political and Economic Reform” in “How Democracy works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking”, (Carlos Scartascini, Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Eds), IADB and David Rockefeller Center for Latin American Studies (Harvard University) Washington 2010 page 247

Mustapic, Ana María (2000) “Oficialistas y diputados; las relaciones Ejecutivo-legislativo en la Argentina” *Desarrollo Económico* Vol 39 No. 156, Enero Marzo 2000 pp 571 595

Nino, Carlos, (1992) “Un país al margen de la ley; estudio de la anomia como componente del subdesarrollo argentino”, EMECE editores

Novick, Marta (2009) “Políticas de Trabajo y Empleo: de la Crisis nacional a la internacional”; su presentación en el Tercer Encuentro del CIPPEC sobre ese tema que tuvo lugar el 4 de mayo de 2009

Novick, Marta (2007) “Crecimiento económico con empleo decente, ¿Un nuevo Modelo para América Latina?” en “Tras la crisis: El nuevo rumbo de la política económica y laboral en Argentina y su impacto” by M Novick, C. Tomada, M. Damill, R. Frenkel y R. Maurizio, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Serie de Investigación No. 114

O’Donnell, Guillermo (1977) «Corporatism and the question of the state», en Malloy (ed.): in “Authoritarianism and Corporatism in Latin America”, Pittsburgh University Press, pp. 89-106

Palomino, Héctor y David Trajtenberg (2007) “Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina” mimeo, enero de 2007

Palomino, Héctor, (2007) “Por qué la precariedad no es un fenómeno inevitable del capitalismo contemporáneo? El debate incipiente sobre la instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina” (ensayo presentado en el 8vo Congreso de ASET, Buenos Aires)

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

Rodríguez Piñero, Miguel,(1992) “*La huida del derecho del trabajo*” en Relaciones laborales, Madrid, 1992-1

Saiegh, Sebastian M. (2010) “Active Player or Rubber Stamps? An Evaluation of the Policymaking Role of Latin American Legislatures” en “How Democracy works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking”, (Carlos Scartascini, Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Eds), IADB and David Rockefeller Center for Latin American Studies (Harvard University) Washington

Scartascini, C. Stein, E. y Tommasi, M. (eds), (2010) “How Democracy Works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latina American Policymaking”, IADB; David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Washington D.C.

Schmitter, Philippe, (1992): “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Schmitter, Philippe y Lehmbruch, Gerhard (coords.), “Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado”, Alianza, México.

Schneider, Ben Ross (2010) “Business Politics and Policymaking in Contemporary Latin America” in “How Democracy works. Political Institutions, Actors and Arenas in Latin American Policymaking”, (Carlos Scartascini, Ernesto Stein, Mariano Tommasi, Eds), IADB and David Rockefeller Center for Latin American Studies (Harvard University) Washington , page 217-246

Shattan, Vera y P. Coelho (2002) “El poder Ejecutivo y la reforma de la seguridad social: los casos de la Argentina, Brasil y Uruguay” de Vera Shattan P. Coelho, Desarrollo Económico, Vol. 42 No. 165, Abril-Junio 2002 pp. 45-62.

Spiller, Pablo y Tommasi, Mariano, (2010) “ Un País sin rumbo. ¿Cómo se hacen las políticas públicas en Argentina?” en “El Juego Político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?”, por Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein, y Mariano Tommasi, Eds. BID/Mayo 2010, capítulo 3,pag 75 y sgtes.

Tovillas Zorzano, José Julián (1994) “La figura del transportista autónomo”, Relaciones laborales 1994 II pág. 1469

Trajtemberg, David; Medwid Bárbara y Senén González, Cecilia (2010) en “Los determinantes de la negociación colectiva en la Argentina; debates teóricos y evidencias empíricas”, estudio realizado en el marco de la Subsecretaría de Investigaciones y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo y Empleo de la Nación.

Trajtemberg, David,(2007) “La negociación colectiva en 2006: un nuevo mecanismo de coordinación” Estudio realizado por David Trajtemberg de la Dirección de Estudios de Relaciones del Trabajo (DERT) de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales (SSPTyEL) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS),

von Potobsky, Geraldo y Bartolomei de la Cruz, Héctor G. (1990), "La Organización Internacional del Trabajo", Ed. Astrea, Buenos Aires

Weller, Jurgen, (2008) “ Labour Markets, Worker Protection, and Lifelong Learning in a Global Economy:Experiences and Perspectives of Latin America and the Caribbean” ECLAC-UN and Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Santiago de Chile.