



**FUNDACION
FRIEDRICH
EBERT** 

Debate
Sindical

**LOS CONFLICTOS
LABORALES
BAJO EL GOBIERNO
CONSTITUCIONAL:**

HECTOR PALOMINO





La serie Debate Sindical publicada por la Fundación Friedrich Ebert en Argentina tiene por objeto presentar análisis, informaciones, documentos y ensayos sobre temas sindicales y laborales, tanto a nivel nacional como internacional. Este material, que por su carácter sintético permite una rápida información por parte del lector, está destinado a dirigentes sindicales como asimismo a políticos e investigadores relacionados con el campo laboral.

**FUNDACION
FRIEDRICH
EBERT** 

**Debate
Sindical**

LOS CONFLICTOS LABORALES BAJO EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL:

**del Plan Austral al
Ministro de Trabajo
Carlos Alderete (1985-1987)**

HECTOR PALOMINO

INDICE

	Pág.
Introducción	5
1. Los conflictos laborales anteriores al Plan Austral	5
2. Los conflictos laborales 1985-1987	7
2.1. Registro del período	7
2.2. Conflictos laborales y evolución económica	9
2.3. Conflictos laborales y diferencias en el mercado de trabajo	13
2.4. Los conflictos en el sector público	16
3. Los paros de la C.G.T.	20
4. Conclusiones	21
5. Apéndice	23

Los artículos que publicamos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich Ebert. Se admite la reproducción parcial o total de sus trabajos, como asimismo de sus ilustraciones, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar copia a la redacción.

Introducción

El año 1986 se caracterizó en Argentina por el elevado número de conflictos laborales. Un registro mensual de esos conflictos muestra que se distribuyeron por todo el territorio nacional, todas las ramas de actividad económica, y movilizaron a categorías de trabajadores diversas. Esta situación difirió considerablemente de la registrada en 1985, en la que el promedio de conflictos mensuales fue considerablemente menor. Y también difiere considerablemente de la situación prevaleciente en la primera mitad del año 1987, en la que el promedio mensual de conflictos es muy reducida, a punto de constituir prácticamente el período de menor conflictividad laboral desde la asunción del actual gobierno constitucional.

Un panorama global de la evolución descrita muestra que los conflictos laborales de 1986 se sitúan en una onda expansiva que se inicia con posterioridad a la aplicación del Plan Austral en junio de 1985, y que finaliza en los primeros meses del año en curso, culminando con el ingreso de Carlos Alderete al Ministerio de Trabajo. En ese lapso la CGT convocó a 6 paros generales —contando huelgas y movilizaciones, o combinaciones de ambas—, *sumando a la conflictividad laboral un ingrediente político innegable*. La ola de conflictos llegó al punto de suscitar su estudio por parte de centros diversos, comenzando por el propio Ministerio de Trabajo, y su registro constituyó material cotidiano de varios de los principales medios periodísticos de la Capital Federal.

Onda expansiva, ola, movimiento, etc., son términos descriptivos del carácter del fenómeno a analizar. Fue tal la magnitud de los conflictos que resulta difícil considerarlos singularmente sin relacionarlos entre sí y con el contexto en el cual surgieron. El clima social que generaron permite definirlos como algo más que puras reivindicaciones económicas, por más que estas hubieran estado en la base de los reclamos. Fueron de hecho una *toma de posición frente a la política económica del gobierno y de las políticas empresarias, una actitud ofensiva de los asalariados frente a sus interlocutores sociales y el Estado*. Y también fueron reveladores de una serie de rasgos estructurales de la sociedad argentina.

1. Los conflictos laborales anteriores al Plan Austral

Desde la implantación de la dictadura militar en 1976, los conflictos laborales prácticamente desaparecieron de la escena social y política. La fuerte represión encarada por los militares que intervinieron numerosos sindicatos,

encarcelaron o asesinaron dirigentes, y ahogaron las protestas de base en las empresas, impidieron la emergencia de numerosos conflictos. Al menos en la cantidad y masividad que habían alcanzado en los años previos y, fundamentalmente durante el régimen militar prevaleció una actitud de censura sobre los conflictos en los medios de prensa. Es decir, los conflictos que se suscitaron no tuvieron eco en los diarios, y sólo algunos de ellos alcanzaron cierta difusión.

La situación cambió radicalmente luego de la derrota militar en Malvinas. A favor de la crisis política en el seno del régimen, e impulsados por los bajos niveles salariales vigentes —los más bajos de todo el período militar por efecto de la política económica y la inflación registradas durante la guerra—, a partir del segundo semestre de 1982 los conflictos laborales se multiplicaron. A base de reivindicaciones económicas pero también como expresión de protestas contenidas durante años, los asalariados dejaron oír sus voces largamente silenciadas.

La oleada de conflictos iniciada luego de la derrota en Malvinas en el segundo semestre de 1982 se mantuvo durante todo el año 1983, y prosiguió durante el primer año del gobierno constitucional, 1984. En estos conflictos se puso de manifiesto no sólo las ansias de protesta de los trabajadores, sino también el grado de deterioro de la estructura sindical, hondamente afectada durante la dictadura. Muchos de los conflictos tuvieron su origen en demandas encabezadas por comisiones de empresa y por representantes directos de los asalariados en los lugares de trabajo. Las conducciones sindicales carentes de canales formales de presión y negociación se veían en muchos casos imposibilitadas de orientar los conflictos. Además, el fuerte ritmo inflacionario tendía a acortar los períodos de vigencia de los acuerdos, que aparecían permanentemente retrasados frente a la suba de precios. Con lo cual los conflictos tendían a multiplicarse y a repetirse en forma periódica.

En el primer año de gobierno constitucional se asistió a una persistencia de la ola de conflictos iniciada en 1982. En la base de esta situación se ubicaban dos cuestiones centrales difíciles de resolver. Por un lado *la ausencia de un marco legal y jurídico* con la legitimidad suficiente como para canalizar los conflictos por la vía de las negociaciones. El régimen militar había suspendido la vigencia de las convenciones colectivas de trabajo, y había sustituido las anteriores leyes de asociaciones profesionales y de obras sociales. Además las conducciones sindicales establecidas tenían muy diferentes estatutos legales: algunas tenían mandatos prorrogados desde hacía muchos años, otras habían sido normalizadas de acuerdo con normas impuestas por la dictadura, otras estaban en manos de comisiones transitorias. Es decir, no existía en el momento de instauración del

gobierno constitucional, ni canales de negociación en el terreno laboral, ni el estatuto legal de las conducciones sindicales era transparente. Es decir, no había ni canales ni actores legalmente constituídos para encarar la solución de los conflictos, al menos en forma generalizada.

Por otro lado, la crisis económica hallaba una manifestación muy cruda en el *retraso salarial respecto a los niveles vigentes en los años previos a 1976*. Una de las herencias dramáticas de la dictadura, era una estructura de distribución de ingresos claramente regresiva; los asalariados habían perdido posiciones relativas en forma evidente, y la vuelta a la democracia fue para muchos la ilusión de un retorno a las viejas políticas distribucionistas de los gobiernos peronistas. Pero las condiciones de funcionamiento de la economía argentina se habían modificado radicalmente, particularmente en cuanto a las barreras que una inflación galopante imponía a la antigua solución de aumentar los salarios nominales. La inflación devoraba los aumentos salariales concedidos y estos a su vez se convertían en un factor adicional de inflación, de modo tal de agotar rápidamente los intentos de mejora del salario real; en la nueva estructura de distribución del ingreso consolidada bajo la dictadura, los sectores favorecidos o que habían conseguido mantener posiciones, se resistían a ceder sus privilegios.

En este contexto, el gobierno optó por la reconstitución de las direcciones sindicales como paso previo a la discusión de nuevas leyes laborales. Esta decisión generó un vasto conflicto político entre sindicatos y gobierno, expresado en el rechazo parlamentario al ordenamiento sindical propuesto inicialmente por el gobierno, al cual siguieron tratativas tendientes a la normalización de los sindicatos bajo una norma negociada. Finalmente se arribó a un proceso de normalización de las conducciones gremiales, la mayoría de las cuales se produjo entre setiembre de 1984 y abril de 1985. Entre tanto la crisis económica se profundizaba, expresándose ahora en una situación recesiva generalizada de la economía, particularmente agudizada en el primer semestre de 1985.

2. Los conflictos laborales 1985-1987

2.1. Registro del período

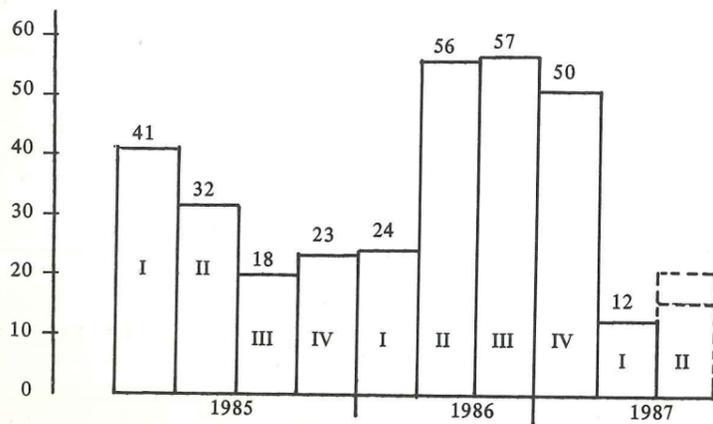
El gráfico I permite observar la evolución de los conflictos laborales por períodos trimestrales desde 1985 hasta el primer semestre de 1987. El año 1985 mostraba inicialmente un elevado nivel de conflictividad laboral; el promedio mensual de conflictos laborales alcanzaba a 42 en el primer trimestre. Posteriormente el número de conflictos tiende a descender

rápidamente, a 32 como promedio en el II trimestre y a 18 en el III trimestre de 1985. En el último trimestre de 1985 ese promedio asciende levemente a 23 conflictos mensuales.

El año 1986 muestra una fuerte aceleración a partir del II trimestre, cuando el promedio mensual alcanza 56 conflictos laborales, manteniéndose en niveles elevados en el resto del año. Es este "pico" de conflictividad el que analizaremos enseguida, que finaliza claramente en 1987, cuando el promedio desciende a los valores más bajos de toda la serie.

Esta evolución aparece claramente delimitada por dos hechos políticos claves de la historia reciente, ubicados cada uno de ellos en los puntos más bajos de toda la serie. El primero es la implementación en junio de 1985 del llamado Plan Austral por parte del gobierno nacional, que marcó un giro sustancial de la política económica oficial. Como puede apreciarse en el gráfico, luego de la aplicación del Plan Austral el número de conflictos laborales disminuyó abruptamente, acentuando una tendencia previa en ese sentido. Recién en el segundo trimestre de 1986 se observa una fuerte agudización de los conflictos laborales que continúa casi hasta la finalización del año. El segundo hecho relevante es la designación de un sindicalista estrechamente vinculado a la CGT en el Ministerio de Trabajo a fines de marzo de 1987. Esta designación se ubica en el terreno de una firme tendencia a la disminución de conflictos laborales registrada en el primer trimestre de 1987. De este modo puede registrarse el período como el que transcurre entre la implementación del plan Austral y el nombramiento de Carlos Alderete.

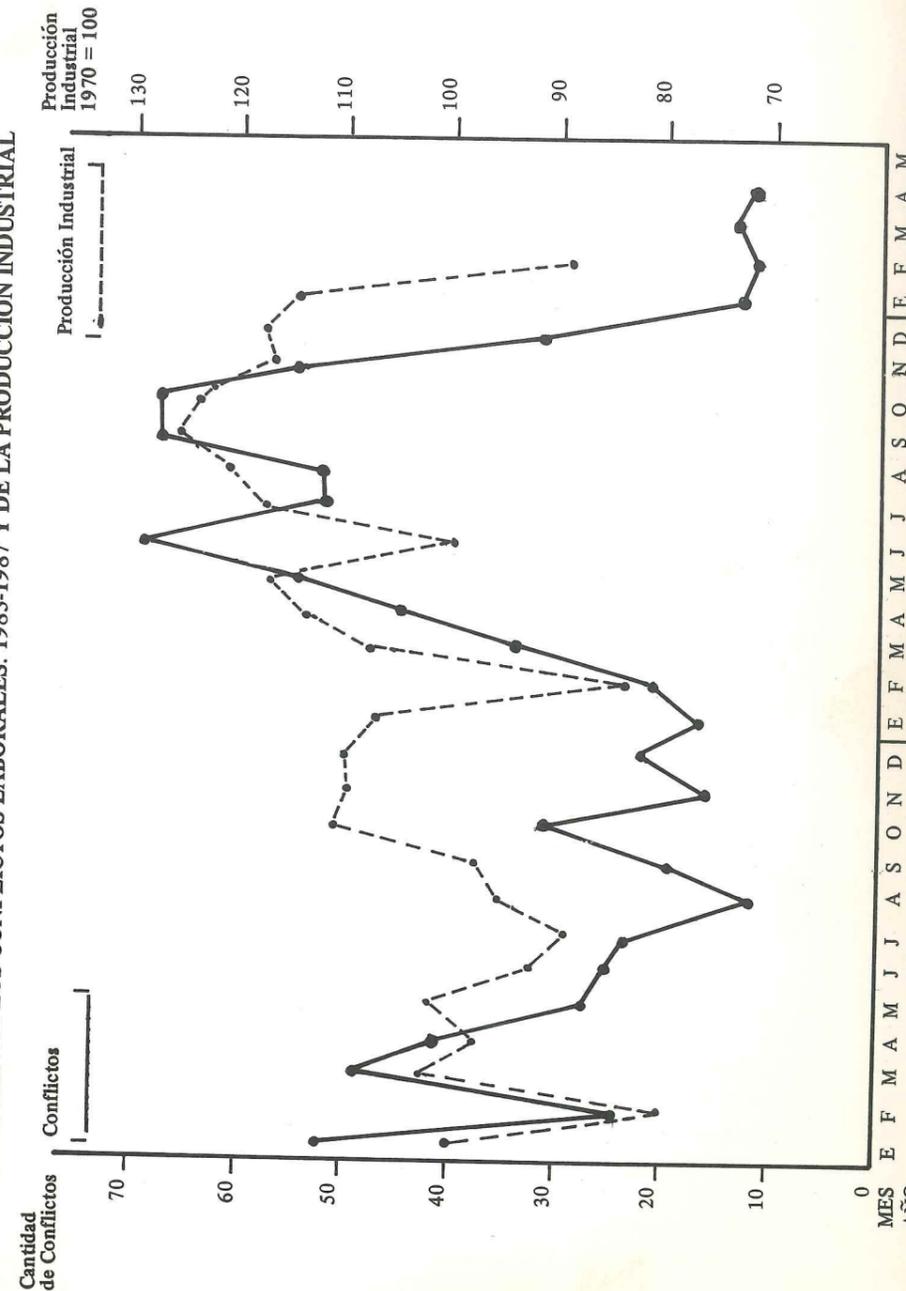
Gráfico I
CONFLICTOS LABORALES
Promedio trimestral de la cantidad de conflictos 1985-1987



Fuente: Idem Gráfico II.

2.2. Conflictos laborales y evolución económica

Gráfico II
EVOLUCION DE LOS CONFLICTOS LABORALES. 1985-1987 Y DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL



MES AÑO
1985
E F M A M J J A S O N D
1986
E F M A M J J A S O N D
1987
E F M A

FUENTES DEL GRAFICO II

Conflictos laborales			Evolución de la producción industrial		
Año	Mes	Cant.	1970 = 100		
Año	Mes		Año	Mes	Nivel 1970 = 100
1985	E	52	1985	E	100
	F	24		F	80
	M	48		M	103
	A	42		A	98
	M	26		M	102
	J	26		J	92
	J	24		J	89
	A	12		A	96
	S	19		S	98
	O	31		O	111
	N	16		N	110
	D	22		D	110
1986	E	17	1986	E	107
	F	21		F	83
	M	33		M	108
	A	45		A	114
	M	55		M	117
	J	69		J	100
	J	52		J	117
	A	52		A	121
	S	67		S	126
	O	69		O	124
	N	54		N	117
	D	32		D	118
1987	E	13	1987	E	115
	F	12		F	89
	M	13			
	A	11			

Fuente: Elaboración propia, en base a periódicos de Capital Federal.

Fuente: FIDE, Fundación de Investigaciones Económicas.

El año 1985 se inicia con un elevado número de conflictos. Se computan 52 en enero, valor que decae en febrero por factores estacionales (nótese que en febrero de todos los años los conflictos disminuyen) y vuelve a retomar cifras elevadas en marzo y abril de 1985. En mayo se aprecia un fuerte descenso del indicador, que continúa a partir de allí en niveles sumamente bajos durante casi todo el año, con esporádicos "picos" de ascenso en algunos meses.

A partir de marzo de 1986 el número de conflictos vuelve a crecer rápidamente, en una onda expansiva que alcanza hasta junio, se estabiliza relativamente en valores elevados hasta el mes de octubre y desciende hacia fin de año. Durante 1986 se alcanzan los niveles más elevados de toda la serie, muy superiores a los registrados el año previo, y a los meses posteriores de 1987.

Los primeros cuatro meses de 1987 presentan los valores más bajos de toda la serie, sumamente disminuidos respecto del año anterior, al punto que en promedio el número de conflictos laborales de marzo-abril de 1987 es tres o cuatro veces menor al prevaleciente en 1986.

La forma adquirida por la curva de conflictos nos informa que éstos se produjeron como procesos de corto plazo acotados por períodos. Estos períodos son de dos tipos: *estacionales* y *no estacionales*. Los períodos estacionales coinciden con los ciclos anuales de actividad económica que, por tradición en Argentina, muestran una disminución de la misma en los meses del verano particularmente en enero y febrero, y un aumento de la actividad a partir de marzo de cada año. Esa disminución de la actividad económica en el verano, donde tradicionalmente las empresas licencian a su personal por vacaciones, incide en la disminución del número de conflictos en ciertos meses. En el gráfico puede apreciarse justamente como en los meses de febrero de cada año los conflictos disminuyen, independientemente del nivel que hubieran alcanzado en los meses previos. A partir de marzo en cambio tienden a aumentar en relación a febrero; con el reinicio de la actividad económica plena, los conflictos nuevamente tienden a reiniciar un nuevo ciclo.

Los períodos no estacionales de la evolución de los conflictos laborales, es decir aquellos que se desarrollan independientemente del ciclo anual de actividad económica, son los que presentan el mayor interés social y político. Es de esperar que la evolución de los conflictos en estos períodos se vincule a las condiciones económicas generales de los trabajadores, de sus expectativas en cuanto a las condiciones de salarios y de ingresos que esperen obtener, a su situación organizativa, al marco político global, etc.

La relación de los conflictos laborales con el nivel de actividad económica puede ser observada a través de la comparación de su evolución de

de aquellos con el comportamiento de algún indicador que dé cuenta del ciclo económico. Hemos seleccionado a tal fin un indicador del nivel de actividad industrial cuyos valores pueden ser registrados, al igual que los conflictos laborales, mes a mes.

En el Gráfico II puede observarse la *evolución conjunta de la producción industrial con los conflictos laborales*. La producción industrial parece un buen indicador de las tendencias de actividad económica y del mercado de trabajo, que inciden sin duda en la evolución de los conflictos.

En los primeros meses de 1985 se mantenía todavía la actividad industrial en niveles relativamente elevados, aunque comenzaban a sentirse los primeros efectos de la recesión iniciada a fines de 1984; el salario real tendía a descender y la inflación desbordaba todo límite. Ya en abril la encuesta de empleo y desempleo del INDEC correspondiente a ese mes de 1985 registra los valores más altos de desempleo conocidos en décadas en el país. La recesión amenazaba ya la estabilidad en el empleo. En los meses previos e inmediatamente posteriores a la aplicación del Plan Austral —junio de 1985— la recesión se agudiza; ello se observa claramente en el descenso de la producción industrial en esos meses. Como hipótesis, esta evolución explicaría el descenso del número de conflictos laborales ya en los meses previos al Austral, es decir a partir que la recesión amenaza la estabilidad en el empleo. Varios de los conflictos de este período tienen por eje la *protesta contra despidos* y suspensiones decididos por los empresarios. El caso más destacado, por sus repercusiones en el plano político y por la envergadura de las medidas de fuerza adoptada por los trabajadores es el que involucra a la empresa Ford, tomada durante varias semanas por los obreros. Precisamente el desencadenante del conflicto habían sido las suspensiones y despidos encarados por la empresa. Sin embargo este conflicto se desencadena en un período donde el nivel de conflictividad general tiende a descender; precisamente es probable que ello se deba al temor de los trabajadores a perder su empleo.

En esta primera mitad de 1985 la evolución de la curva de conflictos laborales sigue la tendencia descendente de la actividad industrial. A partir de agosto de 1985 se inicia un *proceso de recuperación económica*. Los valores alcanzados por el índice de actividad industrial crecen incesantemente, y sólo decaen estacionalmente en los meses de verano para seguir su firme marcha ascendente durante el primer semestre de 1986. Luego de una breve caída en junio de 1986, la actividad industrial sigue creciendo aproximadamente hasta octubre, cuando comienza un leve descenso, acentuado estacionalmente en los meses de verano de 1987. En marzo y abril de 1987, pese a que no se cuenta aún con los registros del indicador correspondiente, se estima que sigue el ascenso de la actividad industrial, más

allá de los pronósticos previos que preveían un límite a esa expansión debido al techo puesto por la capacidad de producción disponible para seguir creciendo.

Durante el segundo semestre de 1985, la curva de conflictos laborales no acompañó la recuperación industrial. Los conflictos se mantuvieron en niveles relativamente bajos, y recién en marzo de 1986 inician una firme marca ascendente, a un ritmo similar e incluso más intenso que el de la actividad económica. En este período los conflictos *parecen centrarse en reivindicaciones salariales de uno u otro tipo*. Como si, desaparecido el fantasma del desempleo, la militancia sindical retomara la demanda de incrementos de los ingresos a través de distintos medios. Estos medios van desde el “pedido” tradicional de aumentos porcentuales, al reclamo del cumplimiento retroactivo de acuerdos previos, la vigencia de convenciones colectivas de trabajo y otras similares con el mismo fin pero más ajustadas políticamente con las restricciones planteadas, en ese sentido, por el Plan Austral.

Precisando la hipótesis, podría afirmarse que la diferencia entre la cantidad de conflictos, y las motivaciones de los mismos, entre el primer semestre de 1985 y los posteriores, *radica en las diferentes condiciones del ciclo económico*. En el primer semestre prevalecían las motivaciones básicamente defensivas, tanto en términos de sostener el nivel de salario real como de evitar el peligro de desocupación; la realidad inminente de ésta en los meses previos al Austral parece haber contenido las energías de los trabajadores. Después de julio de 1985 en cambio, y sobre todo durante 1986, la caída del desempleo y el aumento en la actividad económica, tendería a generar una estrategia más bien ofensiva en la que predominan las demandas por mejoras salariales y el activismo crece amparado por la mejor situación relativa del mercado de trabajo. Esta es una experiencia que se repite en otras economías: los conflictos laborales tienden a crecer en relación directa con el ciclo, aumentando cuando la tensión en el mercado laboral ofrece cierta certidumbre sobre la posibilidad de obtener un incremento salarial.

2.3. Conflictos laborales y diferencias en el mercado de trabajo

La correspondencia entre la evolución del ciclo económico y el nivel de conflictos laborales —y sus motivaciones— parece acentuarse en la fase ascendente de ambos durante 1986. El carácter masivo de los conflictos, que alcanzan en ese año a la mayoría de los sectores de actividad económica, sumado a la reivindicación salarial presente en la mayoría de ellos, haría suponer un comportamiento homogéneo de los asalariados. Sin embargo un repaso atento a las categorías de trabajadores implicado en esos con-

flictos permite establecer la presencia en ellos de otros factores de interés.

Hasta junio de 1986 los conflictos laborales se desencadenan *en todos los sectores de actividad*. En la industria, la reactivación impulsa tácticas ofensivas por parte de los sindicatos ante las perspectivas de obtener concesiones salariales posibilitadas por la mejor situación de las empresas. En estos conflictos dirigidos comúnmente por las centrales nacionales de los grandes sindicatos de industria, se llevan a cabo planes de lucha que comienzan comúnmente por medidas de fuerza parciales hasta desembocar en paros completos de la actividad. Un panorama similar se registra en las grandes empresas públicas, en las que las estrategias y tácticas de los conflictos son relativamente similares a los del sector privado. En la Administración Pública, el rezago salarial multiplicó las demandas, estimuladas tanto por el bajo nivel de las remuneraciones como por el efecto de demostración de los aumentos que iban consiguiendo los asalariados del sector privado. Por su estructura sindical, los conflictos en el área de la Administración *se desencadenaron directamente en los lugares de trabajo, en diversos organismos y dependencias del sector público, y no siempre aparecieron centralizados por las direcciones nacionales de los sindicatos*.

La multiplicación de los conflictos laborales se vió acompañada por su agudización en cuanto a intensidad y efectos. Numerosos paros afectaron considerablemente el nivel productivo de varias ramas industriales y provocaron la paralización prolongada de varios sectores de la Administración. La caída en el indicador de producción industrial del mes de julio de 1986 tiene relación directa con el efecto de estos paros sobre la actividad económica. La mayor tensión pudo observarse en grandes movilizaciones callejeras que se sucedieron en ese período las que, sumadas a los conflictos en los sectores de transporte, tendieron a generar situaciones caóticas en varios de los principales centros urbanos del país, particularmente en la Capital Federal.

En los conflictos laborales localizados en la industria, las centrales sindicales buscaron canales de negociación que incluían como interlocutores a los empresarios y el Estado. A través de discusiones que adquirieron muchas veces carácter tripartito, los actores buscaron modalidades de resolución de los conflictos, que contemplaran los objetivos de cada parte. *El eje del reclamo sindical era el aumento de salarios; para los empresarios el mayor interés estaba centrado en saltar la política de congelamiento de precios dispuesta por el Estado, para poder trasladar los aumentos concedidos a los asalariados; para el Estado, el objetivo central era mantener la estabilidad económica, evitando que una competencia descontrolada de precios y salarios desembocara en una mayor inflación*. Desde fines de 1985, el gobier-

no nacional había concebido una política de incrementos salariales que imponía un techo a los mismos, y un piso mínimo que evitara una excesiva diferenciación salarial. Esta política constreñía los incrementos de salarios y precios, y permitía al Estado regular y administrar las principales variables de la economía. Para los sindicatos se trataba de zafar dichos límites, para los empresarios de evitar que la prolongación de los conflictos lesionara la producción. En esta situación el gobierno fue cediendo posiciones y aceptando de hecho mayores incrementos salariales a condición que el traslado a los precios de los mayores costos se realizara en forma relativamente controlada.

El primer acuerdo en las nuevas condiciones, fue el que alcanzó la UOM en julio de 1986. Allí el sindicato obtuvo incrementos por encima de los topes fijados por el gobierno, los empresarios aceptaron un traslado sólo parcial a los precios, y el gobierno aceptó, en suma, una "flexibilización" de su política de control de la inflación. El acuerdo alcanzado por la UOM estimuló el acuerdo en otros sindicatos de industria, y en pocas semanas se firmaron numerosos convenios de incremento bajo las nuevas pautas. En ese momento pareció alcanzarse una situación de relativa tranquilidad, comparada con la oleada de conflictos previa. De hecho, en julio de 1986 se registraron 52 conflictos laborales, cifra apreciablemente menor a los 69 registrados en el mes anterior —junio de 1986, el pico más elevado de la serie—.

Sin embargo la sensación de tranquilidad no llegó a afianzarse. En el momento que los acuerdos obtenidos por los sindicatos de industria disminuyeron la conflictividad en el sector, asalariados de otros sectores hicieron sentir su presencia. En agosto se registraron 52 conflictos laborales, cifra similar a la de julio en que parecía haberse quebrado la tendencia prevaleciente durante el año. En setiembre de 1986, el número de conflictos volvió a ascender hasta 67, mostrando un recrudecimiento de la ola de paros, huelgas y planes de lucha, *que se ubican entre los más numerosos de toda la serie*. En octubre se registraron 66 conflictos, cantidad similar a la del mes anterior, y recién en noviembre se observa una disminución a 54 conflictos, valor que supone un nivel de conflictividad relativamente elevado en el conjunto de la serie. Lo característico de los conflictos suscitados de julio en adelante es la *composición de los asalariados que los impulsan*: estos asalariados se ubican en su gran mayoría en las *dependencias, organismos y empresas del sector público*, cualquiera sea la jurisdicción, administrativa —nacional, provincial o municipal—.

2.4. Los conflictos en el sector público

Los efectos socioeconómicos de estos conflictos del sector público son mayúsculos; afectan la provisión de servicios básicos de la población, desde el transporte hasta escuelas y hospitales, traban el funcionamiento administrativo de los ministerios, demoran la obtención de estadísticas claves para orientar el comportamiento de los agentes económicos, etc. Durante todo el período estudiado los asalariados del sector público constituyeron un componente central de la conflictividad laboral. Pero nunca como en el segundo semestre del año su presencia había llegado a ser tan absorbente.

Considerando agosto de 1986 se observa que 39 de los 52 conflictos registrados ese mes se localizaron en áreas y dependencias del sector público. Considerando setiembre de 1986, se observa que 53 de los 67 conflictos registrados presentan una composición similar. En ambos meses el número de conflictos localizados en el ámbito público superó entre tres y cuatro veces a los registrados en el ámbito privado.

La persistencia de los conflictos laborales luego de julio de 1986 puso a la luz una serie de rasgos estructurales de los asalariados en Argentina. En particular la *incidencia del sector público en el empleo y la organización de los asalariados*.

En 1980 los asalariados del sector público ascendían a unos 2.000.000 de personas -según el censo de población de ese año-. Esta cifra comprendía a dependientes de la Administración Nacional, Provincial y Municipal de organismos y empresas públicas, a los que prestan servicios en las escuelas, hospitales, etc. La proporción de asalariados del sector público sobre la población económicamente activa ascendía al 20%, y sobre los trabajadores en relación de dependencia su incidencia era del 29%. Es decir que *casi 1 de cada 3 asalariados* se halla empleado en el sector público, proporción reveladora de la *importancia directa del Estado* en la estructura laboral del país.

En el plano organizativo la importancia de los asalariados estatales parece mayor aún. De acuerdo con cifras recientes proporcionadas por el Ministerio de Trabajo, de los 3.900.000 sindicalizados, alrededor del 45% estaba afiliados a gremios que agrupaban asalariados estatales. Esto revela que la gran mayoría de los dependientes del sector público se hallan inscriptos en sindicatos, en tanto que la proporción respectiva de los privados es menor. Esta diferencia se origina sin duda, más allá de la tradición de sindicalización en el ámbito público en nuestro país, en el carácter predominante de la organización del trabajo. En el Estado se localizan grandes estructuras organizativas de administración, gestión y producción con cientos de miles de agentes que proveen un marco laboral y social apto para la organización

sindical. En el ámbito privado en cambio, sólo una parte presenta características similares a las descritas, en tanto que una proporción considerable de la fuerza de trabajo se localiza en *pequeñas unidades empresarias, se halla sujeta a variaciones estacionales en el empleo, o realiza tareas domésticas en hogares*. Es decir una parte importante de los asalariados del ámbito privado se halla sujeto a condiciones de trabajo que no favorecen la organización y la afiliación sindical.

Tradicionalmente tendió a asignar a las organizaciones de los empleados del sector público —a excepción de los pertenecientes a las empresas estatales— el carácter de sindicatos de “clase media”, aludiendo a las expectativas, requerimientos de calificación y condiciones de trabajo de sus afiliados.

Sin embargo, en los conflictos analizados aquí, los asalariados del sector público tienden a adoptar las formas de lucha típicas de los obreros: el paro, la huelga, la ocupación de los lugares de trabajo, las manifestaciones y movilizaciones callejeras. Por su organización y formas de lucha los asalariados estatales *se asemejan cada vez más* a sus pares obreros del sector privado, mientras tienden a *equipararse a ellos en números absolutos*.

Resta preguntarse porqué se manifestó con tanta virulencia el conflicto laboral en el sector público. *En primer término* se observa que la motivación predominante casi absolutamente es el reclamo salarial. Dado que uno de los pilares del Plan Austral fue el control del gasto fiscal, los asalariados del sector público fueron particularmente afectados por esta política. Precisamente la ola de conflictos en el sector público muestra una barrera social considerable para persistir en esta política al menos con la profundidad alcanzada entonces.

En segundo término se observa un fenómeno peculiar que atiende a la forma de manifestación del reclamo salarial en el sector público. En muchos casos ese reclamo se manifiesta como demanda de equiparación salarial con otras áreas de la Administración. Es decir, los salarios resultan bajos en general, pero se observan diferencias entre un área de la Administración y otra.

Los trabajadores de agua potable de las provincias reclaman su equiparación con sus pares de Obras Sanitarias de la Nación; los empleados de Acción Social de la Nación, quieren imitar la suerte de sus pares de Lotería y Casinos que gozan de un régimen especial, los docentes provinciales quieren ganar lo mismo que sus pares de las escuelas de jurisdicción nacional, o viceversa, y así sucesivamente.

En tercer lugar se observan efectos de estos conflictos sobre las estructuras sindicales. En algunos conflictos que se destacan por su extrema duración, la *prolongación en el tiempo sin arribar a soluciones* se debió en parte a la ausencia de una *definición clara de los interlocutores*. Por ejemplo en

algunos conflictos que involucraban a empleados nucleados en torno a ATE y UPCN, los delegados directos del personal llevaban adelante conflictos que la estructura centralizada de los sindicatos no podía canalizar adecuadamente en virtud de la ausencia de interlocutores definidos.

Los conflictos laborales en el sector público ponen a la luz la importancia del empleo estatal en Argentina, y al mismo tiempo el mundo de diferencias económico-sociales, y aún políticas e ideológicas que bullen en su seno. *Estas diferencias originan fuerzas sociales capaces de incidir en el funcionamiento de la economía y la sociedad, que deben ser tenidas en cuenta a la hora de elaborar soluciones de política económica.* Si resulta fácil apelar al aumento generalizado y masivo de salarios como solución a los conflictos, las demandas de equiparación salarial reflejan un mundo de diferencias difíciles de resolver con expediente tan sencillo.

Los primeros meses de 1985 coinciden con los esfuerzos de las direcciones sindicales en establecer una conducción unificada que, a la vez de resolver de algún modo sus disputas internas, les permitiera centralizar el manejo de los conflictos laborales tendientes a desbordarlos. El paro de mayo de 1985 coincide con las preocupaciones de los trabajadores en torno a la recesión que ya estaba limando su activismo; ese paro puede explicarse sin duda en correspondencia con la difícil situación socioeconómica, caracterizada por la inflación galopante, la recesión y la caída del salario real.

El paro de agosto de 1985, tuvo en cambio un carácter opositor al Plan Austral aplicado por el gobierno, en un momento en que cambian las expectativas sociales por la disminución de la inflación. Este paro no resolvió los problemas inmediatos de los asalariados, pero produjo una salida institucional para la CGT: consolidación de Saúl Ubaldini como Secretario provisorio del organismo, nominación de un cuerpo colegiado con participación de las diversas corrientes internas, recepción del edificio de la CGT que estaba en manos del gobierno y reconocimiento por este último de la dirección provisorio. Es decir, la concreción de este paro *no puede deslindarse de la situación interna de las corrientes competidoras por la máxima conducción gremial.*

En agosto de 1985 ya prácticamente se estaba en plena campaña partidista para las elecciones de noviembre de ese año que, por sus resultados —nuevo triunfo electoral del radicalismo— pareció indicar el predominio del clima social sobre el económico. Varios sindicalistas conocidos se postularon como candidatos a diputados en las listas del justicialismo, y tendieron a relegar su acción gremial frente a los requerimientos de la acción partidaria. Es posible que este fenómeno haya colaborado en el mantenimiento de un menor nivel de conflicto en el frente laboral, favorecido por los incipientes síntomas de recuperación productiva y la estabilidad de precios.

Los paros de enero y abril de 1986 ya no pueden explicarse de la misma manera. Ellos se insertan en un clima social de mayor combatividad que tiende de posiciones defensivas a ofensivas en cuanto a las reivindicaciones de los asalariados. La CGT llama a estos dos paros con argumentos diferentes que se añaden a los reclamos habituales de aumento de salarios: en enero se habla de la moratoria en el pago de la deuda externa que en el siguiente se reemplaza por el pedido del pago de la deuda interna. Quedan pocas dudas en todo caso, de que los paros generales promovidos por la CGT no pueden explicarse sólo por motivos salariales, y que la conducción gremial actúa por motivos políticos además de sociales.

En los primeros paros de 1986, los de enero y abril, se fue afianzando en la conducción de la CGT Saúl Ubaldini. Luego del paro de agosto del año anterior había alcanzado el cargo de secretario provisorio único de la central gremial. Luego de las elecciones de noviembre de 1985, Ubaldini comenzó a desplegar una intensa campaña *destinada a orientar una política de confrontación con el gobierno.* Era en la movilización callejera donde este líder parecía sentirse más cómodo, y los dirigentes sindicales parecieron habituarse al estilo peculiar de Ubaldini. En la medida que el gobierno no cejaba en su intención de aplicar una política de estabilidad económica, aparecía como el blanco predilecto para la confrontación de la CGT. En esta confrontación, Ubaldini atacaba directamente la política económica del gobierno y la sucesión de paros generales dejaba pocas dudas acerca del alcance de esa ofensiva. Esta lógica dejaba de lado sin embargo un problema central, derivado de la necesidad de los asalariados de obtener incrementos salariales. Al mismo tiempo que Ubaldini confrontaba con el gobierno mediante paros generales, varios sindicatos siguieron la táctica de presionar con medidas de fuerza a los empresarios para la concesión de aumentos salariales, es decir, actuando sobre un interlocutor distinto que el elegido por el secretario general de la CGT. *Esta era en el fondo una estrategia que buscaba, más allá de la aplicación de medidas de fuerza, canales de negociación con los interlocutores sociales y estatales de los sindicatos.*

En los paros generales de junio y octubre de 1986, y en el de enero de 1987, se manifiestan fuertes diferencias en el frente sindical como producto de estas dos lógicas diferentes en acción. La estrategia que privilegiaba la negociación con los empresarios y el gobierno buscaba mejorar puntualmente la situación de los asalariados en ámbitos particulares de actividad económica.

Pero la estrategia que privilegiaba la confrontación con el gobierno mediante paros generales buscando cambiar la política económica oficial, se veía dificultada porque debía suponer una política de alianzas y la elaboración de alternativas socioeconómicas que *no aparecían claras a los ojos de la sociedad.*

El paro general de octubre de 1986 parecía reflejar mucho más este debate interno en la conducción de la CGT que las demandas y reclamos salariales. Además se avecinaba el momento de normalizar la conducción de la CGT —resuelta finalmente en noviembre de 1986— con lo que la competencia se establecía no ya tan sólo entre dos lógicas alternativas de acción, sino también entre corrientes político gremiales diferentes.

El paro general de enero de 1987, aparece como el último del período estudiado y marca asimismo un decaimiento acentuado de los conflictos laborales. Luego de este paro los principales gremios entablaron negociaciones salariales de acuerdo con las pautas fijadas por el gobierno, y parecieron abandonar definitivamente la estrategia de confrontación. Además, en abril de 1987, el sector gremial de los 15' acuerda con el gobierno luego de varias negociaciones, la asunción en el Ministerio de Trabajo de un sindicalista surgido de sus filas. Este nombramiento coincide con el nivel más bajo de conflicto de toda la serie.

3. Los paros de la CGT

Entre el segundo trimestre de 1985 y el primero de 1987, la Confederación General del Trabajo convocó a 7 paros generales. Cuatro de esos paros se registraron en el curso de 1986, coincidiendo con el período de más aguda conflictividad laboral. Sin embargo tres de los paros se ubican, por el contrario, en períodos de atenuación del nivel de conflicto laboral. Desde esta perspectiva puede aducirse que los paros cegetistas parecen obedecer a lógicas de acción diferentes a los conflictos laborales propiamente dichos, las que serán analizadas más adelante.

El comportamiento de la CGT en el período parece haber sido el de impulsar los conflictos laborales. La asimetría entre la curva de conflictos y los paros generales muestra sin embargo que ese rol de impulso puede desdoblarse según se trate de “promover” el conflicto en momentos de atenuación de la lucha laboral, como en 1985, o de “acompañar” las demandas de base cuando estas crecen. Asimismo puede interpretarse que la CGT buscó “centralizar” los conflictos en algunos momentos, con lo que la disminución de ellos en ciertos períodos pudiera deberse al éxito de la CGT en orientar la combatividad de las bases en una cierta dirección. Y a la inversa, que las demandas de las bases y de los sindicatos tendieron a “desbordar” a la CGT, en momentos en que pese a los paros generales los asalariados seguían incrementando el conflicto laboral.

Independientemente de las interpretaciones que puedan aducirse, durante el período aparecieron claramente delimitadas dos lógicas diferentes de acción, asociadas a la base y a la cúspide de los sindicatos. Estos, ubicados entre los reclamos salariales de base y la estrategia política de la CGT, vieron emerger claramente los problemas de su propia estructura. Dificultades para canalizar los reclamos de los trabajadores, dificultades para orientar una política conjunta en la CGT por el fraccionamiento entre diversas corrientes, dificultades para encarar negociaciones con sus interlocutores sociales por la ausencia de un marco legal definido.

4. Conclusiones

El período analizado en las páginas precedentes se inscribe en una época particularmente compleja de nuestro país, en la que se plantean los problemas centrales abiertos en la actualidad. En diciembre de 1983 el país retomó nuevamente la senda institucional de la democracia, en medio de una crisis económica sin precedentes. Reclamos largamente reprimidos pudieron ser expresados gracias sobre todo al funcionamiento de las instituciones políticas. Mérito innegable de la democracia es, sin duda, que la protesta obrera pudiera ejercerse sin más límite, generalmente, que la responsabilidad de los propios trabajadores.

La democracia no ha resuelto sin embargo los graves problemas que afronta el país; ni es de esperar tampoco que los resuelva en breve plazo: la crisis es demasiado honda como para resolverse mediante soluciones mágicas e inmediatas. Uno de los signos más visibles de la crisis es la *pronunciada caída del salario real*; esta caída no es de reciente data sino que proviene de la brutal transformación operada en la sociedad argentina por las políticas económicas aplicadas por los militares en el pasado reciente. Ella se refleja sobre todo en la modificación de la distribución del ingreso que redujo sustancialmente la participación de los asalariados en él. Otro efecto de esas políticas son los diferenciales de ingresos que operan hoy entre los asalariados y que tienden a incrementar la competencia entre los propios trabajadores.

Estos aspectos estructurales de la economía argentina se reflejaron dramáticamente en los conflictos laborales que se suscitaron con posterioridad a la aplicación del Plan Austral. Este fue sobre todo un intento del gobierno de controlar las principales variables de la economía en un contexto signado por la fuerte presión de los acreedores externos para el pago de la deuda, y

una competencia exacerbada de los sectores locales y reflejada en un proceso inflacionario desbocado más allá de todo control.

Más allá de las intenciones, el Plan Austral convalidó una distribución del ingreso regresiva, extremadamente lejana de las expectativas de los trabajadores, ligadas sobre todo a épocas de bonanza y políticas distribucionistas. Ello significó, como fue reconocido muchas veces por el propio gobierno, *descargar una parte de la crisis sobre los propios trabajadores*. Estos multiplicaron sus reclamos, una vez que la economía retomó su marcha ascendente, luego de la profunda recesión manifestada agudamente en la primera mitad de 1986.

En los reclamos de los trabajadores posteriores al Austral, no debe verse simplemente una pura reacción a la situación económica. Luego de una década de silencio obligatorio, cuesta pensar que la oleada de conflictos sea únicamente una respuesta a los magros salarios. Sin duda, una parte considerable del sentimiento que impulsaba los reclamos era atribuible a una toma de conciencia de la propia fuerza social, de la búsqueda de un lugar propio bajo la nueva democracia. El reclamo salarial y la energía reencotrada bajo las nuevas condiciones de democracia política por los trabajadores, fueron interpretadas de maneras diferentes por los sindicatos.

Por un lado, la central obrera impulsó una serie de paros generales con el objetivo de cuestionar la política socioeconómica del gobierno. El problema de esta lógica de acción fue que en medio de la crisis, se requería algo más que la pura demanda. Lo que la sociedad argentina espera, incluidos los trabajadores, *es una solución alternativa, y esa solución no apareció*. Al menos con la claridad suficiente como para torcer el rumbo de la política oficial.

Por otro lado, los principales sindicatos siguieron vías más tradicionales, sintetizadas en la táctica de "presionar para negociar" en la búsqueda de canales de vinculación con los empresarios y el Estado.

Ante la disminución de los conflictos laborales en los primeros meses de 1987, y el nombramiento de un Ministro de Trabajo surgido de uno de los principales gremios de la C.G.T., es de suponer que es esta la lógica que terminó predominando.

Sin embargo queda abierto un problema al movimiento sindical: como reafirmar su rol reivindicativo y al mismo tiempo incidir positivamente en la elaboración de políticas de reactivación económica. Es de esperar que la acción sindical futura, luego de la experiencia reciente, se oriente hacia soluciones novedosas y favorables a los trabajadores es decir, en suma, la búsqueda de alternativas programáticas que permitan al movimiento obrero ser actor central en la transformación de la actual democracia política, en una democracia económica, social y política.

APENDICE

I. Nota sobre metodología y fuentes de conflictos laborales

La serie de conflictos laborales considerada en este informe fue tomada de la que elabora el Centro de Investigaciones sociales sobre el Estado y la Administración -CISEA-, publicada periódicamente en su revista EL BIMESTRE. Esta serie pretende cubrir la laguna informativa de los organismos oficiales, que recién este año comenzaron a publicar una serie con los conflictos registrados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Las fuentes de información utilizadas son los periódicos de Capital Federal: Clarín, La Nación, La Razón, Tiempo, Ambito Financiero, El Cronista Comercial. También se utilizó el boletín editado mensualmente por la Fundación DIL, Informes Laborales.

Las deficiencias de las fuentes utilizadas es que no proveen información sistemática ni completa, por lo que ofrecen amplios márgenes de error en la estimación del número de conflictos, y de aspectos básicos de los mismos como intensidad, alcance, duración y motivaciones.

Para la construcción de la serie fueron registrados todos los conflictos sin clasificarlos ni ponderarlos, dejando de lado dos categorías especiales:

- los conflictos originados en el cierre de las fuentes de trabajo en que, por lo general, el interlocutor empresario desaparece, y
- las huelgas generales impulsadas por la CGT, que se consideran por separado, ya que constituyen un conflicto generalizado, de carácter complejo y no específico.

La unidad de registro fue el conflicto como tal, es decir, independientemente de su duración, de la cantidad de personal implicado en ellos, de su gestión por los sindicatos o por el personal o trabajadores de base, de las medidas de fuerza a que diera lugar. Ello implica que aún cuando en un conflicto se registren varias medidas de fuerza, como en los planes de lucha que contemplan paros progresivos, por ejemplo, el conflicto fue contabilizado una sola vez. Y también fue contabilizado el conflicto, aún cuando no participara de él todos los trabajadores implicados, es decir, independientemente de su eficacia. Por último, un conflicto que se hubiera continuado durante varios meses, fue contabilizado tantas veces como correspondiera. Es decir,

la unidad de registro fue el mes; de allí que no corresponda sumar los conflictos de un año determinado, por ejemplo, ya que algunos conflictos están contabilizados más de una vez.

Cabe señalar que el indicador así construido tiene un carácter exclusivamente cualitativo, en el sentido que contiene demasiadas imprecisiones como para constituir un valor cuantitativo generalizable. Sin embargo parece ser considerablemente útil para estimar algunas tendencias sociales.

II. Evolución del salario real

Se proporciona a continuación una serie sobre evolución del salario real proporcionada por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana -FIEL- que ofrece las siguientes ventajas para el análisis:

- pondera el salario en relación a la evolución de la inflación.
- analiza el desgranamiento del salario percibido a lo largo del mes, es decir, su pérdida de valor adquisitivo en relación al momento en que es efectivamente percibido.

Estos criterios permiten construir dos series: la de salario real devengado —en el cuadro, la primera columna—, y la de salario real corregido —en la última columna—, es decir aplicándole el índice “d” de desgranamiento mensual. Como puede apreciarse, en los meses de mayor inflación el salario real corregido tiende a disminuir, y cuando la inflación se atenúa el salario real corregido tiende a aumentar.

Las diferencias entre las dos series son notorias: a partir de junio de 1985, el índice de salario real corregido supera sistemáticamente al salario real devengado.

Por último cabe señalar que el índice de salarios considerado corresponde a los valores obtenidos en la Encuesta sobre remuneraciones de FIEL, que contempla el ingreso de obreros y empleados en la industria.

REMUNERACION REAL MENSUAL INCORPORANDO CORRECCION POR TASA “d”

Período	Salario real devengado Dic./83 = 100	Tasa de inflación	“d” (en %)	Salario real corregido Dic./83 = 100
1985				
ENE	105.69	25.13	12.90	106.99
FEB	98.72	20.67	10.96	105.98
MAR	97.73	26.50	13.48	93.94
ABR	97.58	29.47	14.68	90.65
MAY	102.18	25.12	12.90	93.99
JUN	90.11	30.54	15.11	93.91
JUL	87.00	6.19	3.67	104.20
AGO	85.46	3.06	1.86	104.04
SET	85.16	2.00	1.23	103.39
OCT	90.33	1.95	1.20	103.09
NOV	86.32	2.37	1.45	108.83
DIC	85.73	3.17	1.93	103.10
1986				
ENE	89.61	3.03	1.84	102.55
FEB	88.12	1.69	1.04	108.78
MAR	85.45	4.65	2.79	103.59
ABR	88.77	4.73	2.84	100.22
MAY	98.68	4.03	2.43	105.04
JUN	88.78	4.55	2.73	116.12
JUL	98.31	6.76	3.99	102.40
AGO	96.34	8.78	5.10	110.64
SET	93.47	7.23	4.25	110.18
OCT	98.78	6.05	3.59	108.24
NOV	89.64	5.30	3.16	115.31
DIC	87.92	4.74	2.84	105.26
1987				
ENE*	85.82	7.56	4.43	100.21
FEB*	84.53	6.50	3.85	98.91
MAR**	84.38	8.20	4.78	95.71
ABR**	83.26	3.36	2.04	100.56

* PROVISORIO

** ESTIMADO

Las tasas anuales de inflación se expresan en términos de su equivalente mensual. La tasa “d” de desintegración está definida en Indicadores de Coyuntura No. 246, Pág. 14 y sucesivas.

Fuente: FIEL, en base a ESR (FIEL) e IPC (INDEC).

