

## ¿ESTADO POST-NEOLIBERAL EN ARGENTINA?: la reforma laboral en el tiempo inmediatamente anterior y posterior a la crisis del 2001.

*por Alejandro Gabriel Manzo<sup>1</sup>.*

**Resumen:** este artículo delinea el contenido de las reformas laborales introducidas en el período inmediatamente anterior y posterior a la crisis argentina del año 2001 dando cuenta, sintéticamente, de la posición adoptada por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Confederación General del Trabajo (CGT) en relación a las mismas en tanto organizaciones representativas por excelencia del capital financiero y el movimiento obrero, respectivamente. Se parte de presuponer que dicha tarea permitirá reflexionar, en un mayor grado de abstracción, sobre las características estructurales de un emergente Estado post-neoliberal en Argentina. La posición adoptada por las aludidas organizaciones se reconstruye, desde el punto de vista metodológico, en base a fuentes secundarias de datos (en particular, bibliografía especializada sobre la materia) en tanto que el contenido de las reformas se presenta analizando la normativa a partir de las cuales estas reformas se instrumentalizaron.

### I- Introducción.

Durante la década de los 90 Argentina inició un extendido programa de reformas del Estado, en consonancia con los postulados del Consenso de Washington, que incluyó el desmantelamiento de buena parte de la estructura que daba forma al Derecho Social propio de la segunda mitad del siglo XX.

A fin de poner en práctica este programa, el gobierno del presidente Menem fue capaz de tejer, no de una vez y para siempre sino más bien a través de un proceso de prueba y error, un heterogéneo entramado de poder que le permitió en 1995 ser reelecto con el firme respaldo de las principales organizaciones representativas, por un lado, del movimiento obrero argentino y, por otro, de los grandes capitales que lideraban por entonces el proceso de globalización a escala global.

La crisis del 2001 activó un amplio debate sobre las bondades del neoliberalismo como modelo de desarrollo económico social teniendo en cuenta que, pese a los miles de millones de dólares invertidos por los organismos multilaterales de crédito en el país, hacia el año 2002 más de la mitad de los argentinos se encontraban viviendo en situación de pobreza y la producción nacional había caído por debajo de los niveles alcanzados en la década de los 70.

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina, y Magister del Instituto Internacional de Sociología Jurídica (IISJ), España. Dirección de correo electrónico: alemanzzo@hotmail.com.

Enmarcado en este debate y en el contexto de las negociaciones tendientes a renegociar la deuda externa en *default* (2003-2005), las nuevas autoridades argentinas iniciaron un proceso de reactivación del aparato productivo en oposición a las políticas económicas recomendadas por el FMI. En este proceso se modificó parte de la estructura estatal heredada de los años 90 y, en particular, se tomaron medidas tendientes a revertir los programas de flexibilización y desregularización laboral activados.

Cabe, consecuentemente, preguntarse: ¿Qué rasgos de continuidad y de quiebre pueden identificarse en el Derecho laboral argentino inmediatamente anterior y posterior a la crisis del 2001?

A fin de responder este interrogante este artículo delinea el contenido de las reformas laborales introducidas en uno y otro período histórico dando cuenta, sintéticamente, de la posición adoptada por el FMI y la CGT en relación a las mismas en tanto organizaciones representativas por excelencia del capital financiero y el movimiento obrero, respectivamente. Se parte de presuponer que dicha tarea permitirá reflexionar, en un mayor grado de abstracción, sobre las características estructurales de un emergente Estado post-neoliberal en Argentina.

La posición adoptada por las aludidas organizaciones se reconstruye, desde el punto de vista metodológico, en base a fuentes secundarias de datos (en particular, bibliografía especializada sobre la materia) en tanto que el contenido de las reformas se presenta analizando la normativa a partir de las cuales estas reformas se instrumentalizaron. El Derecho, explica Bourdieu (2001), es un discurso que, en tanto palabra autorizada y oficial del Estado, tiene la capacidad de cristalizar las relaciones de poder en un tiempo y espacio determinado. Se entiende, por lo tanto, que constituye una fuente de datos particularmente confiable al momento de cumplir con la finalidad propuesta en el grado de profundidad requerido por el artículo.

## **II- Postulados teóricos de análisis: neoliberalismo y flexibilización laboral.**

Cada período del capitalismo activa una determinada relación entre las fuerzas del trabajo y del capital que moldean y, a su vez, son moldeadas por una determinada estructura estatal, Borón (1990).

El Derecho Laboral argentino durante el modelo de sustitución de importaciones ('30-'76) se ordenó en torno a la negociación colectiva entre sindicatos y patronales

bajo la tutela del Estado. Esta “fórmula populista”, perfeccionada por el peronismo en las décadas del 40 y 50, otorgó una amplia participación a los trabajadores en el producto bruto nacional tendiente a asegurar el nivel de consumo interno requerido para fomentar el proceso de industrialización en marcha, Basualdo (2010).

Las primeras reformas neoliberales introducidas en el país durante la última dictadura militar (1976-1983) revirtieron este proceso dando lugar a un nuevo modelo de desarrollo con eje en la acumulación vía valorización financiera, Manzo (2011). La acelerada pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores que de dicho modelo se desprendió no afectó la reproducción de las grandes empresas actuantes en el mercado local; antes bien, éstas se expandieron rápidamente explotando los nuevos vínculos existentes entre éste y el mercado financiero internacional, Rapoport (2010).

El estallido de la “crisis de la deuda externa” alteró estos vínculos. Los países de desarrollo intermedio que habían abierto sus economías durante los años 70 se encontraron a principios de los 80 con serias dificultades para afrontar el pago de sus pasivos externos. En este contexto, los acreedores internacionales pudieron controlar aspectos centrales de su política interna y los organismos multilaterales de crédito se convirtieron en los principales difusores del neoliberalismo en la región. Esto es así, en tanto éstos, a partir de entonces, centralizaron el acceso al mercado financiero de capitales, de tal manera que, aquel gobierno que pretendiese renegociar su deuda externa y escapar del *default* debía firmar un acuerdo previo con el FMI en el que se delineaban un “set de políticas” en consonancia con los presupuestos propios de la nueva doctrina económica-social, Boughton (2001).

Esta doctrina parte de considerar que la mejor manera de promover el desarrollo del ser humano y asegurar plenamente la vigencia de los valores democráticos consiste en permitir que el mercado regule el grueso de las relaciones sociales, Harvey (2007:6 y ss). Partiendo de esta premisa, explica Fairclough (2003:187), existe en el neoliberalismo una reestructuración de las relaciones entre el campo económico y los no económicos que implica una extensa colonización de los segundos por parte del primero.

Esta colonización se manifestó en el plano de la reforma del Estado en la proliferación de un discurso de tipo “tecnocrático”, Martínez (2011). El trabajo pasó a ser considerado una mercancía y la reforma laboral se justificó en términos de eficiencia económica. En efecto, advierten Lora y Pagés (1996), había que des-

regularizar y flexibilizar la legislación de los países latinoamericanos a fin de bajar el costo laboral, aumentar la rentabilidad de las empresas y asegurar una adecuada circulación de bienes y servicios; el crecimiento económico que de dichas medidas se desprendería se traduciría en beneficios que se derramarían, en última instancia, sobre todos los sectores sociales.

Los programas del FMI en los 90 se ordenaron en torno a estos presupuestos y, básicamente, pretendieron: a) minimizar la planta estatal de personal y los gastos del Estado en empleo público; b) replantear las normas sobre la determinación del valor del salario en especial descentralizando los mecanismos de negociaciones colectivas; c) bajar el costo laboral reduciendo los aportes patronales a la seguridad social y las indemnizaciones por despido y accidentes de trabajo; d) privatizar los entes del Estado encargados de prestar los servicios atinentes a los regímenes de la seguridad social; e) incorporar en la legislación nuevas modalidades flexibles de contratos de trabajo (vgr. contratos a tiempo parcial, a prueba, de aprendizaje, etc.); g) dejar en manos de las partes contratantes la fijación de cláusulas contractuales hasta entonces reguladas por el Estado (vgr. determinación de la jornada laboral, de los regímenes de vacaciones, etc), Basualdo (2010:317 y ss).

La minimización del Estado fue acompañada en la era de la globalización neoliberal por un resurgimiento de la sociedad civil, Sousa Santos (1991). En América Latina los sindicatos, como máximos representantes de los intereses de los trabajadores, encontraron en los 90 competencia en la proliferación de múltiples “movimientos sociales” con lógicas de reproducción y prácticas de movilización relativamente diferentes, Wolkmer (2008). Lo extendido del “movimiento piquetero” en Argentina y su participación decisiva en los acontecimientos que devinieron en el estallido de la crisis del 2001 lo convirtieron en un caso de estudio paradigmático a escala global.

Oviedo (2001:4 y ss) presenta, al menos, las siguientes características distintivas de este movimiento: a) reunió a distintos componentes sociales explotados, desde obreros industriales desocupados a una enorme masa empobrecida de barrios y villas miserias que no habían pasado por la “escuela” de la fábrica y el sindicato; b) disolvió las categorías de las luchas sociales tradicionales desde el momento en que hacía imposible pensar en términos de “ocupados-desocupados”, “espacio rural-urbano”, “trabajo intelectual-manual”, “indígena-hombre blanco” y “trabajo productivo-reproductivo”; c) debió ganar su derecho a la existencia en una lucha tenaz contra las instituciones del Estado -que lo reprimieron con saña- la Iglesia, los

partidos políticos, los medios de comunicación y la burocracia de los sindicatos integrada al poder estatal; d) el “piquete” (vgr. corte de rutas y puentes) se erigió como su práctica más visible de lucha y desconoció algunos de los canales institucionalizados de comunicación con los órganos del Estado; e) surgió y se reprodujo a partir de verdaderas organizaciones de base (vgr. asambleas en barrios, en comedores, en talleres, etc); f) apareció en el marco de una crisis del peronismo como aglutinante material y simbólico de los sectores sociales explotados; pretendió, consecuentemente, ser cooptado por nuevas agrupaciones políticas y sindicales.

Si desde el punto de vista institucional la crisis del 2001 estuvo simbolizada por la renuncia del presidente De La Rúa, desde el punto de vista económico lo estuvo por el *default* de la deuda externa. Desde entonces y hasta el año 2005 las relaciones internacionales de Argentina aparecieron mediadas por las negociaciones con los acreedores externos; negociaciones en el marco de las cuales se produjo el quiebre entre las nuevas autoridades nacionales y el FMI que procuraba coordinarlas. Este quiebre supuso el alejamiento, mayor o menor según el observador, de la orientación de la política económica propia de las décadas precedentes y la emergencia paulatina de un nuevo tipo de Estado, Manzo (2012)<sup>2</sup>. En este sentido Rapoport (2010) señala que “el período transcurrido desde mediados de 2002 y particularmente desde la asunción del nuevo gobierno, constituye un desafío para las interpretaciones ortodoxas en materia económica (pp.477)” y continua:

“La acción de las autoridades públicas se ubicó lejos de las sugerencias que se habían impuesto hasta ese momento, y que indicaban que la única forma de salir de la crisis consistía en estimular el incremento de las tasas de ganancias, sostener un laxismo financiero a ultranza y respetar los dictados de los principales referentes del poder económico local e internacional, *cuya cabeza visible era el FMI*. Por el contrario, la inflexión de la coyuntura se logró a partir del momento en que volvió permitirse un *crecimiento de la demanda*, única manera de utilizar de manera más efectiva la amplia capacidad ociosa. El estímulo al mayor consumo interno se conjugó con una coyuntura externa especialmente favorable, con precios en alzas y demanda sostenida que permitieron, luego de mucho tiempo, relanzar el proceso de crecimiento de la producción y el empleo, lo que creó, a su vez, una demanda adicional que reforzó la tendencia (ibídem)”.

---

<sup>2</sup> Kulfas y Schorr (2003) hablan de la aparición de un nuevo “Estado de sustitución de importaciones”, Novaro (2006) de un Estado “neo-populista” y, es común escuchar en los medios de comunicación, los calificativos “popular-nacional” o “neo-desarrollismo” para hacer referencia a esta nueva etapa de desarrollo. Se prefiere utilizar el término “post-neoliberal”, que no se opone necesariamente a los anteriores, pero que subraya en mayor medida el alejamiento operado en la Argentina de los últimos años en relación a las políticas recomendadas por el FMI.

Se pretende en este trabajo analizar los cambios operados en este escenario en materia laboral teniendo en cuenta que durante este período, el gobierno argentino, contrariando las recomendaciones del FMI, decretó aumentos salariales, otorgó planes sociales y sancionó la denominada ley “anti-flexibilización laboral” N° 25.877 lo que le permitió recabar el apoyo no sólo de las organizaciones de trabajadores históricamente ligadas al peronismo (vgr. CGT) sino también de otros movimientos sociales surgidos en los 90 en oposición al neoliberalismo.

### **III- Políticas de flexibilización laboral en Argentina entre 1989-1994.**

Menem asumió la presidencia el 8 de julio de 1989 en el marco de una profunda crisis hiperinflacionaria que derivó en el traspaso anticipado del mando presidencial por parte del primer gobierno democrático (1983-1989). Inmediatamente y en oposición a sus promesas electorales, anunció un programa *shock* que incluía un pronunciado recorte del gasto público, la modernización de la estructura estatal, la privatización de las empresas públicas, la apertura del mercado local al internacional y la reforma del Banco Central, Takagi (2004:137-138).

El contenido del programa se plasmó en las leyes de “emergencia económica” N° 23.697 y “reforma del Estado” N° 23.696 que, junto a la de convertibilidad N° 23.928, se convertirían en la piedra basal del modelo neoliberal argentino de los años 90. A fin de aprobarlas el oficialismo estrechó lazos con sectores políticos hasta entonces ubicados en las antípodas del peronismo<sup>3</sup>. Con ello, se reanudaron las negociaciones con el Comité Asesor de los bancos comerciales y se solicitó al Club de París que refinanciara las acreencias de las entidades oficiales. El Consejo Directivo del FMI aprobó el requerimiento de un acuerdo *stand-by* el 10 de noviembre de ese mismo año, Boughton (2001:526).

En este contexto, se quebró la unidad del movimiento obrero argentino vinculado al partido en el poder. Apareció, por un lado, la “CGT San Martín” de carácter “oficialista” con base en un grupo de sindicatos nucleados a través de una mesa de

---

<sup>3</sup> En efecto, el presidente Menem otorgó el Ministerio de Economía al vicepresidente del principal grupo empresario local (vgr. “Bunge y Born”), la Secretaría de Medio Ambiente a la hija del fundador del partido liberal-conservador argentino (vgr. UCeDe, Álvaro Alzogaray) y la Cancillería a Domingo Cavallo, quien durante la última dictadura militar había estatizado parte de la deuda externa privada desde su cargo en la presidencia del BCRA.

enlace dirigida por el ex-ministro de trabajo, Luis Barrionuevo<sup>4</sup>, y, por otro, la “CGT Azopardo”, comandada por Saúl Ubaldini, quien había liderado en los años 80 la oposición a los ajustes estructurales ensayados por el gobierno saliente. A esta central adherieron un heterogéneo grupo de sindicatos entre los que se destacaron los estatales (ATE), los docentes (CTERA) y los vinculados al transporte (vgr. camioneros). En tanto los dos primeros (ATE-CTERA) asumieron una postura francamente combativa frente al programa anunciado, los últimos fueron más proclives a la negociación<sup>5</sup>.

La ley “de emergencia económica” N° 23.697 desmanteló la estructura tributaria del Estado de sustitución de importaciones tendiente a proteger la industria radicada en el territorio nacional. En efecto, suspendió los regímenes de “subsidios” (art. 2), de “promoción industrial” (art. 4), de “promoción minera” (art. 11) y “de compra nacional” (art. 23) al mismo tiempo que estableció un nuevo “régimen de inversiones extranjeras” (art. 15). En materia laboral facultó al Poder Ejecutivo a recortar la planta de personal (art. 46), a disponer medidas que asegurasen la eficiencia y productividad de los empleados (art. 43-44) y congeló los salarios al prohibir cláusulas “indexativas” en un momento hiper-inflacionario (art. 45).

La ley de “reforma del Estado” N° 23.696, por su parte, autorizó al Poder Ejecutivo a privatizar el grueso de las empresas estatales productoras de bienes o prestadoras de servicios públicos. Durante los primeros años del menemismo el proceso adquirió carácter vertiginoso; se concesionaron, entre otros, Ferrocarriles Argentinos, Subterráneos de Bs As, los corredores viales y de acceso a la capital federal, los puertos de la ciudad y provincia de Bs As y los de Rosario, los mercados de Liniers, los canales de televisión 11 y 13, y radios varias. Se vendieron, asimismo, ENTEL, SOMISA, Aerolíneas Argentinas, los aeropuertos, Gas del Estado, EDESUR SA (ex SEGBA), Edelpa SA, Central Puerto SA, Central Costanera (SA), Central Güemes, Central San Nicolás, TANDANOR y parte de YPF<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Iriarte (1998:55-56) explica que el nuevo grupo de gremialistas oficialistas definió a las prácticas sindicales de sus competidores como anacrónicas y adoptó una imagen post-moderna que incluía celulares, viajes al Caribe, trajes y casas “dignas de la revista Caras”.

<sup>5</sup> El movimiento obrero quedó dividido así, de acuerdo Viale Linieres (2009:11), en tres grandes bandos sindicales: a) los de la CGT oficialista, compuesta principalmente por mercantiles, personal civil, mecánicos, telefónicos, construcción, seguros, lucifercistas, ferroviarios, petroleros, entre otros tantos, y que apoyaban enérgicamente al gobierno; b) los ‘Elefantes’, liderados por Lorenzo Miguel (histórico jefe de la UOM), que primero ‘golpeaban’ al gobierno y luego negociaban con éste; y c) los distintos gremios opositores que se oponían a las reformas menemistas.

<sup>6</sup> Las industrias de servicios públicos vinculadas al sector: a) “telecomunicaciones” pasaron a manos de *Telefónica*, *France Telecom*, *Telecom Italia*, *Bellsouth* y *Motorola*, y *GTE*; b) “eléctrico” al *Grupo*

Uno de los costados más negativos de la vertiginosidad de este proceso fue el de los mal llamados “errores de la privatización argentina” que devinieron en lo que se conocería como “las ganancias extraordinarias de las empresas privatizadas”, Azpiazu-Schoor (2004). Entre ellos se destacaron los siguientes: a) la licitación sin saneamiento y reestructuración previa de las empresas a privatizar (lo que supuso una de las principales razones de la venta o concesión de las mismas a precios verdaderamente inferiores al de su valor real); b) la falta de límites temporales, de participación por acciones, de regímenes de importaciones y de barreras en contra de la concentración de la riqueza; c) el establecimiento de actualizaciones tarifarias periódicas en moneda y bajo indicadores extranjeros; d) la fijación de exenciones tributarias, subsidios y la reducción de los precios de las materias primas hasta por debajo del coste de oportunidad; e) el retraso en la conformación de los Entes reguladores. Bajo estas “distorsiones normativas”, en palabras de Basualdo (2010), el riesgo empresarial se minimizó hasta casi desaparecer. En algunos casos, observa Sanchez (2007), las ganancias de las empresas privatizadas fueron seis o siete veces mayores a las de procesos semejantes ocurridos en otros países de desarrollo intermedio.

Pese a esto, advierte Novaro (2006), para las organizaciones multilaterales de crédito “la Argentina se convirtió en un ejemplo a imitar, por caso, frente a la moderación y al gradualismo de los reformistas brasileños (pp.244)”. La estrategia activada era acorde con la doctrina por ellas pregonada:

“valorar la velocidad antes que la prolijidad en la implementación de las reformas, priorizar el desmantelamiento del aparato público, y por lo tanto descartar la iniciativas que involucraran al Estado en la regulación de los mercados (ibídem)”.

Oszlak (2001:3) estima que las privatizaciones, junto a los regímenes de retiro voluntario y jubilación anticipada autorizados por la nueva normativa, redujeron en de más de un tercio la planta de personal del Estado nacional por entonces existente. Con ello, señala Viale Linieres (2009:9), una masa relativamente importante de trabajadores perdió la estabilidad laboral propia del sector público.

---

*Edesa, Electricité de France (EdF), AES Corporation, y PSE & G de los EEUU; c) “del gas” a Gas Natural, Tractebel, Repsol Camussi, CNG y British Gas; d) “del agua” a Suez Lyonnaise; e) “del transporte” a Grupo Dragados y OHL (terrestre) y Grupo Marsans (aérea,) Manzo (2011:198).*

Asimismo, continúa el autor, las condiciones de los trabajadores de este sector se vieron a partir de allí precarizadas por:

“un uso masivo de los nuevos regímenes de pasantías (de gran utilidad para facilitar la obtención de experiencia laboral por parte de los estudiantes) y los demás tipos de contrataciones temporales de personal adoptados, los cuales representan una mayor inestabilidad laboral, remuneraciones considerablemente inferiores -no sujetas a la determinación de un salario mínimo- y carencia de aportes jubilatorios, obra social, aguinaldo y asignaciones familiares, fruto de la inexistencia de una relación de dependencia (ibídem)”.

La puesta en práctica de las primeras privatizaciones no garantizó la viabilidad del modelo activado. Entre 1989 y 1991 se produjo un alzamiento militar, la renuncia de dos ministros de economía, la difusión de los primeros casos de corrupción de impacto internacional y la separación de un grupo de diputados del bloque oficialista. De igual modo, existió un aumento relativo de la protesta social. A fin de contrarrestarlo el gobierno estableció límites al derecho de huelga (vgr. decreto 2184/90) y dio inicio el denominado “Programa de Propiedad Participativa” (PPP, ley 23.696) por medio del cual otorgó a los gremialistas colaboracionistas participación accionaria en las empresas privatizadas, Fair (2008:4 y ss). Peor aún, durante este período la moneda nacional sufrió sendos ataques especulativos que dispararon la inflación a valores cercanos a los de 1989.

La “ley de convertibilidad” del 27 marzo de 1991 modificó de un momento a otro este panorama. La inflación bajó de una tasa de 1.343,9% anual en 1990 a una del 84% en 1991 y el PBI creció ese año y con respecto al anterior un 9,13%, Manzo (2011a:188). Se inició así una etapa de hiper-estabilidad y crecimiento desconocida en las últimas décadas. En un principio, como bien dicen Cavallo (2005:140) y Mussa (2002:5), el FMI fue renuente a respaldar el nuevo régimen; sin embargo, una vez apreciados sus resultados, aprobó con el país un acuerdo *stand by* en 1991 y luego, al año siguiente uno de “facilidades ampliadas”. A éstos los sucedieron el “Plan Financiero ‘92” y el “Plan Brady” de 1993. Ahora bien, inmediatamente los técnicos de la institución advirtieron que:

“Para que la convertibilidad siguiera siendo viable, era necesario corregir las restricciones que había ido imponiendo el mercado laboral durante los 50 años previos. Para empezar, la rigidez del tipo de cambio nominal significaba que, en caso de un *shock* fuerte, el TCER podría ajustarse rápidamente a un nuevo nivel de equilibrio *sólo si los precios y salarios eran suficientemente flexibles*. Gracias a los

programas de privatización y desregulación de principios de los años noventa (...) los precios de la mayoría de los bienes y servicios eran razonablemente flexibles, *pero para poder reducirlos debía ser posible reducir los salarios*, Takagi (2004:55)".

A estos efectos se sancionó en noviembre de 1991 la Ley Nacional de Empleo N° 24.013 que, entre otras cosas, incorporó modalidades flexibles de contratación laboral, a plazo determinado y sin indemnización en oportunidad de extinción de dichos contratos. Para comprender la aquiescencia de la CGT oficial frente a esta nueva normativa, explica Viale Linieres (2009), es necesario advertir que "Menem supo sacar provecho de la crítica situación financiera por la que estaban pasando los diferentes sindicatos (...). En efecto, el Gobierno establecerá un 'pacto sucio' con el sindicalismo 'negociador' en el que les prometerá el saneamiento de las Obras Sociales, cuyas deudas rondaban los U\$\$ 400 millones (pp.12)".

Este "pacto" marcó el aislamiento definitivo de Saúl Ubaldini en el campo político nacional y un nuevo quiebre en el movimiento obrero argentino. Los gremios más combativos de la "CGT Azopardo" (vgr. ATE y CTERA), junto a otros menores (vgr. "Sindicato Único de Trabajadores del Neumático" -SUTNA-) conformaron la "Central de Trabajadores de la Argentina" (CTA). Si bien conducida por una mayoría de orientación social-cristiana peronista contaba entre sus miembros con una importante minoría comunista y trotskista. A diferencia de la estructura tradicional de las centrales sindicales en el país, la CTA permitió la afiliación directa de trabajadores (es decir, sin sindicato adherido de por medio), la incorporación de sujetos pasivos (jubilados-pensionados), de desocupados y, finalmente, de diversas organizaciones comunitarias no obreras (vgr. movimientos sociales varios). Se trata de trascendentes novedades institucionales que le otorgarían una participación relevante en la vida política de la segunda mitad de los años 90, Oviedo (2001).

Los programas de flexibilización laboral se completaron en 1993 con dos reformas a la estructura legislativa vigente. La primera, instituida por el Decreto 470/93 y vinculada al régimen de negociación colectiva (ley N° 14.250). En adelante los convenios colectivos de empresas no necesitarían la homologación por parte del Ministerio de Trabajo. Estos convenios, explica Mac Donald (2005), quedaron de este modo sustraídos del control estatal de legitimidad y aprobados mediante el simple trámite de registro. Ello llevó a que numerosos convenios de empresa

flexibilizaran la contratación laboral por debajo de niveles mínimos de contratación, sin ningún tipo de control por parte de la autoridad de aplicación.

La segunda, aprobada por ley N° 24.241 y relativa al régimen de seguridad social. Esta ley, básicamente, dispuso la privatización parcial del sistema estatal de jubilaciones y pensiones que pasó en adelante a estar desdoblado en dos sectores: uno público, en manos del Estado nacional-provincial, y otro privado, a cargo de las “Administradoras de Fondos de Jubilación y Pensión” (AFJP). Basualdo (2010:324) estima que a partir de entonces y hasta el año 2000 se traspasaron a estas entidades 22.372 millones de dólares en concepto de aportes jubilatorios y consecuentemente, de recursos genuinos del Estado argentino. Más allá de la cifra en sí misma, que por cierto es enorme y significativamente relevante en el peso del PBI de un país emergente, lo trascendente es que esta transferencia causó un fuerte desequilibrio fiscal y desde allí, en la viabilidad del régimen de convertibilidad:

“En retrospectiva -dice el informe de la Oficina de Evaluación Independiente del FMI- la mayoría de los observadores (el FMI, el Banco Mundial, los comentaristas locales y los administradores de los nuevos fondos privados) *exageraron los posibles beneficios del nuevo sistema y no previeron sus graves consecuencias fiscales (...)*. El FMI, entre otros, no comprendió del todo al principio las fallas conceptuales en la manera en que se financiaría la transición al nuevo sistema, lo cual, junto con otras modificaciones afines a nivel de política, produjo una *reforma deficiente con graves consecuencias a largo plazo*, Takagi (2004:98-99)”.

A fin de activar la reforma, el gobierno recurrió nuevamente a los programas PPP. Dado que el nuevo sistema de AFJP era “fuertemente criticado por el sindicalismo (...) para destrabar el conflicto, el Gobierno les garantizó a los sindicalistas afines una participación directa como socios menores en la privatización de los fondos de jubilación y pensión (AFJP), Viale Linieres (2009:12)”. Esta medida junto a la presencia gremial en los organismos de control de las obras sociales, la inserción del sindicalismo en las boletas de los comicios legislativos de 1993, la designación de sus integrantes en cuatro agregadurías extranjeras (EEUU, España, Ginebra y Brasil) y su participación efectiva en el manejo del “Plan Social” de 1995 le permitiría obtener a Menem un fuerte respaldo de la CGT a su reelección, para lo cual sindicalistas, empresarios, políticos y dirigentes del justicialismo, crearon en abril de 1994 el “Movimiento Político Sindical Menem ´95”, Fair (2008).

#### **IV- Políticas de flexibilización laboral en Argentina entre 1995-2001.**

Una vez que la economía se hubo estabilizado y empezó a crecer, el Fondo dirigió su atención al riesgo de recalentamiento. Hacia 1994 los técnicos del organismo continuaban propugnando por un mayor ajuste fiscal, pero ya no expresaban una grave preocupación por la sustentabilidad del régimen cambiario. Para fines de ese año la situación se había relajado, el gobierno tenía pleno acceso a los mercados de capitales y la necesidad de contar con el apoyo del FMI ya no era imprescindible; “parecía, señala Takagi (2004:66), poco probable que el acuerdo fuera renovado”.

No obstante ello, la crisis tequila alteró la situación. En pocas semanas el sistema bancario perdió el 18% de sus depósitos y el PBI se contrajo en un 7,6% entre el último trimestre del '94 y el primer bimestre del '96, Harvey (2007:114). Para sorpresa de muchos el Fondo añadió un año más al acuerdo de 1992 pese a que el gobierno argentino se había desviado de sus metas. Se trató, explica Takagi (2004):

“del comienzo de una participación prolongada del FMI en Argentina que tuvo características *especiales* (pp.66)”.

Dos aspectos de dicha participación cambiaron fundamentalmente desde entonces. En primer lugar, en sus declaraciones públicas e informes internos, el Fondo pasó de la postura de evaluar las políticas de las autoridades “teniendo en cuenta” el régimen de convertibilidad a la postura de “avaluar” ese régimen. A partir de allí, la credibilidad del organismo quedó íntimamente vinculada a su supervivencia, al menos en la opinión pública internacional. En segundo lugar, el FMI siguió brindando acceso a sus recursos aún cuando desde el punto de vista de la balanza de pagos la necesidad ya no resultaba tan apremiante y aún cuando se estaba desmoronando la capacidad política del gobierno para implementar las medidas necesarias para sustentar el modelo activado.

En el centro de esta resolución apareció la férrea voluntad del presidente para enfrentar la crisis. El jefe del departamento de investigaciones del Fondo, Mussa (2002), la calificó como “la mejor recuperación del país a una situación económica adversa desde la década de los 60 en adelante (pp.12)”. Entre las medidas adoptadas por los representantes argentinos que le valieron el aplauso de los agentes centrales se destacaron: a) un ajuste fiscal de alrededor del 2% del PIB,

fundamentalmente a través de un aumento de la alícuota del IVA (impuesto al consumo) del 18% al 21% y de la reducción de los sueldos estatales; b) un conjunto de reformas estructurales, entre las que resaltaron aquellas encaminadas a flexibilizar el mercado laboral. “El hecho de que estas decisiones de alto costo político se tomaran en vísperas de las elecciones presidenciales, dice Takagi (2004:32) desde la óptica del FMI, resultaba particularmente llamativo”.

La CGT oficial brindó su apoyo a la reforma laboral a través de la suscripción del “Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social” y ésta se plasmó en un complejo plexo normativo; se sancionaron en 1995: la ley de “flexibilización laboral y contratos de trabajo” N° 24.465, la del “marco regulatorio para PyMES” N° 24.467, la que modificó el “régimen de concursos y quiebras” N° 24.522 y la de las “Aseguradoras de Riesgos de Trabajo” (ART) N° 24.557. Entre otras cuestiones, éstas: a) incorporaron un “período de prueba” de tres a seis meses en los contratos de trabajo; b) crearon una modalidad de contratación laboral sin protección de ningún tipo llamada “Contrato de Aprendizaje”; c) permitieron que por convenios colectivos se fijasen regulaciones que exceptuaran al trabajador de las PyMES de derechos laborales hasta entonces considerados no negociables (vgr. vacaciones, indemnizaciones, salarios mínimos, etc); d) incluyeron a los trabajadores en la puja de acreedores que caracteriza al proceso concursal y con ello, éstos pasaron a participar de las pérdidas de los acreedores del empleador; e) eliminaron enfermedades del régimen tradicional de riesgo de trabajo y exceptuaron al trabajador del derecho de acceso a la jurisdicción para reclamos no tarifados en base al Derecho común, Mac Donald (2005).

En este escenario, los sindicatos pertenecientes a la “CGT Azopardo” que no habían adherido a la CTA decidieron, sin romper con la central oficial, crear el “Movimiento de los Trabajadores Argentinos” (MTA) liderado por Hugo Moyano y Juan Manuel Palacios. La oposición obrera-social al menemismo se completó en 1994-1995 con la aparición de la “Corriente Clasista Combativa” (CCC), dirigida por Carlos “El Perro” Santillán, heredera de la tradición sindical de izquierda de las décadas de los 60 y 70. Las tres organizaciones (vgr. CTA, MTA y CCC) nucleadas a través de una Mesa de Enlace convocaron a una Marcha Federal en contra del gobierno, estrecharon lazos entre sí y con el movimiento piquetero naciente.

Para comprender el surgimiento de este movimiento es necesario advertir que el régimen de convertibilidad había derivado en la construcción de una “sociedad dual”,

en la que un amplio porcentaje de la población se encontraba virtualmente excluida del modelo de producción y sin posibilidad de acceder a los beneficios de las redes estatales de seguridad social propias del período anterior. En 1991, explica Oviedo (2001:11), la desocupación era del 6,6% y se duplicó en los tres años subsiguientes pese al acelerado crecimiento experimentado por el país. Con la crisis tequila se disparó hasta alcanzar el 18,6%; un récord histórico para la Argentina. La subocupación creció al mismo ritmo. Desde entonces, la suma de trabajadores ocupados y sub-ocupados osciló en el 30% a nivel nacional. Asimismo:

“existían amplias zonas del Gran Bs As, como Florencio Varela o La Matanza, donde este porcentaje se elevaba al 40%; o pueblos del interior, como Tartagal y Mosconi, en Salta, o Cutral Co y Plaza Huincul, Neuquén, donde superaba holgadamente el 50% (...) La CGT oficialista no sólo abandonó a los desocupados a su suerte sino que incluso culpó de la catástrofe a sus propias víctimas. Gerardo Martínez, secretario general de la CGT, no tuvo empacho en declarar que *los inmigrantes son los grandes responsables de la desocupación* (ibídem)”.

Los primeros piquetes se desplegaron, precisamente, en estas zonas. Primero en la localidad de Cutral-Co, luego en la provincia de Salta (Tartagal y General Mosconi) y en el Gran Bs As (La Matanza y Florencio Varela) y, desde allí, en el resto del territorio nacional. La CTA realizó un esfuerzo constante por organizar y cooptar diversas agrupaciones que habían surgido de manera autónoma. El Congreso de Desocupados de Neuquén (1996), el Congreso Nacional de Desocupados (1997) y la formación de la “Federación por el Trabajo, la Vivienda y el Hábitat” (FTV) fueron distintas expresiones de este esfuerzo. “El objetivo de la dirección de la CTA, era ‘compensar’ su debilidad relativa en el movimiento sindical, donde sus posibilidades de penetración en los grandes gremios industriales habían encontrado rápidamente un techo y donde registraba, incluso, un retroceso en estatales y docentes, sus dos principales gremios, Oviedo (2001:12)”.

Los *shocks* externos de 1997-1998 marcaron el principio del fin del apogeo del menemismo. El PBI desaceleró su crecimiento en 1998 para ingresar al año siguiente en una profunda recesión que no se detendría hasta cuatro años después. En este marco, advierte Novaro (2006:265 y ss), el oficialismo, por primera vez desde que asumió el poder, perdió la mayoría legislativa y se produjeron una serie de fracturas hacia su interior. El ex-vicepresidente Duhalde se alejó del menemismo diferenciándose del modelo activado. Cavallo, con pretensiones presidencialistas,

fue separado del ministerio de economía. Su sucesor, Roque Fernández, mantuvo el rumbo establecido en una suerte de “piloto automático”. A medida en que las elecciones de 1999 se acercaban las disputas se intensificaron. Los gobernadores se asociaban a una u otra facción en lucha, y el gobierno recurrió a una dinámica de premios y castigos para mantener el campo político bajo control.

Paradójicamente, este declive no se manifestó en el ámbito externo. A principios de 1998 el Fondo aprobó un nuevo acuerdo con las autoridades argentinas en el que se convino “que la flexibilización del mercado laboral era crucial para lograr una mejora continua de la competitividad, Takagi (2004:55)”<sup>7</sup>. La ley N° 25.013 se sancionó en este sentido y redujo las indemnizaciones por despido de los trabajadores contratados a partir de su entrada en vigencia (03-10-98). Para fines de la década el país era considerado como un modelo para otras economías de mercados emergentes. Quizás, señala Edwards (2002), no existe mejor manera de expresar el apoyo que el sector oficial en Washington brindaba a la experiencia argentina:

“que a través de la mirada de Ricardo Hausmann, el influyente ex director de economía del BID, quien en abril del 2001 (es decir, a meses del estallido de la crisis) expresaba que los otros países latinoamericanos -incluyendo a Brasil y México- pronto seguirán el ejemplo de Argentina y adoptarán una caja de conversión (pp.1)”.

Este apoyo no fue sólo retórico sino también económico. En los días previos a la toma del poder, Machinea, el Ministro de Economía del presidente De La Rúa (1999-2001), viajó a Washington y acordó con el FMI el programa económico a seguir, Rapoport (2010:439). Bajo estos presupuestos el Consejo Directivo aprobó en marzo del 2000 un nuevo Acuerdo *stand-by* a tres años que sustituía al precedente. El nuevo compromiso suponía un desembolso de 7.200 millones de dólares durante el período señalado con el objetivo de fortalecer la confianza de los inversores y facilitar una recuperación de la economía.

El rumbo anunciado no pasó desapercibido. El apoyo que la “La Alianza” había recibido durante la campaña electoral por parte de distintas organizaciones sociales (vgr. CTA y MTA) bajo promesa de un programa económico de centro izquierda casi automáticamente se esfumó. Los movimientos piqueteros acentuaron sus reclamos

---

<sup>7</sup> “En retrospectiva, dice Takagi (2004:68), las razones que justificaban mantener una relación con Argentina a través de un programa parecen dudosas. Desde por lo menos 1994 hasta principios de 2000, excepto durante el período inmediatamente posterior a la crisis mexicana, Argentina pudo movilizar grandes cantidades de financiamiento a un costo relativamente bajo, Takagi (2004:68)”.

y la provincia de Corrientes debió ser intervenida diez días después de la toma de poder (vgr. el 17 de diciembre de 1999). El 16 de marzo del 2000 la CGT se separó en dos grandes conducciones; ambas opuestas al gobierno: apareció, por un lado, “la CGT oficial” dirigida por Daer y, por otro, la “CGT disidente” liderada por Moyano.

A fines de mayo, dice Rapoport (2010), “se anunció un nuevo ajuste fiscal, a pesar que las cuentas públicas del segundo trimestre perfilaban mejor que las del primero y el déficit tendía a reducirse. El cierre de la brecha fiscal descansaba ahora sobre el gasto: se rebajaron un 13% todos los salarios públicos que estuviesen por encima de los 1.000 pesos mensuales, y se pretendía que el recorte se extendiese al ámbito privado por su *efecto demostración* (...). Esto buscaba forzar una deflación que mejorara el tipo de cambio real sin tocar el nominal. Pero los efectos positivos no se hicieron presentes, ya que la recesión tendió a profundizarse y el bache fiscal continuó creciendo debido a la caída de la recaudación (pp.440)”.

También creció la pobreza y la indigencia. A mayo del 2000 los medios de comunicación difundieron los nuevos indicadores del INDEC. Las cifras del desempleo y subempleo, con un ligero aumento con respecto al mismo mes del año anterior, llegaron a niveles desconocidos en los últimos tiempos. Los piquetes se sucedieron en diferentes partes del país. Más importante aún, la CGT oficial con apoyo del resto de las organizaciones sindicales y sociales, organizó la primera huelga general contra el gobierno de De La Rúa. Estas se repitieron el 9 de junio y los días 23 y 24 de noviembre.

El panorama político se complicó aún más por la renuncia del vicepresidente de la nación, Carlos “Chacho” Álvarez (06/10/00); renuncia que supuso un duro golpe a la alianza FREPASO-UCR, al mismo tiempo que minó la imagen del presidente construida a lo largo de la campaña electoral, prioritariamente, alrededor de las nociones de austeridad y honestidad. Esto es así, en cuanto la renuncia estuvo sustentada en la denuncia del pago de coimas en el Senado con motivos de la sanción de la ley de flexibilización laboral N° 25.250 exigida por el FMI a la que se oponían distintos sectores de la oposición, Novaro (2006:286). Desde la óptica del Fondo, Takagi (2004) observa que:

“La adopción de la reforma laboral era un referente estructural para la primera revisión del acuerdo *Stand-By* negociado a principios de 2000 con el gobierno de la Alianza, y las nuevas autoridades obtuvieron la aprobación parlamentaria de la ley de reforma laboral en mayo de 2000. Esta ley finalmente contenía algunas de las

medidas en las cuales el FMI venía insistiendo desde mediados de los años noventa: prolongar el período de prueba de los nuevos empleados, limitar la prórroga automática de los convenios colectivos de trabajo y descentralizar las negociaciones colectivas. Sin embargo, la polémica que desató la ley reveló la existencia de profundas divisiones en la coalición gobernante (pp.58)".

A partir de entonces el país perdió acceso definitivo al mercado financiero voluntario y solicitó ayuda excepcional al Fondo. Pese a que éste aprobó sucesivas revisiones al acuerdo imperante y otorgó en cada una de ellas financiamiento hasta convertir al país en su tercer deudor a escala mundial el panorama siguió deteriorándose. La crisis estalló en diciembre de 2001 cuando al movimiento piquetero se sumó la clase media que salió a manifestar con sus "cacerolas" en contra de las restricciones impuesta a la libre extracción de divisas del sistema bancario (vgr. "corralito financiero", decreto 1570/01).

#### **V- Políticas de anti-flexibilización laboral en Argentina entre 2002-2005.**

Tras la renuncia del presidente De La Rúa el 21 de diciembre de 2001, el consenso en el seno del FMI fue que habría que esperar hasta que asumiese el mando un nuevo gobierno con el cual pudiesen iniciarse conversaciones para encontrar una solución integral a mediano plazo. Inmediatamente, el personal técnico de la institución comenzó a delinear los principales elementos de un programa que pudiese ser respaldado por un nuevo acuerdo *stand-by* a tres años. Sin embargo, dice Takagi (2004:103), "las decisiones de política que se adoptaron en las dos semanas subsiguientes, sin consulta con el FMI, (...) aseguraron prácticamente que se materializara el peor escenario posible". Los analistas, observó por entonces Edwards (2002) desde la óptica del Banco Mundial:

"quedaron atónitos. Ni siquiera en sus peores pesadillas esperaban una devaluación -como la realizada- (pp. 3)".

Para comprender esta reacción de los organismos multilaterales de crédito frente a las medidas adoptadas por el presidente Duhalde en enero de 2002 (vgr. ley N° 25.561 y concordantes) es necesario advertir que, desde finales de la década del 90, existían dos programas políticos alternativos para salir de la convertibilidad. Mientras que los representantes de los grandes capitales locales abogaban por una devaluación al tener, por un lado, sus recursos dolarizados en el exterior (calculados

en 140 mil millones de dólares) y, por otro, concentrada su estructura productiva en bienes exportables, los de los grandes capitales extranjeros pugnaban por una total dolarización de la economía en tanto poseían inversiones fijas en el mercado interno por un monto aproximado de 120 mil millones de dólares y eran los principales acreedores de la deuda externa, Basualdo (2010:344).

De allí que, Rapoport (2010) observe que, si bien la política del gobierno de Duhalde se abocó en lo inmediato a la solución de problemáticas macroeconómicas de corto plazo:

“Con todo, las medidas que comenzaron a diseñarse desde el inicio de su gestión, planteadas en la ley de Emergencia Pública y Régimen Cambiario (...) constituyeron el marco que, junto a las presiones de los actores políticos y económicos  *fueron definiendo de hecho un nuevo modelo* (pp. 457)”.

La nueva situación, sin embargo, no derivó en un quiebre con las autoridades del FMI -aún cuando el gobierno argentino dilató la prometida renegociación de la deuda externa en *default*- en virtud de que éste cedió frente a muchas de sus exigencias<sup>8</sup>: en primer lugar, dispuso el pago puntual de intereses y capital de las deudas contraídas con ellos; en segundo lugar, desistió de su pedido de un crédito puente; en tercer lugar, reformó la ley de quiebras incorporando un mecanismo conocido como *Cram Down* a través del cual los acreedores podían canjear sus deudas por acciones de las empresas afectadas por la crisis; en cuarto lugar, adoptó, por un breve lapso de tiempo, un régimen cambiario de libre flotación que disparó la inflación alcanzando niveles próximos a cuatro pesos por dólar; en quinto lugar, derogó la “ley de subversión económica” N° 25.602 a partir de la cual se estaban investigando una amplia gama de actos ilícitos vinculados a la fuga de capitales.

Más importante aún, siguió en línea con las políticas exigidas por el FMI en materia de gasto público manteniendo congelados jubilaciones y salarios luego de la devaluación. Así, advierte Novaro (2006:297), en los primeros seis meses del 2002 los ingresos de los jubilados y empleados públicos perdieron cerca del 50% de su poder de compra de 2001, en tanto los de la actividad privada, si bien variaron según el sector de la actividad, en promedio cayeron alrededor del 20%. La situación no estalló desde el punto de vista político:

---

<sup>8</sup> Para profundizar sobre las relaciones entre el FMI y el gobierno de Duhalde ver Manzo (2011), Novaro (2006) y Rapoport (2010).

“(…) gracias al respaldo del sindicalismo, mayoritariamente alineado con el Ejecutivo, y consciente de que su propio futuro político estaba en juego en el éxito o fracaso de Duhalde (pp. 296)”.

Ahora bien, dicho respaldo no se extendió a la CTA, la CCC y a los nuevos movimientos sociales. De hecho, explica Oviedo (2001), el desarrollo de estas organizaciones, en los 90, fue paralelo “al resquebrajamiento del aparato asistencialista -las ‘manzaneras’- montado por Duhalde que se produjo tanto desde afuera como desde adentro. Desde afuera, por el creciente rechazo de los trabajadores y los desocupados a la manipulación de los punteros que los obligaban, a cambio de bolsones de alimentos o ‘planes de empleo’, a afiliarse al Partido Justicialista, a votar en sus internas o a concurrir a los actos de algún candidato del partido que promovía el desempleo, la flexibilización y la rebaja de los salarios (pp. 48)”. Desde adentro, por los constantes enfrentamientos entre el duhaldismo, el menemismo y las numerosas líneas internas del peronismo que aceleraron este proceso de resquebrajamiento.

En junio de 2002, cuando la población por debajo de la línea de la pobreza ascendía al 51,4% y las tasas de desempleo-subempleo alcanzaban el 21,5% y 18,5% de la Población Económica Activa, respectivamente, estas organizaciones efectuaron una serie de movilizaciones que fueron duramente reprimidas por la Policía, Lozano (2002:299). La denominada “masacre de avellanada”<sup>9</sup>, ocurrida en el marco de una de estas movilizaciones, forzó al presidente a convocar a elecciones y a anunciar un aumento no remunerativo de 100 pesos en los salarios del sector privado, Rapoport (2010:472).

El recambio presidencial se realizó el 25 de mayo de 2003. Semanas atrás y luego de difíciles negociaciones, las autoridades salientes firmaron con el FMI un acuerdo que preveía un monto de 3.400 millones de dólares a otorgar en los siete meses subsiguientes en concepto de refinanciamiento del vencimiento de los pagos que Argentina debía efectuar a las organizaciones multilaterales de crédito y bajo condición del cumplimiento de un conjunto de reformas neoliberales, Manzo (2012:123). Este acuerdo poseía carácter “transitorio” y consecuentemente, existía

---

<sup>9</sup> La “Masacre de Avellanada” tuvo lugar el 26 de junio de 2002 y se recuerda en tanto en el marco de una manifestación de distintas organizaciones piqueteras resultaron asesinados a manos de la Policía Bonaerense dos jóvenes militantes, Maximiliano Kosteki y Darío Santillán.

una gran expectativa en torno a la manera en la cual el presidente Kirchner encauzaría las relaciones con dichas organizaciones.

Estas se iniciaron de inmediato, con el objeto de garantizar una rápida salida del *default*. La oferta de canje argentina se hizo pública en el mes de setiembre previa firma de un nuevo compromiso con el FMI que se solapó con el anterior. Este, en consonancia con la postura del nuevo gobierno, fijó un techó del 3% del PBI con destino al pago de los acreedores de la deuda externa. En la práctica, esto significaba una quita promedio del 75% de los bonos *defaulteados* en negociación cuyo monto ascendía a más de 80 mil millones dólares, Manzo (2012). “Lo primero que vamos a honrar es la deuda interna” declaró por entonces el presidente Kirchner y agregó que los ajustes estructurales:

“(...)”ahora son al revés: antes, en cada discusión el ajuste era para adentro”. “Era muy fácil ser fuerte con los débiles y ser débiles con los poderosos”, Diario Clarín 03/10/2004”.

En consonancia con este discurso inició una política económica estatalmente expansiva opuesta a las recomendaciones del FMI. En materia laboral, explica Rapoport (2010:484), prolongó los planes asistenciales Jefas y Jefes de Familia, impulsó la negociación de los salarios mediante paritarias y aumentó: a) en reiteradas ocasiones y por decreto, las remuneraciones del sector privado; b) los salarios del sector público; c) el Salario Mínimo Vital y Móvil; d) los haberes jubilatorios; g) las Asignaciones Familiares. De igual modo, activó un proceso de reforma de la legislación heredada de los años 90 que culminó, el 02 de marzo de 2004, con la sanción de la ley N° 25.877 y su decreto reglamentario N° 339/2004.

Entre otras cosas, esta norma: a) derogó la ley de flexibilización laboral 25.250 promulgada bajo el gobierno del presidente De La Rúa (art. 1); b) modificó el plazo del “período de prueba” y previó sanciones para los empleadores que hiciesen uso abusivo de esta figura (art. 2); c) reguló el “preaviso” y alteró los montos de la “indemnización por despido sin justa causa” (art. 3 y ss); d) creó un nuevo régimen de “Promoción de Empleo” en virtud del cual las PyMES que incorporasen nuevos trabajadores recibirían reducciones a sus contribuciones a la Seguridad Social (art. 6); e) previó el “Fomento de la Negociación Colectiva” estableciendo un mecanismo voluntario de mediación, conciliación y arbitraje, para superar la falta de acuerdo entre las partes en tratativas (art. 18-cap VI); f) compelió a las grandes empresas a

elaborar un “Balance Social” relativo a las condiciones de empleo, costo laboral y prestaciones sociales a su cargo y a elevarlo, anualmente, al Ministerio de Trabajo (art. 25); g) conformó el “Sistema Integral de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social” (SIDITYSS), destinado al control y fiscalización del cumplimiento de las normas laborales en todo el territorio nacional (art. 28); h) promovió la “simplificación registral” en materia de inscripción laboral (art. 39) y las “cooperativas de trabajo” (art. 40).

Es relevante advertir, que estas medidas fueron acompañadas por la jurisprudencia de la nueva Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) a través de los fallos “Vizzoti” y “Aquino” del 14 y el 21 de setiembre de 2004, respectivamente. La CSJN, en el primero, calificó de “inconstitucional” al tope indemnizatorio previsto por el art. 245 de Ley de Contrato de Trabajo destacando el carácter alimentario del resarcimiento por despido y, en el segundo, hizo lo propio con el régimen de “indemnización tarifada” del artículo 39 de la Ley de Riesgos del Trabajo prescribiendo un resarcimiento cabal de los daños y perjuicios ocasionados en accidentes laborales.

En este marco, se produjo una nueva reconfiguración del movimiento obrero argentino. El 23 de agosto de 2003, Kirchner devolvió la personería jurídica a la “Confederación Argentina del Transporte” y su Secretario General, Moyano, asumió, el 14 de julio de 2004, la dirección de la CGT erigiéndose, a partir de allí, como uno de los principales defensores de la orientación política del nuevo gobierno. La CTA se fragmentó y muchos de sus integrantes retornaron al peronismo.

Otro tanto sucedió con las principales organizaciones representativas del movimiento piquetero. Estas, advierte Bazán (2010), se encolumnaron detrás del kirchnerismo y “en poco tiempo se convertirían en su fuerza militante, su “base social” (...) que contribuiría a sacar a muchos excluidos de una situación extrema de pobreza, mediante programas de vivienda y de trabajo en cooperativas, entre otros. En ese proceso, Kirchner reconoció el apoyo manifiesto, y en un hecho hasta entonces inédito, abrió las puertas del Estado para que estos dirigentes sociales llegaran a ocupar diversas áreas de gobierno (pp.2)” y continúa:

“no dejaron la calle, pero su fuerza estuvo al servicio de marchas de apoyo, actos, escraches, todo en sintonía con la voluntad explícita o implícita del gobierno (ibídem)”<sup>10</sup>.

En este contexto, las autoridades del FMI presionaron a Argentina para que aumentase el flujo de divisas con destino a los acreedores de la deuda externa y renegociase los contratos de las empresas privatizadas afectadas por la devaluación. Tras una serie de idas y vueltas, el acuerdo firmado en setiembre de 2003 quedó en suspenso. El proceso de canje continuó sin el aval de las organizaciones multilaterales de crédito y en marzo de 2005 el Ministro de Economía Lavagna anunció su conclusión con una alta aceptación de bonistas, Manzo (2012).

## **VI- Reflexiones finales.**

Para superar la fatiga y agotamiento del “fordismo” como mecanismo de organización del trabajo durante el período del Estado de Bienestar (años 30-70), el capitalismo “debió transformar las estructuras y lograr una nueva cohesión social, compatible con una nueva relación salarial, que provoque una nueva baja a largo plazo del costo social de la reproducción de la fuerza de trabajo, Rodríguez Vargas (2005:39)”. El neoliberalismo se presentó, así, como una ofensiva general de los capitalistas para reducir los gastos sociales y aumentar sus tasas de ganancias:

“El sistema sólo podía salir de la crisis adaptándose a la ley de la acumulación -el núcleo del capitalismo-, creando nuevas condiciones de producción e intercambio que provocara una elevación duradera y masiva de la tasa de plusvalor (pp.39)”.

En América Latina durante los 90 y alentados por los organismos multilaterales de crédito, 24 países (de un total de 26) realizaron reformas del Estado en consonancia con los postulados de esta doctrina económica social. Sin embargo, sólo cinco de ellos avanzaron con reformas en el ámbito laboral (Argentina, Colombia, Guatemala, Panamá y Perú) y sólo seis reorganizaron sus sistemas de seguridad social (Argentina, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay), Lora y Pages (1996:7 y 9).

---

<sup>10</sup> La cita fue tomada del libro de Boyanovsky Bazán titulado “El aluvión: los movimientos sociales y su relación con el kirchnerismo” publicado por la editorial Sudamericana de Buenos Aires en el año 2010 y presentado en <http://dev.tiempo.sg2.com.ar/notas/aluvion-los-movimientos-sociales-y-su-relacion-con-kirchnerismo>, consultada el 20-07-2012.

En Argentina, las reformas brevemente descritas, fueron de tal intensidad que hacia principios del siglo XXI ya se había eliminado gran parte de la estructura que daba forma al Derecho Social propio del Estado de sustitución de importaciones:

“se replantearon las normas sobre la determinación salarial (se eliminó la indexación salarial, se descentralizó la negociación colectiva y se vincularon las variaciones salariales a la evolución de la productividad); se limitó el derecho de huelga; se alteró el régimen de vacaciones; se privatizó el sistema de prevención de accidentes de riesgos de trabajo (ART); se pusieron en vigencia diversas formas de contratos temporarios que disminuyeron el costo para los empresarios (los denominados “contratos basura”); se redujeron los aportes patronales a la seguridad social y las asignaciones familiares; se disminuyeron las indemnizaciones por despido, Basualdo (2010:320)”.

Estas modificaciones no encontraron una oposición consistente y unificada del movimiento obrero argentino ligado desde los años 40 al peronismo. “Peor aún, una parte importante del sector gremial, nucleado en su mayoría en la CGT San Martín, brindará una colaboración activa y explícita a las políticas de reforma y ajuste estructural del Gobierno, Viale Linieres (2009:10)”. La defensa de los intereses de los sectores perjudicados por el modelo activado quedó, de esta manera, en manos de nuevos agentes sociales (vgr. CTA, CCC y piqueteros) que alcanzaron un peso relativamente relevante en el campo político nacional sólo a partir de la segunda mitad de los años 90.

Tras la crisis del 2001, el FMI inició un proceso de revisión de su participación en Argentina llegando a la conclusión de que el país se había alejado de manera puntual pero significativa de los programas de reformas acordados, Mussa (2002) y Takagi (2004). El mercado de trabajo, en particular, no era lo suficientemente flexible y, por lo tanto, los salarios no habían tenido la capacidad de adaptarse a las condiciones impuestas por el régimen de convertibilidad contribuyendo a que la economía perdiese competitividad en momentos de recesión, Krueger (2002:5). Sus representantes proponían, consecuentemente, en el escenario ex-post 2001, la profundización del neoliberalismo.

Esta explicación de los hechos chocó contra aquella propia de las nuevas autoridades argentinas. Estas devaluaron la moneda y activaron una serie de políticas que protegieron a los agentes actuantes en el mercado local. Con la recuperación económica que de dichas políticas se derivó -en el marco de un contexto internacional particularmente propicio para las exportaciones nacionales-

“los niveles de pobreza descendieron de 44,3% en 2004 al 23,4% en 2007 y en el mismo período, la tasa de desempleo abierto, que era del 14,4%, cayó, después de mucho tiempo, a un dígito, 9,8%. La tasa de desocupación también llegó a un dígito, 9,3%, en el primer trimestre de 2007, Rapoport (2010:495)”.

Con ello, el Estado recuperó el rol de árbitro entre el capital y el trabajo y, aún sin dismantelar plenamente las reformas heredadas de los 90, promovió una nueva alianza entre los representantes de ambos extremos de la relación laboral. Desde el punto de vista político, dicha alianza se selló en el canje de la deuda externa en *default*. El gobierno kirchnerista construyó discursivamente al FMI como un enemigo externo que era necesario rápidamente vencer y, consecuentemente, tejió un entramado de poder multisectorial en defensa de su posición, Manzo (2012).

Este entramado no distinguió entre grupos económicos locales e internacionales ni entre aquellos que se habían visto beneficiados o perjudicados en las décadas precedentes. Más aún, durante estos años, se acentuó la tendencia hacia la concentración y centralización del capital en aquellos reductos monopolizados por las grandes firmas actuantes en el mercado local, Rapoport (2010:494). Esta situación, junto a la transferencia masiva de divisas destinadas al pago de las organizaciones multilaterales de crédito que aparecieron en el canje como “acreedores privilegiados”, llevó a muchos observadores a resaltar la distancia existente entre, por un lado, el discurso anti-neoliberal del gobierno y, por otro, la lógica neoliberal en la que aún estaban insertos distintos agentes y sectores de la sociedad argentina. Novaro (2006) sintetiza esta crítica en los siguientes términos:

“lo cierto es que mucha de la retórica radicalizada (del oficialismo) no fue acompañada de decisiones concretas: no se re-estatizaron servicios, con excepción del correo (“transitoriamente”), se buscó en todo momento el apoyo del gobierno norteamericano y los organismos al plan de renegociación de la deuda, etc. La tensión entre un discurso confrontativo y decisiones políticas en general muy moderadas, incluso en algunos casos francamente contrapuestas a esas señales discursivas, no representó un problema para la creación de un consenso ni para el fortalecimiento de la credibilidad del presidente en el electorado (pp. 304)”.

## **VII-Bibliografía.**

AZPIAZU, Daniel y Martín SCHORR, (2001), “Las Privatizaciones en la Argentina: desnaturalización de la regulación pública y ganancias extraordinarias”, *Primer Congreso Nacional de Administración Pública*, 30 de agosto, Rosario.

BASUALDO, Eduardo, (2010), *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Ed. siglo XXI, Bs. As.

BORON, Atilio (1990), "Estadolatría y Teorías Estadocéntricas", *Rev. Temas*, pp: 97 -123, Ed Alianza, Madrid.

BOUGHTON, James M., (2001), *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, International Monetary Fund, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2001/index.htm>, consultada el 01-09-10.

BOURDIEU, Pierre, (2001), *Poder, Derecho y Clases Sociales*, Descleé, Bilbao, España.

CAVALLO, Domingo, (2005), "Argentina and the IMF During the Two Bush Administration", *International Finance* 7:1,; pp. 137–150, <http://www.cavallo.com.ar/wp-content/uploads/Argentina.pdf>, consultada el 01-09-10.

EDWARDS, Sebastian, (2002), "The Great Exchange Rate Debate after Argentina", [http://www.oenb.at/en/img/wp74\\_tcm16-6164.pdf](http://www.oenb.at/en/img/wp74_tcm16-6164.pdf), consultada el 01-09-10.

FAIR, Hernán, (2008), "El Plan de Convertibilidad y el sindicalismo durante la primera presidencia de Menem", en *'Repensando la década del noventa II'*, Revista N° 3, <http://www.revinciapolitica.com.ar/num3art1.php>, consultada el 01-09-10.

FAIRCLOUGH, Norman, (2003), "El análisis crítico del discurso como método para la investigación en ciencias sociales", en WODAK, Ruth y Michel MEYER, *Métodos de análisis crítico del discurso*, Ed. Gedisa, Barcelona.

HARVEY, David (2007), *Breve Historia del Neoliberalismo*, Ed. Akal, Madrid.

IRIARTE, Alicia –compiladora-, (1998), *Sur, Menemismo y Después*, [http://books.google.es/books?id=\\_\\_izk5R3JSsC&dq=Mesa+de+Enlace+sindical+menem&source=gb\\_s\\_navlinks\\_s](http://books.google.es/books?id=__izk5R3JSsC&dq=Mesa+de+Enlace+sindical+menem&source=gb_s_navlinks_s), consultada el 10-07-2010.

KULFAS, Matías y Martín SCHORR, (2003), *La Deuda Externa Argentina: Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*, [http://www.flacso.org.ar/uploaded\\_files/Publicaciones/240\\_AEYT\\_La.deuda.externa.argentina.pdf](http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Publicaciones/240_AEYT_La.deuda.externa.argentina.pdf), consultada el 01-09-10.

LORA, Eduardo y Carmen PAGES, (1996), "La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe", BID, Oficina del Economista Jefe, <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubWP-343.pdf>, consultada el 10-07-2012.

MAC DONALD, Andrea Fabiana, (2005), "Evolución histórica de la flexibilización laboral en la Argentina y el mundo, <http://www.rcci.net/globalizacion/2005/fg508.htm>, consultada el 10-07-2012.

MANZO, Alejandro (2012), *El canje de la deuda externa 2003-2005: estrategias y discursos del gobierno kirchnerista teniendo a la configuración de un emergente Estado post-neoliberal*, tesis de la Maestría en Sociología del Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la UNC, director: Julio Gambina, co-directora: Patricia Scarponetti (inédita).

MANZO, Alejandro G., (2011), *Derecho e Institucionalización del Neoliberalismo en Argentina: las reformas legales del período 1976-2002*, tesis doctoral Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNC, directora Martha Díaz de Landa (inédita).

MARTINEZ, Fabiana (comp.), (2011), *Lecturas del presente: discurso, política y sociedad*, Ed. Eduvim, Villa María.

MUSSA, Michael, (2002), *Argentina and the Fund: From Triumph to Tragedy*, Peterson Institute for International Economics, <http://bookstore.piie.com/bookstore//343.html>, consultada el 01-09-10

NOVARO, Marcos, (2006), *Historia de la Argentina Contemporánea: de Perón a Kirchner*, ed. Edhasa, Bs. As.

OSZLAK, Oscar, (2001), “El Mito del Estado Mínimo”, Primer Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Gobierno y Administración Pública, en actas del congreso, Rosario del 1º agosto al 1º de septiembre.

OVIEDO, Luis, (2001), *De las primeras coordinadoras a las asambleas nacionales. Una historia del movimiento piquetero*, Ed. Rumbos, Buenos Aires.

RAPOPORT, Mario, (2010), *Las políticas económicas de la Argentina. Una Breve Historia*, ed. Booket, Bs As.

RODRIGUEZ VARGAS, José, (2005), *La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo*, tesis doctoral ISBN: 94-689-5228-1, N° Registro: 05/82578, <http://www.eumed.net/tesis/jjrv/index.htm>, consultada el 20-10-10.

SANCHEZ, Fernández-Bernal Raúl (2007), “1989-1999 Balances y Lecciones Aprendidas de una Década de Privatizaciones en Argentina”, IX Reunión de Economía Mundial, Madrid [www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones/12-10-%20SANCHEZ%20FERNANDEZ%20BERNAL.pdf](http://www.uam.es/otros/ixrem/Comunicaciones/12-10-%20SANCHEZ%20FERNANDEZ%20BERNAL.pdf), consultada el 08-02-09

SOUSA SANTOS, Boaventura (1991) “Estado, Derecho y Luchas Sociales”, ILSA, Capítulo 2, pp. 97-119, Bogotá.

TAKAGI, Shinji y otros, (2004), *Informe sobre la evaluación del Papel del FMI en Argentina, 1991–2001*, Oficina de Evaluación Independiente del FMI, <http://www.ieo-imf.org/eval/complete/pdf/07292004/espanol.pdf>, consultada el 01-09-10.

VIALE LINIERES, Francisco, (2009), “Reformas del Estado en la Argentina: el rol de los sindicatos”, <http://www2.21.edu.ar/res/media/Identidad%2021/11395.pdf>, consultada el 09-03-10.

WOLKMER, Antonio (2008), *Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico*, Ed Saraiva, 6 edição, Sao Pablo.

### VIII- Tabla Anexo: normativa vinculada a la flexibilización y anti-flexibilización laboral en Argentina 1989-2004.

Normativa	Denominación	Síntesis de contenido
Ley N° 23.697 de 1989.	“Ley de Emergencia económica”	Desmanteló la estructura tributaria del Estado. Suspendió los regímenes de “subsídios” (art. 2), de “promoción industrial” (art. 4), de “promoción minera” (art. 11) y “de compra nacional” (art. 23). Estableció un nuevo “régimen de inversiones extranjeras” (art. 15). En materia laboral facultó al Poder Ejecutivo a recortar la planta de personal (art. 46), a disponer medidas que asegurasen la eficiencia y productividad de los empleados (art. 43-44) y congeló los salarios al prohibir cláusulas “indexativas” en un momento hiperinflacionario (art. 45).
Ley N° 23.696 de 1989.	“Ley de reforma del Estado”	Autorizó al Poder Ejecutivo a privatizar las empresas estatales productoras de bienes o prestadoras de servicios públicos. En materia Laboral dio inicio el denominado “Programa de Propiedad Participativa” (PPP) por medio del cual otorgó a los gremialistas colaboracionistas participación accionaria en las empresas privatizadas.
Ley N° 24.013 de 1991.	“Ley Nacional de Empleo”	Incorporó modalidades flexibles de contratación laboral, a plazo determinado y sin indemnización en oportunidad de extinción de dichos contratos.
Decreto N° 470 de 1993.	“Régimen de negociación colectiva”	En adelante los convenios colectivos de empresas no necesitarían la homologación por parte del Ministerio de Trabajo.

Ley N° 24.241 de 1993.	“Régimen de Seguridad Social”	Dispuso la privatización parcial del sistema estatal de jubilaciones y pensiones que pasó en adelante a estar desdoblado en dos sectores: uno público, en manos del Estado nacional-provincial, y otro privado, a cargo de las AFJP.
Ley N° 24.465 de 1995	“Flexibilización laboral y contratos de trabajo”	Incorporó un “período de prueba” de tres a seis meses en los contratos de trabajo y creó una modalidad de contratación laboral sin protección de ningún tipo llamada “Contrato de Aprendizaje”.
Ley N° 24.467 de 1995.	“Marco regulatorio para PyMES”	Permitió que por convenios colectivos se fijasen regulaciones que exceptuaran al trabajador de las PyMES de derechos laborales hasta entonces considerados no negociables.
Ley N° 24.522 de 1995.	“Régimen de concursos y quiebras”	Incluyó a los trabajadores en la puja de acreedores que caracteriza al proceso concursal y con ello, éstos pasaron a participar de las pérdidas de los acreedores del empleador.
Ley N° 24.557 de 1995.	“Ley de Riesgos de Trabajo”	Eliminó las enfermedades del régimen tradicional de riesgo de trabajo y exceptuó al trabajador del derecho de acceso a la jurisdicción para reclamos no tarifados en base al Derecho común.
Ley N° 25.013 de 1998.	“Reforma Laboral”	Redujo las indemnizaciones por despido de los trabajadores contratados a partir de su entrada en vigencia.
Ley N° 25.250 de 2000.	“Ley de flexibilización laboral”	Prolongó el período de prueba de los nuevos empleados, limitó la prórroga automática de los convenios colectivos de trabajo y descentralizó las negociaciones colectivas.
Ley N° 25.877 y decretos reglamentarios 339, 817 y 1135/2004.	“Régimen Laboral” (anti-flexibilización laboral”).	a) Derogó la ley de flexibilización laboral 25.250 promulgada bajo el gobierno del presidente De La Rúa (art. 1); b) modificó el plazo del “período de prueba” y previó sanciones para los empleadores que hiciesen uso abusivo de esta figura (art. 2); c) reguló el “preaviso” y alteró los montos de la “indemnización por despido sin justa causa” (art. 3 y ss); d) creó un nuevo régimen de “Promoción de Empleo” en virtud del cual las PyMES que incorporasen nuevos trabajadores recibirían reducciones a sus contribuciones a la Seguridad Social (art. 6); e) previó el “Fomento de la Negociación Colectiva” estableciendo un mecanismo voluntario de mediación, conciliación y arbitraje, para superar la falta de acuerdo entre las partes en tratativas (art. 18-cap VI); f) compelió a las grandes empresas a elaborar un “Balance Social” relativo a las condiciones de empleo, costo laboral y prestaciones sociales a su cargo y a elevarlo, anualmente, al Ministerio de Trabajo (art. 25); g) conformó el SIDITYSS, destinado al control y fiscalización del cumplimiento de las normas laborales en todo el territorio nacional (art. 28); h) promovió la “simplificación registral” en materia de inscripción laboral (art. 39) y las “cooperativas de trabajo” (art. 40).

Fuente: elaboración propia sobre la base del análisis realizado.